

**Международная конференция труда, 99-я сессия 2010 г.**

**Доклад VI**

# **Политика в сфере занятости во имя социальной справедливости и справедливой глобализации**

*Доклад о периодически обсуждаемых вопросах по проблемам занятости, 2010 год*

**Шестой пункт повестки дня**

**Международное бюро труда Женева**

ISBN 978-92-2-421899-6 (print)  
ISBN 978-92-2-421900-9 (web pdf)  
ISSN 0251-3730

---

*Первое издание, 2010*

---

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

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

Издания Международного бюро труда имеются в продаже в крупных книжных магазинах или местных бюро МБТ во многих странах; их можно также получить непосредственно в Международном бюро труда; просьба обращаться по адресу: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. КATALOGИ или списки новых публикаций можно бесплатно получить по указанному выше адресу либо по электронной почте [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org).

Посетите наш Интернет-сайт: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

---

# Содержание

---

	<i>Стр.</i>
Список сокращений и акронимов.....	vii
Введение.....	1
История вопроса .....	1
Структура доклада .....	1
Подготовка доклада о периодически обсуждаемых вопросах.....	2
Глава 1. Социальная справедливость в целях справедливой глобализации .....	5
Формирование справедливой глобализации: вклад МОТ в Программу достойного труда.....	6
Глобальные меры МОТ в ответ на связанные с глобализацией негативные явления .....	7
Политика в сфере занятости на национальном уровне: механизмы координации и сотрудничества .....	10
Международные трудовые нормы .....	11
Глобальная программа занятости.....	12
Управление и обзор .....	12
Развитие и совместное использование базы знаний, рекомендации по выработке политики, техническое сотрудничество, страновые программы .....	14
Глобальный пакт о рабочих местах и его осуществление .....	15
Глава 2. Тенденции и вызовы в сфере занятости .....	17
Глобальный экономический спад 2008 года и ответные меры в области политики .....	17
Программные антикризисные меры МОТ на национальном уровне.....	20
Экономический прогноз к началу 2010 года .....	21
Долгосрочный рост и тенденции в сфере занятости .....	22
Основная тенденция – глобализация .....	24
Демографические тенденции и тенденции в отношении рабочей силы.....	25
Структурные преобразования .....	28
Международная трудовая миграция .....	31
Безработица .....	32
Уязвимые группы населения и рабочая беднота в развивающихся странах .....	34
Расходятся или сближаются глобальные показатели уровня жизни? .....	37
Нестабильная занятость в развитых странах .....	38
Тенденции в отношении заработной платы в мире .....	40

Тенденции в отношении неравенства.....	42
Экологическая устойчивость: создание «зеленых» рабочих мест на рынке труда .....	43
Возможные направления дальнейших действий .....	44
Глава 3. Меры по оказанию содействия обеспечению полной и продуктивной занятости и достойного труда для всех.....	47
Различные реальности и тенденции в области политики обеспечения занятости .....	47
Потребности трехсторонних участников.....	52
Ответные меры МБТ .....	53
Стратегические компоненты.....	53
1. Основы политики.....	53
2. Нормативные акты .....	55
3. Всеобъемлющая национальная политика обеспечения занятости ..	57
4. Основные программы МОТ .....	60
4.1. Программа инвестиций в интенсивное развитие занятости (ПИТЗ) .....	61
4.2. Активная политика на рынке труда и информационные системы на рынке труда .....	63
4.3. Занятость молодежи.....	66
4.4. Социально ориентированное финансирование .....	68
5. Управление и обзор .....	69
Оценка воздействия.....	70
Методы действий и приоритеты на будущее .....	71
Ответные антикризисные меры .....	76
Быстрые оценки видов воздействия.....	76
Перечень национальных ответных мер в области политики .....	77
Региональные совещания.....	77
Комплексное применение положений Глобального пакта о рабочих местах .....	78
Неразрывно связанные, взаимозависимые и взаимодополняемые стратегические задачи .....	79
Возможные направления дальнейших действий .....	81
Приложение Осуществление Глобальной программы занятости: Оценочный лист .....	85
Глава 4. Создание жизнеспособных предприятий и рабочих мест.....	87
Различные реальности и тенденции в области политики.....	87
Мандат МОТ в отношении жизнеспособных предприятий.....	91
Потребности трехсторонних участников.....	92
Ответные меры МБТ .....	93
Принцип 1. Благоприятные условия для развития жизнеспособных предприятий и занятости .....	94
Принцип 2. Стабильные и ответственные рабочие места .....	96
Принцип 3. Развитие предпринимательства и предприятий .....	98
Ответные антикризисные меры .....	101
Ресурсы и активы.....	102
Внешнее партнерство.....	103
Оценка воздействия.....	104

Неразрывно связанные, взаимозависимые и взаимодополняемые стратегические задачи .....	105
Возможные направления дальнейших действий .....	107
Глава 5. Профессиональные навыки, необходимые для трудоустройства и повышения производительности .....	111
Различные реальности и тенденции в области политики .....	112
Полномочия МОТ в области развития профессиональных навыков .....	116
Потребности трехсторонних участников .....	117
Ответные меры МБТ .....	117
Стратегический приоритет 1: Включение проблем развития профессиональных навыков в отраслевые или национальные стратегии развития .....	118
Стратегический приоритет 2: Развитие профессиональных навыков для сокращения масштабов бедности и поддержания инклюзивного экономического развития .....	120
Стратегический приоритет 3: Укрепление потенциала служб занятости с целью выполнения задач в области занятости .....	124
Ответные антикризисные меры .....	125
Ресурсы и активы .....	126
Внешнее партнерство .....	127
Оценка воздействия .....	127
Неразрывно связанные, взаимозависимые и взаимодополняющие стратегические задачи .....	129
Возможные направления дальнейших действий .....	130
Глава 6. Торговля, международные финансовые рынки и рынки труда .....	133
Различные реальности и тенденции в области политики .....	134
Мандат МОТ в области торговли и занятости .....	137
Потребности трехсторонних участников .....	138
Ответные меры МБТ .....	139
От анализа связей к разработке аналитических инструментов .....	139
Связанная с торговлей техническая помощь .....	139
Ответные антикризисные меры .....	140
Воздействие деятельности МБТ .....	140
Ресурсы и активы .....	141
Неразрывно связанные, взаимозависимые и взаимодополняемые стратегические задачи .....	141
Возможные пути движения вперед .....	142
Глава 7. Работа в неформальной экономике и меры по облегчению перехода к формальной экономике .....	145
Различные реальности и тенденции в области политики .....	145
Мандат МОТ в отношении неформальной экономики и его эволюция .....	148
Потребности трехсторонних участников .....	149
Ответные меры МБТ .....	150

Комплексные основы политики и диагностики применительно к задачам достойного труда .....	151
Сосредоточение усилий на экономике в конкретных программных областях .....	153
Переход в формальный сектор: содействие применению комплексного и согласованного подхода .....	155
Возможные направления дальнейших действий .....	158
Глава 8. Заключение и возможное направление дальнейших действий для Организации .....	161

### ***Приложения***

I. Акты, принятые Международной конференцией труда и имеющие непосредственное отношение к деятельности по выполнению стратегической задачи обеспечения занятости. ....	165
II. Распределение видов деятельности МБТ по вопросам занятости .....	168
III. Полученные данные по сквозным вопросам .....	170
IV. Краткий обзор: Возможные направления дальнейших действий .....	180

## Список сокращений и акронимов

---

АБР	Азиатский банк развития
Админсовет	Административный совет МБТ
АПРТ	Активная политика на рынке труда
АСЕАН	Ассоциация государств Юго-Восточной Азии
БВСА	Ближний Восток и Северная Африка
БГТ	Безопасность и гигиена труда
ВБ	Всемирный банк
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВНП	Валовой национальный продукт
ВТО	Всемирная торговая организация
ГАТТ	Генеральное соглашение по тарифам и торговле
ГПЗ	Глобальная программа занятости
ГСЗ	Государственные службы занятости
ГТЗ	Глобальные тенденции в сфере занятости (МОТ)
ДИС	Двусторонние инвестиционные соглашения
ДЭСВ ООН	Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам
ЕС	Европейский союз
ЗСБ	«Знай свой бизнес» (МОТ)
ИАРТ	Информация и анализ в отношении рынка труда
ИРТ	Информация о рынке труда
ИСО	Международная организация по стандартизации
ИСП	Инициатива по согласованию политики
ИСУ	Институт совершенствования управления (Лозанна)
ИТ	Информационные технологии
КДРП	Комитет доноров по вопросам развития предприятий
Комитет ЗСП	Комитет Административного совета по занятости и социальной политике (МОТ)
КСР ООН	Координационный совет руководителей системы ООН
КСО	Корпоративная социальная ответственность
ЛОВ	Люди с ограниченными возможностями

МВФ	Международный валютный фонд
Минтруда	Министерство труда
МиО	Мониторинг и оценка
МИСТИ	Международный институт социально-трудовых исследований
МКП	Международная конфедерация профсоюзов
МКТ	Международная конференция труда
МНК	Многонациональные корпорации
МОМ	Международная организация по миграции
МОР	Международная организация работодателей
МОТ	Международная организация труда
МОТ/СИНТЕРФОР	Межамериканский центр развития базы знаний по вопросам профессиональной подготовки
МРС	Международные рамочные соглашения
МСП	Малые и средние предприятия
МТН	Международные трудовые нормы
МУЦ/Турин	Международный учебный центр (Турин)
МФК	Международная финансовая корпорация
МФУ	Международные финансовые учреждения
МЭР	Местное экономическое развитие
НВВ	«Неразрывно связанный, взаимозависимый и взаимодополняемый»
НПЗ	Национальная политика обеспечения занятости
НПО	Неправительственные организации
НРПР	Национальная рамочная программа развития
НССБ	«Начни и совершенствуй свой бизнес»
ООН-ХАБИТАТ	Программа ООН по населенным пунктам
ОПР	Официальная помощь в целях развития
ОСО ООН	Общая страновая оценка Организации Объединенных Наций
ОСП	Основы стратегического планирования (МОТ)
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
ПИТЗ	Программа инвестиций в трудоинтенсивную занятость (МОТ)
ПРООН	Программа развития ООН
ПСОФ	Программа социально ориентированного финансирования
ПСП	Программы структурной перестройки
СГ ООН	Страновая группа ООН
СИРТ	Система информации о рынке труда
СНГ	Содружество независимых государств



---

СОПЗ	Страновой обзор политики в сфере занятости
СПДТ	Страновая программа достойного труда
ССБ	Стратегия сокращения масштабов бедности
СТЕП	Стратегии и инструменты борьбы с социальной изоляцией и бедностью (МОТ)
СУР	Система управления, ориентированная на достижение конкретных результатов
СЭБЗ	Составляющие элементы базы знаний
СЭЗ	Свободные экспортные зоны
СЭП	Соглашение об экономических партнерствах
ТС	Техническое сотрудничество
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН
ФГП	Федерации глобальных профсоюзов
ЦРТ	Цели развития тысячелетия
ЮНДАФ	Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИСЕФ	Детский фонд ООН
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединённых Наций по торговле и развитию
POVNET	Сеть по сокращению масштабов бедности
SCORE	Программа «Оказание поддержки конкурентоспособным и ответственным предприятиям»
TREE	Профессиональная подготовка с целью расширения участия жителей сельских районов в экономике
TUAC	Консультативный комитет ОЭСР по вопросам деятельности профсоюзов
TVET	Профессионально-техническое обучение и подготовка
WAPES	Всемирная ассоциация государственных служб занятости
WEDGE	Департамент по вопросам развития предпринимательства среди женщин и гендерного равенства
WIEGO	Сеть организаций женщин в неформальной экономике



# Введение

---

## История вопроса

1. Международная конференция труда (МКТ) приняла на своей 97-й сессии (2008 г.) знаковую Декларацию, предназначенную для усиления потенциала МОТ с целью содействия реализации ее Программы достойного труда и выработки эффективных ответных мер в связи с растущими вызовами глобализации. Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации (Декларация о социальной справедливости) подтвердила равнозначность каждой из четырех стратегических задач МОТ в этих усилиях: занятость, социальная защита, трудовые нормы и социальный диалог. В то же время в ней подчеркивается комплексный подход благодаря признанию того, что эти задачи «неразрывно связаны между собой, взаимозависимы и взаимодополняемы». Это было третьим важнейшим заявлением относительно принципов,<sup>1</sup> которое было принято МКТ после того, как в 1919 году МОТ приняла свой Устав, и которое отражает современное видение МОТ своего мандата в эпоху глобализации.
2. В соответствии с механизмом реализации Декларация о социальной справедливости Организация внедрит систему проведения периодического обсуждения на МКТ с тем, чтобы «глубже осознавать различные реалии и потребности своих государств-членов в отношении каждой из стратегических задач, более эффективно реагировать на них, используя все формы действий в ее распоряжении, в том числе действия нормативного характера, техническое сотрудничество, технический и исследовательский потенциал МБТ, и соответственно адаптировать свои приоритеты и программы действий».<sup>2</sup>
3. На своей сессии в ноябре 2008 года Административный совет решил, что первым вопросом для периодического обсуждения на 99-й сессии МКТ в июне 2010 года будет вопрос о занятости. В настоящем докладе представлена исходная информация для этого обсуждения.

## Структура доклада

4. В этом первом докладе, посвященном периодически обсуждаемым вопросам, рассматривается вклад, который политика в сфере занятости, как составная часть комплексного подхода к достойному труду, может внести в обеспечение социальной справедливости в целях справедливой глобализации. В главе 2 содержится краткий анализ тенденций в сфере занятости, а также вызовов в отношении достижения полной и продуктивной занятости, как в долгосрочном плане, так и в связи с экономической рецессией, вызванной финансовым кризисом в 2008 году. В каждой из последующих тематических глав излагаются в общих чертах ответные меры в связи

---

<sup>1</sup> Первыми двумя документами были Филадельфийская декларация 1944 года и Декларация МОТ 1998 года об основополагающих принципах и правах в сфере труда.

<sup>2</sup> МБТ: Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, МКТ, 97-я сессия, Женева, 2008 г., Дополнение II .B) i).

этими вызовами и рассматриваются вопросы, поставленные в докладе в целом: с какими реалиями и вызовами сталкиваются государства-члены в сфере занятости; что предлагается предпринять МБТ; пути, посредством которых МБТ оказывает эту поддержку (ориентированные на практические действия исследования, руководящие указания, техническое сотрудничество, информационно-пропагандистская деятельность и создание систем связей и контактов); какие результаты этой работы контролируются и документально подтверждаются; и какие предпринимаются меры для того, чтобы оправдать ожидания, изложенные в Декларации о социальной справедливости в отношении более результативных, скоординированных и эффективных усилий.

5. Тематические главы охватывают три результата в Основах стратегической политики на 2010-15 годы: меры по оказанию содействия обеспечению полной и продуктивной занятости (глава 3); создание жизнеспособных предприятий и рабочих мест (глава 4); и профессиональные навыки для расширения возможностей трудоустройства и повышения производительности (глава 5). В дополнение к этому, в докладе отдельно рассматриваются две специальные темы в сфере занятости: относительно новая ориентация на торговлю, иностранные инвестиции и занятость (глава 6) – в Декларации о социальной справедливости речь идет, в конечном счете, о «справедливой глобализации» – и давнее обязательство заняться вопросами неформальной экономики, где по-прежнему занята значительная часть мировой рабочей силы, и содействовать ее переходу в формальный сектор экономики (глава 7). Ожидается, что последующих докладах о периодически обсуждаемых вопросах будут освещены и другие темы, касающиеся проблемы занятости.

6. Доклад завершается рассмотрением последствий этого всестороннего анализа для будущих приоритетных целей государств-членов, социальных партнеров и МБТ, и в нем предлагаются некоторые из вопросов, которые Комитет, возможно, пожелает обсудить в целях претворения в жизнь рекомендаций.

## Подготовка доклада о периодически обсуждаемых вопросах

7. Процесс подготовки настоящего доклада включал составление документа<sup>3</sup> для Комитета Административного совета по занятости и социальной политике (Комитет ЗСП) на его сессии в марте 2009 года, в котором кратко излагались основные стратегические направления Декларации (см. таблицу 1.1); но он также являлся значительно более широким по своему охвату.

8. Углубленные обзоры были начаты в следующих областях: 1) приоритеты и потребности трехсторонних участников; 2) координация деятельности полевых структур и штаб-квартиры и совместное оказание услуг; 3) «неразрывно связанная, взаимозависимая и взаимодополняемая» повестка дня; 4) уроки, извлеченные из оценок воздействия; и 5) средства диагностики, политика и тенденции в сфере занятости. Эти области получили название «модулей базы знаний» для подготовки доклада о периодически обсуждаемых вопросах. В приводимой ниже диаграмме содержатся основные вопросы, которые были заданы в отношении каждого из модулей базы знаний. Ответы на эти вопросы формируют содержание настоящего доклада.

---

<sup>3</sup> МБТ: *Impact of the Social Justice Declaration on the implementation of the Global Employment Agenda*, Административный совет, 304-я сессия, Женева, март 2009 г., GB.304/ESP/1.

### Модули базы знаний для подготовки доклада о периодически обсуждаемых вопросах

1. Потребности и приоритеты трехсторонних участников	2. Оценка воздействия	3. Неразрывно связанная, взаимозависимая и взаимосвязанная работа (IIMS/HCBB)	4. Эффективное удовлетворение потребностей в приоритетных темах политики обеспечения занятости	5. Оказание услуг полевым структурам и координация между штаб-квартирой и полевыми отделениями	6. Диагностика занятости, меры и тенденции
<p>Что просили сделать МБТ в сфере занятости?</p> <p>Какими являются источники возникновения потребностей?</p> <p>Какими методами располагает МБТ для выявления потребностей? Являются ли они эффективными?</p> <p>Как эти потребности сформулированы?</p> <p>Являются ли потребности согласованными, реалистичными и четко выраженными?</p> <p>Как можно улучшить формулировку и согласованность потребностей?</p> <p>Источники/мандаты Устав Декларация о социальной справедливости Решения МКТ</p> <p>Глобальная программа занятости Административного совета Региональные совещания СПДТ Отчетность по K122 Общий обзор согласно ст. 19</p>	<p>Кабинетный анализ оценок программ занятости последних 5 лет:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Страновые меры</li> <li>– Тематические области</li> <li>– Проекты</li> <li>– СПДТ</li> </ul> <p>Какие методы оценки использует МБТ?</p> <p>Что мы знаем о воздействии мер МБТ?</p> <p>Какие рекомендации на будущее можно подготовить на основе этих уроков?</p>	<p>Концептуальная интеграция Определить исследования (публикации и проекты), соединяющие элементы СПДТ с занятостью</p> <p>Проанализировать результаты и вклад в базу знаний (на основе показательной выборки)</p> <p>Как другие учреждения проводят междисциплинарную работу?</p> <p>Интеграция политики</p> <p>Оценить случаи, когда МБТ объединило другие стратегические задачи с вопросами занятости в деятельности на местах</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Как этого достигают другие организации?</li> <li>– Оценивать и извлекать уроки</li> </ul>	<p>«Аналитические авторские комментарии»: анализ работы МБТ на протяжении полного цикла всех видов деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Выявление потребностей и средства диагностики</li> <li>– Исследования</li> <li>– Создание потенциала</li> <li>– Рекомендации в области политики</li> <li>– Инструменты</li> <li>– Мобилизация ресурсов</li> <li>– Воздействие</li> <li>– HCBB</li> </ul> <p>Тема в рамках политики обеспечения и ее стимулирования:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Неформальная экономика</li> <li>2. Трудоинтенсивные инвестиции</li> <li>3. Социально-ориентированное финансирование</li> <li>4. Антикризисные меры</li> <li>5. Развитие предприятий</li> <li>6. Повышение квалификации</li> <li>7. Занятость молодежи</li> <li>8. Занятость в сельских районах</li> <li>9. Торговля, ПИИ и занятость</li> <li>10. Политика и учреждения рынка труда</li> <li>11. «Зеленые» рабочие места</li> <li>12. Службы занятости</li> <li>13. Нетрудоспособность</li> <li>14. Гендерные факторы</li> </ol>	<p>Какие заключения из обзора полевых структур являются актуальными для работы в сфере занятости?</p> <p>Какие узкие места существуют в отношении людских ресурсов?</p> <p>Как работают штаб-квартира и полевые отделения? Какой является бизнес-модель? Как она оценивается? Какие заключения были сделаны?</p> <p>Каким является совокупный потенциал МБТ в отношении воздействия на сферу занятости стран?</p>	<p>Как МБТ диагностирует проблемы в сфере занятости и измеряет воздействие политики обеспечения занятости? Как это сопоставимо с тем, что делают другие?</p> <p>Насколько хорошо мы понимаем различные реальности стран?</p> <p>Какими инструментами располагает МБТ для измерения и анализа инклюзивного и направленного на создание рабочих мест роста?</p> <p>Как МБТ измеряет и сообщает миру о тенденциях в отношении занятости и рынков труда?</p>

9. Еще одним компонентом модулей базы знаний явился ряд обзоров деятельности МБТ по каждой из основных тем и программ, нацеленных на вопросы занятости – так называемых аналитических авторских комментариев (см. диаграмму, колонка 4). Было выпущено 13 докладов по конкретным техническим областям.<sup>4</sup> Два выездных семинара были проведены в апреле и июле 2009 года для обсуждения этих документов.

10. Региональные отделения МОТ также подготовили аналитические авторские комментарии в отношении деятельности в сфере занятости, в которых обобщались потребности, высказанные трехсторонними участниками на страновом и региональном уровнях, а также пути, посредством которых МОТ оказывает поддержку (см. в Приложении III к настоящему докладу краткое изложение приоритетов трехсторонних участников для оказания поддержки со стороны МБТ в сфере занятости).

---

<sup>4</sup> С модулями базы знаний и аналитическими авторскими комментариями можно ознакомиться, направив запрос в Сектор занятости.

# Глава 1

---

## Социальная справедливость в целях справедливой глобализации

11. В Декларации о социальной справедливости признается, что МОТ должна играть ключевую роль в оказании содействия достижению прогресса в отношении социальной справедливости в постоянно изменяющихся и все более взаимосвязанных глобальных условиях.

12. Глобализация открывает новые возможности, но также приводит к возникновению новых трудностей и вызовов. В частности, еще более неотложным стал вопрос об обеспечении равновесия на глобальном и национальном уровнях между экономическими целями и задачами в социальной и трудовой областях. Мировой финансовый и экономический кризис 2008 года еще более усугубил связанные с глобализацией негативные явления и усилил необходимость в широкомасштабном применении Программы достойного труда.

13. В этом первом докладе, посвященном периодически обсуждаемым вопросам, рассматривается вклад, который политика в сфере занятости, как составная часть комплексного подхода к достойному труду, может внести в обеспечение социальной справедливости в целях справедливой глобализации. В нем исследуется всеобщее стремление женщин и мужчин трудиться в условиях свободы, равенства, безопасности и уважения человеческого достоинства и оцениваются возможности Организации удовлетворить эти чаяния при помощи различных имеющихся в ее распоряжении средств.

14. Метод осуществления, предусмотренный Декларацией о социальной справедливости, охватывает взаимодействие между государствами-членами (правительствами, организациями работодателей и работников), Международной конференцией труда, Административным советом и МБТ в отношении всестороннего использования комплексного подхода, основанного на обеспечении достойного труда, для решения проблем, связанных с формированием справедливой глобализации. Политика в сфере занятости играет центральную роль в достижении этой цели. В Декларации предусматривается, что применение такого подхода позволило бы Организации скорректировать свои институциональные методы.

15. При рассмотрении роли политики в сфере занятости, в докладе выделяются три области для принятия мер и управления:

- i) совершенствование многосторонних партнерств и диалога для более эффективного глобального управления в усилиях по оказанию содействия обеспечению социальной справедливости, справедливой глобализации и достойного труда;
- ii) повышение уровня разработки и реализации политики на национальном уровне, а также улучшение координации и сотрудничества между государствами-членами при помощи таких механизмов, как использование руководящих указаний МОТ, контрольная система за соблюдением норм, а также обмен опытом и

передовыми методами на основе усовершенствованных экспертных оценок политики в сфере занятости независимыми экспертами;

- iii) роль МБТ в обеспечении эффективности и результативности в обслуживании структур управления; оказании содействия развитию партнерских отношений с Организацией Объединенных Наций и многосторонней системой; оказании поддержки в применении норм; техническом сотрудничестве и предоставлении консультативных услуг; и сборе и совместном использовании информации.

16. Эти три области обсуждаются в этой вводной главе и во всем докладе.

## Формирование справедливой глобализации: вклад МОТ в Программу достойного труда

17. Хотя нынешняя эпоха глобализации является сравнительно недавним явлением, МОТ всегда была наделена исключительным даром предвидения в определении международных императивов в сфере занятости, которым должна следовать Организация. В 1919 году в Уставе МОТ борьба с безработицей была определена в качестве необходимого предварительного условия для обеспечения «социальной справедливости и всеобщего и прочного мира». В Филадельфийской декларации 1944 года оказание поддержки программам, направленным на достижение полной занятости и повышение жизненного уровня, было названо «торжественным обещанием» Организации.

18. В Декларации о социальной справедливости вновь подтверждено обязательство всех государств-членов Организации, направленное на «исполнение уставного мандата МОТ, в том числе благодаря ее нормам, а также на то, чтобы *превратить полную и продуктивную занятость и цели достойного труда в стержень экономической и социальной политики*» (выделено авторами доклада) – четко выраженный призыв со стороны государств-членов усилить роль МБТ и Организации в решении вопросов занятости.

19. Глобализация явилась одной из центральных проблем МОТ еще задолго до того, как этот термин стал широко использоваться. Уже в 1977 году Административный совет МБТ принял Трехстороннюю декларацию принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики, в то время как в Рекомендации 1984 года о политике в области занятости (дополнительные положения) (169) рассматривались вопросы, возникшие в связи с растущей взаимозависимостью в мировой экономике. В 1996 году политика в сфере занятости вновь обсуждалась на Международной конференции труда.

20. На протяжении 90-х годов МОТ была важным форумом для обсуждения социальных аспектов либерализации торговли. В 1995 году на Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам социального развития была вновь подчеркнута важность полной, продуктивной и свободно избираемой занятости для социального и экономического прогресса, сокращения масштабов бедности и социального сплочения, что существенно усилило роль МОТ в многосторонней системе. В 1998 году МКТ приняла Декларацию МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, установив минимальный уровень социального обеспечения в рамках основополагающих принципов и прав в сфере труда для всех государств-членов МОТ, а также обязательство по их «соблюдению, содействию применению и претворению в жизнь».

21. В 2002 году Генеральный директор МОТ созвал Всемирную комиссию по социальным аспектам глобализации, которая опубликовала в 2004 году авторитетный доклад: *Справедливая глобализация: создание возможностей для всех*. Этот доклад и связанные с ним последствия были всесторонне обсуждены на МКТ 2004 года, и многие из его рекомендаций были включены в Основы стратегической политики МОТ и



последующие программу и бюджеты. Среди основных рекомендаций этого доклада содержалось предложение о том, что достойный труд должен стать глобальной целью и что необходимо приложить значительные усилия с целью повышения степени согласованности политики в рамках того, чтобы было определено как функционирующая ниже своих возможностей многосторонняя система. Вопрос в отношении разработки надлежащего нового инструмента для укрепления потенциала государств-членов и Организации в целом обусловил принятие Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации.

22. С 2004 года взаимосвязанные концепции справедливой глобализации и достойного труда для всех получили широкую поддержку на самом высоком уровне, включая Генеральную Ассамблею Организации Объединенных Наций, а также многочисленных региональных организаций.<sup>5</sup> МОТ играет все более важную роль в международных органах по согласованию политики, в частности, в Экономическом и Социальном Совете Организации Объединенных Наций (ЭКОСОС) и в Координационном совете руководителей системы ООН (КСР).

23. Программа достойного труда также получила поддержку со стороны неправительственных участников. Около 400 представителей трехсторонних участников МОТ, международных и региональных организаций, организаций гражданского общества, исследовательских институтов, средств массовой информации и парламентов приняли участие в Форуме МОТ по вопросам достойного труда в целях справедливой глобализации, организованном правительством Португалии (Лиссабон, 31 октября-2 ноября 2007 г.). Взаимодействие на высоком уровне между трехсторонними участниками МОТ и другими игроками, заинтересованными и оказывающими поддержку в реализации Программы достойного труда, подтвердило значение МОТ как наиболее подходящего форума для обсуждения и решения глобальных вопросов, оказывающих влияние на сферу труда в эпоху несбалансированной глобализации.

24. Административный совет, в рамках своей Рабочей группы по социальным аспектам глобализации, регулярно обсуждает ключевые вопросы согласования политики зачастую на основе выступлений приглашенных ораторов. Среди лидеров многосторонней системы, которые принимают участие в обменах информацией и опытом с Административным советом, Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун; Генеральный директор ВТО Паскаль Лами; президент Всемирного Банка Роберт Зеллик; Директор-распорядитель МВФ Доминик Стросс-Кан; Генеральный секретарь ЮНКТАД Супачай Паничпакди и Директор-исполнитель ЮНЕП Ахим Штайнер.

## Глобальные меры МОТ в ответ на связанные с глобализацией негативные явления

25. С наступлением глобального финансового и экономического кризиса и кризиса в сфере занятости в 2008 году и с принятием Глобального пакта о рабочих местах 98-й (2009 г.) сессией МТК, участие МОТ в деятельности ООН и многосторонней системы еще более активизировалось. Конференция Организации Объединенных Наций по вопросу о мировом финансово-экономическом кризисе и его последствиях для

<sup>5</sup> «Мы решительно выступаем за справедливую глобализацию и преисполнены решимости сделать так, чтобы цели обеспечения полной и производительной занятости и достойной работы для всех, в том числе для женщин и молодежи, вошли в число центральных задач нашей соответствующей национальной и международной политики и стратегий национального развития, включая стратегии сокращения масштабов нищеты, в рамках усилий по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия». Организация Объединенных Наций: *Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года* (Нью-Йорк, A/60/L.1), п. 47.

развития (Нью-Йорк, июнь 2009 г.)<sup>6</sup> предложила «Международной организации труда представить Экономическому и Социальному Совету на его основной сессии в июле 2009 года «Глобальный трудовой пакт», который призван способствовать преодолению нынешнего кризиса на основе увеличения занятости с опорой на программу обеспечения достойной работы и обозначить контуры модели устойчивого роста».

26. Глобальный пакт о рабочих местах является практическим воплощением полномасштабной Программы достойного труда в ответ на кризис. Пакт содержит целый ряд антикризисных и восстановительных мер, что охватывает все четыре стратегические задачи МОТ. Это – не универсальное для всех решение, а портфель испытанных и апробированных вариантов в области политики, которые страны при поддержке региональных и международных организаций, могут принять для укрепления своих усилий по преодолению кризиса и содействовать восстановлению, одновременно способствуя формированию посткризисного мира, который характеризуется более справедливой и устойчивой глобализацией. Это – основа для разработки мер и политики, направленных на обеспечение соблюдения норм в сфере занятости, социальной защиты и труда, и оказания содействия процессам осуществления социального диалога.

27. Впоследствии ЭКОСОС принял резолюцию *Выход из кризиса: Глобальный трудовой пакт*, приветствовав принятие МОТ этого Пакта. Она призвала государства-члены поощрять и всесторонне использовать Глобальный пакт о рабочих местах в качестве общей основы, позволяющей каждой стране выработать программный документ с учетом своего положения и приоритетных задач. В резолюции содержалась просьба к фондам, программам и специализированным учреждениям Организации Объединенных Наций в своей политике и программах принимать во внимание Глобальный пакт о рабочих местах, а также рассмотреть возможность включения программных компонентов Пакта в деятельность системы координаторов-резидентов и страновых групп Организации Объединенных Наций. В ней также предлагалось международным финансовым учреждениям и другим соответствующим международным организациям включать в соответствии со своими мандатами программные элементы Глобального пакта о рабочих местах в свою деятельность. В ней признавалось, что осуществление рекомендаций и программных подходов Глобального пакта о рабочих местах требует рассмотрения вопросов финансирования и укрепления потенциала и что наименее развитым и развивающимся странам и странам с переходной экономикой, которые не имеют достаточных финансовых возможностей для выработки политики реагирования и восстановления, необходима особая поддержка. Эта резолюция завершалась просьбой к Генеральному секретарю представить Экономическому и Социальному Совету на его основной сессии 2010 года доклад о ходе осуществления настоящей резолюции.<sup>7</sup>

28. На своем заседании в январе 2010 года Исполнительный совет ПРООН принял решение продолжать уделять приоритетное внимание рекомендациям, содержащимся в Глобальном пакте о рабочих местах, в сотрудничестве с Международной организацией труда, в том числе его интеграции в осуществляемые им оперативные виды деятельности в соответствии со Стратегическим планом ПРООН на 2008-13 годы, а также и его включению в оперативные виды деятельности на страновом уровне посредством усиления межучрежденческого сотрудничества.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> ООН: *Итоговый документ Конференции по вопросу о мировом финансово-экономическом кризисе и его последствиях для развития*, Резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/63/303, принятая 13 июля 2009 г. (Нью-Йорк, 2009 г.).

<sup>7</sup> ЭКОСОС: *Выход из кризиса: Глобальный трудовой пакт: резолюция E/2009/L.24*, принятая 21 июля 2009 г. (Нью-Йорк).

<sup>8</sup> ПРООН/ЮНФПА: Исполнительный совет: *Программы обеспечения занятости в связи с мировым финансово-экономическим кризисом*, DP/2010/12 (Нью-Йорк, 2010 г.).

29. В рамках осуществляемых параллельно последующих мер, КСР принял девять Совместных антикризисных инициатив<sup>9</sup> в апреле 2009 года в качестве одного из средств координации усилий ООН по обеспечению единства действий в оказании помощи странам, а также попыток мирового сообщества по преодолению кризиса, ускорению процесса восстановления и обеспечения справедливой и всеохватывающей глобализации. Инициативы были разработаны Комитетом высокого уровня по вопросам планирования под председательством Генерального директора МБТ. Они включают в себя инициативы по стимулированию инвестиций в условиях долгосрочной экологической устойчивости; Глобальный пакт о рабочих местах – повышение уровня занятости, увеличение объема производства и инвестиций и повышение совокупного спроса, а также содействие обеспечению достойного труда для всех и минимального уровня социальной защиты, обеспечение доступа к основным социальным услугам и жилью, и расширение прав и возможностей и защиту бедных и уязвимых слоев населения. Среди целого ряда дальнейших шагов, страновым группам ООН было предложено предоставить быстрые и адекватные средства оперативной поддержки правительствам, проявляющим интерес к Совместным антикризисным инициативам.

30. К другим областям совместных усилий в рамках системы ООН относится работа по реализации Целей развития тысячелетия (ЦРТ). В соответствии с Целью 1 ЦРТ по искоренению крайней нищеты и голода, Задача 1 заключается в обеспечении полной и продуктивной занятости и достойного труда для всех, в том числе для женщин и молодежи. МОТ внесла вклад в подготовку Доклада ООН об осуществлении ЦРТ за 2009 год, который показал, что достижение многих ЦРТ находится под угрозой.<sup>10</sup> Кроме того, темой Второго Десятилетия Организации Объединенных Наций по борьбе за ликвидацию нищеты (2008-17 гг.) будет «Полная занятость и достойный труд для всех», которая будет рассмотрена на 65-й сессии Генеральной Ассамблеи в докладе Генерального секретаря.<sup>11</sup> Двадцать одно учреждение системы ООН участвовало в разработке системного плана действий, направленного на достижение большей согласованности и синергии в пределах имеющихся у них соответствующих возможностей и опыта, в поддержку национальных усилий по содействию занятости и достойному труду в целях искоренения нищеты.

31. Лондонский саммит Группы двадцати в апреле 2009 года предложил МОТ, в сотрудничестве с другими соответствующими организациями, программные меры в области занятости и социальной защиты, предпринятые с целью преодоления экономического спада, а также меры, которые необходимо предпринять в будущем. В связи с этой просьбой, Генеральный директор МОТ был приглашен на Питтсбургский саммит Группы двадцати и представил два документа, озаглавленных: «Защитим людей, стимулируя создание рабочих мест». Саммит принял Заявление лидеров,<sup>12</sup> в котором главы государств и правительств обязались «приступить к осуществлению рамочной программы, определяющей политику и направленность наших общих усилий по обеспечению мощного, устойчивого и сбалансированного глобального роста. Нам необходимо долговременное восстановление, которое создает качественные рабочие места, необходимые нашим людям».

<sup>9</sup> КСР: *Joint Crisis Initiative*, см. <http://hlcp.unsystemceb.org/JCI>.

<sup>10</sup> ООН: *Доклад об осуществлении ЦРТ за 2009 год* (Нью-Йорк, ООН), см.: [http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG\\_Report\\_2009\\_ENG.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2009_ENG.pdf).

<sup>11</sup> ООН: Второе Десятилетие Организации Объединенных Наций по борьбе за ликвидацию нищеты (2008-17 гг.), резолюция Генеральной Ассамблеи A/63/230, принятая 19 декабря 2009 г., см.: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/484/59/PDF/N0848459.pdf?OpenElement>.

<sup>12</sup> Питтсбургский саммит, 24-25 сентября 2009 г., см.: <http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm>.

32. В Заявлении был затронут целый ряд связанных с кризисом вопросов, определенных в качестве составных частей Рамочной программы по обеспечению мощного, устойчивого и сбалансированного глобального роста. Они включали подробные обязательства под заголовком «Превратим качественные рабочие места в основу восстановления»:

Мы обязуемся осуществлять планы восстановления, которые поддерживают концепцию достойного труда, помогают сохранить занятость и выдвигают на первый план рост числа рабочих мест. ... Для обеспечения того, чтобы этот рост приносил пользу широким слоям населения, мы должны осуществлять меры в соответствии с основополагающими принципами и правами МОТ в сфере труда. Мы согласны с тем, что существующие вызовы не служат оправданием для игнорирования или ослабления признанных в международном масштабе трудовых норм. ... Наша новая Рамочная программа по обеспечению мощного, устойчивого и сбалансированного глобального роста требует проведения структурных реформ с целью создания более инклюзивных рынков труда, проведения активной политики на рынке труда и разработки качественных образовательных и учебных программ. ... Мы обязуемся поддерживать энергичные усилия в области профессиональной подготовки в наших стратегиях роста и инвестициях. ... Мы признаем важность создания ориентированной на развитие занятости концепции будущего экономического роста. ... Мы также приветствуем принятую недавно МОТ Резолюцию «Выход из кризиса: Глобальный пакт о рабочих местах» и мы связываем наши страны обязательством принять ключевые элементы его общей основы в целях продвижения социальных аспектов глобализации. Международные учреждения должны учитывать нормы МОТ и цели Пакта о рабочих местах в своих анализах кризисных и посткризисных ситуаций и в процессах формирования политики ...

33. Ряд других международных совещаний в 2009 году поддержали роль МОТ в преодолении глобального кризиса в отношении рабочих мест. К ним относились Саммит Группы восьми в Аквиле; неформальная встреча глав государств-членов ЕС в Брюсселе в целях подготовки к Питтсбургскому саммиту; заседание трехсторонней Комиссии Африканского союза по социально-трудовым вопросам в Аддис-Абебе;<sup>13</sup> 16-я Межамериканская конференция министров труда Организации американских государств (ОАГ) в Буэнос-Айресе; и Форум Арабских государств по вопросам занятости в Бейруте, совместно созданный МОТ и Арабской организацией труда.

34. Как видно из этого краткого обзора, вклад МОТ в более эффективное глобальное управление в рамках усилий по оказанию содействия социальной справедливости, справедливой глобализации и достойного труда оказался не только значительным, но и возрастал за последние годы.

## Политика в сфере занятости на национальном уровне: механизмы координации и сотрудничества

35. Что касается второго и третьего аспектов управления применительно к занятости, то МОТ имеет четыре основных компонента: а) международные трудовые нормы; б) основы политики, заложенные Глобальной программой занятости Административного совета; в) процессы управления и обзора на Конференции и Административном совете; и д) развитие и совместное использование базы знаний, рекомендации по выработке политики и техническое сотрудничество.

---

<sup>13</sup> Declaration on the Implementation of the Global Jobs Pact in Africa, 29 сентября, Аддис-Абеба (предоставляется по запросу). После заседания Комиссии был проведен Африканский симпозиум по вопросам достойного труда, организованный президентом Буркина-Фасо Компаоре, на котором была доработана дорожная карта для осуществления Глобального пакта о рабочих местах в Африке.

## Международные трудовые нормы

36. В Конвенции 1964 года о политике в области занятости (122) выражается решимость государств-членов добиться полной, продуктивной и свободно избранной занятости. Будучи ратифицированной 101 государством-членом (по состоянию на январь 2010 г.), эта Конвенция по-прежнему является главным механизмом, направляющим подход Организации к координации политики и сотрудничеству на национальном уровне. В Рекомендации 1964 года о политике в области занятости (122) и Рекомендации 1984 года о политике в области занятости (дополнительные положения) (169) более подробно излагаются программные подходы по оказанию поддержки государствам-членам в их усилиях по разработке и осуществлению эффективных мер и программ в сфере занятости. Около 20 других актов, принятых МОТ в области повышения квалификации и развития предприятий, служб занятости, нетрудоспособности, трудового правоотношения и многонациональных предприятий, направляют информационно-пропагандистскую и техническую деятельность в этих областях. Эти акты составляют часть уникального подхода МОТ к занятости.

37. Международные трудовые нормы составляют силу МОТ во всех областях и являются ее уникальной особенностью в сфере занятости. Они формируются на основе трехстороннего обсуждения, отражая консенсус, достигнутый в отношении иногда различных озабоченностей, взглядов и приоритетов правительств, работников и работодателей. Их структура базируется на данных многочисленных исследований и опыте МБТ. А их осуществление оценивается системой контрольных органов МОТ и поддерживается постоянно предоставляемыми МБТ консультативными услугами и технической помощью.

38. Являясь частью системы контрольных органов МОТ, Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций осуществляет регулярный мониторинг осуществления государствами-членами ратифицированных и нератифицированных актов (статья 19 Устава). В докладе Комитета экспертов кратко обобщаются данные о ратификации и дается оценка политике и программам, которые проводят страны для их осуществления.<sup>14</sup> Это является важным элементом процесса самоуправления Организации. Осуществление контроля за представлением отчетных докладов ратифицирующими государствами в соответствии со статьей 22 Устава также является сферой деятельности, которая характерна только для МОТ в том смысле, что она максимально использует правовые обязательства по осуществлению положений конвенций. Это является решающим компонентом в основанном на соблюдении прав подходе к занятости и развитию, что может также привести к выявлению проблемных областей для оказания практической технической помощи.

39. Общие обзоры выявляют проблемы в области применения норм, а, значит, приоритеты для оказания помощи со стороны МБТ. Общий обзор 2010 года, согласно первому докладу о периодически обсуждаемых вопросах по проблемам занятости, охватывает шесть ключевых связанных с занятостью норм: Конвенцию 1964 года о политике в области занятости (122), Конвенцию 1975 года о развитии людских ресурсов (142), Конвенцию 1948 года об организации службы занятости (88), Конвенцию 1997 года о частных агентствах занятости (181), Рекомендацию 1998 года о создании рабочих мест на малых и средних предприятиях (189) и Рекомендацию 2002 года о

<sup>14</sup> Комитет экспертов состоит из 20 юристов, назначаемых Административным советом на трехлетний срок. Их состав отражает разнообразие Организации с точки зрения географических регионов, правовых систем и культур. Комитет ежегодно собирается в ноябре, и его доклад содержит комментарии в отношении соблюдения государствами-членами своих уставных обязательств и данные, полученные в результате проведения Общего обзора. Шесть норм, включенные в Общий обзор 2010 г., были отобраны Административным советом в ноябре 2008 г.

содействии развитию кооперативов (193). Опыт стран в осуществлении этих норм кратко изложен в тематических главах настоящего доклада.

40. Комитет экспертов отмечает, что несмотря на изменение моделей экономической политики 80-х и 90-х годов, «... почти все страны привержены цели повышения уровня продуктивной занятости».<sup>15</sup> Это отражается в ссылках на создание занятости в их конституциях и в их законодательстве по социально-трудовым вопросам; принятии специальных законов; и в их ключевых программных документах. Страны все чаще разрабатывают и принимают национальную политику обеспечения занятости, объединяющую различные меры, программы и учреждения, что влияет на спрос и предложение рабочей силы и на функционирование рынков труда. В главе 3 будет проведен обзор этих изменений.

## Глобальная программа занятости

41. Глобальная программа занятости (ГПЗ), принятая Административным советом в 2003 году, содержит базовые концептуальные рамки политики МОТ в сфере занятости. В ней предусматривается комплексный подход, основанный на принятии мер по регулированию спроса и предложения, макро- и микроуровней и количества рабочих мест и качества занятости. В ней также подчеркивается необходимость сосредоточения усилий на мужчинах и женщинах, подверженных риску маргинализации и исключения из трудовой жизни, и содержится призыв проводить политику, которая может содействовать большей справедливости путем недопущения дискриминации на рынках труда.

42. ГПЗ нацелена на превращение занятости в центральный элемент национальной экономической и социальной политики и международных стратегиях развития. Она направлена на содействие достойной занятости, в которой международные трудовые нормы и основополагающие права работников неразрывно связаны с созданием рабочих мест, стимулируя при этом рост занятости и качество труда. Стратегия внедрения ГПЗ была принята в 2006 году в попытке сделать ее в большей степени непосредственно применимой к процессу разработки и реализации национальной политики обеспечения занятости. В главе 3 Глобальная программа занятости будет обсуждена более подробно.

## Управление и обзор

43. МОТ имеет в своем распоряжении два важных механизма для проведения обзора политики в сфере занятости: Общие обзоры по вопросам занятости в рамках системы контрольных органов МОТ; и регулярные обзоры Комитетом Административного совета по занятости и социальной политике (Комитет ЗСП). Этот Комитет несет основную ответственность в области управления в отношении программной деятельности МБТ по вопросам занятости. Его роль включает разработку политики и обзор мер и программ государств-членов в сфере занятости. В главе 3 утверждается, что существуют значительные возможности для совершенствования процессов управления и независимого обзора экспертами по проблематике занятости в МОТ.

44. На своей сессии в ноябре 2007 года Комитет ЗСП оценил полученные на сегодняшний день результаты применения новой стратегии внедрения Глобальной программы занятости, оценив прогресс и достижения, пробелы в процессе имплементации и предлагаемые меры по их заполнению.<sup>16</sup> Как отмечается в приложении к главе 3, «в оценочном листе ГПЗ» определены ключевые вызовы на национальном уровне в

---

<sup>15</sup> МБТ: Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций, Доклад III (Часть 1А), МКТ, 99-я сессия, Женева, 2010 г.

<sup>16</sup> МБТ: *Overview of the Global Employment Agenda implementation*, Административный совет, 300-я сессия, Женева, ноябрь 2007 г., GB.300/ESP/2.

отношении приспособления ГПЗ к различным национальным ситуациям; слабая координация политики между министерствами труда, финансов и экономики по вопросам занятости; и необходимость усиления методов мониторинга и оценки.

45. Поскольку гендерные аспекты являются центральными в связанной с занятостью деятельности МБТ, была принята Стратегия достижения гендерного равенства в целях осуществления Плана действий МОТ по вопросам гендерного равенства на 2008-09 годы для обеспечения того, чтобы гендерный анализ и планирование были полностью интегрированы во все виды технической деятельности, касающейся мер и программ в сфере занятости.<sup>17</sup>

46. Наряду с принятием стратегии внедрения Глобальной программы занятости (март 2006 г.), Комитет ЗСП принял решение организовать свою работу в соответствии с тремя группами вопросов: разработка политики, оценка программ и обзор странового опыта. В марте 2009 года Комитет ЗСП провел обзор основных стратегических направлений Декларации о социальной справедливости,<sup>18</sup> как это кратко излагается в таблице 1.1, и их возможных последствий для работы МБТ в качестве руководящих указаний и для подготовки доклада 2010 года о периодически обсуждаемых вопросах.

**Таблица 1.1. Декларация 2008 года о социальной справедливости: Основные стратегические направления осуществляемой МБТ деятельности в сфере занятости**

Тема	Ссылка на Декларацию о социальной справедливости
1. Углубление понимания различных реалий и потребностей трехсторонних участников и более эффективное реагирование на них, используя все имеющиеся в его распоряжении виды деятельности	II A) i) Дополнение II B) i)
2. Содействие обмену знаниями и пониманию синергии между стратегическими задачами, которые «неразрывно связаны между собой, взаимозависимы и взаимодополняемы» (IIMS/HCBB)	I B); II A) iii) Дополнение II A) iv)
3. Совершенствование методов оценки воздействия предпринимаемых МБТ мер	II A); II B) ii) Дополнение II B); C) iii)
4. Укрепление и совершенствование технического сотрудничества и консультативных служб	II A) ii)
5. Оказание помощи государствам-членам, которые стремятся общими усилиями содействовать решению стратегических задач в рамках двусторонних и многосторонних соглашений	II A) iv)
6. Создание новых партнерств с негосударственными и другими экономическими субъектами, такими как МНК и профсоюзы, действующие на глобальном отраслевом уровне	II A) v)
7. Анализ ситуации в отношении ратификации или исполнения актов МОТ	II B) iii) Дополнение II A) iv)
8. Повышение эффективности внутрисистемного управления в рамках осуществления стратегической задачи в сфере занятости	II A); Дополнение II A)

<sup>17</sup> МБТ: *Strategy for Gender Mainstreaming in the Employment Sector for the implementation of the ILO Action Plan for Gender Equality 2008-09* (Женева, 2009 г.), см.: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_103610.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_103610.pdf).

<sup>18</sup> МБТ: *Impact of the Social Justice Declaration on the implementation strategy of the Global Employment Agenda*, Административный совет, 304-я сессия, Женева, март 2009 г., GB.304/ESP/1.

## Развитие и совместное использование базы знаний, рекомендации по выработке политики, техническое сотрудничество, страновые программы

47. Декларация о социальной справедливости значительно укрепляет потенциал Организации в плане более глубокого понимания и потребностей и реалий трехсторонних участников и более эффективного реагирования на них. Как же тогда сформулировать эти потребности?

48. Потребности трехсторонних участников выражаются на глобальном, региональном и страновом уровнях. Как отмечалось выше, на глобальном уровне эти потребности озвучиваются в ходе обсуждения на МКТ, а также в запросах, сделанных различными комитетами Административного совета.

49. На региональном уровне, региональные совещания МОТ обсуждают программы стран восточного и западного полушарий, которые отражают основные потребности стран в разбивке по каждому региону. В информационно-аналитических докладах, подготавливаемых для этих трехсторонних совещаний, обсуждаются ход реализации, результаты и итоги осуществления мер, предпринимаемых трехсторонними участниками и МБТ. Кроме того, они также информируют трехсторонних участников об актуальных вопросах в сфере труда и занятости, имеющих отношение к странам региона; они предоставляют данные, сообщают о ярких примерах и подготавливают рекомендации в области политики. Заключение региональных совещаний является конкретным примером того, как трехсторонние участники озвучивают свои требования.

50. Благодаря проведению обзора основных поднятых вопросов в сфере занятости и трехсторонних согласованных заключений, сформулированных на самом последнем раунде региональных совещаний,<sup>19</sup> проблема занятости молодежи становится одним из главных приоритетов, за которой следует вопрос о путях преодоления последствий глобализации для занятости. Отраслевая политика также становится одним из приоритетов, определяя секторы с высоким потенциалом роста занятости, а также стратегии, которые устраняют барьеры на пути реализации потенциала в отношении создания большего числа качественных рабочих мест. Другие темы в разбивке по регионам излагаются в таблице 1.2.

51. Становые программы достойного труда являются основным средством выражения потребностей трехсторонних участников на национальном уровне, а также удовлетворения этих потребностей. Как правило, они объединяют программы обеспечения занятости с национальными планами развития, ЦРТ, стратегиями сокращения масштабов бедности (ССБ) и страновыми стратегиями занятости.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Лиссабон, 2009 г.; Аддис-Абеба, 2007 г.; Бразилиа, 2006 г.; Пусан, 2006 г. и Будапешт, 2005 г.

<sup>20</sup> Процедуры МБТ в отношении гарантии качества в СПДТ охватывает некоторые из вызовов, существующих для этого метода определения спроса на деятельность МБТ, такие как формирование ожиданий, как для трехсторонних участников, так и для МБТ, и включение мандатов МОТ в области социального диалога и гендерного равенства во все аспекты деятельности. Трудности также возникли в определении количественных и ограниченных по срокам целей в соответствии с методами управления, ориентированного на результаты. Может возникнуть соблазн использовать число созданных рабочих мест или снижение уровня безработицы в качестве одной из целей, но изменение в этих показателях зависит от многих факторов, не контролируемых участвующими сторонами. Зато показатели программ, как правило, определяются с точки зрения повышения степени информированности трехсторонних участников о вариантах в области политики и передовых методах (и при каких условиях) и с точки зрения создания их потенциала в разработке, осуществлении, мониторинге и оценке политики.



**Таблица 1.2. Краткий обзор приоритетов трехсторонних участников для оказания поддержки со стороны МБТ, в разбивке по регионам**

<b>Африка</b>	<b>Северная и Южная Америка</b>	<b>Арабские государства</b>	<b>Азиатско-Тихоокеанский регион</b>	<b>Европа</b>
Национальные политика и стратегии в сфере занятости	Занятость молодежи	Национальная политика в сфере занятости, основанная на ГПЗ	Национальная политика в сфере занятости, основанная на ГПЗ	Национальные стратегии занятости
Развитие малых предприятий и кооперативов	Развитие микро- и малых предприятий	Развитие малых и средних предприятий	Производительность и конкурентоспособность	Активная политика на рынке труда и службы занятости
Инвестиционные программы по обеспечению трудоинтенсивной занятости	Модернизация неформальной экономики	Системы информации о рынке труда	Системы информации о рынке труда	Занятость молодежи
Микрофинансирование	Развитие занятости в сельских районах и на местах	Профессиональная подготовка работников	Занятость и социальное обеспечение в неформальной экономике	Сокращение масштабов неформальной экономики
Повышение квалификации	Профессионально-техническое обучение	Производительность	Подходы к созданию инфраструктуры, основанные на трудоинтенсивной занятости и местном развитии	Программы переподготовки
Системы информации о рынке труда	Службы занятости		Навыки и возможности трудоустройства	Системы информации о рынке труда
Занятость молодежи	Зарплата и вознаграждение за труд		«Зеленые» рабочие места	Обучение предпринимательской деятельности
Предпринимательская деятельность женщин				Занятость женщин

## Глобальный пакт о рабочих местах и его осуществление

52. Глобальный пакт о рабочих местах, принятый Международной конференцией труда в июне 2009 года, содержит комплекс мер по оказанию содействия созданию рабочих мест, обеспечению защиты людей и изменению баланса мер в соответствии с процессом более устойчивого и инклюзивного роста и более справедливой глобализацией.

53. С момента начала кризиса МБТ оказывает поддержку государствам-членам, по их просьбе, в реализации их антикризисных и восстановительных мер. Эта поддержка организуется в рамках мер антикризисной политики, запрашиваемых государствами-членами и занимающих приоритетное место в страновых программах достойного труда. Это охватывает все области Программы достойного труда: социальную защиту, трудовые нормы и социальный диалог.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> МБТ: *Follow-up to the Conference debate and decisions on the economic and employment crisis: Strategy to give effect to the Global Jobs Pact*, Административный совет, 306-я сессия, Женева, ноябрь 2009 г., GB.306/3/1.

54. Поскольку воздействие кризиса на рынках труда усилилось во второй половине 2009 года, ряд государств-членов обратились к МБТ с просьбой об оказании помощи в разработке более интегрированного комплекса антикризисных и восстановительных мер, основанных на использовании портфеля мероприятий по реализации Глобального пакта о рабочих местах. Это открыло возможность для разработки так называемых «национальных пактов о рабочих местах», если правительство и социальные партнеры того пожелают.

55. В связи с растущим спросом на оказание помощи, Генеральный директор МБТ провел в ноябре 2009 года ряд специальных мероприятий в рамках МБТ с целью активизации согласованной и скоординированной в масштабах МБТ деятельности по реализации всех четырех стратегических задач и решению сквозных проблем гендерного равенства и недискриминации в целях принятия последующих мер по претворению в жизнь Глобального пакта о рабочих местах. Цель этих мероприятий заключается в укреплении потенциала МБТ в отношении предоставления всеобъемлющей помощи трехсторонним участникам, в частности, на страновом уровне.<sup>22</sup>

56. Глобальный пакт о рабочих местах и специальные мероприятия МБТ представляют собой пример конкретного применения принципа, содержащегося в Декларации о социальной справедливости, о том, что четыре стратегические задачи «неразрывно связаны между собой, взаимозависимы и взаимодополняемы».

---

<sup>22</sup> Устное представление и обсуждение при участии шести координаторов было проведено Комитетом ЗСП на сессии Административного совета в марте 2010 г.

## Глава 2

---

### Тенденции и вызовы в сфере занятости

57. Глобальная экономика пережила непродолжительную рецессию в 2001 году, после чего наступил период относительно устойчивого роста, продолжавшийся с 2002 по 2007 годы, когда в ряде стран происходило значительное повышение уровня жизни, создание рабочих мест и сокращение масштабов бедности. Однако даже такой динамичный рост на глобальном уровне не сопровождался соответствующим ростом занятости и сокращением дефицита достойного труда. Задолго до наступления финансового и экономического кризиса 2008-09 годов МОТ постоянно указывала на сохраняющийся дефицит достойного труда, выражающийся в виде безработицы, существования «работающей бедноты», занятости в неформальном секторе и других показателях.<sup>1</sup> Количественные данные были достаточно значительными, чтобы этот период можно было назвать «кризисом до кризиса».

58. В этой главе приводится краткий обзор основных тенденций этого «кризиса до кризиса», основанный на предыдущей и периодически повторяющейся деятельности МБТ по выявлению тенденций в сфере занятости и их периодическому уточнению. Однако прежде чем приступить к обзору долгосрочных перспектив роста и тенденций в сфере занятости, а также обусловленных ими вызовов – в порядке подготовки к изложению последующих тематических глав – здесь будет показано, чем обернулся наиболее серьезный за несколько последних десятилетий экономический спад и в чем заключаются политические меры в ответ на этот прямой вызов.

### Глобальный экономический спад 2008 года и ответные меры в области политики

59. Кризис привел к суровым последствиям на рынке труда, несмотря на беспрецедентный уровень государственного вмешательства. Последние данные, приведенные в докладе МБТ «Эконометрические модели определения тенденций», свидетельствуют о начале пока еще неустойчивого экономического восстановления с затяжными последствиями того ущерба, который понесли рынки труда во всем мире.

60. Одним из основных элементов политики реагирования на кризис было резкое повышение потребительского спроса и инъекции ликвидности в глобальную экономику. По оценкам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в 19 обследованных странах – членах ОЭСР средний показатель воздействия на занятость в 2010 году будет находиться в пределах от 0,8 до 1,4% или от 3,2 до 5,5 млн. рабочих мест, как сохраненных, так и созданных. В отношении стран Группы двадцати МОТ прогнозировал несколько более серьезные последствия для занятости: от 7 до 11 млн. рабочих мест, созданных или сохраненных в 2009 году. Это эквивалентно

---

<sup>1</sup> См., в частности, *Достойный труд: Некоторые стратегические вызовы на будущее*, Доклад Генерального директора, МКТ, 97-я сессия, Женева, 2008 г.

показателям в пределах от 29 до 43% общей численности безработных в странах Группы двадцати. Иными словами, меры и усилия финансового стимулирования для поддержки глобальных потоков капитала возымели воздействие; без них уровень безработицы в этих странах был бы гораздо выше.<sup>2</sup>

61. Ответные меры в области налогово-бюджетной политики, как бы полезны и необходимы они ни были, не могут в полной мере смягчить падение производства, не говоря о последствиях в сфере занятости и на рынке труда. Отчасти это объясняется тем, что последствия сокращения объема частных инвестиций и потребительского спроса значительно превышают воздействие мер финансового стимулирования. Поэтому устойчивый экономический подъем может произойти только при условии устойчивого восстановления потребительского спроса и объема частных капиталовложений. Существуют также очевидные ограничения в области погашения государственной задолженности.

62. Правительства также предпринимали ответные действия, включающие широкий диапазон программных мер в сфере занятости и социальной защиты, получивших поддержку в рамках инициатив по проведению социального диалога. По просьбе стран Группы двадцати, МОТ провела исследование новых мер противодействия кризису в период со середины 2008 года до середины 2009 года.<sup>3</sup> В обзоре были охвачены 54 страны, включая все страны Группы двадцати и страны – члены ОЭСР, в отношении 32 программных мер. На таблице 2.1 показана периодичность принятия мер, объявленных странами, включенными в выборку.

63. Осуществление инвестиций в инфраструктуру является наиболее широко распространенной ответной мерой. Около 90% из 54 обследованных МОТ стран сообщили об использовании инвестиций в инфраструктуру в качестве одной из программных мер, причем одна треть из них опиралась на четко выраженные критерии создания новых рабочих мест. Эта мера может иметь наиболее сильный мультипликационный эффект из всех других мер и заложить основу для будущего экономического роста. Несомненно, решающее значение имеет быстрое осуществление этих мер, чтобы добиться максимального эффекта в самый необходимый момент.

64. Финансовая поддержка предприятий посредством облегчения доступа к кредитам, субсидиям и налоговым льготам – вторая наиболее важная категория мер, применявшаяся в каждой третьей из четырех стран, охваченных в обследовании. Эти меры носят самый разнообразный характер: от реструктуризации задолженности, рекапитализации банков и систем государственных гарантий до агрессивной кредитной экспансии государственных банков – все они обычно ориентированы на малые и средние предприятия (МСП).

65. Эти два комплекса мер направлены, главным образом, на расширение совокупного спроса и, следовательно, на повышение спроса на рабочую силу. Это – не стандартный комплект инструментальных средств со стороны предложения, определяемый как активная и пассивная политика на рынке труда посредством организации профессиональной подготовки и мобилизации усилий, а гораздо более широкий пакет мер с особым акцентом на повышение спроса. Такой подход вполне оправдан и отражает признание правительствами того, что основным вопросом в условиях нынешнего экономического спада является отсутствие спроса.

---

<sup>2</sup> МБТ: *Защитим людей, стимулируя создание рабочих мест: Обзор страновых мер по проведению политики в сфере занятости и социальной защите в ответ на глобальный экономический кризис*, доклад МОТ, представленный саммиту лидеров Группы двадцати, Питтсбург, 24-25 сентября 2009 г. (Женева, 2009 г.).

<sup>3</sup> Там же.

**Таблица 2.1. Периодичность антикризисных мер в странах выборки в период со середины 2008 года до середины 2009 года**

<b>1. Стимулирование спроса на рабочую силу</b>	<b>(в %)</b>	<b>2. Поддержка лиц, ищущих работу, рабочих мест и безработных</b>	<b>(в %)</b>
Дополнительные бюджетные расходы на инфраструктуру	87,0	Дополнительные меры в сфере подготовки	63,0
– с критериями занятости	33,3	Усиление потенциала государственных служб занятости	46,3
– с критериями экологической безопасности	29,6	Новые меры для трудовых мигрантов	27,8
Занятость в государственном секторе	24,1	Сокращение продолжительности рабочего времени	27,8
Новые или расширенные целевые программы трудоустройства	51,9	Частичная безработица в сочетании с подготовкой и работа неполный рабочий день	27,8
Доступ МСП к кредитам	74,1	Снижение заработной платы	14,8
Доступ МСП к государственным открытым торгам	9,3	Расширение охвата пособиями по безработице	31,5
Субсидии и налоговые льготы для МСП	77,8	Дополнительные меры социальной помощи и защиты	33,3
<b>3. Расширение систем социального обеспечения и укрепление продовольственной безопасности</b>		<b>4. Социальный диалог и права в сфере труда</b>	
Снижение налогов по социальному обеспечению	29,6	Консультации по антикризисным мерам	59,3
Дополнительные безвозмездные социальные выплаты	53,7	Соглашения на национальном уровне	35,2
Расширение доступа к пособиям по болезни	37,0	Соглашения на отраслевом уровне	11,1
Изменения в пенсиях по старости	44,4	Дополнительные меры борьбы с торговлей рабочей силой	3,7
Изменения в размерах минимальной зарплаты	33,3	Дополнительные меры борьбы с детским трудом	3,7
Новые меры защиты для трудовых мигрантов	14,8	Изменения в трудовом законодательстве	22,2
Введение субсидий на продукты питания	16,7	Укрепление потенциала систем регулирования вопросов труда/инспекции труда	13,0
Новые меры поддержки сельского хозяйства	22,2		

Источник: Обзор МОТ, 2009 г.

66. Тремя следующими наиболее часто применяемыми мерами явились осуществление программ профессиональной подготовки, проведение консультаций с участием организаций работодателей и работников и предоставление социальной защиты в форме безвозмездных социальных выплат.

67. Между странами наблюдаются значительные различия в характере ответных мер (см. таблицу 2.2):

- страны с низкими и средними доходами, в среднем чаще предпочитали меры по расширению сферы охвата систем социальной защиты, чем меры по поддержке рынка труда;

- напротив, сочетание политических мер в странах с высокими доходами в большей степени было сосредоточено на стимулировании спроса на рабочую силу посредством применения налоговых стимулов и проведения политики на рынке труда;
- страны с низкими доходами предпринимали меньше политических инициатив, чем страны со средними и высокими доходами, что указывает, в частности, на ограниченность ресурсов и потенциала.

**Таблица 2.2. Среднее количество мер в разбивке по категориям и группам стран по уровню доходов**

Выборка стран по уровням дохода	Стимулирование спроса на рабочую силу	Поддержка лиц, ищущих работу, рабочих мест и безработных	Разъяснение систем социальной защиты и укрепление продовольственной безопасности	Социальный диалог и права в сфере труда	Всего
С низкими доходами (10)	2,9	1,2	2,3	0,8	7,2
С доходами ниже среднего (10)	3,8	2,3	3,2	1,4	10,7
С доходами выше среднего (17)	3,9	2,9	2,5	1,6	10,9
С высокими доходами (17)	4,4	3,7	2,3	1,8	12,2
В среднем	3,8	2,5	2,6	1,4	10,3

Источник: Обзор МОТ, 2009 г.

68. Многие страны, особенно в Азии и Латинской Америке, извлекли уроки из предыдущих финансовых кризисов и оказались относительно хорошо подготовленными к тому, чтобы отреагировать на это потрясение. Те страны, которые достигли более устойчивого финансового положения, более низкой инфляции, менее высокой внешней задолженности, более значительного объема ресурсов и более широкого охвата системами социальной защиты, оказались более жизнеспособными и лучше подготовленными к принятию мер быстрого реагирования.

69. Другой важный момент заключается в том, что многие страны переориентировали и расширили существующие программы на основе созданного институционального и технического потенциала. Это также означает, что страны с более развитыми институтами имели больше возможностей для принятия ответных мер и расширения своих программ.

## Программные антикризисные меры МОТ на национальном уровне

70. Как указывалось в предыдущем разделе, ответные меры в связи с кризисом со стороны трехсторонних участников были довольно энергичными. МБТ оказывало существенную поддержку трехсторонним участникам на различных уровнях: на страновом – в соответствии с конкретными запросами;<sup>4</sup> на региональном – в проведении консультаций по вопросам политики и осуществлении деятельности по наращиванию потенциала; и на глобальном уровне – в установлении взаимодействия с Организацией Объединенных Наций и другими многосторонними учреждениями, а также со

<sup>4</sup> Например, в Бангладеш, Камбодже, Китае, Индии, Индонезии, Пакистане, на Филиппинах и во Вьетнаме были проведены быстрые оценки ситуации в этих странах. См. также: [www.ilo.org/asia/whatwedo/events/lang\\_en/WCMS\\_101739/index.htm](http://www.ilo.org/asia/whatwedo/events/lang_en/WCMS_101739/index.htm).

странами Группы двадцати.<sup>5</sup> Состоялся также целый ряд диалогов в рамках Административного совета МБТ на основе исследовательских материалов и с участием МБТ.<sup>6</sup> Опираясь на все эти различные виды деятельности и итоги дискуссий, МКТ в июне 2009 года приняла документ, озаглавленный *Выход из кризиса: Глобальный пакт о рабочих местах*.

71. Правительства, организации работников и работодателей взяли на себя обязательство работать вместе, чтобы способствовать успешной реализации Глобального пакта о рабочих местах, а МБТ – оказать помощь трехсторонним участникам, которые обращаются за поддержкой в его осуществлении. В дополнение к государственной антикризисной политике, принятой правительствами, как показано в таблице 2.1, организации работодателей и работников в ответ на кризис начали участвовать в социальном диалоге с правительствами. Международная организация работодателей (МОР) опубликовала принятое незадолго до этого, в июне 2009 года, *Руководство для работодателей по вопросам Глобального пакта о рабочих местах*. Аналогичным образом, в августе 2009 года Международная конфедерация профсоюзов (МКП) выпустила циркуляр для всех организаций-членов, а Федерация глобальных профсоюзов (ФГП) и Консультативный комитет ОЭСР по вопросам деятельности профсоюзов (ТИАС) оказывают консультативные услуги по применению различных положений Пакта и проведению соответствующей информационно-пропагандистской работы.

72. Что касается МБТ, то в ноябре 2009 года на рассмотрение Административного совета был представлен доклад о стратегии МБТ по претворению в жизнь Глобального пакта о рабочих местах.<sup>7</sup> 6 ноября 2009 года Генеральный директор объявил о «Специальных соглашениях в рамках МБТ по оказанию поддержки трехсторонним участникам в реализации Глобального пакта о рабочих местах». Эти соглашения вводят в действие четко определенный набор временных координационных и управленческих механизмов для расширения возможностей МБТ по оказанию помощи трехсторонним участникам в реализации Пакта. Эти соглашения включают целый ряд мероприятий: от проведения исследований по вопросам мобилизации ресурсов, совершенствования рекомендаций по выработке политики и улучшения технического сотрудничества с государствами-членами, желающими применять Пакт на основе комплексного подхода, включая получение результатов для процесса обсуждений в рамках Группы двадцати.

## Экономический прогноз к началу 2010 года

73. Несмотря на признаки стабилизации и начала восстановления мировой экономики, наблюдавшиеся в течение 2009 года, МОТ постоянно подчеркивала, что:

- прогнозы по-прежнему являются неустойчивыми;

<sup>5</sup> См. описание в главе 1.

<sup>6</sup> Например, МБТ: *The financial and economic crisis: A Decent Work response*, Административный совет, 304-я сессия, Женева, март 2009 г., GB.304/ESP/2. Впоследствии этот документ был опубликован как: МИСТИ/МБТ: *The financial and economic crisis: A decent work response* (Женева, 2009 г.); МБТ: *Глобальные тенденции занятости*, январь 2009 г., (Женева, 2009 г.), содержащий сценарии роста безработицы и воздействия кризиса на рабочую бедноту и незащищенную занятость; МБТ: *Global employment trends for women*, март 2009 г., (Женева, 2009 г.); и МБТ: *Global employment trends update*, май 2009 г. (Женева, 2009 г.), являющийся обновленным вариантом январского издания с учетом пересмотренных в сторону понижения прогнозов экономического роста и последних опубликованных данных по национальным рынкам труда.

<sup>7</sup> МБТ: *Follow-up to the Conference debate and decisions on the economic, and employment crisis: Strategy to give effect to the Global Jobs Global Jobs Pact*, Административный совет, 306-я сессия, Женева, ноябрь 2009 г., GB.306/3/1.

- ❑ возвращение к прежнему уровню безработицы потребует много времени – это центральное послание Глобального пакта о рабочих местах, которое МОТ надеется претворить в жизнь;
- ❑ не следует преждевременно отказываться от мер финансового стимулирования; и
- ❑ в течение периода восстановления экономики следует активизировать усилия по совершенствованию мер финансового стимулирования, чтобы на реализацию эффективных стратегий в сфере занятости и социальной защиты можно было направить достаточный объем средств, сэкономленных путем сокращения расходов.

74. Один из основных доводов в пользу того, что восстановление экономики будет происходить не быстрыми, а медленными темпами и носить затяжной характер, заключается в том, что в торгово-промышленном секторе и в секторе домашних хозяйств в США и других крупнейших развитых странах существует высокий уровень задолженности; в этих секторах произошла потеря материальных ценностей в огромных масштабах. Для того чтобы восстановить баланс активов банков и домашних хозяйств в странах с наиболее высоким уровнем потребительского и жилищного кредитования, потребуется время.<sup>8</sup> Более того, опыт Японии 90-х годов показывает, что этот период может оказаться весьма продолжительным.<sup>9</sup> К концу 2009 года и до настоящего времени не наблюдалось никаких признаков самостоятельного экономического восстановления. Там, где экономический рост имел место, он происходил исключительно благодаря принятию правительствами стимулирующих мер, и в этом заключается основное соображение, согласно которому правительства должны продолжать усилия по стимулированию совокупного спроса.

75. Хотя многими странами предпринимаются энергичные антикризисные меры, повышение осведомленности о Глобальном пакте о рабочих местах и его применение будут способствовать экономическому восстановлению и выработке посткризисных стратегий, имеющих более комплексный и сбалансированный характер по сравнению со стратегиями докризисного периода.

76. Если какая-либо из целей Пакта и выделяется на фоне всех других, то она заключается в том, чтобы сократить отставание в восстановлении рынка труда. МОТ предлагает свою помощь государствам-членам и социальным партнерам, желающим применять положения Пакта. Государства-члены должны, в свою очередь, увязать Глобальный пакт о рабочих местах с собственными национальными мерами.<sup>10</sup>

## Долгосрочный рост и тенденции в сфере занятости

77. В период с 2000 по 2007 годы общемировой показатель ВВП увеличивался на 4,4% в год, значительно превышая годовые темпы глобального роста, составлявшие 3,1% в период с 1990 по 2000 годы. Высокие темпы роста накануне кризиса 2008 года были обусловлены в значительной степени необеспеченным потребительским бумом в Соединенных Штатах Америки, а также исторически беспрецедентным экономическим ростом в странах с формирующейся экономикой и в развивающихся странах – около 7% в период с 2002 по 2007 годы. Глобальные модели роста определялись

---

<sup>8</sup> МБФ: Издание *Перспективы мировой экономики*, публикует данные по этому вопросу с 2008 г.

<sup>9</sup> R. Koo: *The Holy Grail of macroeconomics: Lessons from Japan's great recession* (Чичестер, John Wiley and Sons, 2009).

<sup>10</sup> МБТ: *The Global Jobs Pact: Policy coherence and international coordination*, Административный совет, 306-я сессия, Женева, ноябрь 2009 г., GB.306/WP/SDG/1.



такими терминами, как «разрыв связей», при этом более многополярные источники мирового экономического роста не обязательно ассоциировались с развитыми странами.

78. Этот период экономического роста сопровождался ростом занятости в большинстве регионов. В период с начала 90-х годов по 2007 год уровень занятости в мире вырос приблизительно на 30%.

79. Однако, как убедительно показали недавние события, накапливавшийся с течением времени устойчивый глобальный дисбаланс создал условия для быстрого роста мировой экономики, который был основан на поддержании высокого уровня потребительского кредитования в Соединенных Штатах Америки, что обеспечивало двузначные цифры роста в странах с низким уровнем потребления и высокими показателями объема экспорта, типичным примером которых является Китай; это неустойчивое сочетание развалилось впечатляющим образом в 2008 году.

80. Быстрый рост ВВП в некоторых развивающихся странах в докризисный период был основан на экспорте полезных ископаемых с низким уровнем внутренней добавленной стоимости и на резком повышении мировых цен на них, обусловленном внешними причинами. Для кого-то это было манной небесной, но такая ситуация пагубно отразилась на развитии экспорта продукции обрабатывающей промышленности и осуществлении давно назревших структурных преобразований, необходимых для создания продуктивной и устойчивой занятости и, в итоге, для экономического развития.<sup>11</sup>

81. Регионы и страны с излишками накоплений осуществляют капиталовложения в странах с дефицитом накоплений путем переливания чистого капитала. Страны с переходной экономикой и страны к югу от Сахары, испытывающие дефицит накоплений, удовлетворяют свои финансовые потребности за счет притока средств из международных рынков капитала в размере, соответственно, 8% ВВП и 6% ВВП, а также за счет прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в размере, соответственно, 5% ВВП и 3,4% ВВП, соответственно. Потоки частного капитала в развивающиеся страны достигли в случае ПИИ 1,2 трлн. долл. США в 2007 году (около 8% ВВП развивающихся стран), а портфельные инвестиции – 139 млрд. долл. США. Регионам и странам, испытывающим дефицит накоплений, придется ускорить формирование своих внутренних сбережений для обеспечения более устойчивого роста в будущем. В этом заключается основная рекомендация Глобального пакта о рабочих местах и основная проблема, признанная на саммите лидеров Группы двадцати в Питтсбурге, участники которого одобрили Рамочную программу сильного и устойчивого и сбалансированного роста.

82. Таким образом, высокие темпы роста в период с 2002 по 2007 годы базировались на хрупком фундаменте и в глобальном масштабе не могли способствовать созданию продуктивной и устойчивой занятости. Глобальные тенденции могут проявляться на практике различным образом: в одних случаях экономический рост способствует созданию рабочих мест и сокращению масштабов бедности более эффективно, чем в других. На осмыслении этого явления, в основном, сосредоточены нынешние исследования МБТ.

<sup>11</sup> В отношении сохраняющейся актуальности диверсификации экономики на основе промышленного развития см. [http://www.wider.unu.edu/home/news/en\\_GB/Highlights-january](http://www.wider.unu.edu/home/news/en_GB/Highlights-january).

### **Вызовы в области политики**

- ❑ Чем объясняется очевидная слабая связь между уровнем занятости и ростом производства?
- ❑ Как можно добиться устойчивых темпов роста и повышения уровня занятости как составляющей этого роста?
- ❑ Как повышение уровня занятости при повышении темпов роста может происходить не в ущерб качеству создаваемых рабочих мест?
- ❑ Как можно изменить структуру накоплений и дефицита для оказания содействия росту потребления?
- ❑ Что значит поместить вопрос занятости в центр макроэкономической политики? Подробнее эти вопросы рассматриваются в главе 3.

### **Основная тенденция – глобализация**

83. Мировой финансовый кризис и экономический спад свидетельствуют, в частности, о масштабах возрастающей экономической взаимозависимости, что можно назвать одним словом: глобализация. Действительно, за исключением, возможно, лишь демографических тенденций,<sup>12</sup> все другие тенденции, рассматриваемые в этой главе, испытывают сильное воздействие экономической взаимозависимости и сопутствующей ей возрастающей конкуренции. Например, торговля, как показано в главе 6, влияет на уровень и качество занятости как положительным, так и отрицательным образом.<sup>13</sup> А согласно последнему совместному исследованию МОТ и ВТО, состояние торговли сказывается и на неформальном секторе экономики, что опровергает предположение о том, что глобализация и неформальная деятельность – это совершенно разные вещи.<sup>14</sup> Возрастание конкурентного давления часто называют в качестве одного из факторов, способствующих росту масштабов распространения нестабильных форм занятости.

84. Поэтому явление и процесс глобализации, несомненно, представляют собой важную основополагающую тенденцию, создающую наиболее сложные из всех проблем, перечисленных в этой главе. Фактически, весь этот доклад подготовлен для подтверждения этого заключения, поскольку в основе его лежит выраженная в 2008 году трехсторонними участниками поддержка Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации. Политические проблемы следует решать, прежде всего и в первую очередь, на национальном уровне;<sup>15</sup> однако с наступлением глобализации все эти вызовы приобретают четко выраженные наднациональные масштабы. Всемирная комиссия по социальным аспектам глобализации обратила особое внимание на тот факт, что какими бы ги были преимущества глобализации, направление ее развития неприемлемо, поскольку слишком много людей были лишены возможности воспользоваться выгодами взаимозависимости – эти слова оказались пророческими с учетом того, что произошло в 2008 году.

---

<sup>12</sup> Однако можно выдвинуть и противоположный аргумент: например, трансграничное распространение ВИЧ/СПИДа или резкий рост смертности, произошедший в связи с развалом Советского Союза и сам по себе глобализацией не обусловленный.

<sup>13</sup> ВТО-МБТ: *Trade and employment: Challenges for policy research* (Женева, 2007 г.).

<sup>14</sup> ВТО-МБТ: *Globalization and informal jobs in developing countries* (Женева, 2009 г.).

<sup>15</sup> МБТ: *A fair globalization: Creating opportunities for all*, Всемирная комиссия по социальным аспектам глобализации (Женева, 2004 г.).

## Демографические тенденции и тенденции в отношении рабочей силы

85. С 1998 по 2008 годы численность населения мира возросла, в среднем, на 1,3% в год, увеличившись приблизительно с 6 до 6,8 млрд. человек. Ожидается, что эти темпы роста численности населения планеты должны сохраниться относительно неизменными – на среднегодовом уровне, составляющем 1,2% – до 2015 года. Наиболее высокие среднегодовые темпы роста численности населения за тот же период с 1998 по 2008 годы были зарегистрированы в странах Африки к югу от Сахары (2,5%), на Ближнем Востоке (2,2%), в Северной Африке (1,7%) и Южной Азии (1,7%). В экономически развитых странах и в Европейском союзе (ЕС) численность населения возросла средними темпами на уровне 0,7% в течение этого же десятилетия. Темпы роста численности населения, как ожидается, будут несколько ниже во всех регионах в период с 2009 по 2015 годы, за исключением стран Центральной и Юго-Восточной Европы (не входящих в ЕС) и Содружества независимых государств (СНГ), где темпы прироста населения будут, по прогнозам, возрастать (в среднем на 0,1% ежегодно в период с 1998 по 2008 годы и не более, чем на 0,3% в течение последующих шести лет). Наиболее высокие темпы роста численности населения по-прежнему будут сохраняться в странах Африки к югу от Сахары и составят 2,4%, а наиболее низкие, 0,5% – в развитых странах и странах – членах ЕС.

86. Старение населения вызывает особую озабоченность в развитых странах и в таких странах, как Китай, где все более высокие затраты на здравоохранение и социальные услуги покрываются за счет доходов сокращающейся доли населения трудоспособного возраста. Хотя относительный показатель доли иждивенцев (отношение детей и пожилых людей к общей численности трудоспособного населения) на глобальном уровне сократился с 1998 по 2008 годы на 6,5%, в развитых странах он возрос, что является следствием увеличения численности пожилых людей, выбывших из состава рабочей силы. Таблица 2.3 показывает рост продолжительности жизни и снижение уровня рождаемости в развитых странах с 1998 по 2008 годы и прогнозируемые показатели экономической зависимости до 2015 года. Относительный показатель доли иждивенцев пожилого возраста, как ожидается, возрастет во всех регионах в период с 2009 по 2015 годы, но на сегодняшний день наибольший рост прогнозируется в экономически развитых странах.

87. Демографические тенденции, уровень экономической активности и социальное обеспечение тесно переплетаются друг с другом. Как отмечается в одном из последних докладов МОТ: «при отсутствии доходов от безвозмездных социальных выплат многие дети вынуждены начать трудиться в раннем возрасте, а пожилые работники вынуждены продолжать трудиться до преклонного возраста, даже если это отрицательно сказывается на здоровье обеих этих категорий населения и несмотря на низкую производительность их труда. Поэтому расширение систем социального обеспечения для предоставления, по крайней мере, базового всеобщего покрытия является одной из ключевых политических задач. Расчеты показывают, что даже бедные развивающиеся страны могут позволить себе осуществление некоторых программ социального обеспечения с широким охватом».<sup>16</sup>

<sup>16</sup> МБТ: *Занятость и социальная защита в новом демографическом контексте* (Женева, 2009 г.), стр. 119.

**Таблица 2.3. Изменения показателей доли иждивенцев в разбивке по регионам**

	Период	Изменения и прогнозируемые изменения показателей доли иждивенцев (в %)		
		Всего	Дети (0-14)	Пожилые люди (65+)
Весь мир	1998-2008	-6,5	-7,7	1,1
	2009-2015	-1,2	-2,6	1,4
Развитые экономики и ЕС	1998-2008	1,4	-2,5	3,9
	2009-2015	4,7	-0,1	4,9
Центральная и Юго-Восточная Европа (страны, не входящие в ЕС) и СНГ	1998-2008	-7,9	-8,8	0,9
	2009-2015	0,6	0,0	0,6
Восточная Азия	1998-2008	-8,8	-11,0	2,2
	2009-2015	0,5	-2,2	2,7
Юго-Восточная Азия и регион Тихого океана	1998-2008	-9,0	-10,3	1,3
	2009-2015	-3,5	-4,6	1,1
Южная Азия	1998-2008	-9,6	-10,3	0,7
	2009-2015	-5,5	-6,3	0,8
Латинская Америка и страны Карибского бассейна	1998-2008	-7,3	-9,0	1,7
	2009-2015	-3,8	-5,7	1,9
Ближний Восток	1998-2008	-18,0	-17,7	-0,3
	2009-2015	-3,3	-3,4	0,1
Северная Африка	1998-2008	-14,2	-14,5	0,3
	2009-2015	-2,7	-3,6	0,9
Африка к югу от Сахары	1998-2008	-4,7	-4,9	0,2
	2009-2015	-3,9	-4,1	0,2

Источник: Расчеты МБТ на основе данных Отдела народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций: *База данных по народонаселению, пересмотренное издание 2008 г.*

### *Тенденции и прогнозы до 2015 года в отношении рабочей силы*

88. Глобальный рынок труда ежегодно увеличивался, в среднем, на 1,7% в период с 1998 по 2008 годы. Состав рабочей силы в разных странах претерпевал различные значительные изменения, обусловленные особенностями каждой страны. Например, в составе рабочей силы произошел сдвиг в сторону увеличения доли женщин, сокращения доли молодежи, а в странах со стареющим населением значительно возросла доля пожилых работников.

### *Участие женщин в составе рабочей силы*

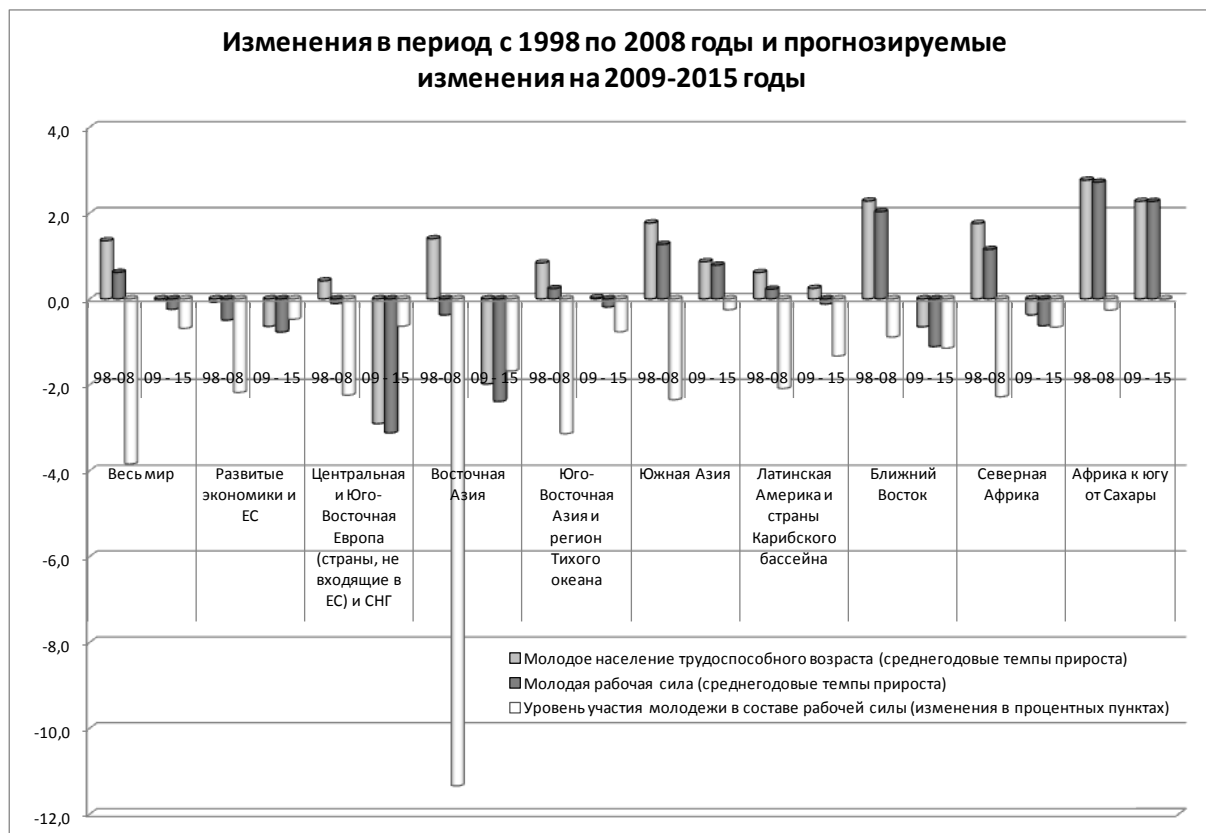
89. Доля женщин в составе глобальной рабочей силы увеличивалась ежегодно, в среднем, на 1,9% в период с 1998 по 2008 годы, по сравнению с 1,6% среди мужчин за этот же период. Наиболее значительные изменения наблюдались в странах Ближнего Востока и Северной Африки, где доля работающих женщин всегда была низкой. Следствием этих тенденций является сокращение разрыва между показателями участия мужчин и женщин в составе рабочей силы. Наиболее значительный рост участия женщин в составе рабочей силы произошел в Латинской Америке и странах Карибского

бассейна; за ними следуют Северная Африка и Ближний Восток. Однако уровень участия женщин в составе рабочей силе остается самым низким в регионах, где наблюдался наиболее высокий рост этого показателя, т.е. на Ближнем Востоке и в Северной Африке, а также в Южной Азии. Ожидается, что к 2015 году разрыв между уровнями участия мужчин и женщин в составе рабочей силы сократится во всех регионах, кроме Центральной и Юго-Восточной Европы, СНГ и Восточной Азии. Эти цифры обнадеживают, но они не дают представления о качестве рабочих мест, занимаемых женщинами.

#### Участие молодежи в составе рабочей силы

90. Как показано на диаграмме 2.1 различия в тенденциях занятости среди молодежи обусловлены демографическими факторами и колеблются в широких пределах между регионами. Доля молодежи в составе глобальной рабочей силы ежегодно возрастала, в среднем, на 0,7% в период с 1998 по 2008 годы. В развитых странах произошло сокращение доли молодых работников, что может быть связано с уменьшением численности молодого населения. В странах Центральной и Юго-Восточной Европы (не входящих в ЕС), СНГ и Восточной Азии снижение доли работающей молодежи в значительной степени обусловлено более активным участием в процессе получения образования, что является не тревожной, а скорее позитивной тенденцией. Самый высокий региональный показатель участия молодых людей в составе рабочей силы сохраняется в Восточной Азии, составляя 58,3%.

**Диаграмма 2.1. Численность молодого населения трудоспособного возраста, молодая рабочая сила и уровень участия молодежи в составе рабочей силы**



Источник: МБТ: Trends Econometric Models, 2009 г.

### Участие пожилых людей в составе рабочей силы

91. Что касается пожилых возрастных групп, особенно людей в возрасте от 55 до 64 лет, то их доля в составе рабочей силы сократилась за последние два десятилетия, несмотря на имевший место и прогнозировавшийся на будущее рост. Уровень участия пожилых женщин в составе рабочей силы практически не изменился или даже несколько возрос, хотя, в целом, по-прежнему остается низким. В некоторых странах это объясняется тем, что часть работников, которые могут себе это позволить, решили прекратить трудовую деятельность до достижения ими установленного законом пенсионного возраста, поскольку финансовые стимулы делают отдых привлекательнее труда. Однако в развивающихся странах наблюдается весьма высокий уровень участия пожилых людей в составе рабочей силы. В этих странах большое количество пожилых людей занято в неформальном секторе экономики в связи с отсутствием или низким уровнем пенсионного обеспечения по старости. Недостаток данных, в частности данных с разбивкой по возрасту, является одним из основных препятствий для анализа положения пожилых работников на рынке труда в этих странах. Регионом с самой высокой долей работников пожилого возраста в составе рабочей силы является Африка. Несмотря на некоторое сокращение занятости пожилых людей в последнее время, уровень участия этой возрастной категории в составе рабочей силы достаточно высок и, как ожидается, сохранится без изменений.<sup>17</sup>

#### Вызовы в области политики

- ❑ Как следует решать проблему избытка рабочей силы во многих развивающихся странах? Вопросы, касающиеся неформальной деятельности и неполной занятости, обсуждаются в главе 7.
- ❑ Как следует решать проблемы, обусловленные старением рабочей силы, влиянием этого явления на дефицит рабочей силы, экономическим ростом и устареванием профессий? Некоторые из этих вопросов рассматриваются в главе 5.
- ❑ Каково воздействие различных демографических тенденций на жизнеспособность систем социального обеспечения и систем здравоохранения?
- ❑ Как, в случае отсутствия таких систем, демографические изменения влияют на поведение рабочей силы и на стратегии решения проблем домашних хозяйств?

### Структурные преобразования

92. Беспрецедентное и в то же время знаковое событие произошло в 2003 году, когда впервые в истории глобальная доля занятых в секторе услуг превысила долю занятых в сельском хозяйстве и смежных отраслях экономической деятельности в секторе добывающей промышленности. Кроме того, направления развития секторов, как представляется, расходятся с новаторской теорией Артура Льюиса о структурной перестройке и развитии, согласно которой, по мере развития экономики, ее основная структура постепенно перемещается из сельского хозяйства в промышленность, и, в конечном итоге, в сферу услуг.<sup>18</sup>

93. Имеющиеся данные подкрепляют эту теорию в смысле существования четких корреляционных связей между национальным доходом и долей сектора услуг в экономике.<sup>19</sup> Однако очевидно и то, что эти связи весьма несовершенны. В экономических

<sup>17</sup> Там же.

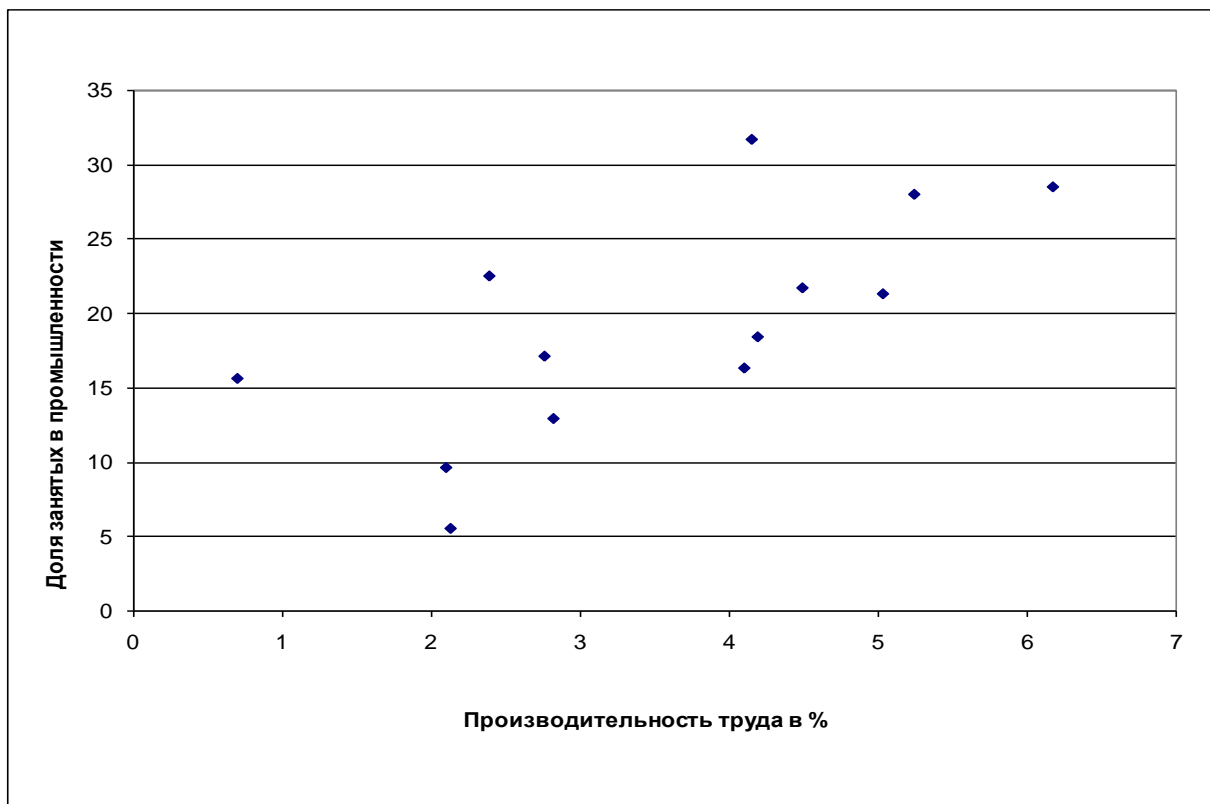
<sup>18</sup> W.A. Lewis: *Economic development with unlimited supplies of labour* (Manchester School, 1954), pp. 139-191.

<sup>19</sup> МБТ: *World Employment Report 2004-05. Employment, productivity and poverty reduction* (Женева, 2005 г.), глава 2.

структурах происходит раздвоение, причем рост сферы услуг наблюдается во многих относительно бедных странах.

94. Безусловно, в мире имеются примеры устойчивого роста производства и, следовательно, производительности, что особенно заметно в Восточной Азии. На диаграмме 2.2 показан характер связи между показателями занятости в промышленности и высокими темпами роста производительности и, следовательно, подчеркивается тот факт, что структурные преобразования в промышленности являются мощным средством повышения уровня жизни населения. Однако во многих других развивающихся странах темпы роста производства не изменились или даже сократились.

**Диаграмма 2.2. Ежегодный рост производительности в Азии (1970-98 гг.) в сравнении с долей занятых в промышленности в 1998 году**



Источник: Рассчитано на основе данных МБТ, *Key Indicators of the Labour Market*, Fifth edition, 2007 г.

95. МОТ уже давно изучает структурные изменения в развивающихся странах.<sup>20</sup> Например, уменьшение доли занятости и ВВП в сельском хозяйстве обычно ассоциируется с ростом производительности. Однако на основе изучения выборки из 100 стран МОТ установила, что в 20 странах, в которых занятость и производительность выросли в сельском хозяйстве, отмечены самые высокие темпы сокращения масштабов бедности.<sup>21</sup>

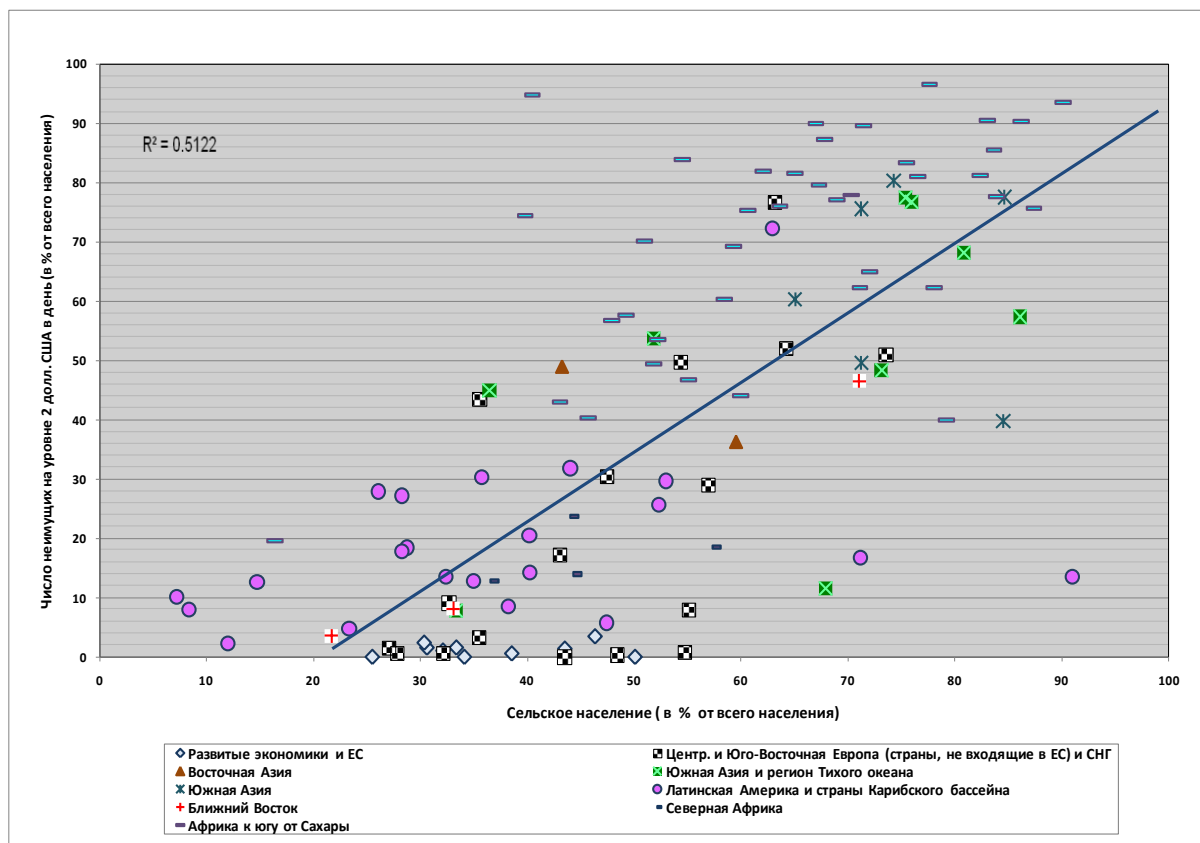
96. Структурные изменения тесно связаны с перемещением населения. В частности, «депопуляция» в аграрном секторе предполагает миграцию населения из сельской

<sup>20</sup> См., например, A. Chose, N. Majid and C. Ernst: *The global employment challenge* (Женева, МБТ, 2008 г.); МБТ: *World Employment Report 2004-05*, там же, или издания МБТ *Key Indicators of the Labour Market* за различные годы в отношении темпов структурных изменений.

<sup>21</sup> МБТ: *World Employment Report 2004-05*, там же, глава 4.

местности в городские районы. Это, в свою очередь, ассоциируется с повышением уровня жизни. На диаграмме 2.3 показана связь между географическими характеристиками и долей населения, живущего на 2 долл. США в день. Это, однако, не позволяет предположить, что рост сектора услуг в бедных странах увеличивает доходы бедных слоев населения; это может просто означать перемещение бедноты из сельской местности в городские районы, как это видно из диаграммы 2.2. Этот вопрос представляет для МБТ вызов в области проведения исследований.

**Диаграмма 2.3. «География бедности»**



Источник: Всемирный банк, PovcalNet Online Database, 2010; UN, World Population Prospects 2008 Revision Database.

#### Вызовы в области политики

- ❑ Неоднородность сектора услуг значительно выше, чем в секторах добывающей и обрабатывающей промышленности. Как следует рассматривать ответные меры в области политики с учетом на такой неоднородности?
- ❑ Какие потребуются стратегии, чтобы предотвратить превращение сельской бедноты в городскую? Некоторые из поднятых вопросов рассматриваются в главе 3.
- ❑ Что сдерживает «структурные изменения» в некоторых регионах?
- ❑ Почему рост промышленности был вялым или прекращался во многих развивающихся регионах?



## Международная трудовая миграция

97. Последние тенденции в области глобализации свидетельствуют о весьма ограниченной либерализации процесса трансграничного движения рабочей силы. Общий объем международной миграции постоянно возрастал и достиг 214 млн. человек в 2010 году, однако ее доля в численности населения планеты сохраняется на уровне приблизительно 3% или даже несколько ниже в течение последних пяти десятилетий. При этом доля мигрантов в общей численности населения колеблется в широких пределах в зависимости от региона. В 2010 году Европа, как ожидается, примет 70 млн. международных мигрантов, что составляет 9,6% населения; Азия – 61 млн. человек; Северная Америка – 50 млн.; Африка – 19 млн.; Латинская Америка и страны Карибского бассейна – 7 млн. и Океания – 6 млн., что составляет, соответственно, 1,5%, 14,2%, 1,8%, 1,2% и 16,7% численности населения этих стран.<sup>22</sup> По оценкам МОТ, 50% международных мигрантов являются экономически активными группами населения и трудящимися-мигрантами.<sup>23</sup> Доля мигрантов в рабочей силе некоторых стран даже превосходит долю национальных работников. В трудовой миграции происходят процессы феминизации, и женщины составляют половину, а иногда и более трудовых мигрантов в Азии и Латинской Америке, выполняя, как правило, низкопроизводительную работу в неблагоприятных условиях труда, которую обычно избегают граждане более богатых принимающих стран.<sup>24</sup>

98. К поиску работы за границей работников толкает безработица, неполная занятость и бедность. Они удовлетворяют спрос на рабочую силу в странах, где такая возможность появляется в связи со старением населения, небольшой численностью населения и дефицитом рабочей силы в некоторых секторах и профессиях. Низкоквалифицированные и высококвалифицированные работники содействуют экономической активности и экономическому росту в странах назначения. Однако миграция высококвалифицированных работников создает проблему «утечки мозгов», хотя трудовые мигранты способны приобретать навыки и социальный капитал, которые могут быть востребованы в странах происхождения после их возвращения. Денежные переводы представляют собой самую ощутимую выгоду от международной трудовой миграции. Во многих странах они являются наиболее важным источником внешнего финансирования, значительно превышая объемы прямых иностранных инвестиций и Официальной помощи в целях развития (ОПР). Доля денежных переводов в ВВП иногда превышает 20, 30 и даже 40%.<sup>25</sup>

99. Разница в экономических показателях между странами и регионами назначения обуславливает региональные различия по степени воздействия кризиса на процессы трудовой миграции, зависящие также от сектора экономики. В некоторых секторах с высокой концентрацией работников-мигрантов, таких как строительство и обрабатывающая промышленность, последствия кризиса были довольно тяжелыми. В других секторах с высокой концентрацией трудовых мигрантов, таких как здравоохранение и образование, последствия кризиса были менее ощутимыми.

<sup>22</sup> Данные о количестве международных мигрантов и их доли в общей численности населения заимствованы из: Отдел народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН: *Trends in international migrant stock: The 2008 revision* (База данных ООН, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2008).

<sup>23</sup> МБТ: *A fair deal for migrant workers in a global economy* (Женева, 2004 г.).

<sup>24</sup> Веб-сайт ЮНИФЕМ: [www.unifem.org/gender\\_issues/women\\_poverty\\_economics/women\\_migrant\\_workers.php](http://www.unifem.org/gender_issues/women_poverty_economics/women_migrant_workers.php).

<sup>25</sup> См. Оценки сотрудников Всемирного банка в А. Ibrahim: *The global economic crisis and migrant workers: Impact and response* (Женева, МБТ, 2009 г.) (второе издание), стр. 7.

100. Трудовая миграция способствует удовлетворению спроса на рабочую силу и, тем самым, экономическому росту стран назначения. В странах ЕС этот аспект получил должную оценку, и положения о миграции были включены в Лиссабонскую стратегию 2000 года по вопросу занятости, экономического роста и повышения конкурентоспособности. В странах происхождения миграция снижает давление на рынке труда, генерирует денежные переводы и способствует приобретению профессиональных навыков.

#### Вызовы в области политики

- ❑ Как политика может обеспечить защиту трудовых мигрантов и условий их труда?
- ❑ Как можно получить максимальные выгоды, связанные с миграцией – выгоды для принимающих стран и выгоды для направляющих стран посредством денежных переводов, «реимпорта» квалифицированных работников и возможности заключения коммерческих контрактов?
- ❑ Как можно с наибольшей эффективностью регулировать затраты, связанные с миграцией, например, процесс «утечки мозгов»?

## Безработица

101. Уровень безработицы в развивающихся странах уже давно рассматривается как довольно упрощенный показатель сложной ситуации на рынке труда. Считалось, что безработица в развивающихся странах обычно сохраняется на низком уровне в условиях отсутствия социальной защиты только потому, что люди не могут позволить себе не работать даже при низком уровне производительности труда и заработной платы. Такой вывод был сделан под воздействием мнения, будто безработица в развивающихся странах нередко существует среди образованных молодых людей, чьи семьи имеют высокий уровень доходов и могут содержать их, пока они ищут работу. Однако уровень безработицы в развивающихся странах выше, чем можно было ожидать; более чем в 75% развивающихся стран (по которым имеются соответствующие данные) уровень безработицы составлял 5-10% и поднялся еще выше в период 1998-2007 годов.<sup>26</sup>

102. Вопросы безработицы заслуживают пристального внимания на страновом уровне в силу многих причин, причем не только экономического характера. Обзор многочисленных печатных материалов, посвященных неэкономическим издержкам, связанным с безработицей, позволил выявить следующие ее основные причины:<sup>27</sup>

- ❑ В результате длительной безработицы работники могут утрачивать свои профессиональные навыки, что ведет к потере человеческого капитала.
- ❑ Безработица увеличивает риск недоедания и предрасположенность к заболеваниям, повышает психическое напряжение, ведет к потере чувства собственного достоинства, и, в конечном итоге, – к депрессии. Кроме того, имеются свидетельства того, что психологический отпечаток безработицы сохраняется надолго и повышает вероятность ухудшения физического здоровья в последующей жизни.
- ❑ Одна из особенностей длительной безработицы заключается в том, что она постепенно снижает шансы в поиске работы. Последствия безработицы, как представляется, во многом зависят от того, как долго человек был безработным.

<sup>26</sup> МБТ: *Key Indicators of the Labour Market (KILM)*, том 5 (Женева, 2009 г.).

<sup>27</sup> D. Bell and D. Blanchflower: *What should be done about rising unemployment in the UK?*, Scotcon Working Paper; с документом можно ознакомиться на [www.dartmouth.edu/~blnchlfr/papers/speech379.paper.pdf](http://www.dartmouth.edu/~blnchlfr/papers/speech379.paper.pdf).

Моральное состояние человека ухудшается по мере увеличения продолжительности периода безработицы. Особо пагубные последствия имеет застойная безработица.

- Безработица в молодом возрасте, особенно длительная безработица, оставляет не временные царапины, а постоянные шрамы. Для молодого человека след безработицы не исчезает после окончания этого периода; он повышает вероятность наступления безработицы и потери доходов в последующие годы. Последствия безработицы для молодежи значительно серьезнее, чем для пожилых людей.
- По мере роста уровня безработицы накапливаются социальные проблемы, и, как правило, повышается уровень преступности.

103. Эти экономические и неэкономические аспекты усиливаются в развивающихся странах, где неполная занятость и ассоциируемая с ней бедность сопряжены со своими собственными экономическими и социальными издержками и затратами на поддержание психического и физического здоровья людей. Неполюценное питание и антисанитарные условия жизни повышают восприимчивость бедных слоев населения к самым различным заболеваниям и увеличивают уровень смертности. Отсутствие доступа к медицинскому обслуживанию и ограниченные возможности получения образования повышают риск ухудшения состояния здоровья в условиях бедности. В 2007 году *Журнал Американской медицинской ассоциации* полностью посвятил один из своих номеров всеобъемлющему обзору печатных материалов по вопросам бедности и здоровья в мире.<sup>28</sup> Столь же обстоятельный анализ этого вопроса подготовила, по итогам двухлетней работы, Комиссия по социальным детерминантам здоровья Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ).<sup>29</sup> Озабоченность по поводу состояния здоровья бедных слоев населения резко звучала и со стороны самой бедноты.<sup>30</sup>

104. На диаграмме 2.4 показаны тенденции динамики уровня роста безработицы по регионам. В начале 2000-х годов эта была тенденция к понижению, которая прервалась в результате экономического спада 2008 года. Показатели безработицы среди женщин (не показано) приближаются к уровню безработицы среди мужчин как на глобальном, так и на региональном уровнях. Действительно, в большинстве стран, по которым имеются соответствующие данные, уровень женской безработицы был выше уровня мужской (113 страны из 152).<sup>31</sup> Следует также отметить, что уровень безработицы среди молодежи в два-три раза выше, чем уровень безработицы среди взрослого населения, и он растет быстрее, чем уровень безработицы взрослого населения в периоды экономического спада.

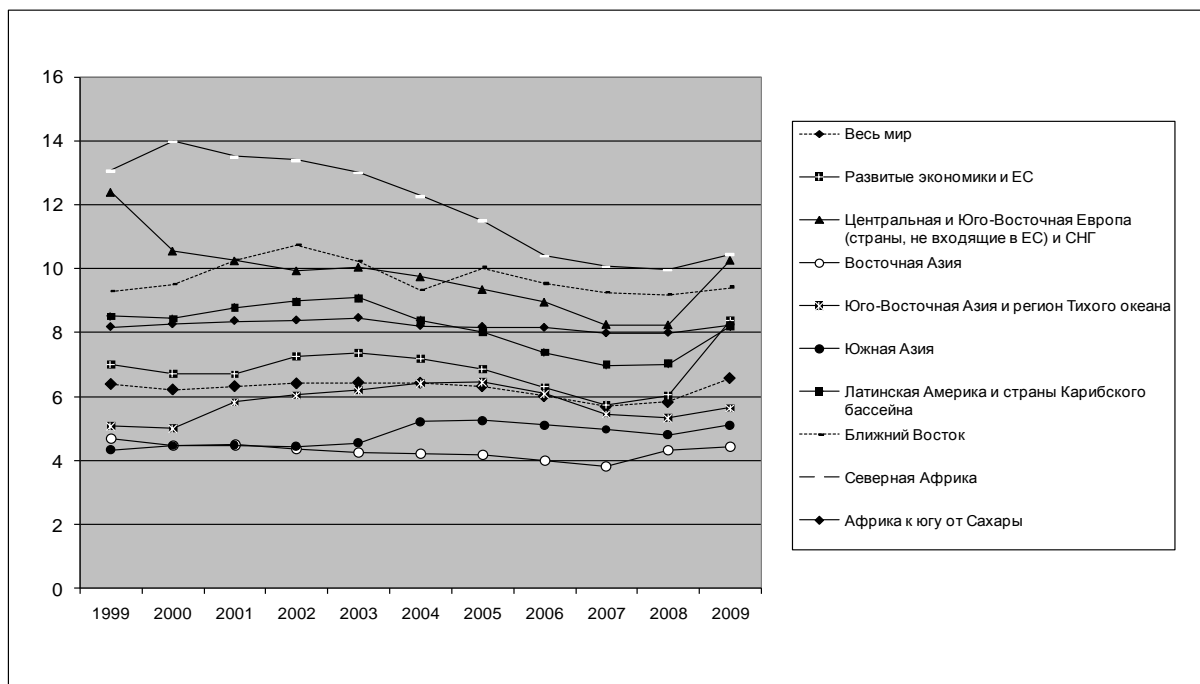
<sup>28</sup> «Poverty and Health», in *Journal of the American Medical Association*, Vol. 298, No. 16, 24-31 октября 2007 г., можно ознакомиться на <http://jama.ama-assn.org/cgi/content/full/298/16/1968>.

<sup>29</sup> *WHO Commission on the Social Determinants of Health – Final Report*, at [www.who.int/entity/social\\_determinants/final\\_report/en/](http://www.who.int/entity/social_determinants/final_report/en/).

<sup>30</sup> D. Narayan: *Voices of the poor: Can anyone hear us?* (Вашингтон, Oxford University Press for the World Bank, 2000 г.).

<sup>31</sup> МБТ: *Women in labour markets: Measuring progress and identifying challenges* (Женева, 2010 г.).

**Диаграмма 2.4. Тенденции динамики роста безработицы по регионам**



Источник: МБТ: *Global Employment Trends*, 2010 г.

#### Вызовы в области политики

- Что именно представляет собой стратегия основанного на спросе инклюзивного роста, ведущего к увеличению числа рабочих мест, во взаимозависимой мировой экономике? Связанные с этим вопросы освещаются в главе 3.
- Какими путями можно было бы решить вопрос о повышении роли потребления в совокупном спросе?
- Что еще могли бы сделать трехсторонние участники, чтобы способствовать достижению цели полной, продуктивной и свободно избранной занятости?
- Каким образом, помимо изучения критериев роста и спроса, мы можем определить дефицит предложения на рынке труда, например, несоответствие профессиональных навыков или даже географических факторов? Некоторые из этих вопросов рассматриваются в главе 5.

#### Уязвимые группы населения и рабочая беднота в развивающихся странах

105. Более широким показателем качества рабочего места является статус занятости. МОТ включила четыре специальных показателя в процесс ООН по мониторингу прогресса в достижении цели, заключающейся в обеспечении продуктивной занятости и достойного труда в рамках ЦРТ. Два из них – уязвимые группы и рабочая беднота – являются показателями ослабления рынка труда в развивающихся странах, что отмечено в *Глобальных тенденциях занятости*. Лица с уязвимой занятостью – это самозанятые работники и лица, работающие на семейном предприятии и вносящие вклад в доходы семьи.<sup>32</sup> Такие работники редко имеют официально оформленные трудовые договоры, и поэтому обычно трудятся в условиях, которые нельзя назвать условиями

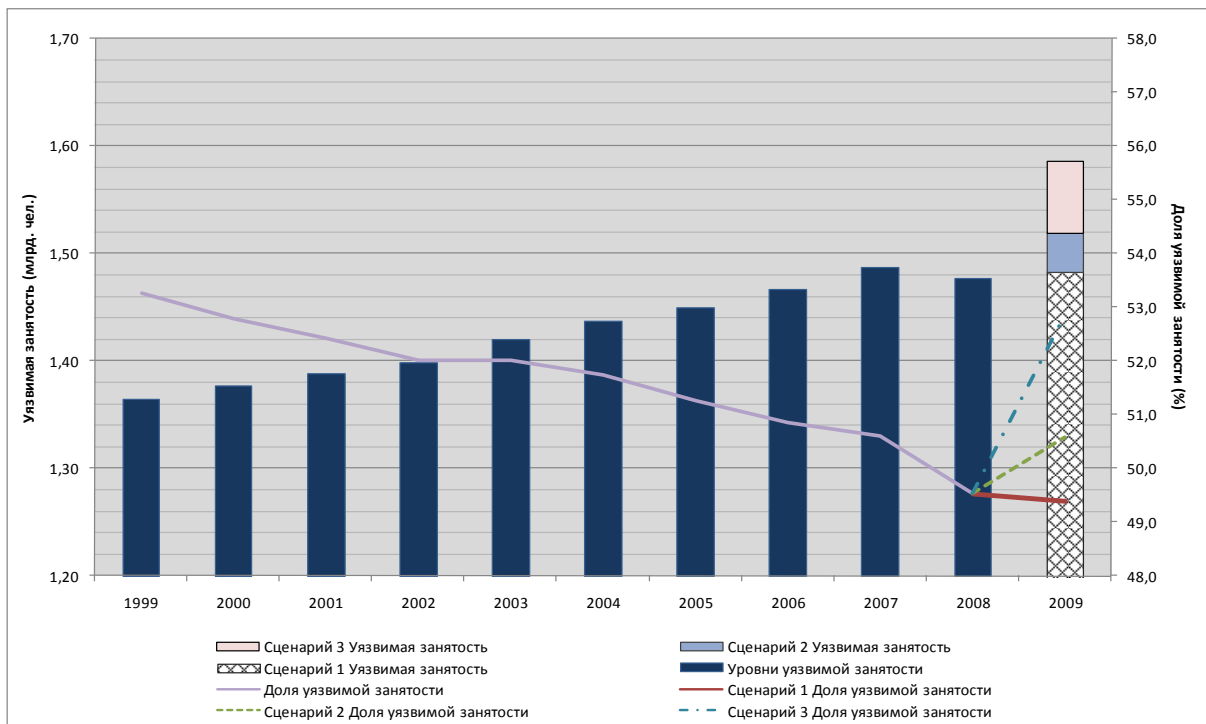
<sup>32</sup> Работающие на себя лица – это самозанятые работники, не имеющие ни одного наемного работника (KTLM, 2007 г.).

достойного труда (надлежащее социальное обеспечение, использование эффективного социального диалога). Уязвимая занятость часто характеризуется неадекватной оплатой труда, низкой производительностью и тяжелыми условиями, ущемляющими основополагающие трудовые права – и такое положение, скорее всего, будет усугубляться в результате кризиса (см. диаграмму 2.5). Масштабы уязвимой занятости значительно шире, чем масштабы безработицы. Например, в Южной и Восточной Азии численность уязвимых работников в 14 раз превышает количество безработных.

106. Следует отметить, что тенденция к уменьшению доли уязвимых работников в общей численности занятого населения имела долгосрочный характер, несмотря на увеличение численности уязвимых работников в абсолютном выражении. В 2007 году, до начала нынешнего кризиса, на уязвимых рабочих местах во всем мире было занято 50,4% работников или 1,5 млрд. работающих женщин и мужчин.

107. По оценкам, в 2009 году в мире насчитывалось 650 млн. работников, живущих со своими семьями в крайней нищете, т.е. менее чем на 1,25 долл. США на человека в день (см. диаграмму 2.6). Поэтому вызывает тревогу возможное увеличение доли таких работников, составлявшей в 2007 году 22% от общего числа всех работников. По последним оценкам МОТ, в период 2007 и 2008 годы показатель роста доли работников, рискующих оказаться ниже черты бедности, мог достигать 3,5%, а показатель роста доли работников, рискующих скатиться в нищету в период с 2007 и 2009 годы, – 6,8%. В 2007 году, по оценкам, 1,2 млрд. работников – более 40% мировой рабочей силы – жили со своими семьями менее чем на 2 долл. США на человека в день.

**Диаграмма 2.5. Сценарии роста масштабов уязвимой занятости\***



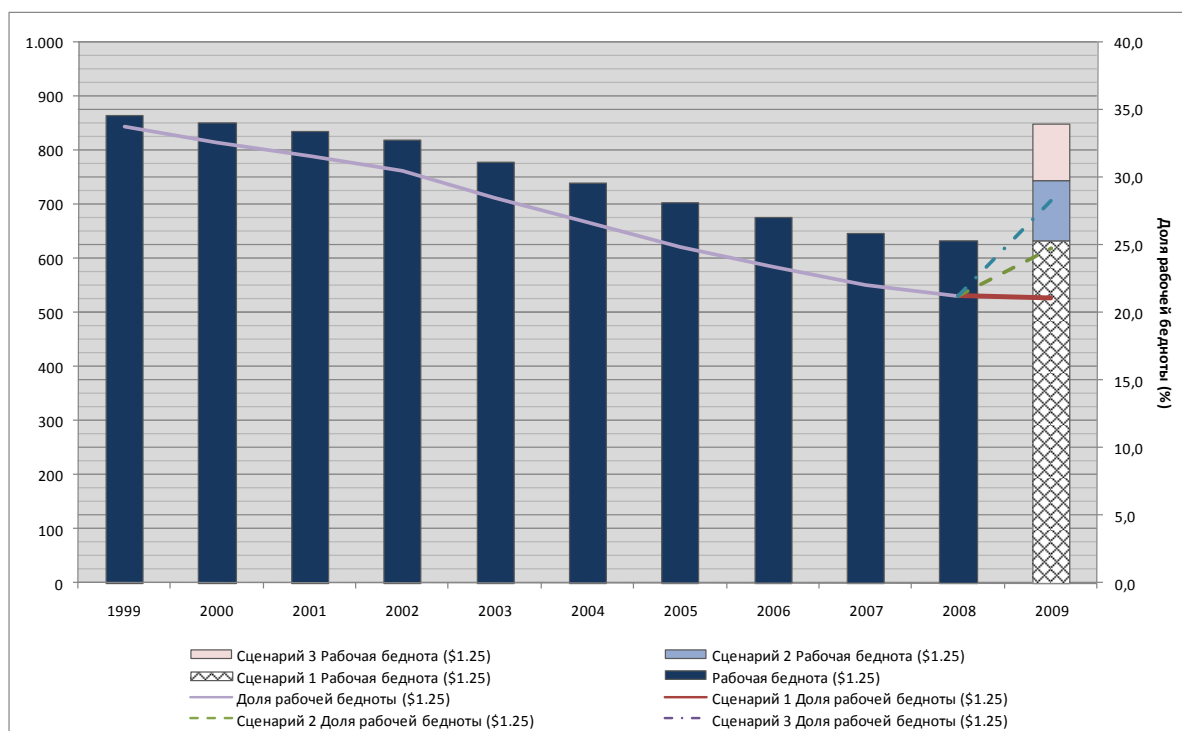
Источник: МБТ: *Trends Econometric Models*, 2009 г.

\* Сценарий 1: Разработан на основе статистических данных об исторически сложившейся взаимосвязи между экономическим ростом и уязвимой занятостью в различных странах за период с 1991 по 2008 годы, а также прогнозов МВФ о росте ВВП на 2009 год.

Сценарий 2: Разработан на основе статистических данных о взаимосвязи между экономическим ростом и уязвимой занятостью за период зарегистрированного в каждой стране наиболее глубокого экономического спада путем распространения этой взаимосвязисмости на прогнозы МВФ о росте ВВП на 2009 год.

Сценарий 3: Разработан на основе допущения об одновременном росте уровня уязвимой занятости во всех странах в 2009 году на величину, равную максимальному годовому приросту, зарегистрированному в каждой стране.

**Диаграмма 2.6. Сценарии тенденций в отношении рабочей бедноты**  
(живущие на 1,25 долл. США в день)\*



Источник: МБТ: *Trends Econometric Models*, 2009 г.

\* Сценарий 1: Основан на данных о взаимозависимости между уровнями бедности и показателями ВВП на душу населения (с применением регрессивного анализа на региональном уровне для определения средних показателей взаимозависимости между этими переменными величинами за период с 1980 по 2006 гг.) и предполагает дальнейшее развитие этого сценария на основе последних прогнозов роста ВВП.

Сценарий 2: Численность и доля рабочей бедноты прогнозируются исходя из допущения, что люди, находящиеся на грани бедности (в пределах 5% выше границы бедности в 2008 г. и 10% выше границы бедности в 2009 г.), скатятся в нищету.

Сценарий 3: Численность и доля рабочей бедноты прогнозируются исходя из допущения, что люди, находящиеся в пределах 10% выше границы бедности в 2008 году и 20% выше границы бедности в 2009 году, скатятся в нищету.

108. Хотя МОТ не собирает статистических данных о рабочей бедноте с разбивкой по полу, ведется сбор данных в отношении уязвимых работников. Эти цифры показывают, что более значительную долю уязвимых работников во всех регионах составляют женщины.

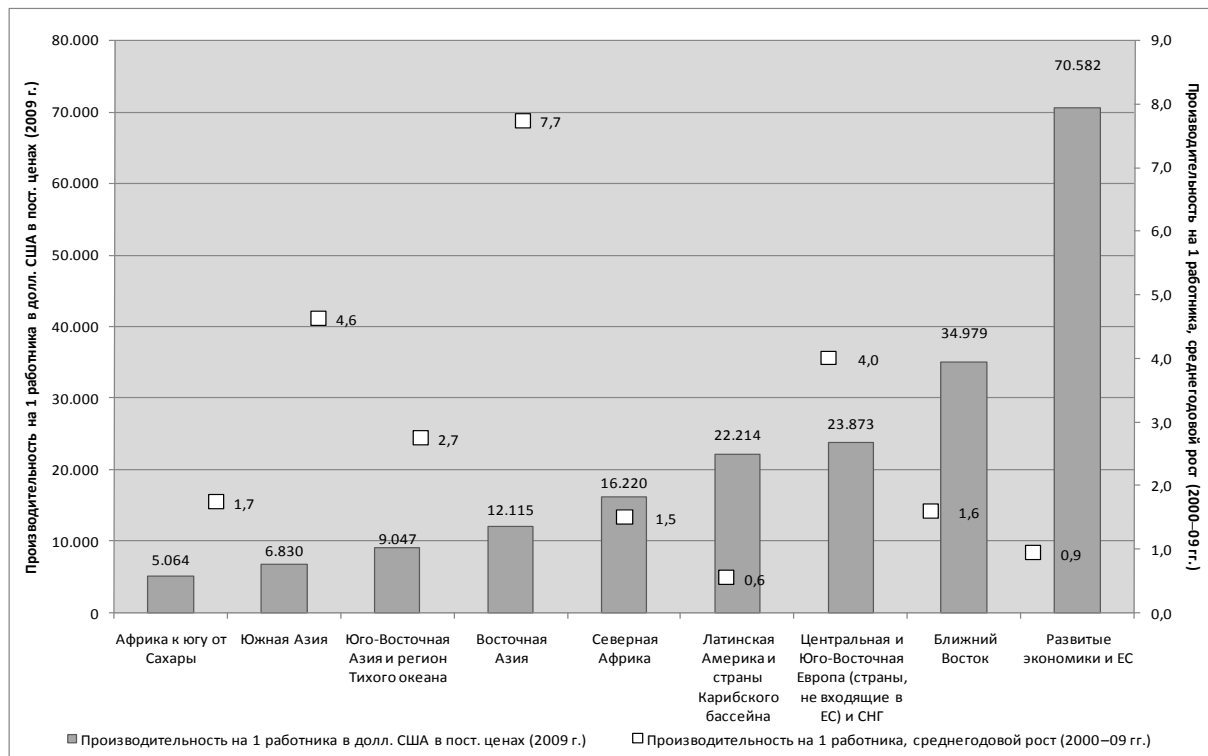
#### Вызовы в области политики

- ❑ Неполная занятость сохраняется. Ее совпадение с неформальной занятостью является четко выраженным, хотя это не синонимичные явления. Какие стратегии являются наиболее эффективными для решения проблемы неполной занятости? Некоторые из этих вопросов рассматриваются в главе 7.
- ❑ Какие аспекты спроса и предложения являются актуальными для рассмотрения? Ряд важных в этом отношении вопросов рассматриваются в главах 3, 4 и 7.
- ❑ Как сделать рост более инклюзивным на любом уровне? Какими являются современные мышление и политика в отношении традиционных проблем «распределения»?

## Расходятся или сближаются глобальные показатели уровня жизни?

109. По-прежнему сохраняется значительный разрыв между средним уровнем производительности в развитых и развивающихся регионах. Уровень производительности в развитых экономиках ЕС более чем в 14 раз превышает средние показатели в странах Африки к югу от Сахары (см. диаграмму 2.7). Однако имеющиеся данные четко показывают сближение показателей, поскольку в настоящее время темпы роста производительности труда в долгосрочном плане практически во всех развивающихся регионах значительно выше, чем в экономически развитых регионах. Исключения составляют страны Латинской Америки и Карибского бассейна, и, несколько в меньшей степени, Северной Африки. Наиболее высокие показатели общего роста производительности за этот период, т.е. наиболее высокие темпы сближения показателей роста, зарегистрированы в Восточной Азии, Центральной и Юго-Восточной Европе и Южной Азии. Важно отметить, что фактические данные являются неоднозначными. Ряд авторов считают, что сближение показателей с уровнями развитых стран отчетливо наблюдается в наиболее развитых регионах – в странах ОЭСР, а также Восточной Азии и в Индии – однако это примеры сближения показателей между странами, а не внутри стран. Они отмечают, что «во многих странах эти примеры успешного экономического роста и сближения показателей происходили на фоне потери многими экономиками своего членства в мировом «клубе конвергенции»».<sup>33</sup>

**Диаграмма 2.7. Производительность по регионам**



Источник: МБТ: *Trends Econometric Models*, 2009 г.

<sup>33</sup> S. Dowrick and B. De Long: «Globalization and convergence», в работе M. Bordo, A. Taylor and J. Williamson, (eds): *Globalization in historical perspective* (Чикаго, University of Chicago Press, 2003 г.), стр. 193.

### Вызовы в области политики

- ❑ Тенденция выравнивания показателей вселяет надежду. Как можно содействовать развитию этой тенденции применительно к вышеупомянутой проблеме, касающейся восстановления равновесия между сбережениями и дефицитом на страновом уровне?
- ❑ Однако «тенденция выравнивания» не действует на более низком уровне. На субрегиональном уровне имеются отстающие и лидеры; каковы наилучшие способы сближения первых с последними?
- ❑ Как можно добиться того, чтобы рост производительности вел к росту заработной платы и доходов? В прошлом так и происходило. В краткосрочной перспективе это происходит не всегда.

### Нестабильная занятость в развитых странах<sup>34</sup>

110. Понятие «уязвимость» характерна для условий во многих развивающихся странах. В экономически развитых странах дискуссии по вопросу о нестабильных или атипичных формах занятости продолжались на протяжении последнего десятилетия в связи с появлением нестандартных форм занятости, таких как работа по срочным и временным контрактам, работа на условиях неполной занятости, работа по вызову, домашний труд, работа на дому с получением заданий по электронной почте и даже некоторые категории самостоятельной занятости. Имеющиеся данные свидетельствуют об увеличении таких форм занятости в странах ОЭСР. В Японии, например, нерегулярная занятость выросла приблизительно с 20% от общей численности работающих в 1990 году до 33% в 2006 году.<sup>35</sup> Уровень неполной занятости существенно возрос с 1995 года в 15 странах ЕС и достиг 18,6% от общего уровня занятости в 2008 году.<sup>36</sup>

111. Могут существовать различные причины роста занятости на условиях неполного рабочего времени. Взаимосвязь между уровнем доходов страны и уровнем неполной занятости показывает, что в богатых странах люди нередко предпочитают иметь больше свободного времени. Данные свидетельствуют о том, что неполная занятость распространена, в основном, среди женщин (женщины составляют 76% от общей численности лиц, занятых на условиях неполного рабочего времени в Европе). Это может быть обусловлено добровольным выбором семьи совмещать производственные и семейные обязанности и обязанности по уходу; но это может также быть следствием вынужденных решений, принимаемых под воздействием постоянных факторов, ограничивающих участие женщин в составе рабочей силы, таких как отсутствие услуг по уходу за детьми в течение полного рабочего дня. Наблюдается существенный рост вынужденной неполной занятости; в Японии этот показатель поднялся с 1,9% от общей численности занятых в 2000 году до 4,8% в 2008 году, в Европе – с 1,8% в 2000 году до 2,7% в 2008 году.

<sup>34</sup> Определения «нестабильная» и «атипичная» занятость во многом совпадают, но не являются синонимами. «Нестабильная» занятость относится к «атипичным» формам занятости, которые носят недобровольный характер – временная работа без гарантий занятости, работа неполный рабочий день без каких-либо соответствующих преимуществ, свойственных труду на условиях полного рабочего времени и т.д. В настоящем докладе допускается, что атипичная занятость также отвечает потребностям со стороны предложения в целях установления баланса между трудовой деятельностью и семейными обязанностями. Здесь речь идет о «недобровольной атипичной занятости».

<sup>35</sup> Министерство внутренних дел и коммуникаций Японии: *Annual report on the labour force survey*, 2006 г., Бюро статистики (Токио, 2006 г.).

<sup>36</sup> Статистика ОЭСР доступна по адресу: [www.oecd.org/statsportal/0,0052,en\\_2825\\_293564\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/statsportal/0,0052,en_2825_293564_1_1_1_1_1,00.html).

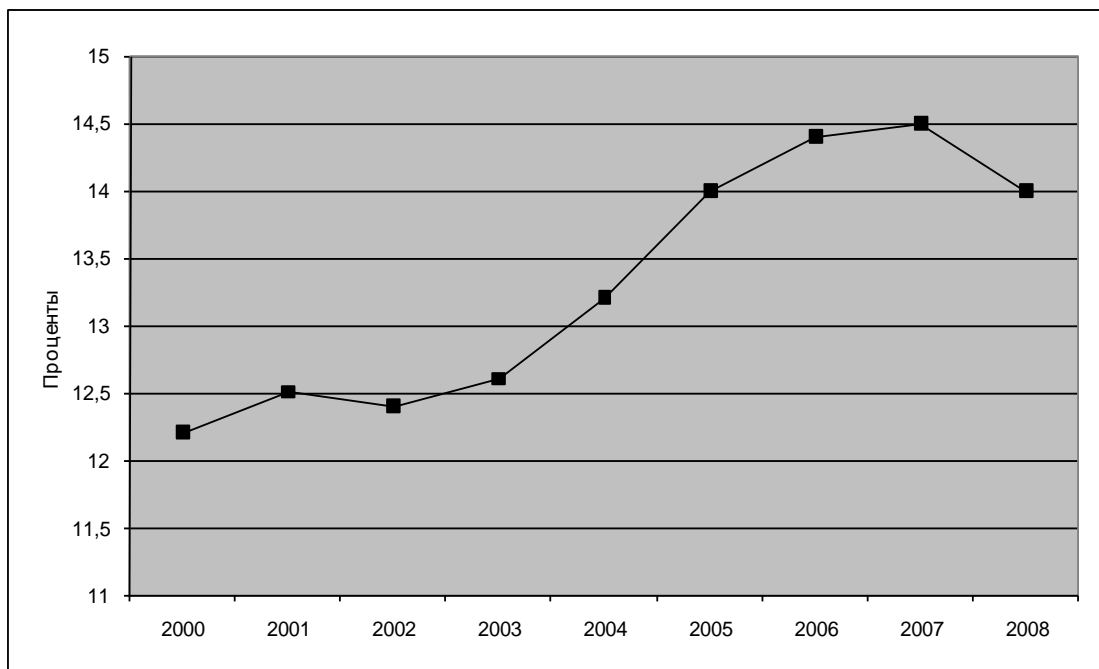


112. Уровень временной занятости также возрос в большинстве стран ЕС и в странах СНГ (см. диаграмму 2.8). Самый быстрый рост наблюдался в Польше – более чем в пять раз в течение периода 2000-06 годов. В Российской Федерации доля временной занятости на рынке труда увеличилась с 2,8 до 7,5%. Эти данные показывают степень зависимости уровня временной занятости от экономических циклов: цифры за 2008 год и первый квартал 2009 года свидетельствуют о существенном снижении уровня временной занятости на рынке труда – это не значит, что лица, имевшие временную работу, нашли постоянную работу; просто они оказались среди первых, потерявших работу в период спада.

113. Уровень временной занятости особенно высок среди молодежи в возрасте от 15 до 24 лет. В этой возрастной группе показатели в полтора-три раза выше, чем в других возрастных группах.

114. Одновременно с таким повышением гибкости трудового правоотношения углубляется сегментация рынка труда. Например, в некоторых европейских странах значительно возросла доля работников с большим стажем (более десяти лет) по сравнению с долей работников, имеющих небольшой стаж работы (менее одного года), что указывает на раздвоение рынка труда.

**Диаграмма 2.8. Доля временно занятых работников в % от общей численности занятых в 27 странах ЕС, 2000-08 гг.**



Источник: База данных Евростат.

115. Уровень временной и неполной занятости снижается при повышении общего уровня занятости. Данные Евростат показывают, что свыше 40% временных работников соглашались на такую работу, поскольку не могут получить работу на условиях полного рабочего времени.

116. Причины возросшей гибкости трудового правоотношения интереса как в предложения, так и спроса на рынках труда хорошо известны. Тем не менее, значительная часть дискуссий была сосредоточена на роли законодательства о защите занятости, в частности на пробелах в регулировании соотношения между постоянными и временными трудовыми договорами.

### Вызовы в области политики

- ❑ Какова взаимосвязь между регулированием рынка труда и учреждениями и различными сегментами рынка труда? Эти вопросы затрагиваются в рамках обсуждения активной политики на рынке труда в главе 3.
- ❑ Количество форм «атипичной» занятости увеличивается; какое соотношение добровольного и вынужденного участия рабочей силы в этих формах занятости, и как можно решать эту проблему посредством мер в области политики?
- ❑ Каким образом лучше всего решать вопросы в отношении различий в пособиях и социальной защите, существующих между разными типами контрактов?

### Тенденции в отношении заработной платы в мире

117. Во всем мире оплачиваемая занятость составляет приблизительно половину от общей занятости, и ее доля увеличивается как среди мужчин, так и среди женщин практически повсеместно. В докризисный период, в 2001-07 годы, ежегодный рост реальной средней заработной платы в выборке из 83 стран, по которым имеются соответствующие данные, составлял 3,2% в постоянных ценах.<sup>37</sup> Выборка стран для этой оценки охватывала около 70% населения земного шара. ВВП на душу населения возрастал в течение этого же периода на 4,6% в год.

118. Эти средние показатели размеров ежемесячной заработной платы отражают высокие темпы роста в ряде развивающихся стран и стран с переходной экономикой, например, более 10% в год в Китае и в некоторых странах СНГ, где высокие темпы роста заработной платы были обусловлены экономическим подъемом после периода резкого снижения уровня заработной платы на ранних стадиях перехода к рыночной экономике в начале 90-х годов. Но в большинстве стран рост заработной платы осуществлялся не такими быстрыми темпами. Средние темпы роста заработной платы составляли менее 2% в половине стран, включая многие развитые страны.

119. В течение более длительного периода времени, с 1995 по 2007 годы, экономический рост ассоциировался с положительной динамикой роста заработной платы. В среднем, при возрастании ВВП на душу населения на 1% средняя заработная плата увеличивалась на 0,75 процентных пункта. Эта так называемая *эластичность заработной платы* в 0,75 служит подтверждением того, что устойчивый рост заработной платы в течение нескольких лет возможен только в условиях экономического роста и роста производительности.

120. В то же время можно отметить, что хотя экономический рост положительно коррелируется с изменением реальной заработной платы, рост реальной заработной платы осуществлялся более медленными темпами, чем экономический рост. Это подтверждает вывод о том, что рост реальной заработной платы отстает от роста производительности. В русле этих тенденций наблюдалась также тенденция к уменьшению доли ВВП, расходуемой на заработную плату. Сопоставление двух различных периодов (1995-2000 гг. и 2001-07 гг.) показывает, что доля заработной платы в ВВП сократилась в трех четвертях стран, по которым имеются соответствующие данные. Эта тенденция заметна как в развитых, так и развивающихся странах. В целом, во всех категориях стран уменьшение ежегодного роста ВВП на душу населения на 1% приводит к снижению на 0,05% доли ВВП, расходуемой на заработную плату.

121. Совсем недавно рост заработной платы сократился в большинстве стран, а в ряде стран приобрел даже отрицательную динамику. В большинстве из 53 стран выборки,

<sup>37</sup> МБТ: *Presentation of the first issue of the global wage trends report*, Административный совет, 303-я сессия, Женева, ноябрь 2008 г., GB.303/ESP/1.

по которым имеются данные, удалось сохранить положительный (хотя, в основном, замедляющийся) рост заработной платы в 2008 году. При этом, более чем в одной четверти стран наблюдался нулевой рост или уменьшение размеров реальной ежемесячной заработной платы. В течение 2009 года, в период глобального экономического спада, в ряде стран Группы двадцати также было зарегистрировано снижение реальной заработной платы. Это было вызвано сочетанием нескольких факторов, включая уменьшение почасовой оплаты труда и продолжительности рабочего времени, а также изменения в структуре занятости.

122. По данным, имеющимся на момент составления настоящего доклада, уровень заработной платы в большинстве стран в период кризиса был более стабильным, чем уровень доходов. В большинстве из 27 стран, включенных в выборку, это привело к росту доли заработной платы в ВВП, причем вопреки более долгосрочной обратной тенденции. Доля заработной платы в ВВП увеличивалась, как правило, в пределах между 0 и 5% в период с 2008 по 2009 годы, независимо от показателей роста или сокращения объема ВВП. Из этого следует, что работники и работодатели имеют веские основания полагать, что в краткосрочной перспективе удастся избежать корректировки заработной платы в сторону понижения. Как принято говорить, зарплата «неохотно» поддается снижению, что является очевидным следствием ее основательной устойчивости на фоне вялого спроса, а также сохранения совокупного спроса через каналы потребления (т.е. заработную плату). Учреждения рынка труда ищут пути адаптации заработной платы в этом контексте. Тем не менее, важно отметить, что наблюдающееся увеличение доли заработной платы по отношению к доле капитала в национальном доходе вовсе не является хорошей новостью: это – результат сокращения прибыли опережающими темпами по сравнению с сокращением заработной платы в ходе нынешнего глобального экономического спада.

123. В 2008 году всего 22 страны опубликовали данные о средней заработной плате в разбивке по полу, а в период подготовки настоящего доклада еще 11 стран имели такие данные за первый квартал 2009 года. Цифры показывают, что заработная плата женщин сокращалась так же, как и заработная плата мужчин, иногда нарушая медленную, но устойчивую тенденцию к достижению гендерного равенства в оплате труда. В большинстве из 22 стран величина разрыва в оплате труда женщин и мужчин оставалась без изменений, при этом заработная плата женщин составляла около 80% от заработной платы мужчин. Влияние кризиса на неравенство заработной платы еще предстоит изучить во всех подробностях.

#### **Вызовы в области политики**

- ❑ Потребление, безусловно стимулируемое ростом доходов в виде заработной платы, становится все более значимым компонентом совокупного спроса и, тем самым, экономического восстановления.
- ❑ Макроэкономические аргументы в пользу поддержания, по мере возможности, уровня заработной платы вполне обоснованы и имеют решающее значение, если мы не хотим задержать или подорвать процесс экономического восстановления.
- ❑ Как в таком случае наиболее эффективно добиться сохранения размеров заработной платы в виду макроэкономического значения этого фактора?
- ❑ Каким образом можно использовать коллективные переговоры и «политику в области доходов», чтобы рост производительности отражался в росте заработной платы?

## Тенденции в отношении неравенства

124. Рост занятости в период с начала 90-х по 2007 годы не привел к соответствующим результатам в отношении достижения равенства в сфере трудовых доходов. Неравенство доходов в период с 1990 по 2006 годы увеличилось, по коэффициенту Джини, приблизительно в двух третях всех стран.<sup>38</sup> Некоторое сокращение разрыва наблюдалось, в основном, в странах Африки к югу от Сахары и на Ближнем Востоке. Однако, в целом, уровень неравенства в этих регионах остается высоким.

125. Разрыв между максимальной заработной платой 10% работников и минимальной заработной платой 10% работников постоянно увеличивается с начала 90-х годов в 18 из 27 обследованных стран. Среди стран этой выборки наиболее быстрыми темпами неравенство доходов увеличивалось в Бразилии, Китае, Индии и Соединенных Штатах Америки. Одна из причин возникновения этой тенденции заключается в снижении спроса на неквалифицированную рабочую силу в богатых странах и повышении спроса на квалифицированных работников в богатых, а также развивающихся странах. Такая структура спроса на профессиональные навыки объясняется, главным образом, «технологическими изменениями, предъявляющими повышенные требования к квалификации» и глобализацией. В некоторых странах на распределение доходов также влияет налоговая политика и другие факторы.

126. В самом начале кризиса период интенсивного роста занятости резко прекратился, что выразилось в снижении уровня общей занятости в странах Группы двадцати, в среднем, на 0,8% с марта 2008 года по март 2009 года. Глобальный рост занятости на уровне приблизительно 1% в 2009 году оказался самым низким показателем, когда-либо зарегистрированным МОТ.<sup>39</sup>

127. Неравенство доходов, возможно, несколько уменьшилось на первых этапах кризиса, поскольку, в первую очередь, пострадали высокооплачиваемые работники, в частности потому, что в финансовом секторе (где, в среднем, заработная плата является более высокой) произошло диспропорциональное сокращение рабочих мест. Кроме того, в связи с обвалом фондовых рынков сократились доходы наиболее состоятельных слоев населения, поскольку рухнули системы индексированных пенсий и пенсионные фонды. Однако в среднесрочной перспективе неравенство может увеличиваться в результате того, что фондовые рынки начали восстанавливаться, а заработная плата работников низкой квалификации по-прежнему подвержена воздействию негативных факторов. Низкоквалифицированные работники часто сталкиваются со значительными трудностями при возвращении на рынок труда и начинают работать заново нередко за более низкую заработную плату.

### Вызовы

- ❑ Какие меры в области политики следует принять, чтобы сбалансировать экономический рост и распределение?
- ❑ Каким образом страны на основе предпринимаемых ими мер решают проблемы, обусловленные причинной связью между распределением доходов и экономическим ростом и занятостью?
- ❑ Какие же меры направлены на «перераспределение», например, налоговая политика, политика в области промышленного или местного развития? Как они могут способствовать уменьшению неравенства в доходах и развитию продуктивной занятости?
- ❑ В главах 5 и 7 дается некоторое представление о неравенстве, профессиональных навыков и неформальном секторе.

<sup>38</sup> Основное содержание этой дискуссии заимствовано из МБТ/МИСТИ: *World of Work-Report 2009. The global jobs crisis and beyond* (Женева, 2009 г.).

<sup>39</sup> МБТ: *Глобальные тенденции занятости*, январь 2010 г. (Женева, 2010 г.).

## Экологическая устойчивость: создание «зеленых» рабочих мест на рынке труда

128. Зеленые (экологически чистые) рабочие места – это вид занятости, которая в значительной степени способствует сохранению или восстановлению качества окружающей среды. Они предполагают выполнение видов деятельности, оставляющих слабый экологический «след». Это – широкое определение, соответствующее задаче преобразования структур производства и потребления в такие структуры, которые способствуют сохранению или восстановлению качества окружающей среды.

129. Некоторые зеленые рабочие места сконцентрированы на профильных направлениях «зеленой» промышленности, будь то новые отрасли (например, солнечная энергетика) или экологически реорганизованные (например, строительство). Однако имеются огромные потребности и возможности в превращении существующих рабочих мест в зеленые рабочие места, что приводит к серьезным последствиям на рынке труда.<sup>40</sup>

130. Создание зеленых рабочих мест – это не тенденция на рынке труда в том смысле, в каком в настоящей главе были описаны все другие тенденции. Экологическая устойчивость – это, скорее, тенденция в области политики, возникающая под воздействием потребительского спроса, которая, тем не менее, представляется необратимой. Как и все элементы экономической перестройки, эта тенденция будет иметь широкие последствия для количества, качества и размещения рабочей силы.

131. Растет понимание того, что политика в сфере занятости и труда может способствовать плавному переходу к более устойчивому экономическому росту путем определения возможностей создания зеленых рабочих мест, превращения существующих рабочих мест в зеленые рабочие места и содействия поэтапному отказу от неустойчивых рабочих мест. Значение стратегий создания зеленых рабочих мест будет неуклонно возрастать в рамках компетенции министров по вопросам занятости и труда, а также организаций работодателей и работников.

132. Наряду с ростом озабоченности по поводу того, что нынешний путь развития глобализации создает слишком мало достойных рабочих мест, существует также опасение, что мы не сможем поддерживать экономический рост за счет повышения качества окружающей среды. Мы переживаем период преобразований в экономике, производстве и потреблении, который потребует соответствующих изменений в структуре занятости, направлениях капиталовложений, методах приобретения профессиональных навыков и в производственной практике.<sup>41</sup>

### Вызовы в области политики

- ❑ Как трехсторонние участники формируют политику преобразований в сфере занятости и на рынке труда, направленную на повышение устойчивости окружающей среды?
- ❑ Поскольку в процессе перехода к большей устойчивости будут происходить потери и создание новых рабочих мест, какая политика на рынке труда – или, в действительности, инвестиционная политика – будут наиболее эффективны?
- ❑ Что нам известно со стороны предложения, о будущих потребностях в профессиональных навыках, соответствующих устойчивому пути развития?

<sup>40</sup> ЮНЕП/МБТ/МОП/МКП: *Green jobs: Towards decent work in a sustainable low-carbon world* (Worldwatch Institute, Вашингтон, округ Колумбия, 2008 г.), можно ознакомиться на [www.ilo.org/integration/themes/greenjobs](http://www.ilo.org/integration/themes/greenjobs). С аналитическими авторскими комментариями можно ознакомиться на основании запроса в Секторе занятости.

<sup>41</sup> МБТ: *Employment and labour market implications of climate change*, Административный совет, 303-я сессия, Женева, ноябрь 2008 г., GB.303/ESP/4.

## Возможные направления дальнейших действий

### Для государств-членов

133. Недостаточный объем информации о рынках труда в большинстве государств-членов создает серьезные трудности при разработке стратегий, необходимых для решения изложенных в этой главе проблем. Надежные данные хотя бы по одному из основных показателей, безработице, имеются приблизительно только в трети стран мира. Политика, не имеющая достаточного информационного обеспечения, в большинстве случаев не достигнет своих целей.

134. Многие из вышеназванных вызовов являются действительно «крупными» в том смысле, что они носят многомерный характер, поскольку, например, демографические тенденции сказываются не только на существующей рабочей силе, но и на устойчивости систем социального обеспечения и адаптационных возможностях систем подготовки кадров. Вопросы, поднятые в этой главе, носят «сквозной» характер с точки зрения программных областей, которые они затрагивают.

135. Сфера охвата этих вопросов выходит за рамки компетенции трехсторонних участников МОТ и требует координации усилий с министерствами экономики. Они могут быть решены только путем дальнейшего согласования мер на политическом уровне, что связано с серьезными трудностями для трехсторонних участников МОТ на национальном уровне.

### Для МБТ

136. МБТ проанализировало некоторые из вышеназванных тенденций. Однако исследовательскую деятельность следует активизировать, несмотря на ограниченность людских ресурсов и времени. В связи с тем, что спрос на исследования МБТ опережает его возможности, МБТ реализовало две инициативы. Во-первых, создало Комитет по исследованиям и публикациям, действующий как координационный центр для осуществления исследовательской деятельности в рамках МБТ, и определило потребности в области исследований. В ноябре 2009 года Административный совет утвердил общую стратегию МБТ в области исследований.<sup>42</sup>

137. Во-вторых, действующая в масштабах всего МБТ система, первоначально созданная в Секторе занятости, определяет 13 исследовательских «тем и групп» по вопросам занятости. Для этого исследовательские работники из разных департаментов и секторов МБТ были объединены вокруг каждой из главных тем исследований, например, «Торговля и занятость», чтобы добиться реализации – при помощи исследований – «неразрывно связанных между собой, взаимозависимых и взаимодополняемых» стратегических задач МОТ.

138. По-прежнему является проблемой распространение результатов исследований. За исключением немногочисленных важнейших изданий, таких как *Глобальные тенденции занятости* и *Ключевые показатели рынка труда*, которые публикуются в установленные и поэтому заранее известные сроки, действия МБТ были недостаточно эффективными, чтобы довести результаты своих исследований до соответствующих внешних организаций, например, ОЭСР и Всемирного банка.<sup>43</sup> Недостаток средств

---

<sup>42</sup> МБТ: *Results-based strategies 2010-15: Knowledge strategy – Strengthening capacity to deliver decent work and the Global Jobs Pact*, Административный совет, 306-я сессия, Женева, ноябрь 2009 г., GB.306/PFA/12/3.

<sup>43</sup> Там же.

также не позволил МБТ увеличить объем публикаций важнейших материалов по вопросам занятости, таких как *Доклад о занятости в мире*.

139. В главах 3-7 будет рассмотрено большинство тем, связанных с тенденциями и вызовами, представленными в этой главе. В них будет проиллюстрирована «неразрывная связь и взаимозависимость» основ достойного труда в увязке с глобальными вызовами, оказывающими влияние на обеспечение полной, продуктивной и свободно избранной занятости. С учетом согласованной структуры и объема настоящего доклада не представляется возможным рассмотреть в последующих главах все основные указанные здесь тенденции.





## Глава 3

---

### Меры по оказанию содействия обеспечению полной и продуктивной занятости и достойного труда для всех

140. Задача обеспечения полной занятости была поставлена в Филадельфийской декларации 1944 года, содержится в Конвенции 1964 года о политике в сфере занятости (122) и подтверждена в Декларации о социальной справедливости в целях справедливой глобализации. Нынешний экономический спад усилил предшествовавшие кризису глобальные вызовы в сфере занятости, как указывалось в предыдущей главе. Вызов 2010 года заключается в том, что почти 40% мировой рабочей силы живет на 2 или менее долл. США в день из расчета на одного члена семьи. Во многих регионах большая часть рабочей силы занята в неформальном секторе экономики; незащищенность является одним из основных аспектов трудовой жизни. Несмотря на прогресс, достигнутый в некоторых странах и регионах, дерзновенные замыслы 1944 года, достойные внимания, и тогда, и сейчас, остаются нереализованными.

141. Несмотря на разнообразие реальных условий различных стран и регионов, рассматриваемых в настоящем докладе, суть глобальной проблемы занятости состоит в том, что существует слишком мало «достойных» рабочих мест для людей, занятых их поиском в большинстве стран части мира. «Работа» имеется всегда, но речь идет о продуктивной занятости, которая предполагает справедливую заработную плату и достойные условия труда.

142. Исследования МОТ показывают, что во многих странах устойчивый экономический рост хотя и является необходимым, но недостаточным условием для формирования устойчивой и продуктивной занятости.<sup>1</sup> Это объясняет необходимость создания на национальном уровне в области политики основ, которые будут способствовать увеличению количества и повышению качества рабочих мест – национальных основ, поддерживаемых согласованными политическими мерами на международном уровне. Как МОТ может наиболее эффективным образом содействовать этому – это центральный вопрос, который определяет ход обсуждения в этой главе.

### Различные реальности и тенденции в области политики обеспечения занятости

#### Страны с высоким уровнем доходов

143. Меры обеспечения занятости, предпринимаемые в промышленно развитых странах, всегда зависели от того, в каком направлении развивались концепции в отношении достижения полной занятости как основной цели. Великая депрессия 1930-х годов

---

<sup>1</sup> A. Ghose, N. Majid, C. Ernst: *The global employment challenge* (Женева, МБТ, 2008 г.); и R. Islam (ed.): *Fighting poverty, The development–employment link* (Женева, МБТ, 2006 г.).

и разрушения в итоге Второй мировой войны были тем фоном, на котором в середине 40-х годов появилось мощное движение, направленное на достижение полной занятости в качестве основной экономической и социальной цели в развитых странах. Идея полной занятости была преобладающей вплоть до начала бурного периода в середине 70-х годов. Два нефтяных ценовых шока в 70-х годах свидетельствовали о том, что в мире появился феномен «стагфляции» и произошла смена парадигмы, в которой главной целью экономической политики стал контроль над инфляцией. Высказывались мнения, что рыночные силы приведут к установлению «естественного уровня безработицы», на который политика управления совокупным спросом не могла бы оказывать устойчивого воздействия.<sup>2</sup> Таким образом показатели занятости стали «производным инструментом» мер по обеспечению роста и рыночных сил, а не центральной целью, которую необходимо непосредственно и самостоятельно преследовать. Эта точка зрения доминировала в экономической повестке дня в течение более двух десятилетий в развитых странах с рыночной экономикой и даже укрепляла свои позиции в связи с ростом озабоченности по поводу финансовых издержек на поддержание государства всеобщего благоденствия.

144. Это изменение парадигмы политики в сфере занятости нашло свое отражение в изменении политических тенденций. Как отмечает Комитет экспертов в своем Общем обзоре актов по вопросам занятости:<sup>3</sup> «... по мере того, как макроэкономическая политика становится все более пассивной, политика на рынке труда становится более активной, ... она занимает центральное место среди мер по обеспечению занятости в развитых странах».

145. Глобальный экономический спад 2008 и 2009 годов нарушил преобладающий консенсус в отношении политики в сфере занятости. Как отмечалось в главе 2, практически все страны с развитой экономикой сосредоточили свои усилия на реализации пакета мер, направленных на резкое снижение процентных ставок и применение финансовых стимулов, чтобы остановить падение совокупного спроса. Оценки таких беспрецедентных ответных мер на макроэкономическом уровне показывают, что они действительно предотвратили дальнейшее углубление экономического кризиса, а в сочетании с мерами, поощряющими компании прибегать к методам сохранения рабочих мест, позволили ограничить количество случаев потери работы. Приведут ли такие меры к устойчивому восстановлению уровня занятости – пока не ясно. Однако очевидна необходимость вновь подтвердить приверженность полной занятости как основной цели макроэкономической политики.

146. Соответствующие стратегии ОЭСР и ЕС в сфере занятости показаны во вставке 3.1.

### **Вставка 3.1 Стратегии ОЭСР и ЕС в сфере занятости**

*Стратегия занятости ОЭСР (1994 г.) и последующие Политические уроки переоценки Стратегии занятости ОЭСР (2006 г.)* включают четыре основных компонента: i) разработка соответствующей макроэкономической политики; ii) устранение препятствий для участия на рынке труда и в поиске работы; iii) устранение барьеров на рынке труда и на рынке товаров в целях повышения спроса на рабочую силу; iv) содействие развитию и совершенствованию профессиональных

<sup>2</sup> Эти вопросы рассматриваются в МБТ: *Macroeconomic policy for growth and employment*, Административный совет, 291-я сессия, Женева, ноябрь 2004г., GB.291/ESP/1.

<sup>3</sup> МБТ: *General Survey concerning employment instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций, Доклад III (Часть 1B), МКТ, 99-я сессия, Женева, 2010 г. Отчетный период охватывает 1998-2007 гг.

навыков и знаний рабочей силы. В Стратегии указано, что всем странам необходимо обеспечить устойчивый прогресс по каждому из четырех компонентов. В то же время, каждая страна в рамках каждого основного компонента может применять различные сочетания мер в области политики для достижения успешных результатов с учетом национальных условий. В ней подчеркивается необходимость применения согласованного пакета политических мер. В последние годы в странах ОЭСР были проведены серьезные реформы рынков труда на основе этих руководящих принципов.

Однако в докладе 2009 года *Перспективы занятости ОЭСР* («Преодоление кризиса рабочих мест») признается, что хотя в руководящих принципах политики обеспечения занятости, содержащихся в ее публикации 2006 года, где переоценивается ее Стратегия занятости, подчеркивается необходимость существования структурных предпосылок для улучшения показателей занятости в долгосрочной перспективе, они не содержат никаких руководящих указаний в отношении того, как следует регулировать занятость и социальную политику в условиях глубокого экономического спада. В докладе подчеркивается важность поиска эффективных путей эффективного поддержания уровня доходов и содействия повторному трудоустройству лиц, потерявших работу, и других работников, пострадавших в период экономического спада. Согласно докладу, «процесс переосмысления последствий глубокого экономического спада для оптимального планирования политики на рынке труда еще только начинается». Кроме того, в недавнем *Программном заявлении ОЭСР* («Ориентирование экономического роста на защиту интересов малоимущих») признается, что нынешний экономический кризис свидетельствует о необходимости принятия более эффективных государственных мер для преодоления серьезных трудностей и изменения ситуации, с которой сталкиваются неимущие женщины и мужчины, и подчеркивается, что «продуктивная занятость и достойный труд являются основными путями выхода из бедности».

После того, как в 1997 году была принята Европейская стратегия занятости (ЕСЗ), она играла центральную роль в координации политики ЕС, направленной на расширения возможностей трудоустройства. ЕСЗ была разработана для придания направленности и координации работы по определению приоритетов политики обеспечения занятости, к которой согласились присоединиться государства-члены на уровне ЕС. Такая координация национальной политики в сфере занятости основана на ежегодном процессе, который был включен в трехлетний возобновляемый цикл после возобновления усилий по реализации Лиссабонской стратегии в 2005 году.

ЕСЗ состоит из четырех компонентов: руководящие принципы в сфере занятости; национальные планы действий; совместные отчеты о занятости; и рекомендации для каждой страны.

В Европейском плане восстановления экономики (ноябрь 2008 г.) подчеркивается необходимость преодоления воздействия экономического кризиса на занятость. В информационном письме Комиссии «Управление процессом восстановления Европы» (март 2009 г.) назван ряд элементов, призванных помочь государствам-членам в разработке и осуществлении надлежащих и эффективных политических мер в сфере занятости. На их основе определены три основных приоритета: поддержание уровня занятости, создание рабочих мест и содействие мобильности; совершенствование профессиональных навыков и совмещение потребностей рынка труда; расширение доступа к занятости. В информационном письме Комиссии 2009 года «Общая приверженность целям обеспечения занятости» внимание акцентировано на необходимости укрепления взаимодействия между ЕС и его государствами-членами, а также между социальными партнерами в решении трех приоритетных задач, ориентированных на осуществление конкретных действий и поддерживаемых такими механизмами Сообщества, как Европейский социальный фонд (ЕСФ) и Европейский фонд адаптации к глобализации (ЕФАГ). Особый акцент сделан на необходимости обеспечения профессиональной подготовки молодежи и расширения возможностей трудоустройства молодых людей, чтобы избежать закрытия для них рынка труда в связи с кризисом.

## Страны с низким и средним уровнем доходов

147. В 70-е годы в развивающихся странах также наблюдалась смена парадигм. В рамках нового консенсуса на первый план выдвигались стратегии индустриализации, основанные на развитии частного сектора, ориентированные на экспорт и осуществляемые за счет ПИИ, а не политика развития промышленности, *базирующаяся* на модернизации *методов государственного регулирования* экономики и на замещении импорта внутренним производством, которая была нормой в 60-х и в середине 70-х годов. Такую политику иногда считали причиной отсутствия экономического роста и роста занятости в развивающихся странах, что резко контрастировало с быстрым и ориентированным на экспорт экономическим ростом в Восточной Азии.<sup>4</sup> Эти идеи, наряду с изменением макроэкономической парадигмы в развитых странах, привели к «программам структурной перестройки» (ПСП), которые осуществлялись в развивающихся странах в период с 1980 по 1998 годы под эгидой Бреттон-Вудских учреждений и на основе принципов «Вашингтонского консенсуса».<sup>5</sup> Впоследствии, в 90-х годах, акцент преобладающей парадигмы в области политики, возникшей в середине 70-х годов, стал смещаться в сторону либерализации торговли, сдерживания макроэкономических стратегий, направленных на стабилизацию инфляции и контроль над ней, повышение гибкости рынка труда, финансовое дерегулирование и либерализацию в качестве основных элементов комплекса национальных мер в области политики.

148. Преимущества от доминирующей политической парадигмы 80-х и 90-х годов остаются спорными. Надо признать, что многие страны Латинской Америки успешно противостояли распространенным в 50-х, 60-х и 70-х годах инфляции и гиперинфляции, главными последствиями которых было увеличение масштабов бедности. Имели место также случаи, когда такая политика способствовала экономическому росту (Индия). Однако в ретроспективе 80-е и 90-е годы можно охарактеризовать как «потерянные десятилетия», когда наблюдалось замедление темпов экономического роста на глобальном и региональном уровнях. Как представляется, осуществление политической реформы в соответствии с ПСП привело к макроэкономической стабильности, но это происходило в ущерб долгосрочному экономическому росту и достойной занятости.<sup>6</sup> Кроме того, согласно критическим оценкам, ПСП вызывали сокращение объема государственных инвестиций в инфраструктуру и сельское хозяйство, в то время как многие страны с низким уровнем доходов были не в состоянии мобилизовать достаточный объем внутренних доходов. На этой ситуации сказывалась как международная налоговая конкуренция, так и недостаточная компенсация за «финансовый шок», которым обычно сопровождаются программы либерализации торговли.<sup>7</sup> Чистым

<sup>4</sup> Небольшая группа стран в Восточной Азии взяла курс в 60-х годах на ориентированное на экспорт развитие промышленности. Первоначально мнения специалистов сходились в том, что в этих странах происходил быстрый экономический рост и было достигнуто устойчивое снижение уровня бедности путем резкого увеличения количества новых рабочих мест благодаря применению мер, идущих вразрез с общепринятой в то время точкой зрения. Последующие исследования выглядели гораздо более осторожными; в них признавалось, что главную роль в управлении процессом развития промышленности в странах Восточной Азии в 60-х и 70-х годах играло государство. См. например, Всемирный банк: *The East Asian miracle: Economic growth and public policy* (Оксфорд, Издательство Оксфордского университета, 1993 г.); и Азиатский банк развития: *Emerging Asia: Changes and challenges* (Манила, 1997 г.). См. также обзор печатных изданий в I. Islam and A. Chowdhury: *The political economy of East Asia: Post-crisis debates* (Мельбурн, Издательство Оксфордского университета, 2000 г., глава 1).

<sup>5</sup> J.A. Ocampo: "Beyond the Washington Consensus: An ECLAC perspective", in *Cepal Review*, No. 66, 1998. См. также <http://www.eclac.org>; P.-P. Kuczynski and J. Williamson (eds): *After the Washington Consensus: Restarting growth and reform in Latin America* (Институт международной экономики, Вашингтон, округ Колумбия, 2003 г.); W. Easterly: *The lost decades: Developing countries stagnation in spite of policy reform 1980–1998* (Вашингтон, округ Колумбия, Всемирный банк, 2001 г.).

<sup>6</sup> W. Easterly, там же.

<sup>7</sup> См. ЮНКТАД: *The Least Developed Countries Report, 2009: The State and Development Governance* (Нью-Йорк и Женева, 2009 г.).

итогом было сокращение фискального и политического пространства развивающихся стран для достижения основных целей в области развития, таких как ЦРТ и финансирование всеобъемлющих пакетов мер в сфере социальной защиты.<sup>8</sup>

149. На смену ПСП пришли стратегии сокращения масштабов бедности (ССБ), которые во многих случаях приводили в действие механизмы списания долга странам с низким уровнем доходов в 2000-х годах. К концу десятилетия в общей сложности в 70 странах применялись либо временные ССБ, либо полномасштабные ССБ (66 стран). Как покажет последующий анализ ситуации в этой главе, хотя ССБ и ЦРТ и представляли собой новые обязательства по сокращению масштабов бедности, они изначально не были ориентированы на создание рабочих мест в качестве основной цели. В ССБ второго поколения содержались попытки устранить этот дисбаланс, однако в оперативном отношении связи между задачами в сфере занятости и общими основами политики по-прежнему оставались недостаточно разработанными.

150. Несмотря на то, что эпоха быстрого экономического роста в период с 1998 по 2007 годы и привела к некоторому сокращению безработицы и масштабов бедности во всех регионах, хотя и с неодинаковыми результатами в различных странах развивающегося мира, важно проводить различие между тенденциями и реальными показателями. Проводившаяся экономическая политика не урегулировала кризис в отношении рабочих мест в развивающихся странах, где сохранялись такие факторы, как высокий уровень открытой безработицы, широкое распространение неполной занятости и занятости в неформальном секторе экономики, низкое качество занятости. В случае многих стран с низким уровнем доходов (особенно в странах Африки к югу от Сахары) даже период высоких темпов роста в 2000-х годах не смог гарантировать достижение ЦРТ этими странами к 2015 году.<sup>9</sup> В значительной мере это обусловлено структурой и характером роста, основанного на быстром росте объема экспорта сырьевых товаров и резком увеличении числа источников внешнего финансирования. Как отмечалось в главе 2, высокие темпы роста являются хотя и необходимым, но недостаточным условием для создания качественных рабочих мест. В этих странах практически отсутствуют признаки структурных преобразований и диверсификации экономики, что имеет решающее значение для создания продуктивной занятости в широких масштабах.<sup>10</sup>

151. В свете глобального финансового и экономического кризиса и обострения кризиса рабочих мест, затрагивающих развивающиеся и развитые страны, некоторые специалисты призвали переосмыслить прежние парадигмы в области политики и заново сбалансировать стратегии роста с мерами, ориентированными на повышение уровня доходов и занятости.<sup>11</sup> Это позволит мобилизовать внутренние ресурсы, восстановить и укрепить роль государственной политики и эффективных государственных институтов в условиях открытой рыночной экономики, а также усилить гармонизацию и

<sup>8</sup> Эти вопросы рассматриваются в I. Islam: *The global economic crisis and developing countries: Transmission channels, fiscal and policy space and the design of national responses*, Employment Working Paper No. 36 (Женева, МБТ, 2009 г.).

<sup>9</sup> МБТ и Всемирный банк: *Global Monitoring Report 2009* (Вашингтон, округ Колумбия, 2009 г.).

<sup>10</sup> См. ЮНКТАД, 2009 г., *op. cit.*; и Экономическая комиссия ООН для Африки и Африканский союз: *Economic Report on Africa 2010. Promoting high-level and sustainable growth to reduce unemployment in Africa*, Аддис-Абеба, Эфиопия, 2010 г.

<sup>11</sup> Например, Азиатский банк развития (АБР) призвал заново сбалансировать ориентированные на экспорт модели роста в развивающихся странах Азии. Целью «перебалансировки» является не возврат к устаревшему протекционизму, а создание посткризисной стратегии роста, опирающейся, главным образом, на внутренние и региональные рынки. Необходимо также больше инвестировать в системы социальной защиты, чтобы ослабить действие факторов, стимулирующих излишний рост предупредительных сбережений как на национальном уровне, так и на уровне домашних хозяйств, в целях повышения покупательной способности и внутреннего потребления. См. АБР: *Asian Development Outlook 2009: Rebalancing Asia's growth* (Манила, 2009 г.).

координацию международной политики. Меры, ориентированные на устранение препятствий на пути достижения полной и продуктивной занятости и достойного труда для всех, занимают центральное место в этой дискуссии.

## Потребности трехсторонних участников

152. В Общем обзоре актов по вопросам занятости отмечается, что, несмотря на изменение парадигмы в области политики 80-х и 90-х годов, «большинство стран привержены целям расширения продуктивной занятости». Это находит отражение в ссылках на создание рабочих мест в их конституциях и/или в положениях их социального и трудового законодательства; принятии специальных законов, а также в принятых ими обязательствах, содержащихся в основных программных документах. Почти все обследованные страны предпринимали инициативы, направленные на поддержку МСП и поощрение самостоятельной занятости среди молодежи, а также признавали необходимость проведения целевых мероприятий для уязвимых групп населения и создания государственных учреждений для оказания услуг в сфере занятости.

153. Содействие занятости, особенно занятости молодежи, является одной из основных потребностей, определенных во всех 67 страновых программах достойного труда, а также во всех региональных стратегиях, принятых МОТ.

154. Для достижения этой цели страны все чаще обращаются в МБТ за поддержкой в разработке всеобъемлющей национальной политики в сфере занятости, которые часто принимаются в качестве официальных программных заявлений в рамках политических процессов, имеющих свои особенности в каждой стране.<sup>12</sup> Такие обращения поступают из всех регионов; от развивающихся стран, находящихся на всех уровнях развития, включая НРС; от стран со средним уровнем доходов и стран с формирующейся экономикой, а также от стран с переходной экономикой. В большинстве случаев эти просьбы увязываются с графиком разработки мер в области политики и проведения реформ на национальном уровне, например, в связи со сменой правительств и их политики, либо подготовкой или последующим осуществлением национальных программ развития, а также составлением и пересмотром ПСП.

155. Страны нуждаются также в поддержке при разработке, осуществлении и оценке политики и программ в сфере занятости, направленных на конкретные целевые группы населения, такие как молодежь и женщины, или на увеличение составляющей занятости в структуре инвестиций в отдельные сектора, такие как инфраструктура или туризм. Во многих странах, пострадавших от стихийных бедствий и/или вооруженных конфликтов, экономическое восстановление с ориентацией на повышение уровня занятости представляет собой основное приоритетное направление усилий, направленных на то, чтобы укрепить устойчивость процессов развития.

156. Как указывалось выше, глобальный экономический кризис и осуществление Глобального пакта о рабочих местах усиливают потребность в переориентации политики в сфере занятости, пересмотре проблем структурного характера и расширении целевых программ занятости. Одним из видов обращений государств-членов к МБТ были запросы на получение информации о мерах, предпринимаемых в других странах. Трехсторонние участники просили МБТ поддержать их усилия посредством предоставления политической и технической поддержки на страновом уровне; проведения региональных политических консультаций и мероприятий по укреплению потенциала, а также установления взаимодействия с другими многосторонними учреждениями.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> В январе 2010 г. было получено 58 таких обращений от стран на период 2010-2011 гг.

<sup>13</sup> МБТ: *Follow-up to the Conference debate and decisions on the economic and employment crisis: Strategy to give effect to the Global Jobs Pact*, Административный совет, 306-я сессия, Женева, ноябрь 2009 г., GB.306/3/1.

## Ответные меры МБТ

### Стратегические компоненты

157. При более широком подходе к Программе достойного труда стратегия МБТ по поддержке мер, направленных на достижение трехсторонними участниками полной и продуктивной занятости, строится на основе следующих компонентов: 1) основы политики, предусмотренные ГПЗ; 2) пакет нормативных актов по вопросам занятости, среди которых центральное место занимает Конвенция 1964 года о политике в сфере занятости (122);<sup>14</sup> 3) рекомендации по политическим вопросам, касающиеся разработки, осуществления и оценки национальных программных мер в сфере занятости; 4) основные программы, ориентированные на конкретные программные области и группы населения, например государственные инвестиции в инфраструктуру, активная политика на рынке труда и информационные системы на рынке труда, социально ориентированное финансирование и занятость молодежи; и 5) управление и обзоры.

#### 1. Основы политики

158. Как отмечалось в главе 1, Глобальная программа занятости, принятая Административным советом в 2003 году, представляет собой основы политики, направляющие деятельности МОТ в сфере занятости. Ее главная цель, заключающаяся в том, чтобы вопросы занятости занимали центральное место в национальных экономических и социальных стратегиях, а также международных стратегиях развития, подтверждена в Декларации о социальной справедливости. ГПЗ содействует достижению достойной занятости на основе международных трудовых норм, способствуя росту занятости и повышению качества рабочих мест, что включает ликвидацию дискриминации в сфере занятости.

159. Стратегия осуществления ГПЗ, принятой в 2006 году,<sup>15</sup> направлена на то, чтобы сделать Программу более функциональной и чтобы ее можно было непосредственно использовать в качестве основы при разработке и проведении национальной политики обеспечения занятости в рамках страновых программ достойного труда посредством углубления понимания, проведения исследований, мониторинга и оценки политики в сфере занятости. Она была направлена на формирование структуры ГПЗ вокруг пяти ключевых программных областей в сфере занятости и социальной защиты: 1) расширение занятости; 2) профессиональные навыки, технология и возможности трудоустройства; 3) развитие предпринимательства; 4) учреждения и политика на рынке труда; и 5) управление, представительство и информационно-пропагандистская деятельность. На диаграмме 3.1 обобщены основные программные области национальных стратегий в сфере занятости, основанных на ГПЗ. Был также составлен перечень программных областей для использования его в качестве руководства при разработке национальной политики обеспечения занятости.<sup>16</sup> МБТ поддержало включение проблематики гендерного равенства в национальные стратегии в сфере занятости, регулярно посвящало свои публикации *Глобальных тенденций занятости* женщинам и разработало ряд специальных актов. Подготовлен новый документ, предназначенный для оказания содействия включению гендерной проблематики во все программные области ГПЗ.<sup>17</sup>

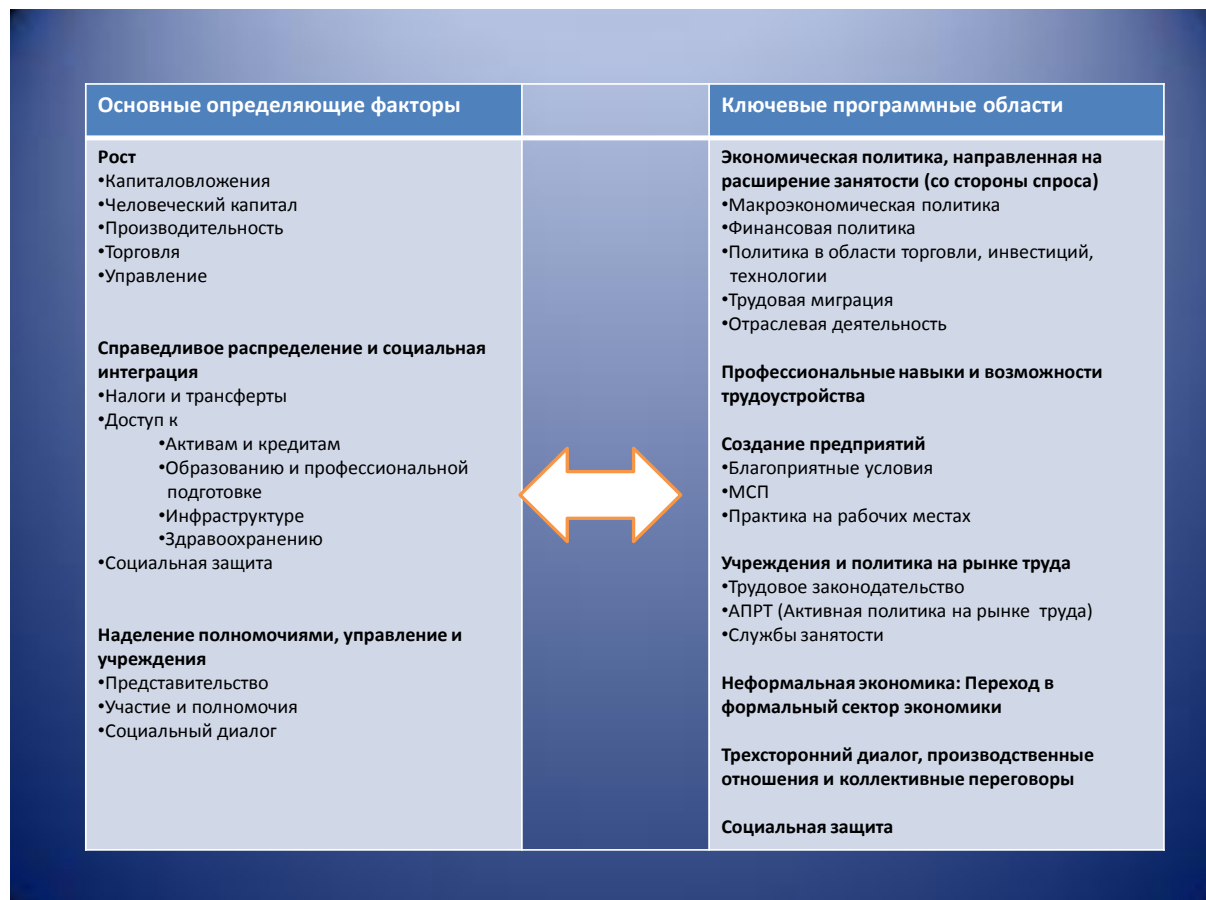
<sup>14</sup> Полный перечень норм, касающихся занятости, см. в Приложении I.

<sup>15</sup> МБТ: *Employment strategies for Decent Work Country Programmes: Concepts, approaches and tools for implementing the Global Employment Agenda, "Vision" document on operationalizing the employment component of Decent Work Country Programmes*, Административный совет, 295-я сессия, Женева, март 2006 г., GB.295/ESP/1/1.

<sup>16</sup> Там же.

<sup>17</sup> МБТ: *Guidelines on gender in employment policies* (Женева, 2009 г.).

**Диаграмма 3.1. Национальные стратегии в сфере занятости, основанные на Глобальной программе занятости: Ключевые программные области**



Источник: Выдержки из документа «Vision», Административный совет, 295-я сессия, Женева, март 2006 г., GB.295/ESP/1/1,

160. На своей ноябрьской сессии 2007 года, Комитет ЗСП подвел полученные к тому времени итоги осуществления новой стратегии осуществления Глобальной программы занятости, рассмотрев прогресс и достижения, пробелы в процессе осуществления и предлагаемые меры по устранению этих пробелов. Как указывается в приложении к этой главе, «оценочный лист Глобальной программы занятости» выявил на национальном уровне основные трудности, связанные с адаптацией Глобальной программы занятости к различным национальным условиям; слабую координацию политики между министерствами труда, финансов и экономики по вопросам занятости; и необходимость совершенствования методов мониторинга и оценки. Была также выявлена некоторая несогласованность между Глобальной программой занятости как всеобъемлющим рамочным документом и страновыми программами достойного труда, ориентированными на конкретные национальные приоритеты. Как представляется, элементы Глобальной программы занятости не применяются в рамках страновых программ достойного труда на последовательной основе, как не используются систематически и их оценочные листы. Комплексный подход, который следует применять согласно требованиям Глобальной программы занятости, означает, что МБТ должно поддерживать высокий уровень компетенции и потенциала во всех сферах своей деятельности, включая научно-исследовательский потенциал для изучения экономических условий. Больше внимания следует уделять анализу взаимодействия между политикой в сфере занятости и коллективными переговорами, политикой в области заработной платы и инспекцией труда. На глобальном и региональном уровнях приоритетное внимание



уделялось обеспечению все большего признания Глобальной программы занятости путем ее продвижения в международных партнерствах и в рамках подготовки представителей правительств и социальных партнеров в целях практического применения Программы и связанных с ней инструментальных средств. Предложения МБТ в отношении последующих шагов по осуществлению Глобальной программы занятости могли бы включать укрепление процесса оценки политики в сфере занятости на основе более четких руководящих принципов по разработке политики обеспечения занятости в странах с различными уровнями развития.

## 2. *Нормативные акты*

161. Как отмечалось в главе 1, стратегия МБТ по оказанию поддержки основана на своде его нормативных актов, что является отличительной чертой МОТ (полный перечень его нормативных актов см. в Приложении I). Всеобъемлющим актом является Конвенция 1964 года о политике в сфере занятости (122).<sup>18</sup> Эта Конвенция служит основополагающим исходным документом для использования государствами-членами в качестве руководящих принципов в отношении путей осуществления активной политики в сфере занятости, направленной на достижение полной, продуктивной и свободно избранной занятости. По состоянию на декабрь 2009 года Конвенция 122 была ратифицирована 101 страной. На диаграмме 3.2a обобщены тенденции в области ратификации в период с 1965 и 2009 годы, а на диаграмме 3.2b показано распределение стран, ратифицировавших Конвенцию 122 за этот период, в разбивке по регионам (в %).

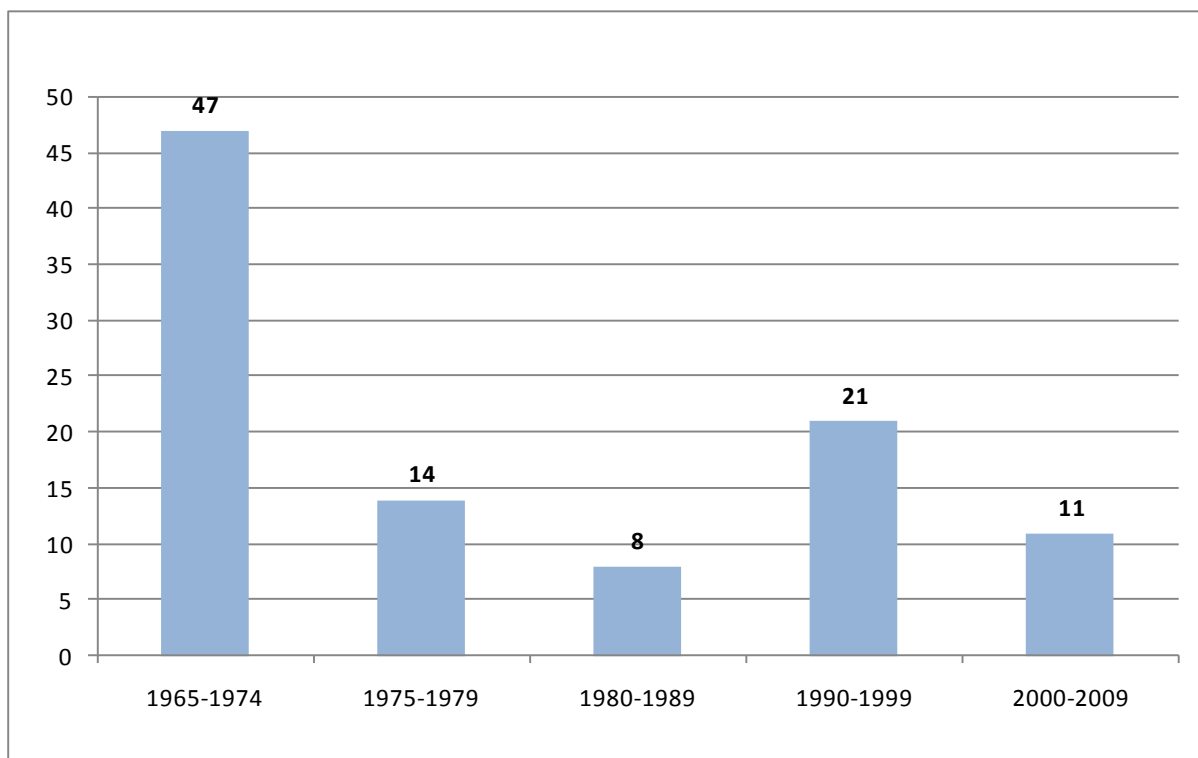
162. Конвенцией 122 предусмотрено, что «каждый член Организации провозглашает и осуществляет в качестве главной цели активную политику, направленную на содействие полной, продуктивной и свободно избранной занятости». В Общем обзоре актов по вопросам занятости отмечено, что «государства-члены должны предпринять все возможные усилия, в соответствии с уровнем их развития и экономического потенциала, для достижения и поддержания полной занятости». Конвенция предусматривает также необходимость проведения широкого консультативного процесса, особенно с организациями работодателей и работников.

163. Рекомендации 122 и 169 о политике в сфере занятости (принятые, соответственно, в 1964 и 1984 гг.) содержат дополнительные руководящие принципы разработки политики в сфере занятости. Меняющийся характер дискуссий по вопросам политики по достижению полной и продуктивной занятости указывает на необходимость постоянного обновления и укрепления руководящих принципов в сфере занятости, которые могут быть также полезны для проведения обзора политики и усиления процедур управления.

164. Общий обзор актов по вопросам занятости представляет собой ценный источник информации для выявления пробелов в нормативной базе и определения направлений разработки будущих норм. Уже сейчас Обзор служит источником информации для МБТ при осуществлении совместной деятельности в области технического сотрудничества и укрепления потенциала для расширения ратификации, поддержки осуществления и наращивания потенциала по мониторингу воздействия и по подготовке отчетов о реализации Конвенции 122 и других норм в сфере занятости.

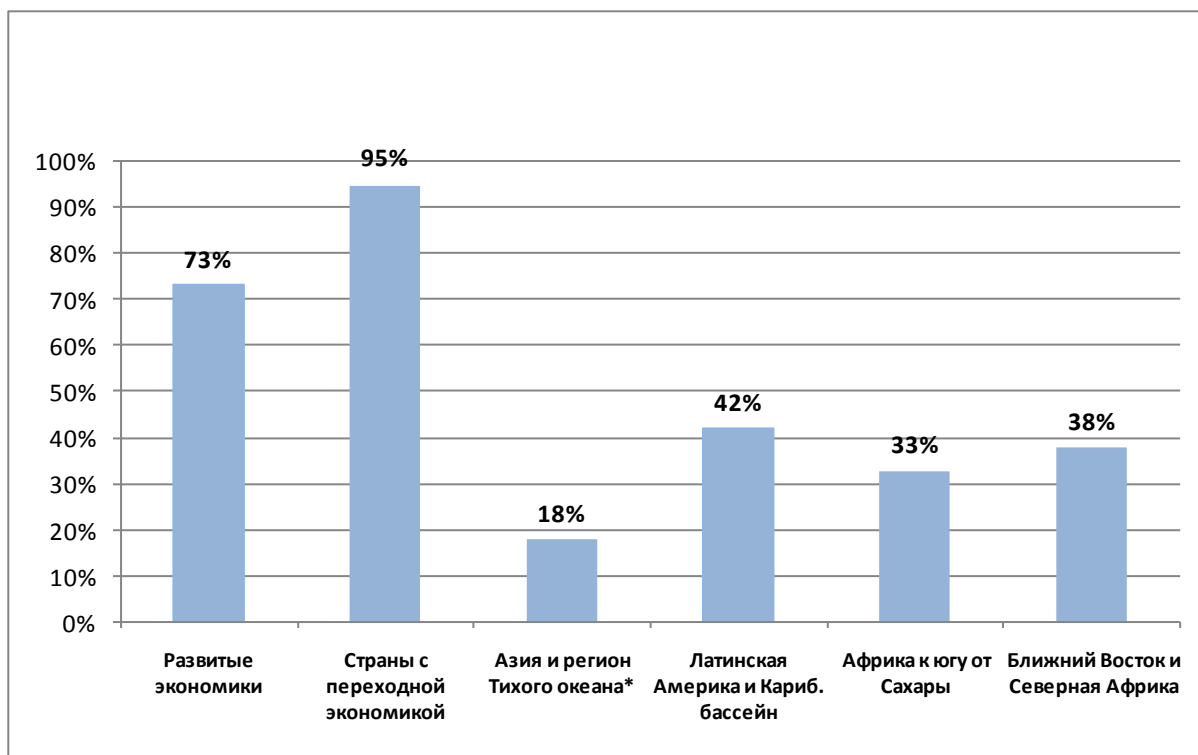
<sup>18</sup> Последующие акты, указанные в Приложении I, принимались по конкретным областям политики в сфере занятости.

**Диаграмма 3.2а. Ратификация Конвенции 122, 1965-2009 гг.**



Источник: ILOLEX.

**Диаграмма 3.2b. Ратификация Конвенции 122, в разбивке по регионам (количество стран в %)**



\* Включая страны с большой численностью населения, такие как Китай и Индия.

Источник: ILOLEX.

### 3. Всеобъемлющая национальная политика обеспечения занятости

165. Как отмечалось выше, страны все чаще обращаются в МБТ с просьбой о предоставлении помощи в разработке и оценке национальной политики в сфере занятости, которую они принимают по двум причинам: чтобы выразить свою политическую волю содействовать полной, продуктивной и свободно избранной занятости, как это предусмотрено в Конвенции 122;<sup>19</sup> и сформулировать согласованные и всеобъемлющие концепции и основы, объединяющие ряд политических и программных областей, которые влияют на спрос на рабочую силу и на ее предложение, а также на функционирование учреждений рынка труда, определенных в Глобальной программе занятости. Такие просьбы обычно предоставляют возможность стимулировать процесс проведения основанного на информации и всеобъемлющего (многостороннего) обзора достижений стран в сфере занятости и связи этих достижений с ростом, развитием и ССБ. Они могут также способствовать межведомственному и трехстороннему диалогу в отношении наилучших способов достижения межотраслевых целей в области содействия занятости в конкретных национальных условиях и их отражения в национальных планах развития, стратегиях роста и экономической политике.

166. На диаграмме 3.3 показано, каким образом МБТ оказывает содействие в разработке политики в сфере занятости в процессе обзора на страновом уровне. Основная направленность стратегии МБТ по оказанию такой поддержки заключается в подготовке программных рекомендаций по включению целей в сфере занятости во всеобъемлющие основы политики; проведению анализа и исследований, направленных на поиск путей повышения удельного веса занятости в процессе экономического роста; укреплению потенциала правительства и социальных партнеров и содействию трехстороннему диалогу.

**Диаграмма 3.3. Разработка политики обеспечения занятости и процесс обзора на страновом уровне**



<sup>19</sup> Страны, еще не ратифицировавшие Конвенцию 122, также принимают национальные стратегии в области занятости и обращаются в МОТ за содействием.

167. Поддержка со стороны МБТ этим не ограничивается. Другим шагом, особенно в странах с низкими доходами и ограниченными фискальным пространством, является содействие укреплению партнерств и определение стратегий мобилизации внутренних и внешних ресурсов и механизмов распределения ресурсов, таких как национальные бюджеты, среднесрочные рамки расходов (СРР) и кредиты на реализацию стратегии сокращения масштабов бедности, увязанные с процессом ССБ, в целях оказания содействия достижению целей занятости. Партнерства с процессами Обзора многосторонней системы и учреждениями системы ООН в контексте Рамочной программы ООН по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ), являются ключевыми компонентами этой стратегии по проведению широкомасштабной информационно-пропагандистской деятельности и по мобилизации ресурсов.

168. Несмотря на значительное сходство между странами, принявшими национальную политику в сфере занятости, между регионами наблюдаются существенные различия. Например, в Общем обзоре актов по вопросам занятости отмечается, что законодательный подход к содействию занятости отчетливо проявляется в нынешних или бывших странах с централизованно планируемой экономикой в Азии (таких, как Китай и Вьетнам), однако это менее заметно в странах Азии, которые всегда характеризовались рыночной направленностью. Кроме того, стратегии, ориентированные на глобальную интеграцию в качестве основного элемента экономического роста и процесса содействия расширению возможностей трудоустройства, весьма заметно присутствуют в национальной политике в сфере занятости в странах с открытой экономикой в Восточной и Юго-Восточной Азии, тогда как в других регионах этим аспектам уделяется не столь большое внимание. В Латинской Америке наблюдается тенденция уделения первоочередного внимания политике на рынке труда и увеличению объема обусловленных социальных выплат. Некоторые страны региона (такие, как Аргентина и Бразилия) также применяют тщательно разработанные подходы к неформальной экономике, однако в других регионах эти вопросы не получили такой же глубокой проработки.

169. Анализ региональной репрезентативной выборки, включающей десять национальных актов по вопросам политики в сфере занятости, показал, что в семи случаях из десяти проводились оживленные дискуссии в отношении необходимости разработки основ макроэкономической политики, ориентированной на расширение занятости. Вопросам, касающимся качества рабочих мест, уделялось меньше внимания. В 30% случаев делались прямые ссылки на социальный диалог и трипартизм. Только в одном случае рассматривались вопросы заработной платы и условий труда. Четко определенные количественные показатели занятости фигурировали в 75% из 41 документа по национальной политике в сфере занятости в различных регионах развивающегося мира.<sup>20</sup>

170. Установление приоритетов – придание особо важного значения конкретным программным областям и инструментам политики и их сочетанию и очередности – по-прежнему осуществлялось в рамках национальных процессов принятия решений в странах на государственном и межведомственном уровнях. Решение проблемы превращения занятости в центральную и подконтрольную цель экономической политики, требует политической воли и действий, выходящих далеко за рамки компетенции министерств труда. Уровень согласования и координации действий между различными министерствами и учреждениями рынка труда должен быть гораздо выше. Предстоит еще создать эффективные национальные механизмы мониторинга, включающие показатели в сфере занятости, поскольку показатели достижений – что также относится к числу бесспорных приоритетов – еще не разработаны. Согласованность политики на

<sup>20</sup> На основе внутренних оценок национальной политики в сфере занятости и соответствующих документов Департамента по вопросам политики в сфере занятости, МБТ, Женева.

уровне международного сообщества может иметь большое значение для поддержки национальных инициатив.

171. За последние два года МБТ поддержало 36 страновых инициатив по разработке политики в сфере занятости. В таблице 3.1 приведена разбивка этих стран по регионам. Значительное внимание при этом уделялось странам Африки к югу от Сахары (14 из 37 стран или 38%). В настоящее время МБТ создает новую базу данных для отслеживания и мониторинга процессов разработки национальной политики в сфере занятости.<sup>21</sup> Во вставке 3.2 описаны примеры разработки политики в сфере занятости в ряде стран с различными социальными и экономическими условиями: Буркина-Фасо, Уганда и Вьетнам.

**Таблица 3.1. Поддержка со стороны МОТ, оказанная странам в разработке национальных программ в сфере занятости, в разбивке по регионам и странам, 2006-2009 гг.**

Регион	Число стран, получивших поддержку со стороны МОТ
Африка	14 Буркина-Фасо, Камерун, Демократическая Республика Конго, Египет, Эфиопия, Габон, Либерия, Мадагаскар, Нигер, Нигерия, Сьерра-Леоне, Того, Объединенная Республика Танзания, Зимбабве
Азия и регион Тихого океана	6 Афганистан, Китай, Индия, Монголия, Пакистан, Вьетнам
Европа (включая Центральную Азию)	10 Албания, Азербайджан, Босния и Герцеговина, Хорватия, Казахстан, Киргизстан, Республика Молдова, Черногория, Сербия, бывшая югославская Республика Македония
Латинская Америка и страны Карибского бассейна	4 Аргентина, Коста-Рика, Никарагуа, Перу
Арабские государства	2 Иордания, Йемен
ВСЕГО	36

### Вставка 3.2

#### Примеры разработки политики в сфере занятости

Следующие примеры позволяют составить общее впечатление об особенностях разработки национальной политики в сфере занятости на страновом уровне.

#### **Применяемый во Вьетнаме подход, основанный на десяти кластерах, с целью повышения показателей занятости**

В 2007 году, после проведения первого Форума по вопросам занятости и достойного труда, Вьетнам и МОТ подписали Меморандум о взаимопонимании, договорившись в отношении технической поддержки в форме консультаций по вопросам политики и создания потенциала в целях интеграции вопросов труда в десятилетнюю Стратегию социально-экономического развития (2011-20 гг.). В ноябре 2008 года МОТ поддержало разработку плана работы по проведению предварительных исследований и диалога по вопросам политики в десяти кластерных областях, определенных в ходе консультаций с министерствами и социальными партнерами. Эти кластерные области охватывали взаимосвязь между занятостью и ростом; неформальный сектор экономики; занятость в сельских районах; инвестиции, торговлю и создание предприятий; занятость и развитие людских ресурсов и профессиональных навыков; занятость и информационные системы на рынке труда; миграцию в целях занятости; занятость и трудовые отношения; и занятость и социальную защиту.

<sup>21</sup> База данных была также создана для использования в целях анализа вопросов, касающихся занятости и достойного труда в ССБ, а также для измерения прогресса в отношении различных поколений ССБ. Эта база данных используется различными структурными подразделениями МБТ.

Ожидается, что результаты предварительных исследований послужат составными элементами для включения занятости в будущую Стратегию социально-экономического развития (2011-20 гг.). Хотя за координацию всей работы отвечает Бюро занятости Министерства труда, по делам инвалидов и социальным вопросам, активное участие в ней принимают и другие министерства, учреждения и национальные консультанты. Это – наглядный пример того, как заблаговременное планирование позволяет использовать результаты проводимых в стране серьезных исследований и трехстороннего диалога в процессе общего планирования, в том числе для Программы «Единство действий ООН» по оказанию поддержки Вьетнаму.

**Буркина-Фасо: Национальная многоотраслевая политика в сфере занятости, направленная на повышение уровня занятости**

МОТ приступила к тесному сотрудничеству с Министерством по делам молодежи и занятости и социальными партнерами в Буркина-Фасо с целью разработки национальной политики в сфере занятости (НПЗ) и оперативного плана действий (2008-11 гг.). Цель заключалась в том, чтобы сформировать концептуальные рамки для проведения всех мероприятий по обеспечению занятости. Эта работа в Буркина-Фасо увенчалась успехом, когда в марте 2008 года Совет министров принял НПЗ. Эти концептуальные рамки включают четыре стратегические задачи, основанные на Глобальной программе занятости: повысить значение занятости в отраслевых и макроэкономических стратегиях; ускорить процесс создания рабочих мест; расширить возможности трудоустройства; и организовать и наладить функционирование рынка труда.

Осуществление НПЗ началось с проверки институциональных возможностей нового министерства с целью выявить потребности в укреплении потенциала; создать национальный межведомственный трехсторонний совет по вопросам занятости и профессионального обучения для усиления ведомственного диалога в сфере занятости и его включения в отраслевые стратегии и цели; обеспечить согласованность НПЗ и ССБ, а также активизировать и поддержать участие социальных партнеров в процессе ССБ.

**Уганда: Быстрая оценка кризиса позволила оперативно начать разработку национальной политики в сфере занятости**

Быстрая оценка воздействия глобального экономического кризиса на Уганду была проведена при поддержке МОТ в октябре 2009 года от имени правительства Уганды и социальных партнеров. Она показала, что кризис серьезно сказался на положении угандийских работников, в частности низкооплачиваемых временных работников, и привел к снижению реальной заработной платы, особенно среди наиболее уязвимых групп. Этот ключевой вывод был учтен и включен в давно разрабатываемый проект НПЗ, предусматривающий установление минимальной заработной платы, осуществление инвестиций в развитие профессиональных навыков, пользующихся спросом на рынке труда, и укрепление информационных и управленческих систем на рынке труда. Весь процесс подготовки НПЗ был ускорен благодаря быстрому проведению оценки и организации трехсторонних технических семинаров, в ходе которых был достигнут консенсус в отношении пересмотренных вариантов документа. НПЗ, как ожидается, будет рассмотрена и утверждена Кабинетом министров в начале 2010 года.

#### 4. Основные программы МОТ

172. МБТ удовлетворяет также потребности и приоритеты трехсторонних участников посредством реализации основных программ, направленных на поддержку целей обеспечения полной и продуктивной занятости и достойного труда в рамках конкретных целевых областей или групп населения. В этом разделе кратко рассмотрены четыре основные программы, в которых МБТ обладает обширными знаниями и осуществляет ряд проектов технического сотрудничества. К ним относятся: Программа инвестиций в трудоинтенсивную занятость (ПИТЗ); политика и информационные системы на рынке труда; занятость молодежи; а также социально ориентированное

финансирование.<sup>22</sup> Программы в этих областях часто являются составной частью более широкой национальной политики в сфере занятости или составляются в соответствии с конкретными приоритетами страновых программ достойного труда.

#### 4.1. Программа инвестиций в интенсивное развитие занятости (ПИТЗ)

173. Инфраструктура – это крупный сектор, привлекающий значительную долю инвестиций в большинстве стран и обладающий огромным потенциалом для создания рабочих мест.

174. Подходы, ориентированные на расширение занятости и основанные на использовании местных ресурсов, получили широкое признание в качестве одного из наиболее эффективных подходов для охвата бедных слоев сельских, а в последнее время и городских районов. Многие страны, особенно в Африке, Азии и Латинской Америке, стремятся увеличить ту часть своих обычных программ капиталовложений в инфраструктуру, которая направлена на повышение уровня занятости. Однако в этой области имеются серьезные трудности: министерства, отвечающие за создание рабочих мест (например, министерства труда или планирования), не имеют достаточных полномочий для принятия решений, влияющих величину удельного веса компоненты занятости в общем объеме инвестиций; кроме того, министерства, которые проводят работы, не всегда уполномочены заниматься «проблемой» создания рабочих мест.

175. В последнее время, в результате экономического кризиса, наблюдается энергичное возобновление деятельности по осуществлению программ общественных работ. Как отмечалось в главе 2, финансовая поддержка инфраструктуры представляет собой основной элемент пакета стимулирующих мер; 87% стран, охваченных обзором МОТ, который проводился для Группы двадцати, стимулировали спрос на рабочую силу путем выделения дополнительных бюджетных средств на развитие инфраструктуры. Однако только 33% этих стран применяли к этим расходам критерии занятости.<sup>23</sup> При разработке этих программ учитывался ряд новых подходов, призванных акцентировать их целевую направленность (охват женщин, молодежи, неимущих слоев населения); активизировать деятельность по приобретению профессиональных навыков и развитию предпринимательства; усовершенствовать методы руководства с целью усовершенствования процесса создания основных фондов и модернизации методов управления ими; и решать проблемы восстановления окружающей среды.

176. МОТ имеет более чем 30-летний опыт в деле увязывания проблем занятости и развития инфраструктуры посредством ПИТЗ. В настоящее время эта программа осуществляется более чем в 40 странах во всем мире, половина из которых находятся в Африке, четверть – в Азии, другая четверть – в Латинской Америке и странах Карибского бассейна. Портфель проектов технического сотрудничества по этой программе по-прежнему второй по величине среди внебюджетных портфелей проектов технического сотрудничества МОТ. Объем средств, направляемых на финансирование текущих проектов, превышает 95 млн. долл. США.

177. Деятельность в рамках программы способствует созданию продуктивной занятости и применению активного подхода к системам социальной защиты, развитию экономической и социальной инфраструктуры; она также способствует укреплению экологической устойчивости посредством восстановления природных ресурсов и улучшения управления ими. Благодаря предоставлению ресурсов для укрепления основных объектов инфраструктуры и услуг с использованием местных ресурсов, программа охватывает широкий круг неудовлетворенных потребностей, включая доступ

<sup>22</sup> Для более подробной информации см. соответствующие аналитические авторские комментарии, подготовленные Сектором занятости, которые можно получить по запросу.

<sup>23</sup> Обзор МОТ в отношении антикризисных мер, подготовленный для Питтсбургского саммита Группы двадцати. См. глава 2, таблица 2.1.

значительной части населения к чистой воде, канализационным системам, энергии, транспорту, медицинским услугам, образованию, информации и коммуникациям.

178. ПИТЗ поддерживает подходы, ориентированные на рост занятости и содержащиеся в международных трудовых нормах, в частности в Конвенции 122 и Конвенции 94 (касающихся трудовых статей в договорах, заключаемых государственными органами власти) и в рекомендациях, выработанных в ходе общего обсуждения, например, в Резолюции 2007 года о поддержке жизнеспособных предприятий. Эти акты МОТ помогают понять, как совершенствование систем государственных закупок, а также контрактных систем и управление ими могут помочь трехсторонним участникам в достижении их целей в сфере экономики и занятости. В некоторых случаях программные меры по созданию рабочих мест осуществляются совместно со стратегиями создания и укрепления систем социальной защиты, такими как экономические программы по созданию рабочих мест (Кения) или системы национальных гарантий занятости в сельских районах (Индия).

179. В рамках последующей деятельности по реализации Глобального пакта о рабочих местах МБТ поддерживает национальные ответные меры путем предоставления технической поддержки в целях усиления критериев занятости и развития потенциала для расширения инвестиционных программ, обеспечивающих рост занятости. Хорошим примером таких новых инициатив является функционирование ПИТЗ в Индонезии, где программа осуществляется в сотрудничестве с Координирующим министерством по экономическим вопросам. МБТ также помогает правительствам осуществлять мониторинг воздействия инвестиций в инфраструктуру на занятость в пакете антикризисных стимулирующих мер. Функционирование ПИТЗ и ее влияние на политику рассмотрены во вставке 3.3.

### **Вставка 3.3** **Инвестиции в трудоинтенсивную занятость – Рабочие места** **и воздействие политики**

#### **Рабочие места**

Стратегии ПИТЗ, используемые для проектов по созданию продуктивной, социально ориентированной и экологически чистой инфраструктуры, могут почти в пять раз повысить уровень непосредственной занятости по сравнению с традиционными технологиями, основанными на использовании капитала. Мультипликативный эффект, как правило, достаточно высок (более 2,0). Они эффективно способствуют сокращению масштабов бедности в результате увеличения доходов особо нуждающихся групп населения.

Например, в итоге реализации первого этапа Программы расширения общественных работ в Южной Африке были созданы возможности трудоустройства для 1 млн. человек в период с 2004 по 2008 годы, а целевые показатели ее второго этапа, установленные в настоящее время на уровне 4,5 млн. вакантных рабочих мест, были повышены еще на 0,5 млн. рабочих мест, созданных в первые девять месяцев работы.

#### **Воздействие на государственную политику – примеры Камеруна и Парагвая**

За короткий трехлетний период правительство **Камеруна** осуществило показавший свою эффективность экспериментальный проект создания рабочих мест, отвечающих условиям достойного труда в создании инфраструктуры. Эти достижения и рекомендации, основанные на оценке воздействия на занятость, убедили высших должностных лиц в правительстве в необходимости принятия национальной стратегии и плана действий по поддержке программ инвестиций в трудоинтенсивную занятость в качестве ключевого инструментального средства практического осуществления задач в целях развития в отношении роста и занятости, которым уделялось основное внимание в последней СББ. Государственные инвестиции и закупки адаптированы в стратегическом отношении для использования в качестве инструмента политики в сфере занятости в целях активной интеграции экономических и социальных аспектов развития. Основные достижения включают:



- На высшем политическом уровне министерства занятости и экономического планирования, а также Агентство по контролю за выдачей государственных подрядов осуществляют координацию деятельности различных государственных учреждений в целях использования критериев занятости в процессе планирования и разработки программ этими министерствами, являющимися основными получателями государственных инвестиций.
- На отраслевом оперативном уровне Национальная программа строительства подъездных дорог в сельской местности, финансируемая правительством, и программа создания городских канализационных систем, финансируемая Африканским банком развития (АБР), позволяют создать потенциал для широкомасштабного применения стратегий ПИТЗ.

МОТ проводит работу с ответственными партнерами по созданию стратегического процесса (наращивание потенциала, мониторинг и оценка), который будет активизировать участие государственного и частного секторов в процессе осуществления. Эти основы политики сформируют новые внутренние рынки для содействия созданию жизнеспособных малых и средних предприятий и создания новых рабочих мест и окажут существенную поддержку развитию экономики на местном уровне путем увеличения спроса на товары и услуги.

Пример **Парагвая** показывает, как МОТ работает с трехсторонними участниками в целях поддержки уровня занятости посредством государственных инвестиций. Долгосрочные усилия, направленные на то, чтобы убедить политическое руководство страны в необходимости применять ориентированный на расширение занятости подход к государственным инвестициям, получил новый импульс со стороны администрации нынешнего Президента, которая придает большое значение вопросам занятости в экономической и социальной политике. Эти последовательные усилия уже привели к следующим институциональным изменениям, являющимся их основными достоинствами:

- Новый указ обеспечивает преференциальный доступ микро-, малых и средних предприятий к участию в открытых тендерах в конкретно определенных обстоятельствах. Административные процедуры для некрупных государственных тендеров изменены, чтобы облегчить участие в конкурсах малых предприятий.
- Обычная система обслуживания дорог специально ориентирована на использование микропредприятий в целях обеспечения максимального воздействия этих инвестиций на занятость. Мелкий ремонт и обслуживание дорог могут эффективно осуществляться с применением малой техники, что позволяет обеспечить надежными рабочими местами местных работников. Это означает, что при одном и том же уровне государственного финансирования обслуживание дорог может осуществляться в течение длительного периода времени, повышая эффективность государственных инвестиций. Недавно созданный отдел по микропредприятиям в Министерстве общественных работ и коммуникаций будет проводить обучение руководителей микропредприятий, имея в виду ожидаемое создание значительного количества новых рабочих мест в течение ближайших нескольких лет. С учетом этих задач новая система государственных инвестиций, введенная Министерством финансов, устанавливает приоритеты в сфере создания рабочих мест при осуществлении государственных капиталовложений и создает децентрализованные системы оценки и мониторинга.

#### 4.2. Активная политика на рынке труда и информационные системы на рынке труда

180. Активная политика на рынке труда (АПРТ) представляет собой комплекс регламентирующих мер, оказывающих воздействие на характер взаимодействия между спросом и предложением на рабочую силу.<sup>24</sup> Меры на рынке труда, обеспечивающие

<sup>24</sup> Дополнительную информацию по вопросам, рассматриваемым в настоящем документе, см. в S. Cazes, S. Verick, and C. Heuer: *Labour market policies in times of crisis*, Employment Working Paper No. 35 (Женева, МБТ, 2009 г.).

замещение дохода, обычно называют пассивной политикой на рынке труда. В контексте ОЭСР АПРТ все чаще ассоциируется с понятием «активизации», т. е. интенсификации усилий получателей пособий по безработице в активном поиске работы или участии в программах занятости или профессиональной подготовки. Такие инструменты политики обычно предоставляются государственными службами занятости (и частными агентствами) и направлены на безработных в целях повышения их возможностей в поиске работы (как показано в главе 5). Механизм активизации усилий предполагает предоставление пособий на условиях участия в учебных или других программах. В целом, стратегии, призванные активизировать усилия, предусматривают наличие индивидуальных планов действий и регулярную отчетность безработных, постоянный мониторинг принимаемых ими усилий; выдачу получателям направлений для трудоустройства, а также осуществление программ по повышению мотивации, улучшению профессиональных навыков и расширению возможностей трудоустройства. В более широком смысле АПРТ может также включать меры по удержанию работников на их рабочих местах, например посредством регулирования размера заработной платы и предоставления надбавок к заработной плате, осуществления программ общественных работ и стимулирования предпринимательства. Кроме того, эта политика направлена на целевые группы населения, подверженные долгосрочной безработице и испытывающие депрессию, например молодежь (см. следующий раздел о занятости молодежи).

181. Масштабы применения активной политики на рынке труда, с точки зрения их охвата и разнообразия, сокращаются по мере повышения уровня доходов стран, что отражает финансовые возможности и ограничения, с которыми сталкиваются страны. Одно из последних исследований МБТ в отношении правительственных антикризисных мер<sup>25</sup> показало, что в группах населения со средним уровнем доходов чаще всего применялись такие ответные меры, как профессиональная подготовка, за которой следовали оказание помощи в поиске работы, поощрение предпринимательской деятельности и осуществление программ общественных работ.

182. Различные департаменты в МБТ осуществляют зачастую совместную деятельность в области проведения АПРТ, и характер этой деятельности является наукоемким. Например, были проведены исследования в отношении охвата и эффективности АПРТ<sup>26</sup> и ее роли с учетом положений Конвенции 1982 года о прекращении трудовых отношений (158). Был также проведен анализ более масштабной проблемы регулирования вопросов труда в контексте экономических показателей, в частности, в связи с проводимой Международной финансовой корпорацией (МФК) классификацией стран с точки зрения законодательства по защите занятости, публикуемой в ежегодных докладах МФК *Doing Business*, (*Ведение бизнеса*) повлиявшей на изменение методики и порядка применения классификаций в программной деятельности.<sup>27</sup> Исследования МБТ по вопросам АПРТ часто используются при выработке рекомендаций по вопросам политики для трехсторонних участников.

183. Разработка и применение политики на рынке труда будет совершенствоваться на основе данных новых исследований в отношении их проведения и результативности, а также внедрения инновационных методов.<sup>28</sup> Это будет способствовать более глубокому пониманию процессов регулирования рынков труда до и во время кризиса.

<sup>25</sup> Там же.

<sup>26</sup> P. Auer, P. Efendioglu and J. Leschke: *Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalization* (Женева, МБТ, 2008 г.).

<sup>27</sup> *The Doing Business indicators: Measurement issues and political implications*, см. на [www.ilo.org/empelm/what/pubs/lang--en/docName--WCMS\\_113905/index.htm](http://www.ilo.org/empelm/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_113905/index.htm).

<sup>28</sup> Уже начато сравнительное исследование о функционировании рынков труда в Бенине, Буркина-Фасо, Камеруне и Мали, на основе результатов которого будут подготовлены соответствующие рекомендации в отношении АПРТ.

184. Информация о рынках труда и ее анализ формируют основу для разработки специализированных и целенаправленных мер в сфере занятости и на рынке труда, а также для мониторинга их воздействия. Как отмечалось в главе 2, системы показателей и статистики в отношении рынков труда еще недостаточно разработаны во многих странах, хотя от трехсторонних участников уже поступило значительное количество обращений с просьбой об оказании помощи в этом деле в связи с необходимостью осуществления мониторинга воздействия как кризиса, так и принимаемых ответных программных мер. Разработать всеобъемлющие целевые показатели в сфере занятости невозможно без точной и своевременной информации об изменениях на рынке труда, а ее можно получить только на основе высококачественных и регулярных обследований рабочей силы. Полугодовые обследования рабочей силы проводятся пока еще только в 20 развивающихся странах (и только в одной из стран Африки), а данные по безработице регистрируются в настоящее время только в 17 развивающихся странах.<sup>29</sup>

185. Многого можно сделать в развивающихся странах за счет более четкого анализа имеющихся данных, совершенствования организации ведомственных сетей обмена данными между пользователями и разработчиками данных, а также целенаправленной поддержки трехсторонних участников. Большинство стран Африки и некоторые страны Азии имеют ограниченные данные и неразвитый аналитический потенциал, за исключением нескольких учебных и научно-исследовательских учреждений.

186. В МБТ существует четкое разделение труда в отношении 1) сбора и 2) анализа информации о рынках труда. Первая задача входит в сферу основных обязанностей Департамента по вопросам статистики, который, помимо сбора и распространения статистических данных, получаемых от государств-членов и трехсторонних участников во всем мире, осуществляет также координацию разработки статистических норм и оказывает государствам-членам техническую поддержку в форме проведения обзоров условий труда и правовых норм, административных документов и статистических систем, чтобы помочь странам в получении более качественных статистических данных о труде. Анализ данных в отношении рынков труда, например в публикациях серии *Глобальные тенденции занятости*, осуществляют экономисты Отдела по изучению тенденций Департамента по вопросам экономического анализа и анализа рынков труда в Секторе занятости. В анализе статистики труда принимают участие и другие подразделения в штаб-квартире и на местах.

187. Основные усилия в настоящее время направлены на разработку показателей достойного труда. Много важных элементов многоуровневой концепции достойного труда сами по себе отражают многие количественные показатели, которые, в свою очередь, позволяют составить гораздо более точное представление о рынке труда, чем традиционные критерии, такие как участие в составе рабочей силы, занятость и безработица. В этой связи МОТ провела в своей штаб-квартире техническое совещание экспертов, которые рекомендовали набор основных показателей, охватывающих четыре основных компонента деятельности по достижению достойного труда, поддержанных участниками Международной конференции статистиков труда, состоявшейся в Женеве в 2008 году. В развитие этой деятельности Департамент по вопросам интеграции политики создал совместно с Департаментом по вопросам статистики ряд страновых баз данных в области достойного труда, чтобы опробовать согласованные показатели и содействовать их использованию в целях углубленного обзора условий труда. Что касается «сжатой формы» показателей достойного труда, то МОТ удалось добиться включения Организацией Объединенных Наций четырех новых показателей, принятых в 2007 году для Цели 1 ЦРТ, в систему измерения прогресса в области занятости и сокращения масштабов бедности.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Департамент по вопросам статистики, МБТ, Женева.

<sup>30</sup> Вот эти показатели: доля занятого населения в общей численности населения; рабочая беднота; доля уязвимых работников; и производительность труда.

188. МБТ активизировало мониторинг рынков труда и распространение информации о рынках труда, а также анализ на глобальном и региональном уровнях в связи с экономическим кризисом.<sup>31</sup> Кроме того, МБТ продолжает оказывать помощь странам в создании собственных национальных информационно-аналитических систем на рынке труда посредством таких специализированных мер, как поддержка в проведении анализа рынков труда или разработка специальных аналитических инструментальных средств,<sup>32</sup> а также путем применения более комплексных подходов, включая подготовку целевых проектов или компонентов проектов.

189. В таблице 3.2 указаны страны, получившие техническую поддержку в форме подготовки специалистов по выработке и использованию информации о рынках труда.

**Таблица 3.2. Страны, где была организована профессиональная подготовка по развитию статистического и аналитического потенциала для мониторинга прогресса в достижении Цели 1 ЦРТ**

Регион	
Африка	Ботсвана, Демократическая Республика Конго, Эфиопия, Гана, Гайана, Либерия, Малави, Мали, Намибия, Нигерия, Руанда, Сенегал, Сьерра-Леоне, Сомали, Южная Африка, Объединенная Республика Танзания, Того, Уганда, Замбия, Зимбабве
Латинская Америка и страны Карибского бассейна	Аргентина, Бразилия, Коста-Рика, Эквадор, Ямайка
Арабские государства	Египет, Ливан, Судан, Сирийская Арабская Республика
Азия и регион Тихого океана	Камбоджа, Фиджи, Индия, Индонезия, Малайзия, Монголия, Пакистан, Филиппины, Соломоновы Острова, Шри-Ланка, Вьетнам
Европа (включая Центральную Азию)	Азербайджан, Хорватия, Казахстан, Киргизстан, Черногория, Таджикистан, Турция, бывшая югославская Республика Македония, Туркменистан, Узбекистан

#### 4.3. Занятость молодежи

190. Обеспечение занятости молодежи является национальным приоритетом в большинстве стран. Во многих случаях этот приоритет не отражен в рабочих планах, в которых положения ключевых социально-экономических стратегий увязаны с ориентированными на практические действия мерами, на основе осуществления достаточных инвестиций, включая людские и финансовые ресурсы. Приоритетная задача обеспечения занятости молодежи нередко реализуется в форме ограниченных по срокам и по охвату мероприятий (например, программный подход). Они, как правило, предполагают принятие мер, ориентированных на предложение, и включают в качестве основного элемента профессиональную подготовку, за которой следуют развитые навыки поиска работы, консультирование по вопросам профессиональной деятельности и предоставление других услуг в сфере занятости. Меры по увеличению спроса на рабочую силу заключаются, как правило, в предоставлении субсидий на трудоустройство лиц, выходящих на рынок труда; организации общественных работ и общественных

<sup>31</sup> Помимо периодического издания Ключевых показателей рынка труда (КПРТ), в 2009 году была опубликована серия ежеквартально обновляемых изданий *Глобальные тенденции занятости*, основное внимание в которых сосредоточено на вопросах воздействия экономического кризиса на рынок труда. Кроме того, страновые бюллетени и глобальные статистические данные по вопросам рынков труда помещаются на сайте Системы наблюдения МОТ за глобальным кризисом рабочих мест.

<sup>32</sup> Например, МБТ инициировало разработку механизма краткосрочного прогнозирования краткосрочной занятости на Украине; подобный механизм можно применить во Вьетнаме в рамках оказания поддержки мерам по расширению занятости.

служб; содействии развитию самостоятельной занятости и предпринимательства, включая доступ к финансовым и нефинансовым услугам.

191. Несмотря на то, что вопросами занятости молодежи обычно занимаются конкретные министерства и ведомства, такие как министерства образования и занятости, в некоторых регионах, например в странах Африки, ответственность за обеспечение занятости молодежи все чаще возлагается на министерства по делам молодежи. Это может способствовать более эффективной интеграции вопросов занятости молодежи в политику улучшения положения молодежи. Однако это может также разорвать связь между политикой занятости молодежи и политикой в сфере занятости в целом и другими стратегиями в социально-экономической области, если система управления не в состоянии обеспечить координацию деятельности различных министерств, отвечающих за политику в сфере занятости молодежи.

192. В рамках последующих мероприятий по осуществлению резолюции о занятости молодежи, принятой Международной конференцией труда в 2005 году, МБТ в настоящее время осуществляет поддержку деятельности по обеспечению занятости молодежи в рамках более чем половины страновых программ достойного труда. Виды оказываемой МБТ поддержки различны в каждой стране и в каждом регионе, однако все они, как правило, включают:

- ❑ сбор и анализ данных и информации о рынке труда молодежи;
- ❑ национальные меры и институциональные основы, а также распространение передового опыта;
- ❑ предоставление технической поддержки по включению вопросов занятости молодежи в национальные рамочные программы и стратегии развития (национальную политику обеспечения занятости и/или стратегии улучшения положения молодежи), а также разработку планов действий (например, национальных планов действий в сфере занятости молодежи);
- ❑ консультирование и техническое содействие по вопросам разработки, реализации, мониторинга и оценки национальных программ в сфере занятости молодежи;
- ❑ информационно-пропагандистскую деятельность, повышение уровня информированности и обмен знаниями и опытом по вопросам обеспечения достойного труда для молодежи в рамках трехстороннего диалога на страновом и региональном уровнях.

193. Недавняя практика разработки совместно с ООН программ в сфере занятости молодежи предоставила МОТ возможность увязать свою программу технического сотрудничества в сфере занятости молодежи с деятельностью ЮНДАФ. Объединение вопросов занятости молодежи и миграции в одну область деятельности Фонда по достижению ЦРТ, финансируемого правительством Испании, позволило 12 учреждениям системы ООН и Международной организации по миграции (МОМ) перейти к использованию более комплексных и взаимодополняющих подходов, обеспечивающих реализацию национальных приоритетов в сфере занятости молодежи в рамках общей концепции обеспечения достойного труда. Эта предпринятая МОТ инициатива позволила создать совместно с ООН ряд программ, осуществляемых в настоящее время с участием 14 страновых групп ООН. МОТ, являющаяся ведущим учреждением или учреждением-исполнителем в девяти из них с объемом финансирования примерно 18 млн. долл. США из общего объема средств в размере 73 млн. долл. США, выделенных на эту область деятельности. Эти программы объединяют все четыре основных компонента Программы достойного труда, от права на труд и до комплексных инициатив в сфере занятости молодежи, условий труда, политики в сфере трудовой миграции и защиты трудовых мигрантов.

194. Независимая оценка стратегии МОТ по вопросам занятости молодежи в период с 2006 по 2008 годы была проведена в 2009 году, а ее результаты были обсуждены Административным советом в ноябре 2009 года. Оценка показала, что подход и инициативы МОТ отвечают потребностям молодежи в сфере занятости и соответствуют Программе достойного труда и приоритетам трехсторонних участников МОТ.<sup>33</sup> В этой оценке содержался также призыв к МБТ поддержать комплексный подход к проблеме занятости молодежи на национальном уровне и усилить координацию и взаимодействие между департаментами и программами.

#### 4.4. Социально ориентированное финансирование

195. Социально ориентированное финансирование или «инклюзивное финансирование» стало одним из ключевых компонентов стратегий борьбы с бедностью и политики содействия занятости во многих странах. Меры, стимулирующие социально ориентированное финансирование, направлены на решение таких проблем в отношении финансовых услуг с точки зрения транспарентности, защиты, направленности, доступности и доступа для сегментов рынка с недостаточным уровнем обеспеченности услугами.

196. Программа социально ориентированного финансирования (ПСОФ) МОТ направлена на следующие вопросы, касающиеся сектора внутреннего финансирования: финансовая либерализация и ее влияние на неимущие слои населения; устойчивые в масштабах экономики финансовые стратегии, позволяющие сокращать масштабы бедности, включая микрофинансирование, или стратегии, предусматривающие направление ресурсов компаниям, которые соблюдают международные трудовые нормы, и осуществляют социально ответственные инвестиции. В центре проводимой в настоящее время работы находятся инновации в секторе финансирования, которые позволяют повышать благосостояние рабочей бедноты. ПСОФ призвана продемонстрировать влияние изменений в области распределения финансовых средств на обеспечение достойного труда и занятости в рамках двух исследовательских инициатив: «Микрофинансирование в целях достойного труда» и «Инновационные механизмы микрострахования». Первая из них представляет собой партнерство в составе 20 учреждений микрофинансирования, обслуживающих 2,1 млн. неимущих семей и располагающих общим кредитным портфелем в размере 1,6 млрд. долл. США. Вторая инициатива заключается в предоставлении инновационных грантов учреждениям, которые стремятся адаптировать микрострахование к нуждам неимущих домохозяйств: к настоящему времени в рамках этой инициативы выделено 11,7 млн. долл. США в форме инновационных грантов для 82 получателей помощи.

197. Последствия усилий МБТ в этих областях можно измерить по переменам в учреждениях, с которыми работало МБТ, например, повлияло ли оно на их работу и изменило ли их деятельность, методы анализа и политику. Например, на основе рекомендаций МБТ, Центральный банк государств Западной Африки принял закон, представляющий собой первую в мире нормативную базу в сфере микрофинансирования. Ряд других центральных банков использовали этот закон в качестве модели для регламентирования деятельности членских финансовых учреждений. Другим примером является программа EDEN, созданная правительством Франции для оказания помощи безработным в открытии собственных предприятий с использованием беззалоговых кредитов, предусматривающих применение к государственным и частным посредникам квалификационных критериев, разработанных МБТ. В соответствии с рекомендацией МОТ Резервный банк Индии принял решение поднять, особенно для женщин-заемщиков, предельный уровень беззалогового кредитования. В рамках реализации

<sup>33</sup> МБТ: *Independent evaluation of the ILO's strategy to increase member States' capacities to develop policies and programmes focused on youth employment*, Административный совет, 306-я сессия, Женева, ноябрь 2009 г., GB.306/PFA/13/3.

совместной инициативы МБТ в Юго-Восточной Азии более 30.000 семей, входящих в группу риска с точки зрения эксплуатации детского труда и торговли людьми, смогли снизить уровень своей уязвимости благодаря получению подготовки по вопросам доступа к финансовым услугам и по финансовой грамотности.

## 5. *Управление и обзор*

198. Необходимость усиления систем управления и механизмов проведения обзоров политики в сфере занятости была признана в рамках оценки осуществления Глобальной программы занятости и в последующей Декларации о социальной справедливости. В главе 1 были кратко рассмотрены две существующие процедуры: механизмы контроля за применением международных трудовых норм, включая подготовку общих обзоров; и Комитет Административного совета по вопросам занятости и социальной политики (Комитет ЗСП), который рассматривает вопросы по существу в рамках деятельности МОТ в сфере занятости и социальной защиты и вырабатывает руководящие указания в отношении возможных способов повышения эффективности деятельности Организации в достижении целей занятости и социальной защиты.

199. Первый механизм проводит правовую экспертизу соблюдения странами международных норм по вопросам занятости на основе рассмотрения национальных докладов, соответствия деятельности стран в сфере занятости международным нормам. Эта процедура, представляющая собой ценный источник информации, не позволяет проводить полноценный комплексный и междисциплинарный обзор экономической политики, который имеет ключевое значение для достижения межотраслевых целей в сфере занятости и полного отражения деятельности, осуществляемой не только министерствами труда. Выявление и оценка передового опыта представляет собой сложный процесс.

200. Что касается Комитета ЗСП, то с 2007 года ежегодно приглашаются представители двух стран, которые выступают в Комитете с докладами, подготовленным на основе применения краткого перечня контрольных вопросов, облегчающих им подготовку выступлений и обеспечивающих определенное единообразие страновых сообщений. Хотя обсуждение вопросов на примере конкретных стран является достаточно информативным, эта обзорная процедура имеет свои собственные недостатки: представить Комитету ЗСП свою политику в сфере занятости ежегодно могут только две страны, а этого недостаточно для проведения значимого сравнительного анализа показателей.

201. Другим инновационным механизмом является Бухарестский процесс, созданный в 2003 году для разработки политики в сфере занятости в странах Юго-Восточной Европы. МБТ – совместно с Советом Европы и в сотрудничестве с Европейской комиссией – обеспечивало стратегическое руководство и предоставляло техническую поддержку в целях укрепления регионального сотрудничества и усиления механизма независимого обзора политики в сфере занятости. В рамках страновых обзоров политики в сфере занятости анализ политики обеспечения занятости проводился в каждой стране, при этом вырабатывались рекомендации по ее улучшению. Обсуждение докладов в каждой стране осуществлялось в рамках национальных трехсторонних семинаров с учетом итогов конференций на уровне министров и оценки докладов постоянной комиссией высокого уровня в составе директоров департаментов занятости министерств труда и генеральных директоров государственных служб занятости. Обзоры национальной политики в сфере занятости экспертами проводились во всех странах-участницах на основе поддержки, оказываемой в рамках учебных семинаров МОТ; этот процесс сопровождался организацией семинаров по профессиональной подготовке. В настоящее время, после завершения обзорного процесса, МОТ оказывает странам содействие в осуществлении рекомендаций. Успешное проведение таких

экспертных обзоров позволило извлечь важные уроки, и эта практика может послужить примером для применения в других регионах.

202. Другие международные учреждения применяют иные модели систематического обзора политики в рамках своего основного мандата. ВТО имеет собственный механизм обзора торговой политики, МВФ применяет статью IV для проведения обзоров макроэкономической и финансовой политики. ОЭСР и ЕС имеют собственные процедуры экспертной оценки, разработанные на основе руководящих принципов, содержащихся, соответственно, в Стратегии создания рабочих мест и Европейской стратегии занятости (см. вставку 3.1). Подобная практика полностью отсутствует в странах-членах МОТ с низкими или средними доходами.

203. Укрепление механизмов управления и обзора политики обеспечения занятости в рамках МОТ может стать одной из возможных стратегий в будущем. Разработка соответствующих руководящих принципов для стран с различным уровнем развития будет способствовать укреплению механизма обзора. Эти руководящие принципы, предназначенные, в основном, для развивающихся стран с низкими и средними доходами, могли бы быть основаны на актах и подходах МОТ, а также на информации, получаемой в результате проведения обзоров с использованием передовой практики, в сочетании с более динамичным процессом независимого обзора политики в сфере занятости, возможно, в рамках Комитета ЗСП. Руководящие указания и соответствующая усиленная процедура обзора позволили государствам-членам и социальным партнерам в этих странах повысить уровень знаний и качество рекомендаций по выработке политики.<sup>34</sup>

## Оценка воздействия

204. В рамках подготовки настоящего доклада был проведен анализ степени воздействия деятельности МОТ на уровень занятости. В целом, если оценки проектов и программ, приведенные в Приложении III, проводились на регулярной основе, то анализ степени воздействия деятельности МОТ на разработку политики осуществлялся нерегулярно.

205. Тематическая оценка участия МОТ в Документах о стратегиях по сокращению масштабов бедности (ДССБ) считается наиболее важной в этом отношении. Оценка определяет степень интеграции Программы достойного труда в ДССБ в пяти странах<sup>35</sup> и степень вовлеченности трехсторонних участников и МОТ в этот процесс, а также их воздействие на его осуществление.

206. Одним из примеров воздействия является то, что значение занятости в ССБ второго поколения постоянно возрастает; это свидетельствует об изменениях в концептуальных подходах государственных учреждений и многосторонних партнеров, что выводит этот процесс за пределы круга ведения трехсторонних участников МОТ.

207. Такое смещение акцентов показано на диаграмме 3.4. Занятость все чаще рассматривается как многосекторальная задача, внимание к которой постоянно возрастает. Больше внимания уделяется также занятости молодежи и гендерной проблематике. В то же время, оценка показала, что хотя трехсторонние участники стали все активнее сотрудничать в процессе формирования политики, а не только в ходе консультаций, их роль ослабевала на этапах осуществления и мониторинга. Кроме того, связь занятости с вопросами макроэкономики еще относительно слаба.<sup>36</sup> Оценки

---

<sup>34</sup> Это было предложено Комитетом ЗСП в документе: МБТ: *Overview of the Global Employment Agenda implementation*, Административный совет, 300-я сессия, ноябрь 2007 г., GB.300/ESP/2.

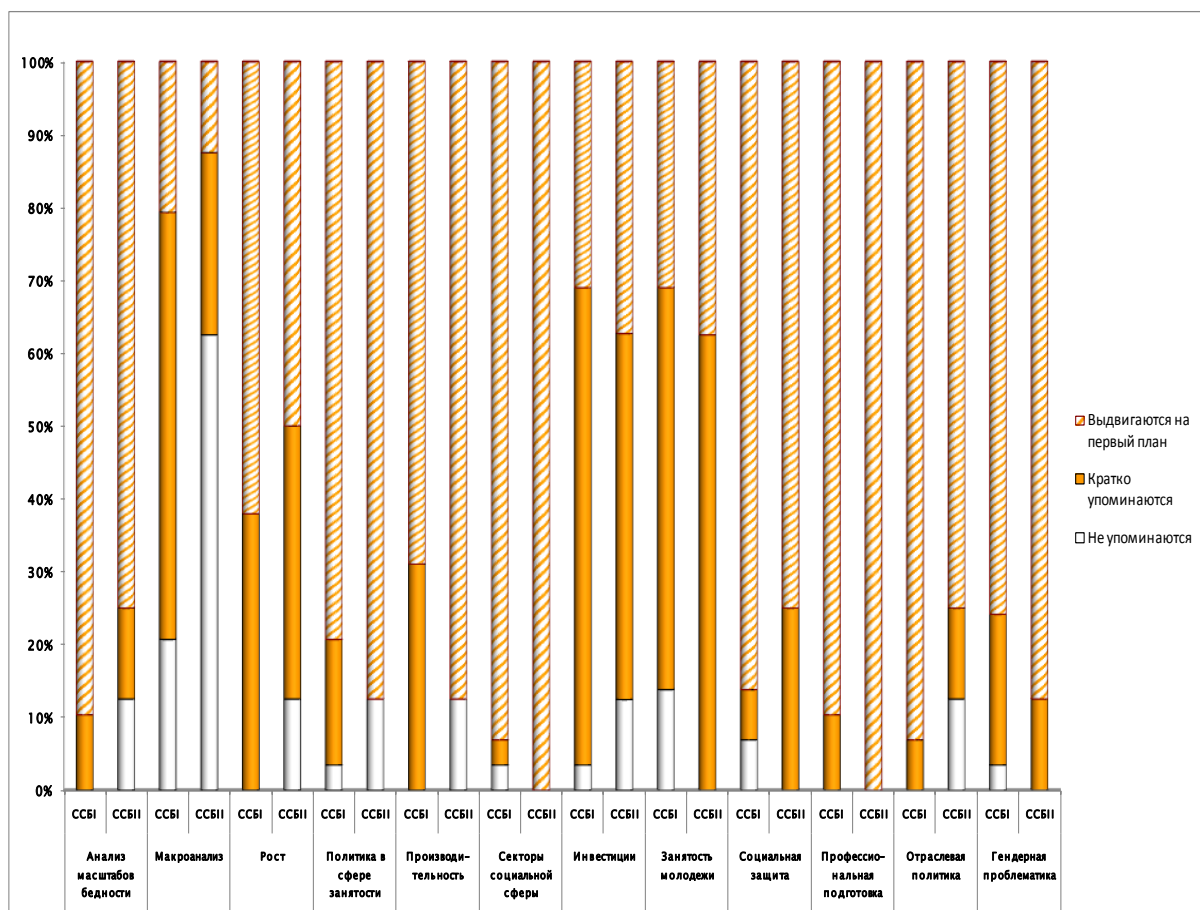
<sup>35</sup> Гана, Индонезия, Мали, Непал и Объединенная Республика Танзания.

<sup>36</sup> МБТ: *The Decent Work Agenda in Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs): Recent developments*, Административный совет, 300-я сессия, Женева, ноябрь 2007 г., GB.300/ESP/3.



выявили также эффективное использование средств регулярного бюджета и внебюджетных средств, предоставленных<sup>37</sup> МБТ многими донорами для обеспечения позитивного управления и проведения независимых обзоров политики в сфере занятости.<sup>38</sup>

**Диаграмма 3.4. Первое и второе поколения стратегий сокращения масштабов бедности: Содержание и занятость**



Источник: МБТ, EMP/POLICY–CEPOL database on national employment policies and PRSs, 2009 г.

## Методы действий и приоритеты на будущее

208. МБТ поддерживает усилия трехсторонних участников по оказанию содействия обеспечению полной и продуктивной занятости и достойного труда для всех с помощью различных инструментальных средств. Одним из ключевых элементов этой стратегии являются **рекомендации по выработке политики**. Многолетний опыт показал, что необходимое содействие в разработке и проведении политики, а также в осуществлении трехстороннего диалога нельзя оказать путем проведения разовых междисциплинарных консультативных миссий. Для оказания эффективной поддержки требуется долгосрочное и регулярное участие МБТ. В настоящее время в распоряжении МБТ имеется примерно десять специалистов по вопросам политики обеспечения занятости,

<sup>37</sup> Внебюджетная финансовая помощь, предоставленная МОТ со стороны ДМР и ДАМР на ранних этапах этой деятельности, позволила расширить инициативы в отношении страновых методов и областей применения и создания потенциала.

<sup>38</sup> Департамент по вопросам политики в сфере занятости начал новый раунд углубленного анализа выборки процессов разработки политики обеспечения занятости примерно в 20 странах из различных регионов в целях извлечения уроков и оценки подходов.

работающих в полевых структурах во всех регионах, и десять аналитиков по страновым стратегиям в сфере занятости в штаб-квартире. Этого явно недостаточно для своевременного удовлетворения потребностей с учетом масштабов и глубины проблемы (краткую информацию в отношении всех специалистов, работающих по тематике занятости, см. в Приложении II).

209. **Исследования в области политики** сосредоточены, главным образом, на взаимосвязях между ростом, занятостью и сокращением масштабов бедности, а также на анализе занятости и рынков труда. Базу знаний следует расширить, обновить и переориентировать на новые вызовы в сфере занятости, которые стоят перед трехсторонними участниками в условиях быстро изменяющейся мировой экономики. Программа исследований была создана как часть плана осуществления Глобальной программы занятости. Сектор занятости, в координации с Сектором социальной защиты, провел обзор осуществляемых в настоящее время научно-исследовательских проектов и анализ пробелов в знаниях по каждому из основных элементов Глобальной программы занятости. Этот обзор позволил выявить области, в которых МБТ следует активизировать проведение исследований и подтвердить свой статус главного координирующего центра по вопросам занятости. Под руководством нового Комитета по вопросам исследований и публикаций (КИП) и в соответствии с процедурами, действующими в масштабах всего МБТ, были также введены новые процедуры гарантии качества.

210. МБТ приступило также к реализации новых инициатив, направленных на углубление понимания социальными партнерами того, в какой степени отсутствие фискального и политического пространства препятствует созданию рабочих мест, и на определение практических мер по расширению этого пространства. К исследуемым вопросам относятся необходимость возобновления обязательств по мобилизации внутренних ресурсов, особенно в развивающихся странах с низким уровнем налоговой нагрузки и недостаточно эффективным использованием имеющихся ресурсов и институциональных механизмов для расширения доступа к предоставляемому на льготных условиях внешнему финансированию, которое может быть быстро осуществлено во время кризиса и в случае внешних потрясений.<sup>39</sup> Исследования по вопросам макроэкономической политики и по определению «реальных» переменных (занятости и производительности) показывают, каким образом понятие «реального определения» может быть формально включено в рамках мандатов и ключевых показателей эффективности государственных кредитно-денежных органов, министерств финансов и национальных министерств планирования.<sup>40</sup>

211. Существует острая необходимость в увеличении объема инвестиций в создание новых внутриучрежденческих баз знаний путем проведения новых углубленных исследований причин существования низких показателей занятости во многих развивающихся странах, несмотря на достаточно высокий рост ВВП, а также мер, направленных на ускоренное создание новых рабочих мест и инклюзивный рост. Новые посткризисные условия свидетельствуют о необходимости усилить и заострить внимание на аналитической деятельности МОТ в области разработки макроэкономических концепций и отраслевых стратегий, которые в большей степени ориентированы на достижение целей обеспечения полной и продуктивной занятости и являются более эффективными. В частности, программа исследований должна быть сосредоточена на «перебалансировке стратегий», что может способствовать повышению внутреннего спроса и экономическому росту на основе генерирования доходов. Аналогичным образом, существуют значительные возможности для инвестирования в новые

<sup>39</sup> I. Islam, op. cit.

<sup>40</sup> Такие рамки предложены в документе G. Epstein: *Rethinking monetary and financial policy: Practical suggestions for monitoring financial stability while generating employment and poverty reduction*, Employment Working Paper No. 37 (Женева, МБТ, 2009 г.).

исследования в отношении эффекта синергии взаимосвязи между целями достойного труда, как это предусмотрено в Декларации о социальной справедливости, и в отношении взаимодействия стратегий в областях социальной защиты и занятости, заработной платы и занятости, трудовой миграции и занятости. Необходимо также усилить процесс создания сетей между научными сотрудниками и аналитиками.<sup>41</sup> Новая устойчивая программа исследований является ключевым условием для выработки четких рекомендаций по политическим вопросам для трехсторонних участников и разъяснения необходимости согласования политики с международными финансовыми учреждениями.

**212. Инструментальные средства**, пособия и руководящие принципы являются важным способом распространения знаний, практического опыта и обзоров передовой практики эффективным и удобным для пользователей образом. В таблице 3.3 представлены некоторые основные инструментальные средства, разработанные и широко используемые в целях оказания поддержки проведению политики в сфере занятости, а также инструментальные средства, которые в настоящее время находятся в стадии обновления и экспериментальной проверки. Их можно разделить на три категории: средства диагностики, позволяющие детально рассмотреть проблему, и аналитические основы для осуществления ситуационного анализа и оценки сдерживающих факторов и возможностей; средства создания потенциала и разработки политики, которые содействуют проведению информационно-разъяснительной работы и обеспечивают практические руководящие принципы для разработки политики и программ; и средства оценки воздействия, которые способствуют осуществлению мониторинга и проведению оценки воздействия политики и программ.

**213.** В таблице 3.4 показаны направления **технического сотрудничества**, осуществляемого за счет внебюджетных средств, по поддержке программ достижения стратегической цели в сфере занятости, на общую сумму, составляющую приблизительно 332 млн. долл. США по состоянию на февраль 2010 года.

**Таблица 3.3. Инструментальные средства политики в сфере занятости: Только отдельные примеры (аналитические основы, концептуальные записки, методологии)**

Средства диагностики
<input type="checkbox"/> Аналитическая основа для всеобъемлющего обзора политики в сфере занятости (на основе Глобальной программы занятости)
<input type="checkbox"/> Анализ переходного периода от общения в школе к трудовой деятельности
<input type="checkbox"/> Отраслевые стратегии расширения возможностей трудоустройства (в стадии разработки)
<input type="checkbox"/> Руководство по оперативной оценке воздействия кризиса на занятость на страновом уровне
<input type="checkbox"/> Мероприятия, направленные на создание рабочих мест, и факторы, сдерживающие рост занятости (в стадии разработки)
<input type="checkbox"/> Оценки фискального пространства для осуществления политики в сфере занятости (в стадии разработки)

<sup>41</sup> Согласно новой Стратегии МОТ в области распространения знаний. См.: МБТ: *Results-based strategies 2010–15: Knowledge Strategy – Strengthening capacity to deliver decent work and the Global Jobs Pact*, Административный совет, 306-я сессия, Женева, ноябрь 2009 г., GB.306/PFA/12/3.

#### Средства создания потенциала и разработки политики

- ☐ Стратегии обеспечения достойного труда и стратегии сокращения масштабов бедности (ССБ) – Справочное пособие
- ☐ Национальные планы действий по обеспечению занятости молодежи
- ☐ Достойный труд и неформальный сектор экономики: Содействие переходу в формальный сектор экономики
- ☐ Политика в сфере занятости и на рынке труда
- ☐ Гендерные факторы, бедность и занятость
- ☐ Руководящие принципы по включению гендерной проблематики в политику в сфере занятости
- ☐ Политика создания рабочих мест в городских районах (*в стадии разработки*)
- ☐ Руководство по разработке программ занятости в государственном секторе (*в стадии разработки*)
- ☐ Обеспечение равных возможностей трудоустройства для инвалидов
- ☐ Достойный труд и инвалиды

#### Средства мониторинга и оценки воздействия

- ☐ Руководство по новым показателям занятости для оценки достижения Цели 1 ЦРТ
- ☐ Оценка воздействия инвестиций в инфраструктуру на занятость (ОВЗ)
- ☐ Обзоры государственных расходов и показатели уровня занятости (*в стадии разработки*)

214. Понимание потребностей трехсторонних участников обуславливает необходимость в дополнительном финансировании для поддержки процессов разработки политики и диалога в сфере занятости, а также для укрепления потенциала трехсторонних участников МОТ на систематической и регулярной основе, чтобы они могли эффективно вести разъяснительную работу в отношении того, что занятость должна занимать центральное место в экономической и социальной политике. Ранее этому вопросу не уделялось должного внимания в рамках мобилизации внебюджетных источников финансирования. В связи с тем, что занятость молодежи является таким важным приоритетом во всех регионах, это вопрос также представляет собой область, в которой следует активизировать усилия по мобилизации ресурсов.

**Таблица 3.4. Техническое сотрудничество за счет внебюджетных средств:  
Портфель проектов по вопросам занятости\***

Вопросы занятости	Общий бюджет, по состоянию на февраль 2010 г. (долл. США)
Политика в сфере занятости	18.021.215
Повышение квалификации и расширение возможностей трудоустройства	48.115.242
Создание предприятий	93.968.346
Трудоинтенсивные инвестиции	84.599.097
Антикризисные меры и восстановление	30.746.050
Социально ориентированное финансирование	19.754.525
Торговля и занятость	3.397.590
Занятость молодежи и другие комплексные проекты в сфере занятости	32.913.172
<b>ИТОГО</b>	<b>331.515.237</b>

\* Бюджеты, доступные по состоянию на февраль 2010 г., за исключением финансирования в рамках Дополнительного счета регулярного бюджета. Проекты в сфере занятости молодежи, а также торговли и занятости указаны отдельно, чтобы более четко отразить их основную целевую направленность.

215. **Наращивание потенциала трехсторонних участников МОТ** осуществляется различными способами на страновом уровне и направлено на поддержку правительств в разработке национальной политики в сфере занятости или отраслевых стратегий/стратегий и программ по конкретной тематике, а также на поддержку социальных партнеров для обеспечения их эффективного участия в политических процессах, укрепления возможностей включаться в эти процессы и влиять на них. Кроме того, это содействует трехстороннему диалогу и облегчает его проведение, а также способствует участию в деятельности Международного учебного центра в Турине (Туринского центра). В таблице 3.5 показано несколько последних примеров. Пробел, который был выявлен в последовательном применении в настоящее время новых подходов, восполняется путем реализации новой инициативы, осуществляемой совместно Сектором занятости и Туринским центром.

**Таблица 3.5. Нарастивание потенциала трехсторонних участников: Некоторые примеры**

Тематика	Краткое описание
Включение вопросов занятости и достойного труда в ССБ и национальные рамочные программы развития	Серия семинаров, которые регулярно проводятся в Турине, начиная с 2002 года, посвящены политике в сфере занятости и на рынках труда в развивающихся странах с низкими и средними доходами. В ходе семинара, организованного и проведенного МОТ совместно с Всемирным банком для франкоязычных стран Африки в 2008 году, были рассмотрены вопросы гармонизации мероприятий по оказанию поддержки и подготовке рекомендаций в области политики. В дополнение к наращиванию потенциала трехсторонних участников эти семинары направлены на укрепление кадрового потенциала МОТ на местах и в штаб-квартире в целях более широкого включения вопросов достойного труда и занятости в процессы планирования национального развития.
Экономика труда в целях развития	Однонедельный курс, разработанный совместно с Туринским центром и реализуемый в сотрудничестве с Всемирным банком и ОЭСР. Долгосрочная цель заключается в повышении наращивания потенциала высших должностных лиц в странах со средними и низкими доходами в отношении принятия эффективных политических мер на рынках труда и в сфере занятости.
Социально ориентированное финансирование	Укрепление потенциала отдельных организаций работодателей и работников по широкому кругу вопросов, таких как переход в формальный сектор экономики путем обеспечения доступа к финансированию; залоговое право и политика резервных банков; изучение возможностей добровольного страхования предприятий; гарантийные фонды для уволенных работников; соглашения о коллективных переговорах, а также доступ к финансированию.

216. **Расширение и укрепление партнерств** имеет решающее значение для проведения разъяснительной работы и создания новых объединений в целях укрепления возможностей государств-членов обеспечивать восстановление экономики в посткризисный период с четко выраженным упором на создание рабочих мест. В таблице 3.6 показаны некоторые примеры недавно созданных и активно работающих партнерств.

**Таблица 3.6. Некоторые примеры партнерств и объединений**

Регион	Партнерства и объединения
Обзор национальной политики в сфере занятости стран Юго-Восточной Европы и Республики Молдова	Инициатива МОТ и Совета Европы при поддержке правительства Бельгии
Разработка и осуществление ПИТЗ	Конфедерация международных ассоциаций подрядчиков; Международная федерация работников строительной и деревообрабатывающей промышленности; Всемирный банк; Азиатский банк развития (АБР); Африканский банк развития; Межамериканский банк развития; ЕС и основные двусторонние доноры
Разработка и осуществление программ социально ориентированного финансирования	Консультативная группа по оказанию помощи неимущим, ряд крупнейших европейских и канадских университетов, Всемирный институт сберегательных банков, Европейская ассоциация фондов взаимных гарантий, 22 учреждения, занимающихся микрофинансированием и микрострахованием
Занятость молодежи	Сеть организаций по вопросам занятости молодежи (СОЗМ) с участием МОТ, ООН и Всемирного банка
Рост, сокращение масштабов бедности и политика в сфере занятости	Программа «Единство действий МОТ/ООН» в Объединенной Республике Танзании играет ведущую роль в рамках Программы «Единство действий ООН» в реализации Совместной программы экономического роста и сокращения масштабов бедности. МОТ представляет другие учреждения в этой области, а также ООН на крупном организованном правительством форуме, цель которого заключается в разработке национальной программы развития (МКУКУТА). Координация деятельности этого международного партнерства осуществляется на основе ЮНДАФ. Сотрудничество с АБР и Департаментом международного развития Соединенного Королевства по вопросам выявления препятствий для достижения роста в Непале.
Диагностическое исследование параметров роста в целях определения факторов, препятствующих созданию рабочих мест	Проводится в сотрудничестве с АБР и Исламским банком развития в Индонезии и с АБР в Непале

## Ответные антикризисные меры

### *Быстрые оценки видов воздействия*

217. МБТ удвоило усилия на национальном уровне по продвижению концепций продуктивной занятости и достойного труда в свете глобального финансового и экономического кризиса. Одним из направлений работы было осуществление сотрудничества в проведении быстрых оценок видов воздействия. Группа, в которую вошли эксперты различных подразделений МБТ, разработала для трехсторонних участников и сотрудников полевых подразделений методику *Быстрой оценки воздействий кризиса на занятость на страновом уровне*. Этот инструмент пользовался большим спросом и активно применялся в странах, поскольку обеспечивал широкие и гибкие рамки для оценки воздействия и активизации диалога по вопросам Глобального пакта о рабочих местах. Быстрая оценка воздействия была проведена в Бангладеш, Камбодже, Китае, Индии, Индонезии, Либерии, Пакистане, Филиппинах, Уганде и Вьетнаме.

218. Эти оценки способствовали активизации диалога между руководителями, работниками и работодателями в целях совместного определения ответных корректировочных мер на всех уровнях – от макроэкономического до уровня предприятий. Например, в Либерии осуществление быстрой оценки стимулировало дискуссии между трехсторонними участниками и Кабинетом министров по вопросам, касающимся восстановления сбалансированности национальной стратегии развития, одним из элементов которой было повышение спроса на рис и увеличение его производства в стране в

качестве средства сокращения расходов в иностранной валюте на импорт риса и одновременного повышения темпов создания рабочих мест, уровня продовольственной безопасности и сокращения масштабов бедности. В Уганде оценка позволила начать и интенсивно провести обсуждение вопросов, касающихся минимальной заработной платы и необходимости быстрого расширения мер социальной защиты наиболее уязвимых женщин в сельских районах. Быстрые оценки стимулировали также работу по завершению и утверждению национальной политики в сфере занятости в качестве основного внутреннего инструмента для установления приоритетов среди инструментальных средств по расширению продуктивной занятости.

### *Перечень национальных ответных мер в области политики*

219. На Лондонском саммите Группы двадцати (апрель 2009 г.) МОТ было предложено провести в сотрудничестве с другими соответствующими организациями оценку предпринятых программных мер по стимулированию занятости и обеспечению социальной защиты и мер, которое необходимо предпринять в будущем. Впоследствии Генеральный директор МБТ был приглашен на саммит Группы двадцати в Питтсбурге (сентябрь 2009 г.), где представил два документа.<sup>42</sup> Эти документы содержали перечень антикризисных программных мер, предпринятых в период с середины 2008 года по 30 июля 2009 года в 54 странах, представляющих все уровни доходов и все регионы, с указанием 32 конкретных мер, объединенных по группам согласно разделам Глобального пакта о рабочих местах (кратко изложенным в главе 2).

220. Всемирный банк и МОТ договорились сотрудничать в отношении проведения исследований и оценок антикризисных программных мер. В рамках этого соглашения будет обновлен и расширен перечень антикризисных программных мер. Эта работа будет осуществляться под руководством МОТ на основе применения положений Глобального пакта о рабочих местах. МОТ будет отвечать за регулярное обновление баз данных по первоначальным 54 странам и включение в исследование других стран, а Всемирный банк будет дополнять показатели в этой базе данных по результатам своей работы, главным образом, в Восточной Европе.

221. Расширенный перечень будет для директивных органов и трехсторонних участников мощным инструментальным средством для определения методов осуществления Глобального пакта о рабочих местах. Он будет также использоваться и распространяться Всемирным банком и МОТ в рамках проведения учебных мероприятий и выработки политических рекомендаций.

### *Региональные совещания*

222. С третьего квартала 2008 года региональные совещания МОТ были посвящены, главным образом, поддержке мер, предпринимаемых трехсторонними участниками в ответ на кризис. Эта работа, подробный отчет о которой был представлен Административному совету в ноябре 2009 года,<sup>43</sup> впоследствии была продолжена и усилена. Например, Первый африканский симпозиум по вопросам достойного труда (Уагадугу, 1-2 декабря 2009 г.), созданный по приглашению президента Буркина-Фасо, Его Превосходительства г-на Блэза Компаоре, был направлен на практическую реализацию Глобального пакта о рабочих местах в Африке. Симпозиум предоставил работникам,

<sup>42</sup> МБТ: *Защитим людей, стимулируя создание рабочих мест: От принятия антикризисных мер к обеспечению экономического подъема и устойчивого роста*, Послание Генерального директора МБТ лидерам стран Группы двадцати; *Защитим людей, стимулируя создание рабочих мест: Обзор страновых мер по проведению политики в сфере занятости и социальной защиты в ответ на глобальный экономический кризис*, Доклад на Саммите Группы двадцати, Питтсбургский саммит, 24-25 сентября 2009 г. (Женева, 2009 г.).

<sup>43</sup> МБТ: *Follow-up to the Conference debate and decisions on the economic and employment crisis: Strategy to give effect to the Global Jobs Pact*, Административный совет, 306-я сессия, ноябрь 2009 года, GB.306/3/1.

работодателям и правительствам возможность наладить взаимодействие в целях эффективного восстановления экономики в Африке после глобального финансового и экономического кризиса. По завершении работы симпозиума была принята «Дорожная карта по осуществлению Глобального пакта о рабочих местах в Африке». Другим примером является совещание министров труда и социальных партнеров Океании, которые в феврале 2010 года достигли договоренности об осуществлении экономического оздоровления с ориентацией на сохранение рабочих мест путем содействия обеспечению достойного труда в регионе Тихого океана, приняв в Порт-Вила Заявление в отношении достойного труда и дополняющий его «Тихоокеанский план действий с целью обеспечения достойного труда». Они также подтвердили свою приверженность применению положений Глобального пакта о рабочих местах в регионе.

#### *Комплексное применение положений Глобального пакта о рабочих местах*

223. В рамках этих региональных совещаний и инициатив МБТ получало от трехсторонних участников просьбы о поддержке проводимых ими антикризисных мер. Такая поддержка со стороны МБТ была организована в отношении конкретных программных мер, предпринимаемых в связи с кризисом, и охватывала все компоненты Программы достойного труда: занятость, социальную защиту, трудовые нормы и социальный диалог. Эта работа была включена в качестве центрального элемента в Программу и бюджет (2010-11 гг.).

224. По мере углубления воздействия кризиса некоторые государства-члены обращались в МБТ с просьбами поддержать разработку пакета более всеобъемлющих антикризисных мер на основе набора инструментальных средств в области политики, предусмотренных Глобальным пактом о рабочих местах. В ответ на этот растущий спрос Генеральный директор МОТ создал в ноябре 2009 года Специальный механизм МБТ и определил пять специальных заданий на оказание поддержки трехсторонним участникам для осуществления положений Глобального пакта о рабочих местах.<sup>44</sup>

225. В первом из этих специальных заданий конкретно указано «обеспечить в порядке оперативного реагирования полноценную и комплексную техническую поддержку трехсторонних участников в странах, желающих применить программные меры, предусмотренные Глобальным пактом о рабочих местах». В рамках этого задания МБТ разработало и применило гибкий подход и процесс, который основан на трехстороннем социальном диалоге, обязательствах и наращивании потенциала; предусматривает комплексный обзор национальных антикризисных и восстановительных мер с использованием в качестве основы Глобального пакта о рабочих местах; и направлен на создание дорожной карты с установленными приоритетами в целях принятия дополнительных национальных ответных мер и возможного оказания дополнительной поддержки со стороны МБТ. В некоторых случаях эта работа позволила разработать «национальные пакты о рабочих местах» или подобные документы и создать партнерства с другими многосторонними организациями.

226. На момент подготовки настоящего доклада постоянную поддержку МБТ оказывало таким странам, взявшим курс на комплексное применение Глобального пакта о рабочих местах, как Болгария, Сальвадор, Индонезия, Иордания, Южная Африка; были подготовлены планы расширения этой работы и ее проведения в других странах, обратившихся с просьбой о предоставлении такого вида поддержки.

---

<sup>44</sup> МБТ: *Director-General's Announcement*, GDS No. 127 (version 1), 6 ноября 2009 г.



## Неразрывно связанные, взаимозависимые и взаимодополняемые стратегические задачи

227. В Декларации о социальной справедливости подчеркивается, что стратегические цели достойного труда неразрывно связаны между собой, взаимозависимы и взаимодополняемы. Как указывалось выше, Конвенция 122, Глобальная программа занятости и стратегии МБТ по оказанию поддержки направлены на оказание содействия применению всесторонних подходов к достижению цели полной, продуктивной и свободно избранной занятости, что включает *количественные и качественные характеристики занятости*. Оба вызова необходимо рассматривать с точки зрения обеспечения более тесного взаимодействия.

228. Во-первых, на страновом уровне существует множество различных видов координации усилий в области политики, которые следует рассматривать на согласованной и скоординированной основе, чтобы достичь цели полной и продуктивной занятости. Директивные органы часто сталкиваются с конкурирующими целями и стоят перед необходимостью принятия трудных решений на национальном уровне, чтобы корректировать приоритеты с учетом имеющегося ограниченного – реального или предполагаемого – политического и фискального пространства. Кроме того, круг возможных вариантов в области политики определяется процессами глобализации; меры, принимаемые одной группой стран, оказывают влияние на варианты мер, выбранных в других странах. Как было показано выше, степень согласования политики в целях развития между многосторонними организациями и международным сообществом имеет решающее значение для того, чтобы вопросы расширения занятости и достойного труда стали главной целью экономической и социальной политики.

229. Вторая стоящая перед МБТ задача заключается в применении комплексных и эффективных подходов, а также в углублении и расширении совместного анализа и поддержки технических подразделений, работающих по конкретным направлениям по тематике достойного труда. При подготовке настоящего доклада был применен более систематизированный подход для выделения основных элементов политического взаимодействия с учетом стратегических целей в сфере занятости. Приведенные ниже новые примеры недавно проделанной совместной работы могут найти широкое применение в будущем в целях накопления и углубления знаний и опыта для анализа многочисленных форм политического взаимодействия в рамках программных областей, указанных на диаграмме 3.2, а также для оказания трехсторонним участникам поддержки на скоординированный и комплексный основе.

230. Что касается совместной деятельности и взаимодействия по выполнению задач в сфере занятости и социальной защиты, то в 2007 и 2008 годах были проведены совместное исследование и анализ последствий демографических изменений, включая старение населения, на политику в сферах занятости и социальной защиты.<sup>45</sup> Внимание недавно начатого и финансируемого ЕС проекта по изучению комплексного подхода к повышению уровня занятости и укреплению систем социальной защиты в четырех развивающихся странах сосредоточено на политическом и фискальном пространстве в целях содействия интеграции бедных слоев населения, а также на деятельности в неформальном секторе экономики с учетом различных точек зрения, отражающих различные формы связи между программами социальных выплат и целевыми программами обеспечения занятости. Среди других программных областей можно назвать программные меры в области заработной платы и трудовой миграции, которые все чаще рассматриваются в качестве элементов будущей национальной политики в сфере

<sup>45</sup> МБТ: *Занятость и социальная защита в новом демографическом контексте* (Женева, 2009 г., готовится к выпуску).

занятости. В координации деятельности МБТ по оказанию поддержки по этим вопросам участвует несколько подразделений.

231. Последующая деятельность в связи с Глобальным пактом о рабочих местах и поддержка антикризисных мер со стороны МБТ на страновом уровне свидетельствуют о существовании тесной взаимосвязи между политическими мерами, касающимися социальной защиты, поддержки доходов и пособий по безработице, и программами сохранения и расширения возможностей для трудоустройства.

232. Другой областью совместного анализа и совместной деятельности являются последствия регулирования рынка труда на уровень и качество занятости. В некоторых странах (например, в Китае, Индонезии, Либерии, Мали, Непале и Вьетнаме) координация деятельности по поддержке реформы трудового права и политики в сфере занятости осуществляется в рамках инициатив МБТ.

233. Как уже указывалось выше, основанный на имеющейся информации трехсторонний диалог по вопросам политики в сфере занятости является ключевым элементом деятельности МБТ по поддержке процессов разработки политики. Эта работа включает укрепление потенциала министерств труда, работодателей и работников для создания общей платформы в целях оказания влияния на основные процессы национального планирования и содействия решению проблем, касающихся неформального сектора экономики. Новым перспективным направлением сотрудничества является применение более систематизированных методов осуществления обзоров и анализа эффективных трехсторонних учреждений на страновом уровне и их роли в политике обеспечения занятости.

234. Сотрудничество с департаментами АСТ/ЕМР и АСТРАВ по вопросам занятости является обычной практикой в работе МБТ. Оба эти подразделения внесли свой вклад в подготовку программных заявлений (например, о социально ориентированном финансировании) и руководств (например, по вопросам молодежи). В качестве участников Сети социально ориентированного финансирования оба подразделения отвечали на просьбы организаций работников и работодателей в этой области работы. На совместной основе проводятся семинары по профессиональной подготовке и наращиванию потенциала в различных областях деятельности на национальном, региональном и международном уровнях.

235. Совместный обзор выводов, сделанных на основании Общего обзора актов по вопросам трудоустройства, проводится Сектором занятости и Департаментом по международным трудовым нормам на основе согласованной стратегии укрепления потенциала трехсторонних участников в целях ратификации и осуществления национальной политики в сфере занятости, а также подготовки отчетов и проведения мониторинга по применению Конвенции 122, являющейся одной из директивных конвенций, отмеченных в Декларации о социальной справедливости.

236. Осуществление основных программ, таких как ПИТЗ, способствует внедрению комплексных подходов, например путем интеграции трудовых прав и условий достойного труда в государственные подряды и подряды, выданные местными общинами. Программа поощряет социальный диалог в процессе планирования и в области миротворчества в случае постконфликтных обществ. Работа по проблемам неформального сектора экономики осуществлялась в течение предыдущих двухлетних периодов Сектором занятости и Сектором социальной защиты на основе тесного сотрудничества (см. главу 7). Программа социально ориентированного финансирования функционирует в рамках широкой сети координационных центров технических и полевых подразделений.

237. Иногда приходится преодолевать серьезные трудности, такие как препятствия, связанные с получением средств, выделяемых на предварительно определенные темы,

а также ограниченные объемы рабочего времени персонала и финансирования для применения широких комплексных подходов, принципов управления и отчетности, ориентированных на выполнение конкретных задач секторов, программ и проектов.

## Возможные направления дальнейших действий

238. Настоящий обзор содержит основные уроки, извлеченные из опыта реализации программ; в нем также указаны выявленные пробелы, которые должны быть заполнены трехсторонними участниками МОТ и МБТ для достижения цели обеспечения полной и продуктивной занятости и достойного труда для всех. Хотя в разных странах эти пробелы являются различными в следующих пунктах они будут обобщены совместно с предложениями в отношении дальнейших действий. Этот перечень не является исчерпывающим или определяющим, но он может быть взят за основу для дальнейшего обсуждения и анализа.

### Государства-члены

239. Государствам-членам необходимо повысить удельный вес компонентов занятости (количество и качество рабочих мест) в структуре экономического роста. Государственная политика и социальные партнеры должны играть активную роль, чтобы заполнить имеющиеся пробелы.

240. **Необходимо расширить концептуальную основу политики в сфере занятости.** В Общем обзоре актов по вопросам занятости отмечается зачастую узкое понимание политики в сфере занятости, которое обычно ограничивается программами, осуществляемыми министерствами труда. Большинство развивающихся стран не включают политику в сфере занятости в общие стратегии развития или в экономическую политику. Инициативам по повышению удельного веса компоненты занятости в структуре экономического роста уделяется мало внимания. Систематические попытки оценить эффективность политики по обеспечению роста и программ в сфере занятости практически не предпринимаются.

241. **Необходимо более четко формулировать политику в сфере занятости в национальных программах развития,** таких как национальные планы развития и/или ССБ.<sup>46</sup> Это предполагает систематическое включение целевых показателей и политических мер в сфере занятости в национальную политику и программы развития, а также количественных и качественных целевых показателей, отраслевых подходов и целевых групп населения в национальные механизмы мониторинга.

242. **Необходимо более конкретно сосредоточить усилия на повышении уровня занятости.** Большинство стран определяют и измеряют результаты экономической деятельности посредством целевых показателей в отношении инфляции, объемов производства и экспорта или привлеченных инвестиций. В случае установления высоких целевых показателей в сфере занятости к ним применяется не такое отношение, как к другим экономическим целевым показателям, и они в меньшей степени интегрированы в экономическую политику, национальные планы развития и инвестиционные стратегии. Кроме того, целевые показатели в области занятости обычно сводятся к количеству рабочих мест. Лишь в редких случаях в этих показателях предусмотрено повышение качества занятости, например сокращение неполной занятости, численности рабочей бедноты и снижение уровня занятости в неформальном секторе экономики. Кроме того, системы мониторинга и связанные с занятостью показатели мониторинга

---

<sup>46</sup> В некоторых странах национальные рамочные программы развития соответствуют многолетним планам развития и другим ССБ.

обычно являются малоинформативными, независимо от того, применяются ли они в национальных государственных системах отчетности и мониторинга или внутри секторов. Цели в сфере занятости необходимо подкрепить четко определенными показателями, ориентированными на расширение занятости, как это указывалось в главе 2.

**243. Необходимо вновь подтвердить важность роли макроэкономической политики в стимулировании роста и занятости.** Основной элемент Глобальной программы занятости – макроэкономическая политика – играет важную роль в создании среды, способствующей расширению занятости. На протяжении приблизительно трех десятилетий макроэкономическая политика была направлена на сдерживание инфляции и поддержание бюджетного дефицита ниже 3% от ВВП. Эти тенденции в области политики привели к установлению высокого уровня реальных процентных ставок во многих странах с низкими доходами, что препятствовало осуществлению инвестиций, а также удерживало страны-доноры и национальные органы власти от использования дефицитного финансирования и мобилизации внутренних ресурсов в целях увеличения объема государственных капиталовложений. В связи с глобальным экономическим кризисом и кризисом рабочих мест 2008-09 годов и согласно последним заявлениям Группы двадцати существует необходимость вновь подтвердить важность роли, которую может играть макроэкономическая политика в оказании содействия экономическому росту и занятости. Необходим **устойчивый диалог между МОТ, ее трехсторонними участниками и партнерами по развитию для реализации посткризисной макроэкономической парадигмы**, в которой цель обеспечения полной и продуктивной занятости и достойного труда для всех в рамках ЦРТ может быть достигнута посредством ценовой стабилизации и финансовой устойчивости.

**244. Необходимо расширить фискальное и политическое пространство**, что представляет собой серьезный вызов для многих развивающихся стран. Эта задача осложняется в результате разрушения структуры доходов и роста обязательных расходов, обусловленного глобальным экономическим спадом 2008-09 годов и скачками цен на энергоносители и продукты питания в 2007 и 2008 годах. Укрепление потенциала таких стран в отношении расширения их фискального и политического пространства для достижения цели «полной и продуктивной занятости и достойного труда для всех» требует сочетания национальных усилий и международного сотрудничества. В соответствующих случаях устранение этих препятствий должно стать одной из основных задач политики в сфере занятости и социальной защиты, направленной на создание фискального пространства для осуществления необходимых инвестиций и мер в рамках обеспечения макроэкономической стабильности.

**245. Необходимо вновь подтвердить важность промышленной политики и отраслевых стратегий.** Показатели промышленной деятельности и занятости в промышленном секторе оставались без изменений во многих странах с низкими доходами, отражая политический курс, не поощряющий применение отраслевых стратегий, основанных на политике использования преимуществ конкуренции и проведении активных структурных преобразований. В среднем, экспорт продукции легкой промышленности и низкотехнологичных видов продукции составлял более 90% общего объема экспорта наименее развитых стран в 2005-06 годах, в то время как экспорт средне- и высокотехнологичной продукции составлял менее 2% от общего объема экспорта продукции обрабатывающей промышленности.<sup>47</sup> Высокие темпы роста производительности труда тесно связаны с процессами индустриализации. Большое значение имеют отраслевая и промышленная политика, поскольку они могут способствовать ускорению темпов накопления знаний, навыков и умений. Поэтому новым видам промышленной политики и политики использования преимуществ конкуренции следует уделять больше внимания, избегая при этом неэффективных стимулов и диспропорций.

<sup>47</sup> См. ЮНКТАД: *The Least Developed Countries Report 2009*, op. cit.

**246. Необходимы стратегии для сельского хозяйства и неформального сектора экономики,** поскольку они являются важнейшими элементами национальных стратегий в сфере занятости в странах, где значительная доля рабочей силы занята в этих секторах. Сельскохозяйственный сектор долгое время не принимался в расчет, и ему уделялось мало внимания в стратегиях в сфере занятости. В резолюции о содействии занятости в сельских районах в целях сокращения масштабов бедности, принятой Международной конференцией труда в 2008 году, содержится призыв применять комплексный подход с учетом целей достойного труда в рамках деятельности по расширению занятости в сельских районах. Страны должны придавать приоритетное значение программам развития сельских районов в стратегиях развития и определить в качестве четко сформулированных целей расширение занятости, укрепление систем социальной защиты и применение трудовых норм.

**247. Больше внимания необходимо уделять качеству и условиям труда, политике в области заработной платы, свободе объединения и коллективным переговорам.** Изучение связи между занятостью и социальной защитой, с одной стороны, и неравенством, с другой стороны, должно стать частью комплексного подхода к решению проблем занятости и роста неравенства во многих странах.

**248. Необходимо усилить действие принципа недискриминации и гендерное равенство в сфере занятости.** Принцип свободы выбора отражен в Конвенции 122, предусматривающей возможности приобретать и применять свои навыки в работе, без дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, религии, политических убеждений, национальной принадлежности или социального происхождения. Хотя большинство национальных стратегий занятости включают, в той или иной степени, тематику гендерного равенства, ключевое значение имеет мониторинг эффективного осуществления. В соответствии с результатами общего обсуждения по гендерным вопросам, резолюцией о гендерном равенстве, принятой МКТ в 2009 году, и планом действий по гендерным вопросам, принятым Административным советом в ноябре 2009 года, МБТ будет оказывать поддержку страновым инициативам по выработке гендерно ориентированных мер в сфере занятости и уделять особое внимание вопросам женского предпринимательства и занятости женщин в неформальном секторе экономики.

**249. Существует необходимость в усилении координации и согласованности и повышении роли министерств труда и экономики.** Применение более широкой концепции и комплексного подхода к занятости согласно положениям Глобальной программы занятости и Декларации о социальной справедливости может быть эффективным только при условии обеспечения действенной координации деятельности министерств финансов и экономики, отраслевых министерств и министерства труда. Для этого требуется как политическая воля на высшем уровне, так и наличие соответствующей институциональных условий. Такие условия часто отсутствуют. Показатели занятости являются результатами осуществления стратегий роста, экономической политики и стратегий, направленных на повышение спроса, которые выходят за рамки полномочий министерств труда, в адрес которых все чаще слышны призывы выполнять ключевую роль в координации и мониторинге деятельности по решению проблем занятости. Одним из главных приоритетов продолжает оставаться задача по укреплению их потенциала выполнять эту координирующую роль и укреплять взаимодействие с другими отраслевыми министерствами, а также с министерствами и учреждениями, уполномоченными заниматься вопросам макроэкономики, например центральными банками, министерствами финансов и национальными плановыми органами.

**250. Необходимо укреплять трипартизм и политику в сфере занятости.** Создание и укрепление потенциала организаций работодателей и работников и трехсторонних учреждений по проведению эффективного диалога по вопросам политики в сфере занятости, основанного на имеющейся информации, и содействие выдвиганию на

первый план целей занятости, является абсолютным приоритетом для многих стран и для МБТ.

## Для МБТ

251. Приоритетными задачами МБТ является оказание поддержки трехсторонним участникам в устранении указанных выше пробелов и укрепление их потенциала в рамках имеющихся ресурсов. В частности, предлагаются нижеследующие меры.

252. **Основы экономической политики, управление и обзоры политики в сфере занятости.** Глобальная программа занятости (ГПЗ) и набор актов по вопросам занятости содержат широкий перечень принципов для разработки политики в сфере занятости. Выявленный пробел заключается в необходимости принять конкретный практический подход к осуществлению ГПЗ как всестороннего и сбалансированного пакета мер путем применения усовершенствованного процесса обзора политики в сфере занятости. Выше уже говорилось о необходимости принятия руководящих принципов для разработки политики в сфере занятости в развивающихся странах со средними и низкими доходами. Для устранения связанного с этим пробела требуется усовершенствовать механизмы управления МОТ и осуществить обзор всех мер в сфере занятости. Выше уже рассматривались вопросы эффективного использования существующих механизмов и возможные варианты выполнения этой задачи, а также дополнительные варианты проведения обзоров независимыми экспертами, укрепление функций управления в Комитете ЗСП и применение руководящих принципов.

253. **Исследования в области политики и новые знания.** В разделе, посвященном инструментальным средствам, четко указана необходимость возобновления и расширения программ исследований с особым акцентом на разработку основ макроэкономической политики; принятия мер по обеспечению «реальной направленности усилий» и управлению спросом; реализации стратегий, направленных на повышение удельного веса компонентов занятости в структуре экономического роста; создания фискального пространства для осуществления политики в сфере занятости; и проведение комплексного анализа количественных и качественных аспектов занятости (подробнее см. Приложение III).

254. **Потенциал трехсторонних участников МОТ.** Нарращивание потенциала министерств труда для разработки, внедрения и оценки эффективных стратегий в сфере занятости, а также координация согласованных мер между министерствами по-прежнему являются одной из первоочередных задач. Деятельность по наращиванию потенциала должна также включать укрепление возможностей министерств финансов, планирования и экономики решать проблемы занятости. Подобным образом необходимо продолжать сотрудничество с социальными партнерами в целях расширения их возможностей участвовать в процессах выработки политики и влиять на разработку национальных планов развития и ССБ, а также принимать участие в осуществлении положений Глобального пакта о рабочих местах в рамках мер в ответ на нынешний кризис.

255. **Содействие эффективному осуществлению положений Конвенции 1964 года о политике в области занятости (122) и поддержка этой деятельности.** В Декларации о социальной справедливости Конвенция 122 названа важнейшим актом с точки зрения процесса управления. Как отмечается в Общем обзоре актов по вопросам занятости и в предыдущих разделах этой главы, существует много областей, в которых государствам-членам необходимо укреплять свой потенциал и усиливать свою деятельность. Одним из приоритетных направлений работы МБТ является содействие ратификации Конвенции государствами-членами и укрепление их потенциала по эффективному осуществлению политики в сфере занятости, а также по улучшению отчетности в этой области.

## Приложение

### Осуществление Глобальной программы занятости: Оценочный лист

Цель	Прогресс/достигнутые результаты	Трудности в процессе осуществления	Предлагаемые меры/приоритеты
<p><b>I. Пробелы в текущей деятельности (по превращению занятости в центральный элемент экономической и социальной политики)</b></p> <p>1. Национальный уровень</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Комплексный подход к Глобальной программе занятости и некоторые основные элементы используются при разработке национальных стратегий, включая ССБ, в относительно большом количестве стран</li> <li>– Поощряется участие социальных партнеров в разработке и осуществлении политики</li> <li>– Тесная координация и взаимодействие между министерствами труда, финансов, планирования и другими ключевыми министерствами в странах, где осуществляется комплексное применение Глобальной программы занятости</li> <li>– Глобальная программа занятости стала неотъемлемой частью страновых программ достойного труда</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Адаптировать Глобальную программу занятости для различных национальных условий</li> <li>– Необходимость практических рекомендаций (которые имеются для стран ОЭСР) для стран со средними и низкими доходами</li> <li>– Низкий потенциал министерства труда и социальных партнеров по разработке и реализации политики</li> <li>– Низкий уровень координации программ по вопросам занятости между министерствами труда, финансов и экономики</li> <li>– МБТ испытывает недостаток критической массы знаний по основным дисциплинам</li> <li>– Необходимость укрепить механизмы мониторинга прогресса и оценки воздействия</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Разработать руководящие принципы на основе Глобальной программы занятости и соответствующих трехсторонних документов, а также порядок их осуществления для стран с разным уровнем развития</li> <li>– Содействовать проведению диалога по вопросам политики в сфере занятости посредством межведомственной координации и социального диалога</li> <li>– Продолжить деятельность по укреплению технического потенциала министерств труда и социальных партнеров</li> <li>– Улучшить координацию, взаимодействие, сотрудничество и обмен знаниями в целях укрепления потенциала в ключевых областях деятельности</li> <li>– Разработать более эффективные методики и механизмы оценки воздействия</li> </ul>
<p>2. Глобальный/региональный уровень</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– На региональном уровне ПДТ способствовала увеличению потребности в применении основ и механизмов Глобальной программы занятости</li> <li>– Созданы партнерства и объединения</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Глобальная программа занятости как стратегический подход МОТ к вопросам занятости еще не получила достаточного признания на глобальном или региональном уровне (за некоторыми исключениями, например в рамках Азиатского регионального совещания, Пусан, 2006 г.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Оказывать непосредственное содействие осуществлению Глобальной программы занятости в рамках международных партнерств</li> </ul>

Цель	Прогресс/достигнутые результаты	Трудности в процессе осуществления	Предлагаемые меры/приоритеты
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– «Пакет инструментальных средств в целях всестороннего учета аспектов занятости и достойного труда» МОТ, одобренный КСР и ЭКОСОС в 2007 г., содействует реализации Глобальной программы занятости</li> <li>– В докладах МОТ (КПРТ, ГМЗ) обращается внимание на изменение ситуации в сфере занятости и на рынках труда</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Необходимость максимального использования глобальных и региональных партнерств и объединений в целях усиления воздействия на национальном уровне</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Непосредственно включить Глобальную программу занятости и связанные с ней механизмы и акты в программы обучения социальных партнеров, особенно в Туринском центре</li> <li>– Повысить уровень знаний специалистов по вопросам занятости и их опыта по применению Глобальной программы занятости</li> <li>– Разработать дополнительные и усилить существующие программы работы (профессиональная подготовка, разработка инструментальных средств, осуществление проектов) совместно с организациями работодателей и работников</li> </ul>
<p><b>II. Проблемы в знаниях</b></p> <p>Разработка комплексной, целевой и функциональной программы исследований с целью оказания поддержки осуществлению Глобальной программы занятости</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Последующие меры, принятые в соответствии с руководящими указаниями/решениями Комитета ЗСП в связи с обсуждением Глобальной программы занятости, и отраженные в политике и консультативных услугах</li> <li>– Аналитическая работа МОТ, получившая международное признание в Активной политике на рынке труда; программах изучения взаимосвязи между ростом, занятостью и бедностью; программах развития предпринимательства и совершенствования профессиональных навыков; ПИТЗ и пакете минимальных мер социальной защиты</li> <li>– Подробное планирование процесса исследований МОТ, связанных с занятостью</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– МБТ не может вести полноценную проработку вопросов по всем основным элементам. По некоторым основным элементам проводится мало исследований</li> <li>– Приоритетные направления исследований/ возможные центры повышения квалификации: <ul style="list-style-type: none"> <li>□ активная политика на рынке труда и учреждения рынка труда</li> <li>□ развитие предпринимательства и создание предприятий</li> <li>□ расширение возможностей трудоустройства путем повышения уровня знаний и навыков</li> <li>□ экономический рост, взаимосвязь между бедностью и занятостью, включая неформальный сектор экономики</li> <li>□ социальная защита</li> <li>□ занятость молодежи</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Продолжить осуществление программы стратегических, интенсивных, целевых и хорошо скоординированных исследований, а также выполнение работы с учетом общих руководящих указаний Комитета</li> <li>– Устранить следующие слабые места: проведение обзоров независимыми экспертами; связь с научными учреждениями и университетами; распространение информации; координация программ исследований между штаб-квартирой и полевыми подразделениями</li> </ul>



## Глава 4

---

### Создание жизнеспособных предприятий и рабочих мест

256. «Среда, способствующая созданию и росту или преобразованию предприятий на стабильной основе, позволяет сочетать элементы оправданного стремления к получению прибыли – что является одним из основных движителей экономического роста – с потребностью в развитии при должном уважении достоинства человека и обеспечения экологической стабильности и достойного труда». Это положение содержится в пункте 10 Заключений о содействии жизнеспособным предприятиям, принятым на 96-й сессии (2007 г.) Международной конференции труда.<sup>1</sup> Эти Заключения определяют 17 компонентов благоприятствующей среды, шесть категорий принципов на уровне предприятия, а также описывают функции правительств, социальных партнеров и МБТ в области оказания содействия развитию жизнеспособных предприятий.

257. В подходе МОТ к развитию предприятий подчеркивается принцип, в соответствии с которым «предпринимательство, как правило, процветает там, где процветает общество, и наоборот» (п. 7). Для того чтобы заработали рынки и улучшился климат для инвестиций и предприятий, нужно не только предоставить свободу рыночным силам. Эффективные рынки нуждаются в эффективных институтах и политике. Рынки, которые предоставлены сами себе, не всегда обеспечивают эффективное распределение ресурсов.

258. В настоящей главе содержится информация о том, как МБТ реагирует на различные глобальные и национальные вызовы со ссылкой на эти Заключения. Эта реакция включает разработку новых стратегических рамок для Программы развития жизнеспособных предприятий,<sup>2</sup> а в ней – разработку пакета новых или обновленных инструментальных средств и мер по формированию потенциала, которые касаются вопросов обеспечения жизнеспособности и ответственности, согласованных на основе трехстороннего консенсуса в 2007 году.

### Различные реальности и тенденции в области политики

259. Жизнеспособные предприятия являются основным источником роста, создания богатства, обеспечения занятости и достойного труда. Большинство людей во всем

---

<sup>1</sup> МБТ: *Заключения о содействии жизнеспособным предприятиям*, МКТ, 96-я сессия, Женева, 2007 г.

<sup>2</sup> МБТ: *The Sustainable Enterprise Programme: Strategic framework* (Женева, 2010 г., готовится к изданию). По просьбе Исполнительного директора Сектора занятости, Основы стратегической политики были разработаны при помощи процесса участия с привлечением всех сотрудников штаб-квартиры в Женеве, специалистов по вопросам предприятий на местах и консультантов. В рамках этого процесса была создана также Консультативная группа высокого уровня, состоящая из пользующихся международным авторитетом лидеров, занимающихся вопросами развития предприятий и предпринимательства, с целью рассмотрения проекта стратегии.

мире заняты на малых предприятиях. Предприятия представляют собой главную движущую силу процесса внедрения инноваций и распространения технологий; средство, с помощью которого производятся товары и услуги; а также основу для более высоких налоговых поступлений, которые позволяют правительствам функционировать надлежащим образом. Но прежде всего, предприятия генерируют более высокие доходы и создают экономические блага, а также играют ключевую роль в достижении устойчивого развития и обеспечения достойного труда.<sup>3</sup>

260. Несмотря на различные условия и вызовы, существующие в различных странах, все предприятия сталкиваются с задачей доступа к физическим, финансовым и людским ресурсам, а также доступа к рынкам сбыта, как посредством информации о рынках, так и за счет объектов инфраструктуры, обеспечивающих доступ к таким рынкам. Когда предприятия прилагают усилия к тому, чтобы преодолеть различные и зачастую неадекватные правила, а также явные поборы и коррупцию, когда они ведут борьбу за свои права собственности, не имеющие достаточно четкого определения и правовой поддержки, а также за обеспечение своих коммерческих прав и их защиту, и не в состоянии планировать свою деятельность на основе знания прогнозируемых правил и макроэкономической стабильности, то от этого только страдает их потенциальный вклад в создание рабочих мест.

261. Если оставить в стороне разнообразные условия, то в процессе развития предприятий есть также много общего: каким образом осуществлять программы развития предприятий, на которых создаются рабочие места, особенно для молодых мужчин и женщин, как в городских, так и в сельских районах; каким образом улучшить условия, благоприятствующие созданию и развитию предприятий; и каким образом содействовать принятию производственной практики, обеспечивающей повышение качества занятости. Три вопроса сквозного характера представляют собой также главные вызовы для большинства стран: укрепление гендерного равенства и расширение прав женщин; выведение предприятий из неформальной экономики и их легализация; а также содействие жизнеспособности предприятий и признание необходимости предвидеть и сглаживать воздействие предприятий на окружающую природную среду.

262. Для преодоления этих вызовов многие страны разрабатывают программы, политику и законодательство по вопросам развития частного сектора или предприятий, которые часто сосредоточены на развитии МСП или какого-либо конкретного сектора, а также поручают соответствующим министерствам и ведомствам обеспечивать осуществление этой политики. Например, в Республике Корея существует рамочный закон о малых и средних предприятиях, и аналогичный закон действует в Монголии. В Аргентине создан подсекретариат по вопросам МСП в рамках Министерства финансов, а в Никарагуа Национальный совет по МСП определяет стратегии и поощряет сотрудничество между государственным и частным секторами в целях содействия развитию этих предприятий; он также предоставляет налоговые льготы, доступ к кредитам и соответствующие гарантии. Аналогичным образом большинство стран Африки проводят политику и формируют специальные ведомства для оказания содействия МСП. В Южной Африке Фонд повышения квалификации финансирует ряд учебных программ для МСП, а принятый в Маврикии Закон о содействии развитию предприятий позволяет упрощать требования для лицензирования. Правительство Маврикия отмечает, что за период с 2002 по 2007 годы добавленная стоимость, произведенная в секторе МСП, повысилась на 82%, а уровень занятости вырос на 19%.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> МБТ: *Заключения о содействии жизнеспособным предприятиям*, op. cit.

<sup>4</sup> МБТ: *Общий обзор актов о занятости в свете Декларации 2008 года о социальной справедливости и справедливой глобализации* (Доклад III (1B)), Доклад Комитета экспертов о применении конвенций и рекомендаций, Международная конференция труда, 99-я сессия, Женева, 2010 г.

263. Государства-члены сталкиваются со своими специфическими вызовами и приоритетами в области развития предприятий. Например, во многих странах Африки и в Арабских государствах с относительно молодым населением высокоприоритетное внимание уделяется содействию предпринимательству как движущей силе для создания рабочих мест для молодых людей. В других государствах, главным образом входящих в ОЭСР, одна из ключевых проблем заключается в постарении населения. Для преодоления этих и других вызовов в социальной сфере некоторые правительства стремятся расширить «социально ориентированную экономику». Социальная экономика включает кооперативы и другие предприятия, преследующие главную социальную цель – обеспечить реинвестирование получаемых поступлений, а не руководствоваться стремлением к извлечению максимальной прибыли в интересах акционеров и владельцев предприятия.

264. Два послания имеют четко выраженный характер: сокращение бюрократических проволочек, чтобы содействовать предпринимательской деятельности, имеет большое значение, но требуется приложить гораздо более значительные усилия, чтобы извлечь максимальную пользу из потенциала предприятий по созданию рабочих мест. Повышение производительности и конкурентоспособности опирается на накопление знаний и способностей на уровне как отдельных граждан (работников), так и организаций (предприятий). В производственной структуре стран и в их формах развития большое значение имеют конкретные технологии и конкретные секторы, так как они создают различные возможности для обучения и различный уровень эластичности спроса по доходу. Поэтому сегодняшняя специализация секторов экономики оказывает влияние на завтрашний рост производительности, потенциал спроса и положение в международной конкурентной борьбе. Это предполагает повышение значения отраслевой и промышленной политики и учреждений, обеспечивающих ускорение на пути к накоплению знаний, повышению квалификации и способностей, и это служит основополагающим аргументом в пользу политики преобразований в производственной сфере активного характера, либо в промышленной политике. Это также служит веской причиной, по которой, с учетом возросшей информированности об изменении климата и в связи с требованиями о формировании экономики с низким уровнем выбросов углерода, многие правительства, особенно в странах ОЭСР и в странах с формирующейся экономикой, проводят политику, направленную на стимулирование создания «зеленых» предприятий.

## Страны с низкими доходами

265. Вызов, с которым сталкиваются страны с низкими доходами, часто заключается в том, чтобы выйти за рамки конкурентной борьбы, основанной на дешевой рабочей силе или на продаже тех или иных видов сырьевых товаров, и диверсифицировать экономику. Это требует обеспечения «базовых условий», таких как базовое образование и здравоохранение, чтобы преодолеть слабые места в области инфраструктуры и обеспечить рациональное управление экономикой. В связи с отсутствием возможностей для получения оплачиваемой занятости, в бедных странах широкое распространение получили предприятия, «создаваемые из необходимости».

266. Страны с низкими доходами, как правило, занимают низкие места в обзорах национальной конкурентоспособности или условий для развития предпринимательства. Это объясняется тем, что во многих таких странах существует весьма громоздкая нормативная база в связи с наличием устаревших, многочисленных и неадекватных правил и положений, в которых отсутствует ясность; которые дублируют друг друга; выполнение которых связано с высокими затратами; которые часто меняются; с которыми предприниматели плохо знакомы; которые имеют неравноправный или непоследовательный характер, определяемый в зависимости от органа, который осуществляет их; а также отсутствием надлежащей инфраструктуры. Все это препятствует развитию.

267. Частично в результате неблагоприятной среды общим, но не единственным вызовом для многих стран с низкими доходами является то, что значительная доля предприятий и обеспечивающих доходы видов деятельности действуют и осуществляются в неформальной экономике (см. главу 7).

268. Во многих странах в неформальной экономике, как правило, ведущее место занимают предприятия, принадлежащие женщинам. Соответственно, программы развития предпринимательства среди женщин могут иметь особое значение как с точки зрения перевода предприятий, управляемых женщинами, из неформальной экономики в формальный сектор экономики, так и для оценки вызовов, с которыми сталкиваются женщины в сфере бизнеса, и разработки политики, направленной на их поддержку. Например, в Сенегале существует министерство, которое отвечает за развитие предпринимательства среди женщин, а также *Национальный фонд содействия предпринимательству среди женщин*.

### Страны со средними доходами

269. Во многих странах со средними доходами, в том числе в странах с переходной экономикой, общая задача, связанная с развитием предприятий, заключается в проведении реформ нормативно-правовой базы. Это во многом связано с формированием потенциала и институциональным развитием, включая инвестиции в общественные блага, чтобы гарантировать эффективную налоговую политику и налоговое администрирование, а также обеспечить верховенство права и гарантии прав собственности. Первоочередное значение приобретают подотчетность и прозрачность. Например, Тунис принял широкий комплекс мер, направленных на содействие МСП. В последнее время эта страна внесла изменения в налоговое законодательство, чтобы предоставить больше льгот этим предприятиям в первые три года их деятельности после создания и оказать особую поддержку МСП в рамках отраслей, обеспечивающих высокую добавленную стоимость, таких как биотехнологии и мультимедийные средства.<sup>5</sup>

270. Более того, стоимость трансформационных технологий, связанных, например, с мобильными телефонами и беспроводным интернетом, резко снижается, а объем информации о рынках возрастает, облегчая процесс сокращения числа рыночных посредников. Поэтому они коренным образом меняют характер некоторых производственно-сбытовых цепочек и цепочек создания добавленной стоимости в области розничной торговли. Страны со средними доходами, которые направляют инвестиции в развитие людских ресурсов, скорее всего, вскоре смогут извлечь из них пользу.

### Страны с высокими доходами

271. В странах с высокими доходами укрепление потенциала в целях осуществления инновационной деятельности приобретает ключевое значение, а на национальную конкурентоспособность существенное влияние оказывают такие факторы, как качество корпоративного управления, масштабы бюрократии, качество рынков труда и финансов, барьеры на пути иностранных инвестиций, а также уровень развития кластеров. Например, в Сингапуре, где на малых предприятиях заняты шесть из каждых десяти работников, правительство проводит политику, направленную на внедрение инноваций. Ключевыми элементами этой политики являются субсидии и поддержка в области финансирования, развитие методов управления, приобретение технологий, доступ на рынки в установленных секторах роста, а также сохранение связанных с деловой активностью условий, которые являются одними из наиболее благоприятных в мире.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> *ibid.*

<sup>6</sup> *ibid.*

272. В проводимой многими странами политике в области развития предприятий важное место занимает вопрос, касающийся нарушений рыночных механизмов. Изменение климата является одной из главных причин неэффективности рынка. В глобальном плане, но особенно в странах ОЭСР и Группы двадцати правительства и деловые круги заняты поисками новых решений и способствуют разработке новых технологий, направленных на обеспечение устойчивого характера экосистем и биоразнообразия. Ответные меры в области политики заключаются в том, чтобы создать правильные стимулы для изменения поведения.

273. Для многих предприятий, особенно для крупных предприятий в странах с высокими доходами, большое значение приобретает задача, связанная с завоеванием и поддержанием хорошей репутации в обществе. Этому способствует растущее осознание того, что практика ответственных предприятий обеспечивает принятие важных решений и что понятия «делать добро» и «поступать хорошо» взаимно укрепляют друг друга; но этому способствует также и давление со стороны потребителей, государственная политика и поощрение практики ответственных и жизнеспособных предприятий за счет «зеленых» инструментов фискальной политики и политики в области закупок.

## Мандат МОТ в отношении жизнеспособных предприятий

274. После принятия в 2007 году Заключений о содействии жизнеспособным предприятиям, была скорректирована Программа развития жизнеспособных предприятий, чтобы лучше отразить рамки и руководящие принципы, содержащиеся в этих Заключениях. Они были вновь подтверждены в Декларации о социальной справедливости, в которой содержится призыв к государствам-членам содействовать развитию жизнеспособных предприятий. Деятельность МБТ также направляется положениями Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда. К детальным актам, содержащим руководящие принципы по вопросу о развитии предприятий, относятся: Рекомендация 1998 года о создании рабочих мест на малых и средних предприятиях (189); Рекомендация 2002 года о содействии кооперативам (193); и Трехсторонняя Декларация принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики (Декларация МНК).

## Многонациональные корпорации

275. Процесс глобализации обеспечил беспрецедентный экономический рост и возможности для многих предприятий, но и усилил напряженность в связи с неравенством доходов, деградацией окружающей среды и нарушениями рыночных механизмов. Последний глобальный экономический и финансовый кризис продемонстрировал наличие пробелов в области управления глобальной рыночной экономикой. Это переключило внимание на социальные аспекты деятельности предприятий и придало импульс принципу корпоративной социальной ответственности (КСО) и добровольным инициативам, выдвигаемым целым рядом игроков в государственном и частном секторе, которые все чаще ссылаются на международные трудовые нормы. Декларация МНК была разработана для того, чтобы обеспечить руководящие принципы для компаний и государств в подобных ситуациях. Это – единственный акт МОТ, который непосредственно касается деятельности МНК и других предприятий и распространяется среди деловых кругов в контексте КСО. МБТ регулярно отчитывается в этой связи на каждой сессии Административного совета перед Подкомитетом по многонациональным корпорациям.

## Кооперативные предприятия

276. Кооперативы представляют собой предприятия, которыми владеют его члены. Рекомендация 193 наделяет МБТ полномочиями для оказания помощи трехсторонним участникам и кооперативным организациям в обеспечении содействия кооперативам. Это отражает признание той всеобъемлющей экономической и социальной роли, которую кооперативы играют в создании и сохранении рабочих мест и в содействии ответственному и устойчивому развитию. Действительно, несмотря на то, что глобальный кризис оказал негативное влияние на большинство предприятий, кооперативные предприятия во всем мире демонстрируют устойчивое сопротивление этому негативному воздействию кризиса. Финансовые кооперативы сохранили свою финансовую платежеспособность; потребительские кооперативы сообщают о росте товарооборота; а кооперативы работников отмечают растущие темпы роста по мере того, как люди делают выбор в пользу кооперативной формы предприятия, которая лучше отвечает новым экономическим реалиям.<sup>7</sup>

## Малые и средние предприятия (МСП)

277. Малые предприятия являются крупными работодателями. В большинстве стран мира МСП<sup>8</sup> обеспечивают весьма значительный объем занятости и экономической активности. Например, в Европе малые предприятия составляют почти 99% всех предприятий, которые обеспечивают 67% рабочих мест в частном секторе. В развивающихся странах большинство людей из неимущих слоев населения рассматривают самостоятельную занятость как наилучший выход из бедности.<sup>9</sup> Именно на самых мелких предприятиях, особенно тех из них, которые действуют в неформальной экономике, чаще всего отмечается дефицит достойного труда. Работники малых и микропредприятий зачастую особенно подвержены воздействию изменений в экономических условиях. МСП, действующие в рамках глобальных производственно-сбытовых цепочек, оказываются особо уязвимыми, так как на них часто перекладывается бремя трудностей крупных предприятий. Рекомендация 189, в которой конкретно речь идет о создании рабочих мест в этом секторе, направляет деятельность МБТ в этом плане.

## Потребности трехсторонних участников

278. Трехсторонние участники заявляют о своих потребностях двумя способами; первый связан со структурой управления МОТ. Помимо актов и руководящих принципов, принимаемых на Международной конференции труда, вопросы развития предприятий часто рассматриваются Административным советом, и МБТ регулярно получает консультации и советы со стороны Комитета по занятости и социальной политике (Комитет ЗСП), а также со стороны Подкомитета по многонациональным корпорациям.

279. Во-вторых, на страновом уровне трехсторонние участники сообщают о своих потребностях МБТ посредством разработки политики, главным образом, с точки зрения разработки и осуществления страновых программ достойного труда, а также проектов связанных с итогами осуществления этих программ. Почти во всех страновых программах достойного труда содержится конкретная ссылка на итоги, касающиеся развития жизнеспособных предприятий. Особенно большой спрос отмечается в

---

<sup>7</sup> В. Johnston: *Resilience of the cooperative business model in times of crisis*, Программа развития жизнеспособных предприятий (Женева, МБТ, 2009 г.).

<sup>8</sup> Общего или универсального определения МСП нет. Страны обычно сами дают свои определения, как правило, в зависимости от количества работников, оборота или активов: обычно, чем богаче страна, тем выше пороговый уровень.

<sup>9</sup> D. Narayan-Parker: *Voices of the poor: Can anyone hear us?* (New York, Oxford University Press for the World Bank, 2000).

отношении создания рабочих мест для молодежи и женщин посредством развития предпринимательства, а также в отношении использования процесса развития предприятий как средства интеграции на рынок труда уязвимых категорий населения, таких как неимущие и инвалиды.

280. Трехсторонние участники обращаются к МБТ за поддержкой в рамках диалога в области политики, который они ведут в целях разработки национальных планов развития занятости. Эти планы почти всегда включают разделы о развитии частного сектора или предприятий, а во многих случаях государства-члены проводят конкретную политику по вопросам частного сектора или МСП, которая также строится на вкладе трехсторонних участников в сотрудничество с МБТ. С учетом полномочий МОТ в области развития жизнеспособных предприятий, трехсторонние участники все чаще пытаются заручиться поддержкой МБТ в отношении политики по вопросам создания «зеленых» предприятий и ответственного управления окружающей средой.

## Ответные меры МБТ

281. За эти годы МБТ разработало широкий набор инструментов и продуктов для формирования потенциала в целях содействия созданию предприятий, включая учебные средства, пособия, руководства, рабочие документы и книги.<sup>10</sup> Многие из них созданы в рамках проектов технического сотрудничества, которые выполнялись в течение этих лет. Эти инструменты опираются на сравнительное преимущество МОТ и направлены не только на создание рабочих мест, но и на совершенствование качества рабочих мест на уровне предприятий. Многие из них были обновлены, чтобы лучше отражать Заключения о содействии жизнеспособным предприятиям.

282. В настоящее время МБТ использует программный подход, содержащийся в этих Заключениях. После их принятия в 2007 году МБТ внесло в свою работу соответствующие коррективы; например, оно разработало стратегические рамки для содействия созданию рабочих мест посредством развития жизнеспособных предприятий (диаграмма 4.1), которые включены в Основы стратегической политики на 2010-15 годы. Новые концептуальные рамки строятся на трех основных принципах:

- Принцип 1 – Благоприятные условия для развития жизнеспособных предприятий и занятости. Этот принцип касается взаимосвязанных и укрепляющих друг друга условий для развития жизнеспособных предприятий, которые определены в Заключениях о содействии жизнеспособным предприятиям. Благоприятные условия поощряют инвестиции, предпринимательство, права работников, а также создание, развитие и сохранение жизнеспособных предприятий, которые обеспечивают баланс между потребностями и интересами самих предприятий, с одной стороны, и чаяниями общества – с другой.
- Принцип 2 – Стабильные и ответственные рабочие места. В соответствии с этим принципом признаются экономические и социальные чаяния людей, от которых зависят жизнеспособные предприятия, а также воздействие развития на природную среду. Цель заключается в том, чтобы сосредоточить внимание на вопросах условий труда и качества производственной среды. Это подразумевает оказание содействия осуществлению социального диалога и ведению коллективных переговоров, развитию людских ресурсов, решению проблем роста производительности, заработной платы и совместного пользования связанными с ними преимуществами, а также КСО, корпоративному управлению и практике ведения бизнеса.

<sup>10</sup> G. Buckley, M. Henriques, J.M. Salazar-Xirinachs: *The promotion of sustainable enterprises* (Женева, МБТ, 2009 г.); N. Rogovsky et al.: *Restructuring for corporate success: A socially sensitive approach* (Женева, МБТ, 2005 г.); можно ознакомиться на [www.ilo.org/empent/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/empent/lang--en/index.htm).

- Принцип 3 – Развитие предпринимательства и предприятий. Этот принцип сосредоточен на роли предпринимателей и на создании предприятий, что позволяет создать больше рабочих мест и лучшего качества. Это помогает государствам-членам и их социальным партнерам стимулировать предпринимательство, особенно среди женщин и молодежи.

Диаграмма 4.1. Программа МОТ по развитию жизнеспособных предприятий



### Принцип 1. Благоприятные условия для развития жизнеспособных предприятий и занятости

283. Правительства несут ответственность за создание благоприятных условий, способствующих созданию и развитию жизнеспособных предприятий, в том числе за счет формирования уполномочивающей нормативно-правовой базы. Надлежащие законы, нормативно-правовые акты и учреждения нужны всем предприятиям. Если же они являются слабыми, чересчур громоздкими, запутанными или непостоянными, либо не обеспечиваются их соблюдение, то они могут привести к повышению производственных затрат, задушить инновационную деятельность и конкурентную борьбу, отвлечь ресурсы от их оптимального использования, либо поощрять неформальную деятельность. Если же эти законы и нормативно-правовые акты имеют прогнозируемый, прозрачный и эффективный характер, то их легче соблюдать и использовать возможности и защиту, которые ими обеспечиваются.



284. Применяется целый набор инструментов для того, чтобы оценить условия для предпринимательской деятельности, начиная от относительно узкой направленности на вопросы, связанные с производственными затратами, которые освещаются в ежегодном докладе Всемирного банка и Международной финансовой корпорации (МФК) *Ведение бизнеса*, до более комплексной и всеобъемлющей оценки национальной конкурентоспособности, проводимой для ежегодного *Доклада о глобальной конкурентности (Global Competitiveness Report)* Всемирного экономического форума, *Ежегодника о мировой конкурентоспособности (World Competitiveness Yearbook)* Международного института менеджмента (МИМ) и *обзоров инвестиционного климата* Всемирного банка. Во всех этих материалах, как правило, условия для ведения деловой активности рассматриваются с точки зрения предпринимателя. МОТ использует более широкий подход, охватывая вопросы прав работников, а также особые вызовы, с которыми сталкиваются более мелкие предприятия.

285. Содействие жизнеспособным предприятиям подразумевает укрепление верховенства права и учреждений, а также систем управления, которые оказывают поддержку предприятиям, таких как системы регулирования вопросов труда, представительные организации работодателей и работников, а также ведение коллективных переговоров. Цель заключается в ускорении процесса создания процветающих, стабильных и справедливых обществ.

286. МБТ оказывает поддержку трехсторонним участникам в этой области, которая включает программы подготовки и распространения знаний по этим вопросам, особенно для социальных партнеров; оказание поддержки в проведении реформы законодательства и нормативно-правовых актов, в частности трудового и связанного с ним законодательства, чтобы они в большей степени способствовали осуществлению прямых иностранных инвестиций со стороны многонациональных корпораций, а также формированию и развитию микро- и малых предприятий; включение проблем развития жизнеспособных предприятий в национальную политику на основе национальных планов занятости посредством диагностического анализа, направленного на выявление положений обязательного характера, сдерживающих развитие предприятий; и разработка стратегий с целью повышения представительства владельцев и работников МСП в организациях работодателей и работников.

287. МБТ создало ряд инструментов для удовлетворения спроса на материалы, связанные с созданием благоприятных для бизнеса условий. В сотрудничестве с Учебным центром в Турине был разработан учебный курс на тему *Создание благоприятной среды для развития малых предприятий*, который впоследствии был адаптирован для проведения на страновом уровне. Обучение по этому курсу прошли более 300 руководителей, ответственных за разработку политики, и специалистов, занимающихся реформированием условий предпринимательской деятельности. Был создан также инструмент для оценки процесса развития предпринимательства среди женщин, который применялся в ряде стран Африки и Центральной Азии.

288. В некоторых странах Африки, включая Свазиленд и Гану, прошел проверку детальный диагностический инструмент для оценки сдерживающих факторов на национальном уровне (соответствующих 17 условиям, обеспечивающим благоприятную среду, которые были определены на МКТ в 2007 г.), а в Индонезии осуществлена диагностика условий для развития бизнеса молодыми предпринимателями. МОТ также разработала различные руководящие принципы по созданию благоприятной среды, такие как *Руководящие принципы для разработки законодательства по вопросам кооперативов и проведению политики в области кооперативов на основе участия: пособие*.

**Вставка 4.1**  
**Благоприятная среда для кооперативов: Кооперативный фонд**  
**для Африки, КООП<sup>АФРИКА</sup>**

Кооперативный фонд для Африки (КООП<sup>АФРИКА\*</sup>) оказывает поддержку созданию рабочих мест, социальной защите и представительской деятельности в обществе на основе использования кооперативного подхода. На законодательном уровне программа поддерживает правовые и политические меры, способствующие развитию кооперативов (например в Лесото, Мозамбике, Уганде и на Занзибаре). На уровне предприятия программа оказывает поддержку обслуживанию первичных кооперативов посредством установленных «центров компетенции», а также членам кооперативов посредством Фонда по преодолению вызовов. На институциональном уровне программа учредила сеть поставщиков кооперативных предприятий в регионе и содействует координации деятельности структур (например, профсоюзов и федераций) посредством национальных консультативных групп. В соответствии с независимой среднесрочной оценкой (сентябрь 2009 г.), Фонд по преодолению вызовов провел эффективную работу, оказывая поддержку кооперативам по запросам; в 2008-09 годах в рамках около 70 проектов было охвачено более 224.000 членов кооперативов. На основе партнерских отношений с Программой социально ориентированного финансирования эта программа увеличила охват страхованием неимущих слоев населения.

КООП<sup>АФРИКА</sup> разработал систему мониторинга и оценки, используя базовые исследования и привлекая заинтересованные стороны на местном и национальном уровнях. Среднесрочная оценка 2009 года показала следующие результаты: разработаны новая политика и новое законодательство по кооперативам в семи странах; создано почти 4.000 рабочих мест; и членами кооперативов являются 225.000 человек. Женщины составляют примерно 46% членов кооперативов, а молодежь – 40%. Деятельность программы опирается на партнерскую поддержку со стороны МКП, МОР и инициативы «Единство действий». Финансирование программы обеспечивают Программа «Помощь Соединенного Королевства» (UKaid), ДМР ООН, а также Шведское агентство международного развития (СИДА), правительство Финляндии и АГФОНД.

\* [www.ilo.org/coopafrika](http://www.ilo.org/coopafrika).

289. Многонациональные корпорации (МНК) могут оказывать существенное позитивное влияние на вопросы занятости и национального развития. Правительства могут вносить вклад в достижение этой цели, обеспечивая проведение политики, которая поощряет инвестиции и создание достойных рабочих мест на МНК. Исходя из этой цели, МБТ совместно с трехсторонними участниками на национальном уровне в Гане и Аргентине способствует формированию благоприятных условий путем укрепления диалога между лицами, ответственными за разработку политики, работодателями, работниками и МНК, а также делится опытом, проблемами и вариантами политики. Кроме того, были проведены полевые исследования с последующими мероприятиями по формированию потенциала в трех странах Африки, переживших конфликты – в Кот-д'Ивуаре, Сьерра-Леоне и Либерии, чтобы исследовать роль МНК в обеспечении занятости молодежи, а также имеющиеся у директивных органов варианты для повышения занятости молодежи посредством этого сектора.

## Принцип 2. Стабильные и ответственные рабочие места

290. В этой области деятельность МБТ осуществляется по двум направлениям: одно касается содействия применению практики достойного и производительного труда на МСП, в основном посредством содействия формированию потенциала для посреднических организаций; а второе направление связано с КСО и содействием принципам, содержащимся в Декларации МНК.

291. В течение многих лет МОТ принимала участие в программах на уровне предприятий, направленных на содействие подходам, «ориентированным на человека» или

«нацеленным на внедрение передовых методов», чтобы повысить производительность и конкурентоспособность. Для таких подходов характерен упор на повышении качества ресурсов, вкладываемых в производственный процесс: технологии, квалификации работников, организационной структуры, опирающейся на сотрудничество, а не на подходы, направленные лишь на чистое сокращение затрат. Была собрана убедительная база данных, свидетельствующая о том, что достойный труд, обеспечивающий безопасность и гигиену труда, конструктивные трудовые отношения, экологически чистые производственные системы и т. п., служит основой для устойчивого повышения производительности и конкурентоспособности. Короче говоря, достойный труд является одним из факторов производства.

292. Повышение качества рабочих мест и соблюдение национального трудового законодательства, а также международных трудовых норм на предприятиях требуют объединения различных аспектов деятельности МОТ, охватывающих все четыре стратегические задачи. Примерами такой деятельности служат Программа развития жизнеспособных конкурентоспособных и ответственных предприятий (SCORE), которая направлена на укрепление национального потенциала для осуществления программ обеспечения устойчивого роста производительности и повышения конкурентоспособности в кластерах МСП, основанных на трудовых нормах, сотрудничестве на рабочих местах и использовании прогрессивных методов управления; а также Программа совершенствования предприятий (ПСП), которая осуществляется на предприятиях в Шри-Ланке, во Вьетнаме и в Индии.

293. Ответственные рабочие места способствуют формированию общих ценностей, доверия и сотрудничества, а в основе всего этого лежат социальный диалог и эффективные трудовые отношения, опирающиеся на коллективные переговоры, информирование работников, проведение консультаций и обеспечение участия. Такие программы, как ПСП и SCORE, а также различные международные рамочные соглашения между многонациональными корпорациями и глобальными профсоюзными федерациями в различных отраслях промышленности свидетельствуют о том, что социальный диалог может вносить свой вклад в повышение производительности, инновационную деятельность, а также в повышение безопасности и гигиены труда и справедливости на рабочих местах.

294. Значительная часть глобальных производственных мощностей все еще остается в неформальной экономике; многие МНК, прибыль которых превышает ВВП принимающих их стран, осуществляют свою деятельность в рамках нескольких юрисдикций, часто в областях, где наблюдается слабое управление и регулирование, и с разными или ограниченными трудовыми нормами и экологическими стандартами. В связи с ростом требований о прозрачности со стороны гражданского общества и потребителей, предприятия либо принимают добровольные нормы, либо разрабатывают свои собственные кодексы поведения. Для МОТ возникает вопрос об обеспечении соответствия: важно, чтобы добровольные инициативы совпадали, чтобы устранить дублирование усилий и ресурсов или избежать конфликтов между подходами.

295. Содействие единственной добровольной инициативе Организации стало ее новой задачей после того, как в 1977 году была принята Декларация МНК. Для ее решения был учрежден Подкомитет по МНК в целях реализации последующих действий и измерения выполнения положений этого акта. До последнего времени эта последующая деятельность выполнялась МБТ посредством периодических всеобщих опросов трехсторонних участников в государствах-членах. Снижение количества ответов в рамках этих опросов, а также растущее признание того, что более активная модель привлечения МНК, государств-членов и других заинтересованных сторон могла бы позволить получить более конкретные результаты, побудили пересмотреть эту методологию. В ноябре 2009 года Административный совет утвердил новую стратегию последующих действий: теперь МБТ будет проводить работу на уровне стран,

акцентируя внимание на повышении информированности и стимулировании диалога между трехсторонними участниками и МНК.

296. С целью устранения растущей путаницы между большим количеством кодексов и стандартов, а также перехода к инициативному подходу к оказанию содействия реализации принципов Декларации МНК, МБТ создало новую «Службу технической поддержки». Эта служба, которая стала действовать в начале 2009 года, оказывает бесплатную и конфиденциальную техническую экспертную помощь по проблемам международных трудовых норм непосредственно МНК, работникам, работодателям и государствам-членам. Эта служба была воспринята позитивным образом, и в настоящее время принимаются меры к удовлетворению растущего спроса на ее услуги.

297. Что касается проблем КСО, то ответственность МНК в отношении условий труда и производственной среды в рамках своих постоянно расширяющихся производственно-сбытовых сетей становится предметом растущей озабоченности. В этой связи МБТ организовало курсы для социальных аудиторов по вопросам выполнения ключевых трудовых норм в производственно-сбытовых сетях, вклад в которые вносят различные департаменты, программы и подразделения МБТ, включая АСТ/ЕМР, АСТРАV, Учебный центр МОТ в Турине, Программы «Лучший труд», ИПЕК, «Безопасный труд» и МОТ/СПИД.

### Принцип 3. Развитие предпринимательства и предприятий

298. МБТ обладает значительным опытом развития предпринимательства посредством обеспечения подготовки и оказания услуг деловым кругам. Значительная часть оказываемой поддержки предназначена для микро- и малых предприятий и кооперативов, которая во все большей степени нацелена на женщин и молодых предпринимателей. Акцент все активнее делается на содействие систематизированному подходу к обеспечению функционирования рынков посредством оказания поддержки конкретным секторам или производственно-сбытовым цепочкам, зачастую путем преодоления вызовов или трудностей на местном уровне. Одним из примеров служит инициатива МОТ *Redturs*, ориентированная на развитие рынка, на укрепление возможностей для деловой активности и создание рабочих мест в сфере туризма на базе общины среди жителей сельских районов и коренных народов в Латинской Америке.<sup>11</sup>

299. Программа развития предпринимательства среди женщин (WED), действующая в настоящее время в 24 странах, добилась успеха с точки зрения укрепления представительства и лидерства ассоциаций женщин-предпринимателей и помогла им добиться доступа к уровню принятия решений и повысить влияние политики в области МСП в ряде стран. В Африке действующая на постоянной основе организация «Женщина-предприниматель месяца» повышает авторитет женщин-предпринимателей и уже проводит свою деятельность на устойчивой ежегодной основе в пяти странах. По мере того как программа WED отходит от проектов технического сотрудничества и становится полноценной программой, разрабатываются показатели уровня воздействия, а в Эфиопии апробируется инструмент для оценки и измерения этого воздействия. Показатели программы WED будут разрабатываться для правительств и поставщиков услуг, чтобы следить за происходящими со временем изменениями и фиксировать примеры передовой практики.

300. В сотрудничестве с Бюро по гендерным вопросам МОТ внесла вклад в разработку в ряде стран политики в области МСП с учетом гендерного фактора, а в рамках проекта по развитию предпринимательства среди женщин и обеспечению равенства (WEDGE) были разработаны различные подходы и инструменты, основанные на выводах исследований программы.

---

<sup>11</sup> Можно ознакомиться на [www.redturs.org](http://www.redturs.org).

301. МОТ стала одной из первых использовать средства массовой информации в области развития предприятий (например, телевидение в Китае, уличный театр в Шри-Ланке и радио в Уганде и Вьетнаме). Средства массовой информации представляют собой эффективное и новаторское средство охвата широкой аудитории и, что важнее, обеспечивают население в развивающихся странах инструментами для обеспечения своего экономического развития собственными силами. Например, осуществляемый в Уганде проект МОТ «Средства информации малых предприятий в Африке» (SEMA) позволяет бедноте выступать в защиту своих собственных деловых интересов, оказывая поддержку коммерческим радиопрограммам малых предприятий (обеспечивая максимальный охват, эти коммерческие радиопередачи слушают в Уганде почти 7 млн. человек). Треть слушателей сообщает, что они расширили свой бизнес благодаря применению того, о чем они узнали по радио. Отмечается значительное воздействие и влияние этих радиопрограмм на политику, законодательство, коммерческие услуги и инфраструктуру.

302. Среди инструментов, получивших самую широкую известность, следует отметить те, которые направлены на содействие развитию предпринимательства. Программа развития предпринимательства «Знай свой бизнес» (ЗСБ) направлена на содействие формированию предпринимательской культуры, информируя молодых людей в средней и высшей школе, а также в системе профессионально-технического образования о благах и возможностях, предоставляемых самостоятельной занятостью. Пакет учебных материалов «Начни и совершенствуй свой бизнес» (НССБ) и связанные с ним инструменты используются для подготовки большого числа потенциальных и действующих предпринимателей. МБТ разработало также руководства и пособия для расширения доступа для предпринимателей к финансовым услугам (включая микрокредитование).

303. Каждый из этих инструментов и политических факторов лучше всего вписывается в контекст национальной политики в области развития, в которой конкретно делается ссылка на вызовы, с которыми сталкиваются молодые люди и женщины на рынке труда, а также на вызовы, связанные с удовлетворением потребностей неформальной экономики (см. главы 3 и 7).

### *Государственные предприятия*

304. Правительства могут выступать в качестве органов, регулирующих, облегчающих и стимулирующих деятельность жизнеспособных предприятий. Они берут на себя жизненно важную задачу содействия применению социальных и экологических стандартов посредством проведения политики государственных закупок и осуществления инвестиционных программ. Часто государства выполняют функции владельца и управляющего этих компаний, обычно в связи с нарушениями на рынке и/или в общественных интересах. Государственные предприятия обычно действуют в общественных интересах и поэтому должны осуществлять свою оперативную деятельность как жизнеспособные предприятия. До настоящего времени работа МБТ по вопросу о государственных предприятиях ограничивалась, в основном, содействием осуществлению социального диалога и совершенствованием систем управления людскими ресурсами в государственном секторе, часто в рамках деятельности Департамента отраслевой деятельности (SECTOR). Например, в рамках этого Департамента выполняется Программа действий «Обеспечение возможностей для государственной службы вносить вклад в устойчивое развитие и борьбу с бедностью посредством развития социального диалога и людских ресурсов (РЛР)». С учетом полномочий, предоставленных на Международной конференции труда в 2007 году, с целью оказания содействия жизнеспособным предприятиям, вполне можно было бы увеличить объем поддержки государственным предприятиям со стороны МБТ.

### *Производственно-сбытовые цепочки и СЭЗ*

305. Глобальный бизнес осуществляется посредством глобальных цепочек поставок. Термин «цепочки поставок» (производственно-сбытовые цепочки) означает набор связанных между собой предприятий, обеспечивающих создание продукта или услуги от сырья до конечного потребителя через целый ряд субподрядных отношений. Обычно одна или несколько компаний на верхнем конце производственно-сбытовой цепочки (звено «покупатель») играют ведущую роль, предписывая нормы и стандарты, которые необходимо соблюдать, чтобы проникнуть на рынок. Вдоль всей цепочки действует большое количество социальных аудиторов, систем мониторинга и сертификации, которые часто базируются в странах с низкими доходами, включая Глобальный договор ООН и Инициативу предприятий добывающей промышленности в поддержку транспарентности (EITI). Международные рамочные соглашения (МРС) представляют собой важный аспект некоторых глобальных цепочек поставок, и МБТ проводит обширную исследовательскую работу в этой области. МРС используются как информационные и консультативные механизмы для смягчения воздействия кризиса на занятость.

306. В принципе, цепочки поставок обладают существенным потенциалом для интеграции предприятий любого размера и типа в национальные и глобальные производственные системы и для увеличения количества рабочих мест и повышения доходов по всей цепочке. На практике движущей силой этих цепочек поставок служат «ведущие фирмы», которые устанавливают параметры оперативной деятельности; в этой связи возникает вопрос о том, кто получает добавленную стоимость в этой цепочке, и о типе и качестве рабочих мест по всей цепочке поставок. Программа «Улучшай работу» представляет собой наиболее заметную деятельность МБТ, касающуюся производственно-сбытовых цепей (см. вставку 4.2).

307. Производство в рамках цепочек поставок часто осуществляется в свободных экспортных зонах (СЭЗ). СЭЗ могут создавать новые возможности для занятости в формальном секторе экономики и могут служить важным инструментом создания занятости. Однако некоторые СЭЗ становятся анклавами, которые практически не поддерживают никаких связей с местной экономикой. Некоторые из них характеризуются далеко не идеальными условиями труда, плохими трудовыми отношениями и ущемлением или отсутствием прав работников, особенно права на объединение. МОТ осуществляет мониторинг изменений в СЭЗ в течение более чем 20 лет, в том числе ряда видов деятельности, разработанных в 2007 и 2008 годах в рамках действовавшей тогда Инициативы ИнФокус по СЭЗ.<sup>12</sup>

#### **Врезка 4.2 Лучший труд**

Программа «Лучший труд» осуществляется в партнерстве между МОТ и Международной финансовой корпорацией (МФК) Группы Всемирного банка и охватывает в настоящее время ряд стран. Осуществление программы «Лучший труд» началось в августе 2006 года с целью улучшения трудовой практики и конкурентоспособности в рамках глобальных цепочек поставок. Программа «Лучший труд» помогает предприятиям улучшать свои трудовые нормы на основе ключевых трудовых норм МОТ и национального трудового законодательства. Это помогает поставщикам конкурировать на глобальных рынках, где многие покупатели требуют соблюдения трудовых норм.

<sup>12</sup> Информация об этом содержится в: МБТ: *Предложения по повестке дня будущих сессий Конференции* (Приложение II), Административный совет, 303-я сессия, ноябрь 2008 г., GB.303/3/2. См. также: МБТ: *Доклад Инициативы ИнФокус о свободных экспортных зонах и Доклад Подкомитета по многонациональным корпорациям*, Административный совет, 301-я сессия, Женева, март 2008 г., GB.301/ESP/5 и GB.301/13(Rev.).

Улучшение трудовых норм может помочь предприятиям повысить свою конкурентоспособность за счет повышения качества и производительности. В Камбодже, где осуществление программы «Лучший труд» началось на несколько лет ранее, этим проектом охвачено более 340.000 работников примерно на 300 предприятиях. В результате осуществления программы отмечается как повышение качества производственной среды (за счет лучшего соблюдения трудовых норм и трудового законодательства), так и улучшение рыночных показателей (увеличение объема продаж и доли на рынке).

Учитывая низкий уровень управления в странах-источниках, покупатели в индивидуальном порядке проверяют условия труда в своих цепочках поставок, что приводит к дублированию усилий, поскольку многие предприятия продают свою продукцию многим покупателям. По результатам исследования Всемирного банка, проведенного в швейной промышленности Вьетнама, затраты на нынешнюю систему проверки несколькими покупателями составляют примерно 50 долл. США на одного работника в год. Программа «Лучший труд» помогает объединять эти усилия; ежегодно она проводит единую оценку соблюдения и может делиться ее результатами с различными покупателями, проводя одновременно консультации по вопросам добавленной стоимости, чтобы помочь предприятиям улучшить свое положение, причем расходы при этом составляют примерно 2 долл. США на работника в год. Сокращая затраты, связанные с выявлением проблем, можно направлять больше средств на поиски решений.\*

\* Можно ознакомиться на [www.betterwork.org/public/global](http://www.betterwork.org/public/global).

308. Для того чтобы СЭЗ использовали свой потенциал по созданию рабочих мест, правительства должны иметь четкую и всеобъемлющую отраслевую и инвестиционную стратегию, соответствующую потребностям в области экономического развития и соблюдения прав в соответствии с нормами МОТ.<sup>13</sup> МБТ приступило к проведению ряда исследований, направленных на сбор количественной и качественной информации о практике трудовых отношений в СЭЗ (в частности, в отношении свободы объединения и коллективных переговоров, инспекции труда и социального диалога), включая создание интранет-сайта с целью содействия обмену знаниями в рамках МБТ по этому вопросу.<sup>14</sup>

## Ответные антикризисные меры

309. Как отмечалось ранее, глобальный экономический кризис привел к резкому падению спроса, снижению объемов торговли и ограничению возможностей для получения кредитов, что создало серьезные проблемы для многих предприятий и особенно для малых предприятий. Информация о сокращении числа рабочих мест на крупных предприятиях широко освещалась в печати, но серьезно пострадали также и многие микро- и малые предприятия.<sup>15</sup> Важно помнить, что кризис поразил не только Уолл-стрит и Мэйн-стрит, но затронул и другие улицы, в том числе грязные улицы и рынки, на которых даже в лучшие времена многие мелкие торговцы и товаропроизводители борются за выживание. Поэтому примерно три четверти всех ответных мер в области политики, принятых в связи с кризисом, были направлены на предоставление кредитов и налоговых льгот МСП (таблица 1.1).

<sup>13</sup> МБТ: Доклад Трехстороннего совещания стран со свободными экспортными зонами, (Женева, 28 сентября-2 октября 1998 г.), Административный совет, 273-я сессия, Женева, ноябрь 1998 г., GB.273/STM/8/1.

<sup>14</sup> Например, M. Amengual, W. Milberg: *Economic development and working conditions in export processing zones: A survey of trends*, Working Paper No. 3, Сектор социального диалога (Женева, МБТ, 2008 г.); имеется также на веб-сайте: [www.ilo.org/public/english/dialogue/epz.htm](http://www.ilo.org/public/english/dialogue/epz.htm).

<sup>15</sup> Оказание поддержки трехсторонним участникам в осуществлении положений Глобального пакта о рабочих местах служит ключевым элементом Программы развития жизнеспособных предприятий.

310. Оказание поддержки предприятиям в период кризиса не слишком отличается от обеспечения поддержки в другие времена. Передовая практика не очень меняется в связи с экономическими условиями. Просто в условиях экономического спада ответные меры в области политики приобретают более срочный характер, а потребности значительно возрастают.

311. Этот кризис всего лишь показал, что требования в отношении свободы объединения и коллективных переговоров имеют существенное значение для всех жизнеспособных предприятий и служат платформой, на которой в более общем плане реализуется такая практика, как распределение работы в условиях снижения нагрузки<sup>16</sup> и социально ответственная структурная перестройка.

312. В рамках программы развития жизнеспособных предприятий МОТ была подготовлена серия концептуальных записок о МСП, кооперативах и передовой производственной практике в период кризиса;<sup>17</sup> была организована переподготовка для инструкторов по программе «Начни и совершенствуй свой бизнес» (НССБ), чтобы они могли лучше поддерживать своих клиентов в период кризиса; а также, по просьбе Группы двадцати, была проведена техническая оценка мер поддержки МСП в связи с кризисом.

## Ресурсы и активы

313. Что касается ресурсов, то в настоящее время в Департаменте по вопросам создания рабочих мест и развития предприятий (EMP/ENTERPRISE) в штаб-квартире задействовано примерно 20 сотрудников категории специалистов, а 11 специалистов по проблемам предприятий работают в различных полевых структурах, причем многие из них взаимодействуют и тесно сотрудничают с персоналом, занятым в проектах.

314. Общий годовой регулярный бюджет составляет примерно 1 млн. долл. США (исключая расходы по персоналу); однако доноры постоянно проявляют значительный интерес к оказанию поддержки деятельности МОТ в области развития предприятий. В конце 2009 года осуществлялись 28 проектов технического сотрудничества с общим объемом финансирования порядка 111 млн. долл. США (некоторые из этих проектов касаются исключительно развития предприятий, а другие более крупные комплексные проекты имеют компонент, касающийся развития предприятий).

315. За эти годы Департамент EMP/ENTERPRISE наладил особенно тесные рабочие отношения с Программой создания предприятий, микрофинансирования и местного развития (ПММР) в Международном учебном центре в Турине, что позволило разработать большое количество разнообразных совместных учебных материалов, курсов и проектов, включая проведение на ежегодной основе летней Академии МОТ высокого уровня по вопросам создания жизнеспособных предприятий, которая охватывает все аспекты деятельности МОТ в области жизнеспособных предприятий и привлекает участников из всех регионов.<sup>18</sup>

316. Департамент обеспечивает функционирование «платформы ресурсов», которая предназначена для глобальной группы практических работников МОТ (специалистов,

---

<sup>16</sup> См. J.C. Messenger: *Work sharing: A strategy to preserve jobs during the global jobs crisis*, Travail Policy Brief No. 1 (Женева, МБТ, 2009 г.).

<sup>17</sup> См. P. Vandenberg: *Micro-, small and medium-sized enterprises and the global economic crisis: Impacts and policy responses*, Программа развития жизнеспособных предприятий (Женева, МБТ, 2009 г.); S. Ulrich, N. Rogovsky, D. Lamotte: *Promoting responsible and sustainable enterprise-level practices at times of crisis: A guide for policy-makers and social partners*, Программа развития жизнеспособных предприятий (Женева, МБТ, 2009 г.); J. Birchall, L. Ketilson: *Resilience of the cooperative business model in times of crisis*, Программа развития жизнеспособных предприятий (Женева, МБТ, 2009 г.).

<sup>18</sup> Можно ознакомиться на [www.itcilo.org/enterpriseacademy](http://www.itcilo.org/enterpriseacademy).



проектного персонала, сотрудников, инструкторов, исследователей и т.п.) для обмена информацией, в том числе по вопросам управления, передовой практикой, методами финансирования и возможностями для обучения.

## Внешнее партнерство

317. МОТ содействует созданию рабочих мест посредством развития жизнеспособных предприятий, активно привлекая организации системы ООН, особенно на страновом уровне, к разработке и осуществлению ЮНДАФ. Кроме того, она принимает участие в инициативах «Единство действий ООН» и взаимодействует с ООН в рамках программ технического сотрудничества, таких как SCORE, где поддерживает партнерские связи с Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) по вопросам «зеленой производительности».

318. Деятельность МБТ, связанная с кооперативами, включает поддержание партнерских отношений с Международным кооперативным альянсом. МБТ также играет ведущую роль в межучрежденческом комитете ООН по содействию развитию кооперативов, в том числе в рамках предстоящего Международного года кооперативов (2012 г.).

319. В целях содействия реализации положений Декларации МНК, МБТ развивает тесные партнерские связи с ОЭСР и Глобальным договором ООН. МБТ продолжает сотрудничать с ОЭСР, особенно по вопросу о Руководящих принципах ОЭСР для многонациональных корпораций, внося свой технический вклад в обновление этих Руководящих принципов и обеспечивая согласованность между этими принципами и трудовыми нормами. МБТ обеспечивает секретариатскую поддержку трехсторонним участникам, задействованными в деятельности Рабочей группы по труду Глобального договора ООН, и отвечает на технические запросы, касающиеся трудовых принципов.

320. МБТ оказывает текущую техническую помощь Рабочей группе по социальной ответственности (ИСО 26000) и сотрудничает с сетью школ бизнеса для обеспечения того, чтобы содержащиеся в Декларации МНК принципы были включены в учебные программы ведущих школ управления и бизнеса в каждом регионе мира. МБТ изучает возможности для развития отношений с другими соответствующими организациями системы ООН, такими как ЮНКТАД и ЮНИДО, а также с организациями конкретных секторов, включая профсоюзы, действующие на глобальном уровне.

321. Что касается развития малых предприятий, то МБТ является ключевым членом Комитета доноров по вопросам развития предприятий (КДРП). На основе этого сотрудничества МБТ развивает тесные и эффективные рабочие отношения с донорскими организациями и оказывает влияние на их практическую деятельность.

322. Реакция МОТ на глобальный экономический кризис способствовала развитию и укреплению партнерских отношений и связей с целым рядом организаций и сетей, как в плане обеспечения соответствующих технических консультаций, так и с точки зрения формирования потенциала поставщиков услуг для предприятий. Например, на Украине было налажено сотрудничество с научно-исследовательскими институтами для осуществления обследования по вопросам создания благоприятной среды, оказания поддержки диверсификации экспорта и разработки стратегии повышения конкурентоспособности в конкретных секторах. В области формирования потенциала МОТ укрепляет сеть инструкторов для программы НССБ посредством программ переподготовки на базе регионов, чтобы они могли оказывать более эффективную поддержку МСП, учитывая, что последние часто особенно страдают от серьезного экономического спада. МБТ также представило концептуальную записку Группе двадцати по антикризисным мерам в поддержку МСП.

## Оценка воздействия

323. Оценка деятельности МБТ в области развития предприятий осуществлялась на различных форумах. Например, независимая оценка Программы ИнФокус по повышению занятости посредством развития малых предприятий (IFP/SEED) была представлена Административному совету в ноябре 2003 года<sup>19</sup> и в марте 2007 года, а Комитет по техническому сотрудничеству рассматривал тематическую оценку работы, проводимой МБТ по вопросу о предпринимательстве среди женщин.<sup>20</sup>

324. Деятельность МБТ по вопросу создания благоприятной среды (Принцип 1) является относительно новой, но некоторые уроки были извлечены, которые свидетельствуют о том, что политическая реформа дает более эффективные результаты при условии создания качественных рабочих мест, чем при оказании прямой помощи отдельным предприятиям; упрощение процедуры соблюдения законодательства и нормативных правовых актов часто оказывается более эффективным средством, чем предоставление льгот; и стимулирование соблюдения законодательства часто дает лучшие результаты, чем угроза санкций. Снижение уровня затрат, связанных с созданием и эксплуатацией предприятий, а также содействие благам, связанным с соблюдением законодательства, могут внести вклад в развитие жизнеспособных предприятий и, следовательно, достойных рабочих мест.<sup>21</sup>

325. Подкомитет по МНК осуществляет регулярный мониторинг деятельности МОТ, касающейся Декларации МНК. Административный совет осуществляет периодические обзоры работы МБТ, связанной с развитием предприятий, в частности, он провел обсуждение показателя занятости работников, опубликованного в докладе Всемирного банка *Ведение бизнеса* в ноябре 2007 года.<sup>22</sup>

326. За последние 15 лет МБТ оказало помощь 65 странам в пересмотре политики и законов о кооперативах. Оно внесло вклад в разработку и принятие нового «рамочного закона» о кооперативах в Латинской Америке и приняло участие в аналогичной инициативе в рамках Организации по гармонизации предпринимательского права в Африке (OHADA).

327. В рамках своей работы с Комитетом доноров по вопросам развития предприятий (КДРП) МБТ играло ключевую роль в оказании помощи в разработке получившего широкое признание практического руководства по передовым методам содействия реформированию условий предпринимательской деятельности, которое в значительной степени опирается на работу, проделанную МОТ.<sup>23</sup> Это подчеркивает значение подведения итогов с точки зрения выгод и затрат для социальной сферы и деловой среды, получаемых на основе принимаемых решений; увязывания стимулов для предприятий с целями в области устойчивого развития; и балансирования между необходимостью сократить затраты, связанные с исполнением законодательства, и

---

<sup>19</sup> МБТ: *Evaluation of the InFocus Programme on Boosting Employment through Small Enterprise Development*, Административный совет, 288-я сессия, Женева, ноябрь 2003 г., GB.288/PFA/11; и *Decent employment through small enterprise: A progress report on SEED activities* (Женева, 2003 г.).

<sup>20</sup> МБТ: *Women's entrepreneurship and the promotion of decent work: A thematic evaluation*, Административный совет, 298-я сессия, Женева, март 2007 г., GB.298/TC/1.

<sup>21</sup> МБТ: *Promoting decent employment through entrepreneurship*, Административный совет, 289-я сессия, Женева, март 2004 г., GB.289/ESP/1; и *Business environment, labour law, and micro- and small enterprises*, Административный совет, 297-я сессия, Женева, ноябрь 2006 г., GB.297/ESP/1.

<sup>22</sup> МБТ: *The United Nations and reform: Developments in the multilateral system, World Bank Doing Business report: The employing workers indicator*, Административный совет, 300-я сессия, Женева, ноябрь 2007 г., GB.300/4/1.

<sup>23</sup> КДРП: *Supporting business environment reforms: Practical guidance for development agencies* (Кембридж, 2008 г.). Имеется также на сайте: [www.business-environment.org](http://www.business-environment.org).

необходимостью повышать уровень защиты работников, включая их право на социальную защиту.

328. Программа «Знай свой бизнес» (ЗСБ), направленная на повышение производственной культуры предприятий, была переведена на 22 языка и охватила почти 500.000 молодых людей примерно в 40 странах. Подготовку прошли примерно 11.000 преподавателей и инструкторов почти в 4.500 учебных заведениях.<sup>24</sup> Программа ЗСБ официально включена в национальные учебные программы и системы образования, и поэтому ее влияние выходит далеко за рамки первоначальных мероприятий МОТ.

329. За последние 15 лет программа «Начни и совершенствуй свой бизнес» (НССБ), которая была адаптирована и введена в 90 государствах-членах с целью содействия созданию и развитию предприятий, по имеющимся оценкам, обеспечила подготовку более 1,2 млн. предпринимателей, что позволило создать более 300.000 предприятий и 1,4 млн. рабочих мест. Эти цифры о воздействии являются результатом неустанных усилий, направленных на удовлетворение спроса на базовую подготовку в области управления и широкого распространения, которое эта программа получила в Китае и Вьетнаме.<sup>25</sup>

## Неразрывно связанные, взаимозависимые и взаимодополняемые стратегические задачи

330. Полномочия МОТ в области содействия жизнеспособным предприятиям опираются на принципы трипартизма и социального диалога и содействия осуществлению прав, норм и законодательства в отношении трудовой деятельности. Они опираются также на требования о содействии социальной интеграции, которые включают гендерное равенство и необходимость гарантировать надлежащие условия труда и социальное обеспечение для работников. Для МОТ развитие предприятий означает не просто высвобождение рыночных сил, но прежде всего – создание достойных рабочих мест.

331. Несмотря на то, что Департамент EMP/ENTERPRISE занимает ведущее место в работе МБТ, связанной с созданием жизнеспособных предприятий и рабочих мест, для ее эффективного осуществления необходимо обеспечить тесное сотрудничество между департаментами. Примерами в этом плане служат: сотрудничество с Департаментом по вопросам повышения квалификации и расширения возможностей трудоустройства (EMP/SKILLS) по многим вопросам, включая обучение на рабочих местах и подготовку предпринимателей среди женщин с ограниченными возможностями (см. главу 5); взаимодействие с Департаментом по вопросам политики в сфере занятости (EMP/POLICY) в отношении интеграции проблем создания благоприятных условий для предпринимательства в более широкую деятельность в области национального планирования или разработки политики обеспечения занятости, как это было в Нигерии и Индонезии; сотрудничество с Программой социально ориентированного финансирования для обеспечения того, чтобы предприниматели получали более свободный доступ ко всему набору финансовых услуг, необходимых предпринимателям для того, чтобы начать, развивать и стабилизировать свой бизнес; партнерство с АСТ/EMP в разработке пакета электронных инструментальных средств, предназначенных для оказания помощи организациям работодателей в охвате и включении в свою оперативную деятельность проблем и интересов МСП; сотрудничество с АСТРАВ по проекту SYNDICOOP, который позволяет профсоюзам и кооперативам совместными

<sup>24</sup> T. Lucas de Rezende and J.D. Christensen: *Supporting entrepreneurship education: A report on the global outreach of the ILO's Know About Business Programme* (Женева, МБТ, 2009 г.).

<sup>25</sup> МБТ: *SIYB Global Outreach Study* (Женева, 2003 г.); и A. Atherton, K.O. Olming and L. Jun: *Evaluation of Start and Improve Your Business (SIYB) China* (Женева, МБТ, 2007 г.).

усилиями привлекать в профсоюзные организации работников предприятий неформальной экономики в странах Восточной Африки; а также недавно начатая работа в области социальной экономики.

332. Два вида деятельности, которые характеризуют комплексный подход МБТ, включают деятельность по вопросам местного экономического развития и работу в области неформальной экономики. Деятельность по вопросам местного экономического развития подразумевает разработку стратегий развития на территориальной основе, часто, но не всегда в сельских районах, которые строятся на комплексных мерах и процессах, опирающихся на участие. Поддержка, которую МБТ оказывает местному экономическому развитию, как правило, строится на вкладе в таких технических областях, как повышение квалификации, трудоинтенсивные методы развития местной инфраструктуры, социальная защита уязвимых категорий населения и подходы, основанные на правах, как это происходит, например, в рамках глобальной программы «Стратегии и инструменты борьбы с социальной изоляцией и бедностью» (СТЕП), которая занимается расширением сферы охвата систем социального обеспечения в области здравоохранения и борьбой с социальной изоляцией на местном уровне.

333. МБТ содействует многогранным или комплексным подходам, которые зачастую направлены на повышение конкурентоспособности и занятости в каком-либо секторе или производственно-сбытовых цепочках (см. вставку 4.3).

#### **Врезка 4.3**

##### **Разработка комплексных и взаимодополняющих мер: проект достижения роста в интересах малоимущих слоев населения в Шри-Ланке**

Комплексный подход сочетает меры и требует их принятия со временем, чтобы добиться максимального эффекта синергии и повысить воздействие на создание рабочих мест. Он требует тщательно взвешенного «легкого прикосновения» и сильных партнеров.

Проект достижения роста в интересах малоимущих слоев населения в Шри-Ланке (2005-09 гг.) опирается на сочетание подходов, направленных на обеспечение более благоприятных условий для деловой активности, улучшение доступа на рынки и более широкое распространение предпринимательской культуры. Форумы на уровне районов, состоящие из представителей руководящего состава провинциальных и районных правительств, деловых кругов и поставщиков услуг для предприятий (НПО, государственные и частные структуры), играют центральную роль в налаживании диалога между государственным и частным секторами.

На форуме применяется метод, основанный на участии, для развития местной экономики и создания производственно-сбытовых цепочек, в которых местные заинтересованные стороны представляют приоритетные предложения по развитию местной экономики, исходя из трудностей и возможностей, которые они определили.

По оценкам, 740 малых предприятий получили доступ к кредитам или иным видам финансовых услуг; не менее 800 новых предприятий было создано в целевых производственно-сбытовых цепочках, а 63% существующих компаний значительно повысили объем продаж своей продукции. Ключевым фактором стала дальнейшая интеграция, как на основе горизонтального сотрудничества, так и в результате развития вертикальных связей в рамках подсекторов и производственно-сбытовых цепочек (например, 520 молочных хозяйств повысили качество и объем своей продукции и теперь продают больше молока крупным молочным перерабатывающим предприятиям, а также на местном рынке).

Проект оказывает поддержку формированию организаций, что позволило создать заново или активизировать работу 26 ассоциаций работодателей. Созданы новые возможности для поставщиков услуг предприятиям посредством проведения крупных ярмарок, а также на основе работы по развитию производственно-сбытовых цепочек. Проведенные обследования свидетельствуют о том, что 85% поставщиков услуг расширили свои рынки, например в сфере упаковки, обучении методам повышения производительности в швейной промышленности и совершенствовании методов организации труда.

В настоящее время эта модель используется для подготовки персонала в штаб-квартире МОТ и в полевых структурах и применяется в других программах на местах.

334. Выгоды, связанные с таким подходом в области развития предприятий, очевидны, так же как и некоторые из проблем. Например, работа с социальными партнерами и через них часто опирается на усилия по расширению или углублению сферы охвата систем и их распространению на микро- и малые предприятия (где социальный диалог и коллективные переговоры, как правило, не развиты). Необходимость в расширении сферы охвата систем социальной защиты среди всех предприятий и их работников представляет в настоящее время особую проблему, с учетом того, что во многих странах многие из этих предприятий действуют в неформальной экономике. Точно так же, выполнение международных трудовых норм и осуществление национального трудового законодательства затрудняется в условиях, когда не обеспечиваются надлежащим образом верховенство права и гарантия прав собственности.<sup>26</sup>

## Возможные направления дальнейших действий

### Для государств-членов

335. Во-первых, государства-члены должны обеспечивать **более благоприятные условия для деятельности предприятий**, чтобы создание и успешная эксплуатация предприятий, по мере возможности, стоили дешевле. Это требует укрепления верховенства права и институтов, а также систем управления, которые способствуют формированию предприятий, обеспечивая, чтобы были приняты надлежащие законы, нормативные правовые акты и меры в области политики. В большинстве стран с низкими доходами основные трудности связаны не только с нормативной базой, но и с недостатками в области основной инфраструктуры (дороги, электросвязь, энергетика), низким уровнем инвестиций в человеческий капитал (образование, подготовка), ограниченным доступом к социально ориентированному финансированию и слабыми системами социальной защиты.

336. Во-вторых, передовые предприятия всех размеров и типов понимают важность нахождения на передовом рубеже с точки зрения создания **ответственных в социальном и экологическом плане производств**, в немалой степени потому, что социальные и экологические критерии оказывают растущее влияние на выбор потребителей и на инвестиционные решения отдельных граждан и учреждений. Правительства должны играть основополагающую роль в управлении знаниями о передовой практике в этой области и в обеспечении того, чтобы разрабатывались политика, законы, нормативные правовые акты и меры стимулирования, обеспечивающие справедливое и эффективное сочетание людских, финансовых и природных ресурсов.

<sup>26</sup> См. *Заключения о содействии жизнеспособным предприятиям*, op. cit., п. 10, в. 9.

337. В третьих, государства-члены должны поощрять создание **инклюзивных и справедливых рынков, основанных на равенстве возможностей**. Это подразумевает создание равных условий для развития предпринимательства, поощрения и, в случае необходимости, наделения правами всех членов общества, включая женщин и молодежь, для создания по своему усмотрению своих собственных предприятий. Это подразумевает также поощрение принципов территориального развития, признающего, что устойчивый прогресс основан на сбалансированном развитии сельских и городских районов и на расширении экономических возможностей на местном уровне.

## Для МБТ

338. Деятельность МОТ в области развития жизнеспособных предприятий строится на основе тесного сотрудничества и сетевых связей между штаб-квартирой, полевыми структурами и Международным учебным центром в Турине, а также на основе сравнительных преимуществ МОТ как нормотворческой организации, обладающей соответствующими полномочиями в этой области.

339. Заключение о содействии жизнеспособным предприятиям обеспечивают трехсторонних партнеров и МБТ надежным, современным и прогрессивным подходом к содействию развитию жизнеспособных предприятий, и на этой основе они формируют и проводят свою политику.

340. Осуществление Заключений требует развития новых сфер деятельности и внесения некоторых корректив в работу МБТ. В рамках новой стратегической основы для Программы МБТ по развитию жизнеспособных предприятий МБТ в настоящее время реализует следующие приоритетные направления работы:

- Переход от оказания услуг на нижнем уровне, зачастую на уровне предприятия, в сторону к уделению **повышенного внимания проведению реформ политики на более высоком уровне и созданию благоприятных условий для жизнеспособных предприятий**. Это будет способствовать повышению эффективности и масштабов воздействия, а также будет эффективнее связывать работу предприятий с магистральной деятельностью в области занятости, о которой идет речь в главе 3, и способствовать преодолению вызовов, связанных с деятельностью в неформальной экономике (глава 7). МБТ будет уделять больше внимания реформе политики и созданию благоприятных условий для предприятий всех типов, но особенно для МСП и кооперативов, а также политике, направленной на создание «зеленых» рабочих мест и на содействие «зеленой» экономике. Это потребует усилий для укрепления потенциала трехсторонних участников в отношении участия в принятии решений, а также создания соответствующей базы данных на основе результатов исследований и разработки инструментальных средств. Это потребует также активизации работы с национальными трехсторонними участниками по вопросу о применении Декларации МНК по всей производственно-сбытовой цепочке в качестве основы для разработки национальной политики по привлечению прямых иностранных инвестиций, чтобы в максимальной степени повысить уровень занятости на местах.
- Оказание более широкой поддержки в целях **обеспечения принятия на предприятиях ответственной и жизнеспособной практики**, чтобы повышать их производительность и конкурентоспособность и тем самым способствовать устойчивому и справедливому экономическому развитию. На основе таких программ, как SCORE, МБТ будет оказывать поддержку национальным трехсторонним участникам и другим соответствующим партнерским организациям в укреплении их потенциала для осуществления программ повышения производительности и конкурентоспособности в кластерах МСП на основе трудовых норм, сотрудничества на рабочих местах и передовых методов управления. Это будет включать сотрудничество с органами инспекции труда в целях содействия

применению ответственных методов работы на МСП. Это предусматривает также сотрудничество с национальными трехсторонними участниками, глобальными профсоюзными федерациями (ГПФ) и предприятиями в целях применения положений Декларации МНК на производстве. Дальнейшее развитие инициативы в отношении создания «зеленых» рабочих мест и включение этого вопроса в работу Департамента по вопросам создания рабочих мест и развития предприятий позволят МБТ лучше реагировать на растущий спрос на практические подходы к экологизации предприятий, оказанию содействия «зеленых» рабочих мест в области управления отходами и их переработки, использования возобновляемых видов энергии, повышения эффективности энергопотребления и принятия предприятиями ответных мер в связи с изменением климата.

- **Расширение поддержки предпринимательству среди женщин и молодежи.** Другим направлением является укрепление ведущей роли МОТ в развитии предпринимательства среди женщин и молодежи на основе успешного опыта прошлых лет и формирования потенциала. Появление и расширение круга женщин-предпринимателей представляет собой глобальную тенденцию, причем во многих странах предпринимательство среди женщин поощряется как средство стимулирования усилий по сокращению масштабов бедности и обеспечению экономического роста. Точно так же молодые предприниматели служат важной движущей силой, обеспечивающей полную и производительную занятость среди молодых женщин и мужчин, и поэтому необходимо включать проблемы молодежного предпринимательства в стратегии занятости молодежи для обеспечения успешного перехода молодых людей из школы в сферу трудовой деятельности.

341. В дополнение к этим тематическим приоритетным направлениям можно отметить еще два важных вопроса, которые могут потребовать внесения изменений в программу:

- Можно было бы уделять больше внимания измерению **прогресса и воздействия программных мер** на создание большего количества рабочих мест и лучшего качества для женщин и мужчин, а также на улучшение процесса управления знаниями и изучение извлеченных уроков. При разработке этих методологий программа будет сотрудничать с подразделением МОТ по оценке и могла бы воспользоваться новаторскими методами межучрежденческого сотрудничества, которое осуществляет в этой области Комитет доноров по вопросам развития предприятий. В этих усилиях программа будет активно задействовать все соответствующие департаменты МБТ, а также подразделения на местах и социальных партнеров.
- Потенциал МБТ по выполнению **полномочий, касающихся жизнеспособных предприятий, является значительным, но он ограничен ресурсами, как людскими, так и финансовыми.** Более существенный объем ресурсов мог бы позволить МБТ расширить масштабы своей работы во всех трех упомянутых выше областях на основе по настоящему комплексной программы, которая охватывала бы все три стратегических принципа и была бы конкретно направлена на осуществление программной деятельности на верхнем уровне и формирование потенциала среди трехсторонних участников.





## Глава 5

---

### **Профессиональные навыки, необходимые для трудоустройства и повышения производительности**

342. Процесс глобализации повышает ценность и значение образования и квалификации. Страны на любом уровне развития полагают, что рост определяется квалификацией: обилие образованных и квалифицированных кадров повышает способность к инновационной деятельности, освоению новых технологий и решению проблем, связанных с растущими темпами изменений в области технологий и рынков. Страны с более высоким удельным весом образованных и квалифицированных работников повышают уровень производительности более высокими темпами.

343. Рабочая сила, получившая надлежащую подготовку и способная к обучению, повышает уровень доверия инвесторов, ускоряет рост занятости и поэтому является важным компонентом инклюзивного роста, опирающегося на занятость. В этой долгосрочной перспективе профессиональная подготовка может также действительно способствовать созданию рабочих мест. Система повышения квалификации является неотъемлемой частью благоприятной среды для жизнеспособных предприятий, о чем шла речь в предыдущей главе.

344. Обилие образованных и квалифицированных кадров оказывает влияние на направление национального экономического и социального прогресса. От их наличия зависит, является ли рост инклюзивным или оставляет в стороне значительные сегменты общества.

345. Существенное значение приобретает целенаправленная работа по обеспечению образования и подготовки молодых людей, однако этого не достаточно. Непрерывное обучение представляет собой единственный путь, позволяющий работникам и предприятиям не отставать от постоянного обновления квалификационных требований и преобразования методов организации труда, вызванных процессом глобализации. Экономический и финансовый кризис стал действенным напоминанием о том, как переподготовка и повышение квалификации могут содействовать закреплению работников на рабочих местах или помочь им перейти на новые рабочие места, а также обеспечить жизнеспособность предприятий. Непрерывное обучение является жизненно важной необходимостью для пожилых работников; его поощрение представляет собой один из ответов на демографические вызовы, с которыми сталкиваются стареющие экономики.

346. В верхнем сегменте глобальной конкуренции «знание» становится основным элементом обеспечения добавленной стоимости, а не земля, труд, физическая инфраструктура и даже не капитал. Если бы все страны могли инвестировать больше средств и более эффективным образом в образование и повышение квалификации, то это стало бы отрядной новостью для распределения инновационного потенциала.

347. Однако большинство стран в мире все еще сталкивается с вызовами, связанными с неграмотностью и другими барьерами на пути к обучению. Значительная доля

рабочей силы зарабатывает себе на пропитание и имеет возможности для учебы только в неформальном секторе экономики. Широко распространены препятствия гендерного и этнического характера, мешающие получению хорошего образования и соответствующей подготовки. Дискриминация представляет собой отвратительное явление, связанное с ограничением равного доступа к возможностям, начиная с доступа к образованию и получению квалификации задолго до выхода на рынок труда.

348. Поэтому в Декларации о социальной справедливости устойчивая институциональная и экономическая среда для содействия занятости рассматривается в качестве условий, в которых «граждане могут развивать и обновлять необходимый потенциал и квалификацию, которые необходимы им для того, чтобы иметь производительную занятость для своего удовлетворения личных потребностей и общего блага».

349. Каким образом трехсторонние участники и МБТ сотрудничают в целях решения проблем, связанных с повышением квалификации, чтобы обеспечить справедливую глобализацию, особенно, чтобы реагировать на вызовы, касающиеся производительности, справедливости и демографических изменений, рассматриваемые в главе 2? Именно об этом и идет речь в настоящей главе.

## Различные реальности и тенденции в области политики

350. Трехсторонние участники считают развитие профессиональных навыков важным элементом обеспечения адаптации обществ к изменяющимся экономическим и экологическим условиям, повышения производительности и расширения инновационной деятельности, стимулирования экономической конкурентоспособности и формирования интеграционных подходов к устойчивому развитию. Состояние систем и учреждений подготовки в странах и регионах, а также уровень экономического развития выдвигают различные вызовы и ответы на них.<sup>1</sup>

### Страны с низкими доходами

351. Отличительной чертой самых бедных стран служит, как правило, низкий уровень образования. Нехватка квалифицированных работников, способных приобретать новые знания и навыки непосредственно на рабочем месте, препятствует росту производительной реальной экономики.

352. Приходится преодолевать множество финансовых и нефинансовых барьеров, чтобы расширить доступ бедных слоев населения к подготовке: альтернативные издержки, связанные со временем, затраченным на подготовку; высокие требования для поступления на учебу или высокий уровень платы за учебу на курсах подготовки; и социальные факторы, которые часто затрудняют обучение женщин, в связи с чем они могут работать лишь на непроизводительных рабочих местах. Женщины сталкиваются с препятствиями и при переходе на более квалифицированную и лучше оплачиваемую работу или при получении подготовки, в связи с неоплачиваемым трудом, который они должны выполнять в домашнем хозяйстве.

353. Системы образования и профессиональной подготовки в странах с низкими доходами часто ориентированы на предоставление квалификационных навыков нетехнического и теоретического характера, в то время как подготовка, направленная на получение профессиональных навыков и технических специальностей и расширение возможностей трудоустройства, осуществляется крайне редко. Ответные меры в

---

<sup>1</sup> Более подробную информацию о вызовах и ответах на них на глобальном, региональном и национальном уровнях, см. в МОТ: *Профессиональные навыки, способствующие росту производительности, занятости и развитию*, Доклад V, МКТ, 97-я сессия, Женева, 2008 г.

области политики направлены на расширение доступа к подготовке в неформальной и сельской экономике, на повышение уровня подготовки за счет применения методов ученичества и сочетания обучения и подготовки в институте с обучением на базе предприятий.

354. Ответы, представленные в связи с вопросником в рамках Общего обзора инструментальных средств занятости, показали, что растущее число стран разрабатывают и проводят национальную политику в области развития профессиональных навыков или осуществления профессионально-технического обучения и подготовки (ПТОП) (например, Мали и Мозамбик); национальную политику в области занятости, в которой используется ПТОП (например, Мадагаскар); законодательство по вопросам подготовки (например, Маврикий и Сенегал); и/или государственные учреждения, обеспечивающие подготовку и управление системой подготовки (например, Уганда), которые стремятся расширить возможности для подготовки. Эти инициативы направлены на преодоление таких вызовов, как: дефицит ресурсов, в результате которого снижаются инвестиции в ПТОП; несоответствие имеющихся специалистов имеющимся рабочим местам и их нехватка; ограниченные возможности трудоустройства; безработные выпускники университетов; и отсутствие надлежащих возможностей для подготовки в неформальной экономике.

### Страны со средними доходами

355. Сохраняется «двойная экономика»; экономики по-прежнему характеризуются сочетанием отдельных секторов с высокими темпами роста и производительности с регионами, в которых отмечается низкий уровень производительности и хроническая бедность в их больших неформальных секторах (см. главы 2 и 7).

356. В целях преодоления дефицита квалифицированных кадров в секторах с высокими темпами роста, страны совершенствуют координацию действий между перспективными работодателями и учебными заведениями. Роль подготовки квалифицированных специалистов в оказании содействия переходу предприятий в формальный сектор экономики побуждает страны расширять доступ к высококачественным системам подготовки. Например, Бразилия, Индия и Ямайка проводят политику и принимают инициативы, направленные на преодоление проблем в области координации усилий, распространения знаний и интеграции путем совершенствования информационных потоков о потребностях в области подготовки, снижая тем самым уровень соответствия профессиональных навыков требованиям работы. Ответы на вопросник в рамках Общего обзора, касающиеся инструментальных средств в области занятости, свидетельствуют о том, что многие страны в Азии, проводящие политику в области РЛР (например, Филиппины, Сингапур, Таиланд и Вьетнам), подчеркивают значение расширению возможностей трудоустройства посредством подготовки по тем специальностям, которые пользуются спросом у предприятий.

357. Улучшение положения в обеспечении соответствия между подготовкой специалистов и спросом на них, а также усилия, направленные на содействие переходу предприятий в формальный сектор экономики за счет лучшей подготовки кадров, предполагают расширение формального сектора экономики и заполнение рабочих мест, что не всегда подкрепляется действиями на практике. Учебные заведения адаптируются к потребностям людей с низким уровнем образования, с небольшим опытом работы или вовсе без него, чтобы обучить их навыкам и специальностям, которые требуются для работы на малых предприятиях; одновременно с этим они пытаются привить им навыки и способности к обучению, которые, в свою очередь, помогут этим предприятиям использовать новые технологии и стать конкурентоспособными в формальном секторе экономики. Некоторые страны в Латинской Америке, например, сообщают, что они уделяют первоочередное внимание расширению возможностей для обучения уязвимых и неимущих категорий населения, в том числе в рамках неформальной экономики.

358. Большинство стран в Центральной и Восточной Европе (ЦВЕ) и в Содружестве Независимых Государств (СНГ) начали переход к рыночной экономике, обладая значительным опытом и традициями в области профессионально-технического обучения; однако значительная часть такой профессиональной подготовки устарела. Системы ПТОП ослабли, а в некоторых странах они просто развалились. Кроме того, стареющая рабочая сила представляет собой серьезный экономический, трудовой и политический вызов, который имеет серьезные последствия для политики в области образования, профессиональной подготовки и миграции.

359. Усилия, направленные на активизацию процесса развития профессиональных навыков, предусматривают структурную перестройку систем подготовки и обучения, чтобы они отвечали требованиям новой рыночной экономики, увеличение количества посреднических служб занятости и обеспечение возможностей для непрерывного обучения. Многие страны ЦВЕ повышают уровень учебных программ средней школы и профессионально-технических училищ и направляют средства в новые области квалификационных знаний и навыков, включая обучение ключевым производственным навыкам, чтобы расширить возможности трудоустройства учащихся. Приоритетное внимание уделяется также направлению средств в подготовку предпринимательских и управленческих кадров. Системы оценки, аккредитации и признания квалификации должны повысить потенциал работников в плане трудоустройства и эффективность рынка труда.

### Страны с высокими доходами

360. Как отмечается в главе 2, основные политические проблемы, с которыми сталкиваются страны ОЭСР, связаны с демографическими тенденциями, особенно с беспрецедентным сдвигом в возрастной структуре населения. Демографические тенденции наряду с обострением конкуренции еще более повышают риски, связанные с нехваткой профессиональных навыков и способностей и их несоответствием требованиям рынка, что ограничивает рост предприятий и потенциал работников в плане трудоустройства. В проигрыше оказываются работники с низким уровнем квалификации, особенно в условиях глобализации.

361. Страны пытаются преодолевать эти проблемы посредством повышения актуальности и качества подготовки на рабочих местах; расширения возможностей для непрерывного обучения; использования активной политики на рынке труда для борьбы с неравенством в области подготовки и занятости; и повторного привлечения пожилых работников на рынок труда.<sup>2</sup>

362. Несмотря на достигнутый в последние годы прогресс, низкий уровень подготовки в период до трудоустройства и непосредственно на рабочих местах, обеспечивающей приобретение навыков и квалификации, пользующихся спросом на рынке, тормозит рост занятости и производительности. Эта проблема решается за счет интеграции подготовки по базовым и техническим навыкам, обеспечения качества подготовки, сертификации и признания полученной квалификации, приобретенной на рабочем месте, организации подготовки по профессиональным нормам и базовому уровню компетентности, а также развития партнерства между государственным и частным секторами в области подготовки.

363. Весьма полезными могут быть меры стимулирования. Программы, направленные на поощрение инвестирования средств предприятий и отдельных работников в непрерывное обучение, включают следующие меры: вычеты средств, израсходованных на

---

<sup>2</sup> ОЭСР: *Boosting jobs and incomes: Policy lessons from reassessing the OECD Jobs Strategy* (Париж, 2006 г.); ЕС: *New skills for new jobs anticipating and matching labour market and skills needs* (Брюссель, 2008 г.).

обучение, из корпоративной налогооблагаемой базы; программы обязательного освобождения от налогообложения, которые обеспечивают минимальный уровень расходов на подготовку; добровольные отраслевые сборы на подготовку для финансирования подготовки квалифицированных специалистов и учеников; включение положений о подготовке в коллективные договоры; создание независимых центров оценки квалификации для наемных работников; и предоставление оплачиваемых отпусков для учебы и подготовки. Меры стимулирования отдельных работников включают: выделение стипендий, предоставление ваучеров, студенческих кредитов, а также использование таких новых финансовых механизмов, как «индивидуальные учебные счета».

364. Разрабатываются активная политика на рынке труда и программы адаптации в целях: преодоления проблемы неравенства в сфере доступа к рабочим местам; устранения нехватки рабочей силы и привлечения людей на работу; содействия развитию предпринимательства; и преодоления социальных препятствий при найме уязвимых категорий населения и хронических безработных. Такие программы сочетают информацию о развитии карьеры и консультирование, развитие базовых навыков и жизненно необходимых видов квалификации, специальную профессиональную подготовку, производственный опыт (оплачиваемый и неоплачиваемый), субсидируемые системы подготовки без отрыва от производства и вспомогательные службы, такие как службы ухода за детьми и транспорт.

365. Ряд стран разработал программы, направленные на обеспечение равенства с точки зрения доступа к занятости, а также условий занятости посредством вспомогательных служб, таких как службы обучения грамоте и счету, а также базовым социальным навыкам по индивидуальным программам профессионального обучения. Основное внимание уделяется, прежде всего, уязвимым категориям молодежи (например, в Италии, Испании и Соединенном Королевстве); инвалидам (Япония, Нидерланды, Испания, Швеция, Соединенное Королевство); пожилым работникам (Италия, Япония, Нидерланды, Португалия); и трудовым мигрантам (Канада, Нидерланды, Португалия и Испания).<sup>3</sup>

## Глобальные вопросы

366. Есть вопросы, которые вызывают глобальную озабоченность; к ним относятся возможности трудоустройства молодежи (и переход несовершеннолетних работников в сферу достойного труда), гендерное равенство в области образования и подготовки, а также трудовая миграция.

367. Необходим всеобъемлющий подход для интеграции молодых людей на рынок труда, включая обеспечение качественной профессиональной подготовки и предоставление информации о рынке труда, профессиональную ориентацию и службы занятости; в программы профессионального обучения следует также включать вопросы развития предпринимательства. Улучшение базового образования и ключевых трудовых навыков позволит молодым людям воспользоваться обучением на этапе перед трудоустройством и непосредственно на рабочем месте. Ученичество (в формальном и неформальном секторе) также является эффективным средством обеспечения перехода от школьного обучения к производственной деятельности и преодоления дискриминации и стереотипов в гендерном плане.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Ответы на вопросник в рамках Общего обзора об инструментальных средствах в сфере занятости.

<sup>4</sup> МБТ: *Заключения о профессиональных навыках, способствующих росту производительности, занятости и развитию*, Международная конференция труда, 97-я сессия, Женева, 2008 г., пп. 62-64. Более подробную информацию о молодежи см. в МБТ: *Молодежь: пути к достойному труду*, Доклад VI, Международная конференция труда, 93-я сессия, Женева, 2005 г. См. также главы 2 и 3 настоящего доклада.

368. Часто необходимы специальные механизмы, содействующие участию женщин<sup>5</sup> в системах базовой подготовки и целевых программах трудоустройства, которые позволяют сочетать производственные и семейные обязанности, избегать дискриминации и признавать ценность квалификации, получаемой за счет обеспечения ухода.<sup>6</sup>

369. Трудовая миграция создает целый ряд проблем и открывает возможности для подготовки и использования квалифицированной рабочей силы, которые включают: компенсацию нехватки квалифицированных специалистов в странах назначения; обеспечение признания квалификации за рубежом; и реагирование на проблемы развития в странах происхождения, когда квалифицированные работники находят работу в другой стране. Потенциал трудовой миграции с точки зрения содействия достижению целей развития как в странах происхождения, так и в странах назначения может быть реализован в более полном объеме за счет облегчения процедур, связанных с приездом и отъездом мигрантов, чтобы специальность, полученная трудовыми мигрантами за рубежом, могла пригодиться и в стране происхождения.

## Полномочия МОТ в области развития профессиональных навыков

370. Конвенция 1975 года о развитии людских ресурсов (142) предусматривает, что «Каждый член Организации принимает и совершенствует всесторонние и координированные политику и программы ... [которые] должным образом учитывают потребности, возможности и проблемы занятости, ... стадию и уровень экономического, социального и культурного развития; и взаимосвязь между развитием людских ресурсов и другими экономическими, социальными и культурными целями» (статья 1).

371. Программа достойного труда предусматривает парадигму для деятельности МОТ в области повышения квалификации; Глобальная программа занятости обеспечивает политические основы; а Рекомендация 2004 года о развитии людских ресурсов (195) обеспечивает руководство в отношении содержания политики в области развития профессиональных навыков и ее реформы.

372. Декларация о социальной справедливости идет дальше, включая проблему развития профессиональных навыков в качестве одного из элементов устойчивой институциональной и экономической среды для содействия развитию занятости, в которой «каждый человек может развивать и обновлять необходимый потенциал и квалификацию, чтобы иметь производительную занятость в интересах личного и общего благополучия» (п. А) i) статьи I).

373. Резолюция о профессиональных навыках, способствующих росту производительности, занятости и развитию, принятая на Международной конференции труда в 2008 году, обеспечивает руководство по укреплению системы образования, профессиональной подготовки и непрерывного обучения в качестве центрального элемента, обеспечивающего возможности для трудоустройства работников и жизнеспособность предприятий. Это обязательство было далее подкреплено Заключениями о содействии занятости в сельских районах в целях сокращения масштабов бедности, которые были приняты на Международной конференции труда в 2008 году, а также Заключениями о гендерном равенстве – основе достойного труда, принятыми на Международной конференции труда в 2009 году, в которых проблема развития профессиональных навыков занимает центральное место.

---

<sup>5</sup> МБТ: *Резолюция о гендерном равенстве – основе достойного труда*, принятая на МКТ, 98-я сессия, Женева, 2009 г.

<sup>6</sup> МБТ: *Skills and entrepreneurship: Bridging the technology and gender divide*, brochure (Женева, 2008 г.).

## Потребности трехсторонних участников

374. Прошедшие в последнее время региональные совещания характеризуются постановкой амбициозных целей<sup>7</sup> и определением процесса развития профессиональных навыков в качестве необходимого элемента для достижения более масштабных целей, а не просто самоцели.<sup>8</sup> Довольно существенный перечень потребностей трехсторонних участников был составлен на основе Заключений о профессиональных навыках, способствующих росту производительности, занятости и развитию, принятых на Международной конференции труда в 2008 году:

- разработка национальной политики в области развития профессиональных навыков, а также эффективных средств для ее осуществления, мониторинга и оценки;
- определение методологии для раннего выявления потребностей в профессиональных навыках;
- преодоление вызовов, связанных с дефицитом и отсутствием профессиональных навыков, а также увязывание систем обеспечения профессиональных навыков с секторами, обладающими потенциалом роста;
- использование процесса развития профессиональных навыков для содействия переходу от неформальной деятельности в формальный сектор экономики;
- управление системами признания профессиональных навыков для оказания поддержки добросовестной миграции;
- расширение доступа к подготовке для групп населения, которые, как правило, находятся в уязвимом положении на рынке труда; и
- совершенствование деятельности служб занятости в целях оказания помощи молодым женщинам и мужчинам, впервые выходящим на рынок труда, а также безработным, желающим вернуться в сферу занятости, обеспечивающей доходы.

## Ответные меры МБТ

375. МОТ оказывает помощь своим трехсторонним участникам в обеспечении того, чтобы развитие профессиональных навыков расширяло возможности работников в плане трудоустройства, повышало конкурентоспособность предприятий и способствовало инклюзивному экономическому росту.<sup>9</sup> В соответствии с положениями Заключений о профессиональных навыках, способствующих росту производительности, занятости и развитию, МБТ будет проводить работу, нацеленную на:

- включение проблем развития профессиональных навыков в отраслевые или национальные стратегии развития, а также в широкие рамки ответных мер, принимаемых в связи с такими катализаторами глобальных перемен, как технологии, торговля и переход к экономике с низким содержанием углерода;

---

<sup>7</sup> Например, 11-е Африканское региональное совещание достигло согласия о том, что стратегии в области образования и подготовки кадров должны содержать цели, направленные на «обеспечение того, чтобы половина рабочей силы в Африке приобрела или усовершенствовала к 2015 году профессиональные навыки», 11-е Африканское региональное совещание, Аддис-Абеба, 24-27 апреля 2007 г., AfRM/XI/D.3 (Rev.), п. 15.

<sup>8</sup> Например, повышение производительности и конкурентоспособности в Азиатско-Тихоокеанском регионе; снижение уровня безработицы среди молодежи в Северной и Южной Америке.

<sup>9</sup> МБТ: *Основы стратегической политики на 2010-15 годы, Превратить достойный труд в реальность*, Административный совет, 304-я сессия, Женева, март 2009 г., GB.304/PFA/2(Rev.), п. 35 ii). См. также главу 4, где содержится более подробная информация о проблемах, связанных с профессиональными навыками, с которыми сталкиваются жизнеспособные предприятия.

- ❑ расширение доступа к подготовке, имеющей актуальный характер для обеспечения занятости, т.е. преодоление дискриминации в отношении женщин и других категорий населения, с уделением особого внимания молодежи из неимущих слоев, сельским общинам и лицам с ограниченными возможностями; и
- ❑ укрепление служб занятости для выполнения задач долгосрочного характера в сфере занятости и принятия немедленных ответных антикризисных мер.

### Стратегический приоритет 1: Включение проблем развития профессиональных навыков в отраслевые или национальные стратегии развития

*Что представляет собой эффективная политика в области развития профессиональных навыков?*

376. Политику в области развития профессиональных навыков необходимо увязывать с политикой в отношении факторов спроса на рабочую силу, которая опирается, например, на национальную политику в сфере занятости, отраслевые стратегии развития, стратегии обеспечения гендерного равенства и экономическую политику более общего характера, нацеленную на развитие сельского хозяйства, охрану окружающей среды, политику в области технологий и торговли. Это снижает риски, связанные с расхождениями между спросом и предложением на рынке труда, и одновременно обеспечивает подготовку для будущих рабочих мест, внося тем самым вклад в общий рост производительности и занятости.<sup>10</sup>

377. Политика в области развития профессиональных навыков приобретает большой потенциал при использовании динамичных подходов, когда обеспечивается подготовка к рабочим местам, существующим сегодня, и формируется потенциал людских ресурсов, который привлекает внутренние и иностранные инвестиции за счет устранения ограничений на предложение рабочей силы.

378. Разработка успешной политики строится на устойчивых институциональных механизмах, которые позволяют министерствам, работодателям, работникам и учебным заведениям сотрудничать, прогнозировать изменения в потребностях в области профессиональных навыков и эффективно реагировать на эти изменения.

#### *Разработка политики ...*

379. Ответы, представленные на вопросник в рамках Общего обзора об инструментах занятости, документально фиксируют количество стран, которые увязывают возможности трудоустройства с конкурентоспособностью экономики. Точно так же, многие страны упоминают важность привлечения частного сектора к выявлению потребностей в подготовке специалистов.

380. Рекомендация 195 представляет собой полезный контрольный список для оценки систем развития профессиональных навыков в различных странах. Хорошим примером служит Национальная политика развития профессиональных навыков Индии (утвержденная в феврале 2009 г.), в которой интегрируются спрос и предложение и увязываются с другими программными мерами в области национального развития (см. вставку 5.1).

---

<sup>10</sup> См. МБТ: *Заключения о профессиональных навыках, способствующих росту производительности, занятости и развитию*, op. cit.; и МБТ: *Заключения о содействии жизнеспособным предприятиям*, МКТ, 96-я сессия, Женева, 2007 г.



**Вставка 5.1**  
**Национальная политика Индии в области развития профессиональных навыков**

Разработанный в Индии план на 2007-12 годы направлен на подготовку резерва квалифицированных работников, отвечающих требованиям и потребностям работодателей, а также на повышение количества высококвалифицированных работников с нынешнего уровня в 2,5 млн. человек до более 10 млн. человек в год.

Этот стратегический план включает: оценку нехватки квалифицированных специалистов по секторам или регионам и принятие мер с установленными сроками на основе партнерства между государственным и частным секторами, модернизацию существующей инфраструктуры государственного сектора, создание надежной системы аккредитации и сертификации, развитие системы устойчивого финансирования обучения и подготовки, а также реагирование на изменения в сфере занятости в качестве отправной точки для охвата программами помощи неимущим слоям населения.

Процесс разработки политики включает два этапа:

Национальные консультации (организуемые совместно Министерством труда и занятости и МОТ) для определения основных вызовов и вариантов политики с привлечением Министерства по развитию людских ресурсов и других министерств и ведомств, Комиссии по планированию, правительств штатов, профсоюзов, организаций работодателей, научных кругов, учебных заведений, специализированных учреждений ООН, практических работников системы образования и экспертов.

Комитеты по конкретным вопросам внесли свой вклад в решение проблем, касающихся управления и привлечения социальных партнеров; гарантии качества; квалификационных рамок; неформальной экономики; справедливости и доступа; непрерывного обучения и финансирования. МОТ организовала участие внешних экспертов, чтобы расширить круг рассматриваемых вариантов.

Действующие при премьер-министре Национальный совет по развитию профессиональных навыков и Национальный координационный совет по развитию профессиональных навыков также внесли свой вклад в окончательную доработку этой политики. В марте 2009 года Индия ратифицировала Конвенцию 142.

381. Вопросы интеграции политики развития профессиональных навыков и национальной политики в сфере занятости вошли в новое направление целенаправленной деятельности МБТ. Опыт Индии, где политика развития профессиональных навыков увязывается с развитием политики обеспечения занятости в более широком плане, демонстрирует значительный потенциал для расширения квалификационного потенциала рабочей силы, обеспечивающий устойчивый рост, сочетаемый с интенсивной занятостью. Аналогичные примеры комплексного планирования можно обнаружить в Малайзии и Сингапуре.

382. В связи с запросом Либерии об оказании поддержки со стороны МБТ в разработке национальной политики в сфере занятости и пересмотре политики развития профессиональных навыков, было налажено сотрудничество между Департаментом политики по вопросам занятости (EMP/POLICY), Департаментом по вопросам профессиональных навыков и возможностей трудоустройства (EMP/SKILLS) и подразделением по анализу тенденций в сфере занятости (EMP/TRENDS), чтобы увязать эти ключевые области.

383. МБТ также оказало непосредственную поддержку ряду стран в принятии ими ответных мер связи с кризисом в области финансов и занятости. В Чили была создана Обсерватория труда в целях мониторинга программ подготовки, осуществляемых в рамках Национального трехстороннего соглашения о занятости (май 2009 г.), которая охватывает такие проблемы, как подготовка в период перед трудоустройством, признание уровня предыдущего образования, подготовка без отрыва от производства и выплата стипендий работающим женщинам.

384. Трехсторонним участникам Ирака была оказана поддержка в обеспечении посткризисного урегулирования, причем большое число экспертов МОТ занимались не только осуществлением проектов по созданию рабочих мест, но и разработкой проектов законодательства, включающего важные элементы международных трудовых норм и социального диалога. В Ливане в рамках проекта по развитию профессиональных навыков в строительной промышленности обеспечивалось повышение квалификации местных инструкторов, проводилась подготовка по развитию предпринимательства, а также привлекались службы занятости к организации профессиональной подготовки и проводились комплексные мероприятия, направленные на обеспечение хороших условий труда и соблюдение норм безопасности и гигиены труда (БГТ), минимального возраста для трудоустройства и защиту профсоюзных прав.

385. МБТ занимается вопросами воздействия мониторинга. Наиболее распространенным инструментальным средством являются индикативные исследования на уровне обеспечения профессиональной подготовки, которые были адаптированы для использования в рамках официальной подготовки (отслеживание карьеры выпускников учебных заведений системы ПТОП и оценка степени удовлетворенности работодателей новыми работниками), а также в рамках систем неформальной подготовки (отслеживание карьеры работников, прошедших подготовку на базе общин или в рамках неформальной системы ученичества). Прилагаются усилия к тому, чтобы оказать помощь трехсторонним участникам в совершенствовании систем информации о рынках труда и данных о приобретении профессиональных навыков для более качественного мониторинга эффективности проводимого обучения и подготовки.

386. Кроме того, проводятся исследования по другим важным аспектам политики развития профессиональных навыков:

- С учетом того, что охват и качество систем обучения и подготовки влияют на их способность использовать новые технологии или развивать свои собственные, в рамках исследования изучается вопрос о том, каким образом системы развития профессиональных навыков могут стать катализатором изменений, открывая возможности для экономической деятельности с более высокой добавленной стоимостью.
- Эмпирические исследования «Профессиональные навыки для зеленых рабочих мест» обеспечивают анализ стратегий стран и отраслей промышленности, чтобы определить потребности в профессиональных навыках, необходимых для экономики с низким содержанием углерода, и удовлетворить эти потребности.
- Эмпирическое изучение процесса разработки и установления квалификационных рамок и оценка их воздействия на рынок труда посредством изучения опыта работодателей, работников и учебных заведений с целью получения дополнительной информации о различных подходах к более действенному признанию профессиональных навыков, повышению гарантии качества и обеспечению непрерывного обучения.

## **Стратегический приоритет 2: Развитие профессиональных навыков для сокращения масштабов бедности и поддержания инклюзивного экономического развития**

387. Получение образования и приобретение профессиональных навыков могут обеспечить возможности рабочей бедноте и уязвимым категориям населения для выхода из порочного круга низкого уровня образования, плохой подготовки, низкой производительности и плохого качества рабочих мест с низкой заработной платой. Женщины в уязвимых группах, как правило, сталкиваются с дополнительными трудностями или

с дискриминацией в связи с доступом к качественной подготовке и получением связанных с ней выгод.<sup>11</sup>

*Расширение возможностей трудоустройства  
для уязвимых категорий населения ...*

388. Культурные, географические, физические, экономические и социальные барьеры, стоящие на перед некоторыми категориями населения на пути использования преимуществ экономического роста, должны быть преодолены, чтобы все люди могли реализовать свой производительный потенциал и внести вклад в экономическое и социальное развитие. Эти усилия направлены на: расширение возможностей для прохождения подготовки с целью приобретения новых профессиональных навыков и профессий и повышение ее доступности; укрепление равных возможностей для женщин; и расширение возможностей для подготовки в сельских районах и в неформальной экономике для уязвимых категорий молодежи, трудовых мигрантов и лиц с ограниченными возможностями. Подавляющее большинство респондентов на вопросы в рамках Общего обзора, касающиеся инструментальных средств занятости, указали, что они проводят специальную политику в этих областях.

*... в неформальной экономике*

389. Расширение доступа к образованию и подготовке в рамках неформальной экономики представляет собой одну из целей в области развития. МБТ уже давно работает над вопросом о том, какой вклад развитие профессиональных навыков вносит в расширение возможностей работников в неформальной экономике.<sup>12</sup>

390. Нынешние исследования и руководящие принципы в области политики нацелены на определение путей совершенствования неформальных систем ученичества в Африке, чтобы помочь молодым людям получить доступ к более качественным рабочим местам, улучшить свои условия труда и сократить масштабы профессиональной сегрегации, основанной на гендерном факторе. Исследования, проведенные среди работодателей, учеников и высококвалифицированных ремесленников в Объединенной Республике Танзании, позволили выявить методы совершенствования системы ученичества. Началась реализация пилотных проектов для проверки некоторых рекомендаций посредством программы «Единство действий ООН», осуществляемой в Объединенной Республике Танзании посвященной созданию материальных благ, обеспечению занятости и расширению экономических прав и возможностей, которая опирается на базовые исследования, касающиеся системы неформального ученичества.<sup>13</sup>

391. МБТ пытается удовлетворять потребности своих трехсторонних участников на основе multidisciplinary подхода, в котором подчеркивается важное значение содействия одновременному достижению экономических, социальных и

---

<sup>11</sup> Важно отметить, что многие группы населения сталкиваются с многочисленными препятствиями на рынке труда. Поэтому в рамках проектов технического сотрудничества часто затрагиваются не одна, а несколько таких уязвимых групп населения с целью решения таких вопросов, как знания, инструментальные средства и формирование потенциала. Это видно из формы представления настоящего раздела. См. также МБТ: *Remove the obstacles! On the right track to equality*, Бюро по гендерному равенству (Женева, 2008 г.).

<sup>12</sup> МБТ: *Заключения о профессиональных навыках, способствующих росту производительности, занятости и развитию*, op. cit., п. 61. См. также Резолюцию о достойном труде в неформальной экономике, МКТ, 90-я сессия, Женева, 2002 г. См. также серию страновых исследований о профессиональных навыках и неформальной экономике на веб-сайте: [www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/informal.htm](http://www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/informal.htm) по теме «профессиональная подготовка» и более последний аналитический материал в: R. Palmer: *Skills and productivity in the informal economy*, Employment Sector Working Paper No. 5 (Женева, МБТ, 2008 г.).

<sup>13</sup> MOT: *Apprenticeship in the informal economy in Africa*, Employment Report No. 1, Workshop report, Женева, 3-4 мая 2007 г.

экологических целей в таких областях, как занятость молодежи. В Индонезии успешное осуществление пилотных программ, направленных на включение предпринимательской подготовки в программы профессиональных училищ, позволило правительству включить предпринимательскую подготовку в общенациональную учебную программу.

... в сельских общинах

392. Сельские общины сталкиваются с целым рядом вызовов, когда они пытаются расширить возможности для подготовки в недостаточно обслуживаемых районах, и одновременно с этим сделать так, чтобы система образования и подготовки в большей степени отвечала потребностям оплачиваемой и самостоятельной занятости.<sup>14</sup> Вопрос о том, какой должна быть стратегия подготовки для этих сельских работников, большинство из которых заняты в неформальном секторе, рассматривается во вставке 5.2.

**Вставка 5.2**  
**Программа профессиональной подготовки МОТ с целью**  
**реализации экономических прав и возможностей жителей**  
**сельских районов (TREE)**

Программа TREE направлена на оказание помощи женщинам и мужчинам в бедных сельских общинах в приобретении новых профессиональных навыков, создании своих предприятий и повышении доходов. Она обучает общины тому, как выявить потенциальные экономические возможности, определить характер подготовки и другие вспомогательные меры, необходимые для использования этих возможностей, оценить качество и актуальность существующих программ подготовки и помочь местным государственным и частным учебным заведениям повысить качество осуществляемой подготовки и сделать ее более актуальной, а также получить доступ к поддержке, оказываемой в период после подготовки, например, к местным кредитным и рыночным институтам.

Такой комплексный подход строится на уроках, извлеченных из предыдущих учебных программ общин, признающих необходимость оказания поддержки после прохождения подготовки и увязывающих техническую подготовку с предпринимательской подготовкой. Независимая оценка ряда проектов TREE позволила внести некоторые улучшения в нее за счет добавления новых модулей по гендерным вопросам, по интеграции лиц с ограниченными возможностями и включения программы TREE в местные программы экономического развития. Полный набор инструментальных средств имеется на английском и французском языках, причем они используются для разработки новых программ с партнерами в ряде стран Западной и Южной Африки. Общая практика обмена опытом, полученным в рамках новых проектов, будет способствовать ее дальнейшему совершенствованию. В рамках программы, осуществляемой совместно с Туринским учебным центром, предусматривается осуществление подготовки менеджеров проектов и обучение руководителей методологии TREE, которая могла бы содействовать проведению их политике в сфере занятости в сельских районах.

<sup>14</sup> См. МОТ: *Содействие занятости в сельских районах в целях сокращения масштабов бедности*, Доклад IV, МКТ, 97-я сессия, Женева, 2008 г.; *Заключения о содействии занятости в сельских районах в целях сокращения масштабов бедности*, Международная конференция труда, 97-я сессия, Женева, 2008 г.; и *Заключения о профессиональных навыках, способствующих росту производительности, занятости и развитию*, там же.

Заметные результаты, достигнутые в Пакистане (2002–07 гг.), включают: формирование 185 сберегательных и кредитных групп (98 из них созданы женщинами); создание семи предпринимательских ассоциаций; подготовка учителей для работы в центрах борьбы с неграмотностью. Кроме того, программа TREE была включена в качестве одного из компонентов национальной стратегии развития профессиональных навыков: Развитие профессиональных навыков в Пакистане. На Филиппинах (2002-07 гг.) проект был нацелен на реинтеграцию бывших участников боевых действий мужского пола посредством групповой подготовки и развития предпринимательских навыков на базе общин, чтобы повысить их уровень доходов в среднем в два раза. Пилотные работы в Буркина-Фасо и Нигере (2000-09 гг.) позволили примерно 240 женщинам в сельских общинах создать свои микропредприятия или кооперативы за счет приобретенных ими профессиональных навыков.

Источники: *Пятый технический доклад по Пакистану и Филиппинам* (октябрь 2004-март 2005 гг.); *Седьмой технический доклад по Пакистану и Филиппинам* (октябрь 2005-март 2006 г.); *Оценка проекта в Буркина-Фасо* (сентябрь -2009 г.)

... включая лиц с ограниченными возможностями

393. Не имея доступа к образованию, подготовке и службам занятости, лица с ограниченными возможностями постоянно лишаются возможности выхода на рынок труда. По мере возможности, они должны получать доступ к подготовке в основных учебных заведениях или непосредственно на рабочем месте. Несмотря на то, что специально оборудованные и временные предприятия могут обеспечить достижение требуемого уровня компетентности и веры в свои силы, интеграция лиц с ограниченными возможностями для работы на предприятиях основного сектора экономики представляет собой более эффективный подход. Такие материальные стимулы, как снижение налогов, выплата субсидий для социального страхования и оказание помощи в изменении компановки рабочих мест могут поощрять предприятия нанимать людей с ограниченными возможностями.

394. В 2009 году Сектор занятости принял Инициативу в поддержку интеграции лиц с ограниченными возможностями, которая направлена на поощрение персонала и оказание ему поддержки (наставничество, адаптация инструментов, установление «горячей линии»), чтобы позволить им интегрировать лиц с ограниченными возможностями в свою политику в сфере занятости и рынка труда, а также в программы развития предпринимательства и профессиональных навыков.

395. В прошлом проекты, специально посвященные проблемам лиц с ограниченными возможностями, были нацелены на развитие возможностей для профессиональной подготовки лиц с ограниченными возможностями для получения доходов, иногда в рамках программ реабилитации на базе общин. В нескольких арабских государствах и районах (Ирак, Иордания, Оман, Палестинская автономия, Сирийская Арабская Республика и Йемен) были осуществлены проекты с целью укрепления национального потенциала в области профессиональной реабилитации и занятости лиц с ограниченными возможностями. В Центральной и Восточной Европе МБТ проводило работу в целях укрепления потенциала отдельных стран Балканского пакта стабильности для обеспечения профессиональной реабилитации и подготовки лиц с ограниченными возможностями, а также оказания им услуг, связанных с обеспечением занятости. В Камбодже проект МОТ «Борьба с бедностью на основе взаимного обучения (ARPT)» продемонстрировал эффективность методологии распространения успешного опыта, включающей систему ученичества в неформальном секторе и на базе общин, чтобы позволить лицам с ограниченными возможностями повысить свой жизненный уровень.

396. В настоящее время проекты нацелены на содействие применению инклюзивного подхода к решению проблем лиц с ограниченными возможностями. Принятые недавно законы об инвалидности (Китай, Эфиопия, Кения, Монголия, Объединенная Республика Танзания, Таиланд, Уганда, Вьетнам и Замбия) отражают проводимую МБТ

информационно-пропагандистскую работу, результаты трехсторонних консультаций и технические обзоры. Эта работа соответствует нормам МОТ в отношении нетрудоспособности<sup>15</sup> и отвечает также требованиям стран, связанным с принятием Конвенции ООН о правах инвалидов (вступила в силу с мая 2008 г.).

### Стратегический приоритет 3: Укрепление потенциала служб занятости с целью выполнения задач в области занятости

397. Государственные службы занятости (ГСЗ) представляют собой посреднические агентства на рынке труда, содействующие установлению «связи» между спросом и предложением. Они выполняют эту роль, обеспечивая более четкую информацию о рынке труда; оказание помощи в поисках рабочих мест и услуг по трудоустройству; и административное управление процессом выплаты пособий по безработице и выполнением различных программ на рынке труда (полное перемещение, переподготовка работника, а также занятость на государственной службе и т.п.).<sup>16</sup>

398. Деятельность МБТ сосредоточена на анализе передовой практики в административном управлении службами занятости, обзоре проектов законодательства о службах занятости, формировании потенциала посредством национальной оценки и учебных курсов, а также на оказании поддержки деятельности служб в периоды экономического кризиса. Кроме того, значительная часть непосредственных усилий в области технического сотрудничества способствовала созданию чрезвычайных служб занятости в постконфликтных ситуациях или в период принятия антикризисных мер в рамках более широких усилий МБТ (Афганистан, Аргентина, Индонезия, Ирак, Ливан, Либерия, Сьерра-Леоне). Другие проекты технического сотрудничества включали меры, направленные на содействие укреплению потенциала ГСЗ в рамках национальных программ обеспечения занятости молодежи, развития профессиональных навыков или миграции (Египет, Эфиопия, Иордания, Ливан, Юго-Восточная Европа, Шри-Ланка и Вьетнам).

399. МБТ оказывает помощь трехсторонним участникам в определении их потребностей, связанных со службами занятости. В национальных оценках систем управления и программ ГПЗ анализируется нынешнее состояние служб занятости; вносятся рекомендации о мерах по совершенствованию систем управления программами и деятельности служб; и придается направленность дискуссиям заинтересованных сторон (вставка 5.3).

400. Партнерство с Всемирной ассоциацией государственных служб занятости (ВАГСЗ) помогает содействовать использованию инструментов и руководящих принципов МОТ. На основе участия в конференциях ВАГСЗ МБТ вносит вклад в учебную деятельность и изучает национальный опыт.

401. Несмотря на нацеленность МБТ на оказание содействия деятельности ГСЗ, техническая помощь оказывается также и частным службам занятости, как правило, посредством пересмотра проектов законодательства, регулирующего их деятельность.<sup>17</sup> Комитет экспертов отметил возрастающий интерес к Конвенции 88 и намерения правительств и социальных партнеров в отношении ее ратификации.

---

<sup>15</sup> Конвенция МОТ 1983 года о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов (159) и сопровождающая ее Рекомендация (168).

<sup>16</sup> См. МБТ: *Общий обзор актов в области занятости*, 2010 г., *op. cit.* Конвенция 1948 года об организации службы занятости (88) и Конвенция 1997 года о частных агентствах занятости (181) направляют деятельность государств-членов, касающуюся создания и укрепления служб занятости и формируют основы политики для обеспечения поддержки со стороны МБТ.

<sup>17</sup> МБТ: *Guide to private employment agencies: Regulation, monitoring and enforcement* (Женева, 2007 г.).

**Вставка 5.3**  
**Примеры усилий, направленных на проведение реформ**  
**после оценки ГСЗ, проведенной МОТ**

Южная Африка (2003 г.): стали координироваться учебные программы служб занятости, чтобы улучшить результаты.

Эфиопия (2003 г.): были усовершенствованы системы обмена информацией по трудовым вопросам, включая информацию о профессиональных потребностях.

Монголия (2008 г.): была усовершенствована работа по оказанию услуг в области профессиональной ориентации и предпринимательства посредством ГСЗ (при поддержке за счет ресурсов из других источников МОТ).

Египет (2009 г.): началось осуществление трехгодичного проекта технического сотрудничества по совершенствованию служб профессиональной ориентации и занятости молодежи.

Либерия (2009 г.): была оказана поддержка в обеспечении структурной перестройки подразделений служб занятости в соответствии с представленной оценкой.

### Ответные антикризисные меры

402. Все страны были затронуты в 2009 году кризисом в области финансов и занятости, что сделало еще более острой проблему развития профессиональных навыков. Как отмечалось в главе 2, по данным обзора МОТ в области политики на рынках труда, подготовленного для Саммита Группы двадцати в Питтсбурге (2009 г.), в странах с высокими доходами подготовка на рабочих местах, распределение работы в условиях снижения загрузки предприятий, оказание помощи в поисках работы и выплата субсидий являются наиболее распространенными мерами, которые были внедрены в политику на рынке труда. В странах с низкими и средними доходами наиболее распространенные меры включали подготовку на рабочих местах, помощь в поисках работы, стимулирование предпринимательства и программы общественных работ.<sup>18</sup>

403. Подготовка представляет собой инвестиции, а отдача на эти инвестиции не всегда бывает немедленной. Когда многие работники, занятые поиском работы, оказываются без работы и без доходов, то учебная деятельность часто должна сопровождаться какой-то поддержкой дохода для взрослых, которые должны обеспечивать себя, а часто и других. Это может осуществляться в форме специальных учебных стипендий, учебных ваучеров или в гибком применении требований о поисках работы для получения страхового пособия по безработице.

404. Кризис вывел ведущую роль, которую могут играть подготовка, переподготовка и службы занятости. ГСЗ представляют собой правительственные учреждения, отвечающие за оказание помощи работникам и работодателям в обеспечении перехода на рынок труда посредством предоставления услуг, таких как профессиональная ориентация, распространение информации и обеспечение доступа к активным мерам политики на рынках труда (АПРТ) (подготовка и переподготовка для развития профессиональных навыков и информация о возможностях для самостоятельной занятости и открытия предприятий); и оказание помощи лицам, занятым поиском работы, в выборе наилучших вариантов, чтобы расширить свои возможности трудоустройства посредством достоверной информации о рынках труда, профессиональной ориентации и консультирования, а также путем широкого диапазона инструментальных средств и методов поиска работы. Многие ГСЗ также занимаются административным управлением программ страхования по безработице, как одного из средств обеспечения временной финансовой поддержки работникам, пока они ищут возможности для

<sup>18</sup> S. Cazes, S. Verick and C. Heuer: *Labour market policies in times of crisis*, Employment Sector Working Paper No. 35 (Женева, МБТ, 2009 г.).

повторного выхода на рынок труда. Поэтому во многих странах ГСЗ стали первыми контактными пунктами или «универсальными центрами» по оказанию помощи работникам, стремящимся выйти на рынок труда в любом качестве. МБТ проводило технические консультации по оказанию экстренных услуг в области занятости и по наращиванию потенциала ГСЗ на совещаниях в Латинской Америке, Африке и Европе, а также посредством обновления, перевода и распространения руководящих принципов по передовой практике.

405. Глобальный пакт о рабочих местах<sup>19</sup> подтверждает ключевую роль подготовки и служб занятости как в период принятия срочных антикризисных мер, так и в рамках усилий в целях более долгосрочного развития. В Питтсбурге лидеры Группы двадцати вывели проблему развития профессиональных навыков за рамки стадии ответных антикризисных мер, признав, что «уже недостаточно готовить работников для удовлетворения их конкретных текущих потребностей; мы должны обеспечить им доступ к программам профессиональной подготовки, которые нацелены на развитие навыков, необходимых в течение всей жизни, и ориентированы на потребности рынков в будущем». <sup>20</sup> Затем МОТ было предложено подготовить «стратегию подготовки» на основе консультаций с социальными партнерами и другими международными организациями, которую можно было бы обсудить на совещании министров труда Группы двадцати и на Саммите лидеров в 2010 году. Такая стратегия сосредоточена на подготовке рабочей силы к экономическому восстановлению, непрерывному обучению и инновациям.

## Ресурсы и активы

406. Деятельность в области развития профессиональных навыков для обеспечения возможностей трудоустройства и повышения производительности осуществляется под руководством подразделения EMP/SKILLS (11 сотрудников, два из которых специализируются на проблемах служб занятости и два – на вопросах инвалидности), а также десятью специалистами по развитию профессиональных навыков в подразделениях на местах. Из регулярного бюджета каждое двухлетие выделяется 1,3 млн. долл. США в виде ресурсов, не связанных с персоналом, для осуществления деятельности по развитию профессиональных навыков и расширению возможностей трудоустройства. В настоящее время в портфеле внебюджетной поддержки (проектов технического сотрудничества) имеется около 53 млн. долл. США, из которых 79% предназначены на проекты децентрализованного характера, выполняемые в страновых подразделениях.

407. Межамериканский центр развития базы знаний в области профессиональной подготовки (МОТ/Синтерфор в Монтевидео, Уругвай) в течение десятилетий активно занимается этой деятельностью «как орган, обеспечивающий непрерывное обучение и горизонтальное сотрудничество между национальными организациями, предоставляющими информацию о профессиональной подготовке, распространение знаний, опыта и передовой практики в области профессиональной подготовки и развития людских ресурсов для создания достойных и продуктивных рабочих мест в Латинской Америке и странах Карибском бассейне». <sup>21</sup> На деятельность, охватывающую, в основном, членов МОТ/Синтерфор, которыми являются национальные учебные заведения, из регулярного бюджета МОТ каждое двухлетие выделяются ресурсы, связанные и не связанные с расходами на персонал, в размере около 1,7 млн. долл. США, дополняющиеся суммой в 450.000 долл. США в виде взносов государства-членов.

<sup>19</sup> МБТ: *Выход из кризиса: Глобальный пакт о рабочих местах*, принятый на 98-й сессии МКТ, Женева, 2009 г.

<sup>20</sup> Саммит Группы двадцати в Питтсбурге: Leaders' Statement (Питтсбург, 2009 г.), п. 44.

<sup>21</sup> МОТ/Синтерфор: *Стратегический план будущих действий МОТ-Синтерфор*, утвержденный на 38-м совещании Технического комитета, Картахена-де-Индиас, июнь 2007 г. (Монтевидео, 2007 г.). См. более подробную информацию на [www.ilo.org/cinterfor](http://www.ilo.org/cinterfor).



408. Деятельность, связанная с развитием профессиональных навыков в Азиатско-Тихоокеанском регионе, преследует конкретную миссию, направленную на обеспечение возможности министерствам и учебным заведениям изучать опыт друг друга. Эта работа выполняется, прежде всего, посредством региональной системы управления знаниями на базе интернета и мероприятий по обмену опытом, а также за счет проведения региональных и субрегиональных совещаний и осуществления других видов вспомогательной деятельности, нацеленной на укрепление компонента развития профессиональных навыков в страновых программах достойного труда и в крупных проектах технического сотрудничества, осуществляемых в регионе.<sup>22</sup>

409. Туринский центр предлагает курсы по конкретным элементам ПТОП на нескольких языках и проводит курсы совместно с EMP/SKILLS по вопросам политики в области развития профессиональных навыков, деятельности государственных и частных служб занятости и интеграции на рынок труда лиц с ограниченными возможностями. Разработка совместных курсов с привлечением специалистов по развитию профессиональных навыков в полевых подразделениях и в штаб-квартире может способствовать применению результатов исследований и опыта программной деятельности в рамках учебных материалов, отвечающих различным условиям в странах.

## Внешнее партнерство

410. Большое значение имеет координация действий с другими специализированными учреждениями ООН. Многие специализированные учреждения непосредственно занимаются вопросами развития профессиональных навыков (ЮНЕСКО, ОЭСР, Европейский фонд подготовки кадров, банки развития); другим необходимо развитие профессиональных навыков для достижения целей в области развития, например, развития сельских районов (ФАО) или в области торговли (ВТО и ЮНКТАД). Всемирный банк и региональные банки развития проводят фундаментальные исследования и осуществляют программы по оказанию консультативных услуг и выделению кредитов в целях обеспечения образования и подготовки. МОТ опирается на работу этих специализированных учреждений и наоборот.

411. Межучрежденческая рабочая группа по ПТОП вновь начала свою работу в 2009 году в результате усилий, проводимых под эгидой ЮНЕСКО и МОТ. Она служит форумом для специализированных учреждений ООН, банков развития и других многосторонних органов, на котором они обмениваются результатами исследований и опытом стран, а также производят совместные продукты (например, распространение передовой практики и методологии для сбора и анализа данных). Новые инициативы ЮНЕСКО и МБТ позволяют проводить совместный обзор политики и инструментальных средств стран для использования страновыми группами ООН в целях оценки связей между базовым образованием, профессиональной подготовкой, службами занятости и сферой труда. Межучрежденческая рабочая группа обеспечила эффективный форум для Группы двадцати, на котором проводились консультации по стратегии Группы двадцати в области подготовки кадров, и такое сотрудничество будет продолжено в рамках ее последующей деятельности и процесса осуществления.

## Оценка воздействия

412. Оценка деятельности МБТ в области развития профессиональных навыков и возможностей трудоустройства проводилась в течение последнего времени на различных форумах. Это включает оценку деятельности департаментов, проведенную подразделением МОТ по оценке (2004 г.); оценку проектов технического сотрудничества по развитию профессиональных навыков и использование инструментальных средств повышения квалификации (2000-01 гг.); воздействия консультативных услуг в

<sup>22</sup> См. более подробную информацию на [www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/skills-ap/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/skills-ap/index.htm).

области политики; оценку проектов технического сотрудничества по «интеграции инвалидности» (2008 г.); и внутреннюю оценку работы в отношении государственных служб занятости (2007 г.). Были сделаны различные рекомендации, которые приводятся в таблице 5.1.

**Таблица 5.1. Оценки работы МБТ в области развития профессиональных навыков и возможностей трудоустройства**

<b>Оценка программы IFP/SKILLS, 2004 г.</b>	
<b>Основные рекомендации</b>	<b>Текущее выполнение</b>
Нацеленность на ограниченное число приоритетных тем, в отношении которых МОТ обладает четким мандатом и сравнительными преимуществами	Опираясь на приоритеты, установленные с 2004 года, и в соответствии с Глобальной программой занятости, работа по повышению квалификации проводится по трем основным направлениям: системы и политика развития профессиональных навыков; профессиональные навыки для сокращения масштабов бедности; и профессиональные навыки для обеспечения занятости молодежи
Общая цель должна заключаться в оказании влияния на политику и решения трехсторонних участников, доноров и региональных органов развития	Усилия, прилагаемые в последние годы, должны активизировать сотрудничество с соответствующими исследовательскими институтами ООН, которые занимаются вопросами развития профессиональных навыков, особенно с ЮНЕСКО
Разработка инициативной стратегии мобилизации ресурсов для технического сотрудничества посредством формирования стратегических альянсов с донорами	Сбор средств был нацелен в самое последнее время на реализацию грандиозных национальных программ реформ в области развития профессиональных навыков и на расширение возможностей для подготовки и обеспечения средств к существованию в неблагополучных сельских районах
Пересмотр итогов и показателей стратегических основ в целях совершенствования мониторинга и измерения показателей деятельности	Основы стратегической политики (ОСП) и основные показатели Программы и бюджета по вопросам развития профессиональных навыков и расширения возможностей трудоустройства отражают принятые на Международной конференции труда 2008 года Заключения. Эти показатели и изменения, разработанные для ОСП и Программы работы и бюджета на 2010-11 годы, обеспечивают более четкие прогнозы и критерии для мониторинга
<b>Оценка технического сотрудничества, 2000-01 гг.</b>	
<b>Основные рекомендации</b>	<b>Ответные меры Бюро</b>
Укрепление связей между организацией подготовки и работой служб занятости для улучшения показателей в области обеспечения занятости	В целый ряд проектов технического сотрудничества включаются компоненты о службах занятости. Такое сотрудничество предусматривается в рамках проекта во Вьетнаме, который нацелен на включение информации о рынке труда в услуги, предоставляемые центрами занятости и программами подготовки
Разработка большего количества инструментальных средств для консультирования по вопросам занятости, профессиональной ориентации и информации о рынках труда	Методы мониторинга и оценки разработаны и используются более последовательно, в частности в рамках исследований, построенных на методах отслеживания; обеспечено руководство по проведению оценки
Ориентация услуг на группы населения с особыми проблемами	Методология TREE адаптирована для более широкого применения: в сельской и неформальной экономике; для решения проблем молодежи и женщин; лиц с ограниченными возможностями. Имеются специальные модули по вопросам интеграции инвалидов и по гендерному равенству
Обеспечение более проработанных и дополняющих друг друга действий, предпринимаемых МБТ и Туринским центром	В настоящее время осуществляется больше координируемых учебных программ по развитию профессиональных навыков; обеспечивается накопление опыта для разработки и проведения нового курса по развитию профессиональных навыков в Туринском центре. Необходима координация действий для отбора проектов

**Воздействие консультативных услуг в области политики**

Методы	Ответные меры
Оценка воздействия	Неформальный мониторинг специалистами на местах или персоналом проектов; разработка методов осуществляется на основе сотрудничества между персоналом штаб-квартиры и полевых подразделений
Набор показателей/целей	Новое или реформируемое законодательство; ответственность за осуществление проектов и бюджеты

**Оценка проектов технического сотрудничества по «интеграции инвалидности», 2008 г.**

Рекомендация	Ответные меры
Надлежащие методы мониторинга и оценки	Разрабатываются инструментальные средства для измерения воздействия мер, касающихся лиц с ограниченными возможностями; МБТ составляет базу данных по интеграционным мерам в рамках ПТОП в АТР

**Внутренняя оценка государственных служб занятости (ГСЗ), 2007 г.**

Рекомендация	Ответные меры
Использование стратегических внешних партнерских связей	Партнерство с ВАГСЗ и Международной конфедерацией частных служб занятости (МКЧСЗ) для оказания помощи национальным службам занятости в решении проблем в сфере труда; учебные семинары для персонала ГСЗ
Расширение сотрудничества с департаментами и подразделениями МОТ	
Укрепление потенциала консультативных служб	

## Неразрывно связанные между собой, взаимозависимые и взаимодополняемые стратегические задачи

413. Ключевые партнеры, занимающиеся исследованиями, оказанием услуг и пропагандистско-информационной работой по развитию профессиональных навыков, работают в основном в Секторе занятости, но также и в таких подразделениях, как MIGRANT, SECTOR, INTEGRATION, DIALOGUE, GENDER, и ИПЕК. Приоритетными направлениями взаимодополняющей деятельности, осуществляемой в текущем и в последующем двухлетии совместно с подразделениями в других секторах, являются показатели достойного труда, которые связывают профессиональные навыки и заработную плату, что подразумевает сотрудничество с TRAVAIL, STAT и INTEGRATION, а также содействие продвижению развития профессиональных навыков, которое осуществляется с помощью ACTRAV и ACT/EMP совместно с их трехсторонними участниками.

414. Приоритетные области расширения сотрудничества с Сектором занятости нацелены на развитие профессиональных навыков для обеспечения занятости молодежи, на поддержание связей между национальными системами развития профессиональных навыков и политикой в сфере занятости, а также на реализацию Инициативы по созданию «зеленых» рабочих мест.

415. Подход, опирающийся на сотрудничество между секторами, характеризует деятельность МОТ по вопросам нетрудоспособности в течение многих лет, включающий сотрудничество как с трехсторонними участниками, так и с партнерами, а также в рамках МБТ. Группа по проблемам нетрудоспособности признает необходимость обеспечения социальной защиты и прав в сфере труда для лиц с ограниченными возможностями, а также поощрения привлечения к этой деятельности социальных партнеров.

416. За счет своего активного участия в процессе разработки Конвенции ООН о правах инвалидов, МБТ стремится обеспечить, чтобы прогресс, достигнутый посредством применения положений Конвенции 159 и других международных трудовых норм, укреплялся и чтобы был достигнут дополнительный прогресс с точки зрения закрепления прав лиц с ограниченными возможностями в международном праве.

417. Как отмечается в подготовленном недавно дискуссионном документе Административного совета,<sup>23</sup> деятельность МОТ в области служб занятости характеризуется также сотрудничеством с различными партнерами в рамках МБТ. В самом Секторе занятости сотрудничество осуществляется с EMP/TRENDS в области, касающейся информации о рынках труда, в рамках проектов технического сотрудничества и антикризисных и восстановительных программ по обеспечению деятельности служб занятости в чрезвычайных ситуациях в Афганистане, Индонезии, Ираке, Ливане, Либерии и Шри-Ланке.

418. В других секторах МБТ активное сотрудничество по проблемам служб занятости налажено с департаментами NORMES и SECTOR в целях содействия осуществлению положений Конвенции 181, а также с подразделениями DECLARATION и MIGRANT в целях эффективного регулирования деятельности частных служб занятости. Поддержка оказывается также подразделению DIALOGUE в подготовке технических замечаний по проектам национального законодательства, касающегося ГСЗ или частных агентств занятости.

## Возможные направления дальнейших действий

419. Заключение, принятые на Международной конференции труда в 2008 году, представляют собой существенный прогресс в трехсторонних усилиях в области практической деятельности по повышению квалификации посредством увязывания проблемы развития профессиональных навыков с ростом производительности и занятости. Эти Заключение, региональные и страновые программы, а также полномочия, зафиксированные в Декларации о социальной справедливости и Глобальном пакте о рабочих местах, представляют собой краткосрочные приоритеты для государств-членов и для вспомогательной деятельности, осуществляемой МБТ.

### Для государств-членов

- **Интегрирование политики в области повышения квалификации в национальную и отраслевую политику в целях развития** и в национальные стратегии реагирования на внешние факторы перемен, такие как глобальный спад, изменение климата, формы торговли и новые технологии.
- **Развитие институтов** для установления устойчивой связи между учебными заведениями и работодателями для усиления краткосрочного воздействия на рынок труда инвестиций в профессиональную подготовку и для обеспечения процесса долгосрочного планирования совместно с оперативными министерствами, работниками и работодателями, чтобы добиться соответствия между образованием и профессиональной квалификацией, с одной стороны, и целями в области развития и конкурентоспособностью промышленности, с другой стороны. Формирование потенциала информационных систем рынка труда и служб занятости, как необходимых институтов рынка труда.

---

<sup>23</sup> МБТ: *ILO support for the role of public employment services in the labour market*, Административный совет, 306-я сессия, Женева, ноябрь 2009 г., GB.306/ESP/3/2.

- **Выполнение задач в отношении обеспечения инклюзивного роста** путем расширения возможностей для лиц с ограниченными возможностями, лиц, проживающих в отдаленных сельских районах, молодых людей, не имевших возможности получить базовое образование, и женщин, а также других категорий населения, подвергающихся дискриминации на рынке труда, чтобы они могли приобретать и совершенствовать профессиональные навыки и квалификацию.

#### Для МБТ

- **Разработка кратких концептуальных записок и руководящих принципов**, чтобы помочь трехсторонним участникам применять принципы Глобальной программы занятости, нормы, относящиеся к профессиональной квалификации, и положения резолюции о профессиональных навыках, способствующих росту производительности, занятости и развитию (принятой на Международной конференции труда в 2008 г.) в соответствии с их условиями и приоритетами.
- **Разработка и апробирование инструментальных средств контроля за осуществлением и воздействием** национальной политики в области повышения квалификации и целевых программ.
- **Ориентация исследований** с целью определения того, какая политика в области повышения квалификации и какие подходы являются эффективными и при каких условиях, в сочетании с какими другими мерами, и какие финансовые и людские ресурсы требуются в этой связи. В настоящее время приоритетными направлениями в области исследований являются системы повышения квалификации, обеспечивающие инновации и создание зеленых рабочих мест, методы планирования потребностей в профессиональных навыках, повышение уровня неформальных систем ученичества и программ подготовки, чтобы ускорить повторное трудоустройство лиц, потерявших работу.
- **Интегрирование вопросов, касающихся повышения квалификации и служб занятости, в деятельность МБТ, направленную на содействие реализации национальных планов в сфере занятости.** Использование новых инструментальных средств и подходов в целях определения потребностей в профессиональных навыках, установления связей между работодателями и учебными заведениями, а также для обеспечения устойчивой координации действий между министерствами и ведомствами.
- **Оказание поддержки государствам-членам в создании устойчивой институциональной среды для содействия повышению квалификации и расширению возможностей трудоустройства** посредством: широкого распространения, адаптации и перевода инструментов МОТ, касающихся расширения возможностей для высококачественной подготовки среди категорий населения, которые еще недостаточно охвачены этими услугами (лица с ограниченными возможностями, сельские общины); посредством новых инструментов по ключевым навыкам, обучения на рабочих местах и подготовки к ведению коллективных переговоров; посредством применения инструментов, обеспечивающих удовлетворение особых потребностей женщин с точки зрения доступа к подготовке и использованию ее для получения хорошей занятости; и посредством укрепления потенциала служб занятости для осуществления программ на рынках труда, особенно в рамках национальных ответных мер в связи с кризисом в области финансов и занятости.



## Глава 6

---

### Торговля, международные финансовые рынки и рынки труда

420. Название Декларации о социальной справедливости включает слова «справедливая глобализация». Поэтому было бы целесообразно рассмотреть основные каналы, по которым происходит глобализация, причем доминирующими среди них являются торговые и финансовые потоки.

421. Торговые и международные финансовые потоки значительно возросли за последние 20-30 лет. Их рост был особенно мощным в 90-х годах, значительно опережая рост ВВП. В результате, средний показатель отношения объема торговли к ВВП на глобальном уровне увеличился с 40 до 50% в период с 1990 по 2000 годы. Соответствующие показатели для потоков прямых иностранных инвестиций (ПИИ) составили 0,5% в 1990 году и 4% в 2000 году.<sup>1</sup>

422. В 70-х и 80-х годах либерализация торговли, как правило, принимала форму односторонней или многосторонней либерализации в рамках Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ). В 90-х годах наблюдалось резкое увеличение числа нотифицированных региональных торговых соглашений, и эта тенденция продолжалась с тех пор. За тот же период страны все чаще открывали свои счета капитальных активов, а число двусторонних инвестиционных соглашений (ДИС) стремительно возрастало, причем 1.500 таких соглашений было подписано в период с 1995 по 2005 годы.<sup>2</sup>

423. Многие извлекли пользу из увеличения объема торговли и возросшей финансовой интеграции в виде роста заработной платы и доходов домашних хозяйств, и это особенно относилось к тем, кто был вовлечен в связанную с импортом деятельность. Показатели объема экспорта развивающихся стран зачастую в значительной степени зависели от применения женского труда, даже там, где участие женщин в оплачиваемой занятости было традиционно низким и неприемлемым в социальном отношении. Связь с мировой экономикой может не служить гарантией экономического роста, но практически отсутствуют примеры стран, которым удалось значительно улучшить показатели роста и оставаться при этом не связанными с глобальным производством и финансовыми сетями. Но усиление интеграции также приводило к возникновению новых вызовов. Некоторые из этих вызовов носят глобальный характер; другие являются характерными для некоторых типов стран или регионов.

---

<sup>1</sup> При исчислении показателя отношения объема торговли к ВВП, торговые потоки измеряются в единицах стоимости импорта и экспорта, а ВВП рассчитывается на основе добавленной стоимости. Это обстоятельство является одной из причин того, почему данный показатель значительно превышает показатель отношения ПИИ к ВВП.

<sup>2</sup> R. Adlung and M. Molinuevo: *Bilateralism in services trade: Is there fire behind the (BIT) smoke?*, Staff Working Paper ERSD-2008-01, Economic Research and Statistics Division (Женева, ВТО, 2006 г.).

## Различные реальности и тенденции в области политики

### Страны с низкими доходами

424. Многие страны с низкими доходами являются членами Всемирной торговой организации (ВТО) и с годами либерализовали свою торговлю в контексте многосторонней либерализации. В то же время они пользовались преимуществами, связанными с невзаимными преференциальными соглашениями, такими как Всеобщая система преференций (ВСП), Закон США об экономическом росте и торговых возможностях в странах Африки (Закон АГОА) или инициатива Европейского союза «Все, кроме оружия». Хотя преимущества этих систем преференций ставятся под сомнение, страны с низкими доходами в настоящее время испытывают озабоченность в связи с тем, что преференциальный доступ, предоставляемый этими системами, может все более сокращаться в связи с более глубокой многосторонней либерализацией.

425. Страны с низкими доходами также следуют глобальной тенденции к усилению региональной либерализации. В Африке эти усилия зачастую принимают форму масштабных интеграционных соглашений. Одна из проблем, с которой сталкиваются африканские участники торговых переговоров, заключается в том, что они часто должны вести переговоры на различных фронтах: региональная интеграция внутри Африки, либерализация региональной торговли с ЕС (в контексте соглашений об экономическом партнерстве (СЭП)) и многосторонняя либерализация в рамках ВТО. С учетом этой ситуации, странам с ограниченным потенциалом нелегко разрабатывать соответствующие стратегии ведения переговоров, особенно когда речь заходит о таких сложных вопросах, как либерализация услуг, что зачастую требует осведомленности о наличии связей между регулированием и либерализацией.

426. Как отмечалось выше, преференциальный доступ к рынкам во многих случаях не привел к желаемым результатам. В частности, зачастую не удавалось обеспечить ожидаемый рост объема экспорта. Это «отсутствие ответной реакции со стороны предложения», часто из-за недостаточно развитой базовой инфраструктуры торговли, все чаще привлекает внимание лиц, ответственных за разработку политики. В 2005 году, например, инициатива о создании технического потенциала – известная под названием «Оказание помощи в торговле» – была выдвинута в качестве одного из важнейших дополнений к раунду многосторонних торговых переговоров в Дохе.

427. Еще одной проблемой, с которой сталкиваются страны с низкими доходами, является их существенная зависимость от нескольких статей экспорта, которая делает их особенно уязвимыми к ценовым или потребительским шокам применительно к этим статьям, что, как правило, приводит к внешнему воздействию на остальные отрасли экономики.

### Страны со средними доходами

428. Страны с переходной экономикой претерпели грандиозные структурные изменения за последние два десятилетия. Переход от централизованно планируемой экономики к рыночной экономике инициировал глубокие и широкомасштабные процессы приспособления к изменившимся условиям в экономике. В довершение всего, многие страны с переходной экономикой либерализовали свои торговые режимы, зачастую посредством присоединения к ВТО. Хотя ожидаемые преимущества присоединения были значительными, но это также обязывало их оплачивать существенные расходы. Через несколько лет от присоединившихся стран потребовали связать себя обязательствами, которые выходили за рамки тех обязательств, взятых на себя



первоначальными членами ВТО,<sup>3</sup> что еще более усилило давление на уже осуществляемые процессы приспособления к изменившимся условиям в экономике.

429. До политических изменений, произошедших 20 лет назад, во многих странах с переходной экономикой экспорт был сосредоточен, главным образом, в нескольких отраслях и направлялся определенному числу партнеров. В тех странах, которым не удалось диверсифицировать свою структуру экспорта за прошедшие два десятилетия, возросшая открытость могла привести к большей уязвимости к внешним потрясениям. Действительно, ряд государств-членов СНГ являются теми странами, которые в наибольшей степени пострадали в результате нынешнего глобального экономического и финансового кризиса.

430. Большинство стран со средними доходами являются членами ВТО уже значительный период времени и не сталкиваются с упомянутыми выше серьезными проблемами в отношении приспособления к изменившимся условиям в экономике. Одной из главных для них проблем является ограничение, которое членство в ВТО налагает на их возможности активно применять промышленную политику. Действительно, положения Соглашений ВТО ограничивают применение мер, которые активно поддерживают экспортные отрасли, а также ограничивают осуществление мер в отношении неокрепших отраслей промышленности, т.е. временно защищают отдельные отрасли от иностранной конкуренции, чтобы дать им возможность укрепить свои позиции.

431. Однако ряд стран с формирующейся рыночной экономикой, таких как Бразилия, Китай, Индия и Южная Африка, стали весьма успешными игроками на глобальных рынках. Увеличение объема экспорта привело к созданию новых рабочих мест, многие из которых считаются высококачественными рабочими местами. Хотя открытость для торговых потоков и ППИ привела к внушительному росту производительности, оборотной стороной этих изменений явилось меньшее, чем ожидалось, число рабочих мест в экспортных отраслях. В Китае, например, за последние годы наблюдалось массовое увеличение объема экспорта промышленных товаров, причем среднегодовой прирост составил 20% в период 2000-07 годов.<sup>4</sup> Тем не менее, в Китае доля занятости в обрабатывающей промышленности оставалась относительно стабильной за последние десять лет.<sup>5</sup> Таким образом, хотя экспорт содействует росту, и рабочие места создаются в экспортных отраслях, их воздействие может оказаться недостаточно большим для обеспечения предложения рабочей силы, особенно в странах со значительным приростом населения, например, в Индии.

### Страны с высокими доходами

432. С точки зрения промышленно развитых стран, либерализация торговли в таких крупных странах как Бразилия, Китай и Индия, представляет собой широкомасштабный рост «глобального предложения рабочей силы» с последующим давлением на заработную плату в индустриальных странах. На страны со средними и низкими доходами приходится 73% мировой рабочей силы, и этот показатель возрастает до 80%, если речь идет о численности молодых работников в странах мира.<sup>6</sup> Хотя эта картина может измениться в будущем при замедлении темпов роста населения в

<sup>3</sup> См. M. Bacchetta and Z. Drabek: *Effects of WTO accession on policy-making in sovereign States: Preliminary lessons from the recent experience of transition countries*, Staff Working Paper DERD-2002-02, Development and Economic Research Division (Женева, ВТО, 2002 г.).

<sup>4</sup> ВТО: *International Trade Statistics 2008* (Женева, 2008 г.).

<sup>5</sup> L. Chen and B. Hou: "China: economic transition, employment flexibility and security" in S. Lee and F. Eyrard (eds): *Globalization, flexibilization and working conditions in Asia and the Pacific* (Oxford, Chandos, МБТ, 2008 г.).

<sup>6</sup> A.K. Ghose, N. Majid and C. Ernst: *The global employment challenge* (Женева, МБТ, 2008 г.).

развивающихся странах, маловероятно, что давление на заработную плату работников в индустриальных странах прекратится в ближайшие годы; действительно, в ряде европейских экономик последние когорты новых участников рынка труда, как ожидается, будут получать меньшие доходы в реальном выражении, чем их родители.

433. Озабоченность в отношении воздействия либерализации торговли на заработную плату и занятость может быть одной из главных причин, по которым индустриальные страны все чаще ссылаются на трудовые и социальные вопросы в преференциальных торговых соглашениях. Так дело обстоит и в односторонних системах преференций и в двусторонних или региональных торговых соглашениях.<sup>7</sup> В соответствующих соглашениях все чаще упоминается Декларация МОТ об основополагающих правах и принципах в сфере труда. В них также часто содержатся ссылки на МОТ как на орган по мониторингу и осуществлению и в возрастающей степени упоминается об оказании содействия в торговле, которая может быть использована для технической помощи в сфере труда.<sup>8</sup>

## Глобальные вызовы

434. Два вызова в области политики, с которыми сталкиваются многие страны, независимо от их уровня доходов, заключаются в том, что выгоды от либерализации распределяются неравномерно как во времени, так и среди отдельных лиц. По данным эмпирических исследований в отношении первого вызова, открытые экономики имеют более крупные правительства.<sup>9</sup> Если мы посмотрим на воздействие нынешнего кризиса, то легко увидеть, почему открытость, как правило, усиливает подверженность внешним потрясениям, а системы социальной защиты играют решающую роль в ослаблении негативного воздействия таких потрясений. Таким образом, правительства во всем мире сталкиваются с вызовом при разработке систем защиты, которые являются адекватными в условиях все более интегрированного мира, и перед ними стоит задача найти средства для их финансирования.

435. Хотя выгоды от глобализации могут быть значительными, они, как правило, неравномерно распределяются между отдельными лицами. Поэтому глобализация, вероятно, является одной из движущих сил наблюдаемого усиления неравенства, которое описывается в главе 2. Поэтому второй вызов в области политики состоит в том, чтобы найти пути обеспечения как можно более равномерного распределения будущих выгод от глобализации. Можно предусмотреть два возможных ответа на этот вызов. Первый ответ заключается в активизации усилий для обеспечения того, чтобы глобализация была инклюзивной и непосредственно приводила к повышению благосостояния всех людей. Вторым ответом состоит в перераспределении богатства между теми, кто извлекает пользу, и теми, кто несет потери. Однако такое перераспределение является трудным делом в связи с тем, что те, кто извлекает пользу из глобализации (в основном, класс капиталистов или высококвалифицированные работники),<sup>10</sup> как правило, являются более мобильными, чем те, кто несет потери (в основном, низкоквалифицированные работники). Капитал, являясь наиболее мобильным фактором производства, может потенциально расстроить усилия правительств, переместив свои активы за границу.

<sup>7</sup> МБТ: *World of Work Report 2009: The global jobs crisis and beyond*, Международный институт социально-трудовых исследований (Женева, МБТ, 2009 г.).

<sup>8</sup> Эта эволюция была признана МОТ, и она отражается в ссылке на двусторонние и региональные торговые соглашения в Декларации о социальной справедливости (статья II В) vii)).

<sup>9</sup> D. Rodrik: "Why do more open economies have bigger governments?", in *Journal of Political Economy*, 106 5), октябрь 1998 г.

<sup>10</sup> M. Jansen and E. Lee: *Trade and employment: Challenges for policy research*, совместное исследование МБТ и секретариата ВТО (Женева, 2007 г.).

436. Подавляющая часть глобальной торговли ведется в рамках глобальных цепочек поставок. Компании, которым удается стать частью таких цепочек поставок, могут процветать, а те компании, которым это не удастся, испытывают трудности в плане выживания во все более конкурентной среде. По данным эмпирических исследований в отношении индустриальных стран, большинство активных игроков на глобальных рынках являются крупными или очень крупными компаниями. Недавно разработанные теоретические модели, основанные на так называемой «новейшей теории торговли», объясняют, почему небольшие компании испытывают трудности, связанные с покрытием постоянных издержек, присущих торговле или производственной деятельности на многоцелевых рынках. Глобализация, как таковая, бросает серьезные вызовы многим малым и средним предприятиям.

437. Для того чтобы сохранить свою конкурентоспособность, глобальные игроки постоянно стремятся инвестировать в производственную среду, которая позволяет добиться наивысших уровней производительности. Для того чтобы привлечь глобальных игроков (в форме иностранных инвестиций) или избежать их ухода, местные игроки, такие как правительства, работники и местные поставщики должны предложить в этой связи более привлекательные условия, чем предлагают их коллеги в других странах. Таким образом, глобализация может оказывать воздействие, способствуя возникновению конкуренции между местными игроками в данной стране и местными игроками за границей, которые принадлежат к той же группе трехсторонних участников МОТ. В этом контексте могут возникнуть трудности в отношении поиска путей для совместной защиты общих для стран интересов. МОТ еще в 1991 году стала рассматривать эти «микродинамические» аспекты глобализации.<sup>11</sup>

## Мандат МОТ в области торговли и занятости

438. Содействие развитию торговли и инвестиций в целях продуктивной занятости и доступа к рынкам для развивающихся стран является одним из основных элементов Глобальной программы занятости. Другой элемент касается роли макроэкономической политики для обеспечения роста и занятости и содержит призыв к стратегической интеграции. Поскольку глобализация затрагивает мужчин и женщин по-разному, различные потребности мужчин и женщин заслуживают дополнительного рассмотрения.<sup>12</sup>

439. На важности торговли и международных финансов для Программы достойного труда сделано особое ударение в Декларации о социальной справедливости. В ней признается, что «другие международные и региональные организации, наделенные полномочиями в сопредельных областях, могут внести весомый вклад в применение этого комплексного подхода» (статья II С)). А этой же статье далее предусматривается, что:

МОТ должна предложить им оказывать содействие достойному труду, не забывая о том, что каждое учреждение полностью отвечает за выполнение собственного мандата. Поскольку политика в области торговых и финансовых рынков оказывает воздействие на занятость, МОТ предстоит оценивать эти последствия в сфере занятости во имя достижения своей цели превращения занятости в стержневой элемент экономической политики.

<sup>11</sup> D. Campbell: *Globalisation and strategic choices in tripartite perspective: An agenda for research and policy issues*, МИСТИ (Женева, МБТ, 1991 г.).

<sup>12</sup> МБТ: *Заключения в отношении гендерного равенства как основы достойного труда*, МКТ, 98-я сессия, Женева, 2009 г., п. 7.

440. Таким образом, связь между торговлей международными финансами и продуктивной занятостью в прямой форме заложена в мандате МОТ.<sup>13</sup> Однако до настоящего времени работа в отношении этой связи не проводилась в хорошо обоснованных рамках, частично из-за сложности рассматриваемых вопросов и их быстро изменяющегося характера. В качестве сквозной темы, торговля и международные финансы затронуты в четырех базовых компонентах Программы достойного труда и во всех основных элементах Глобальной программы занятости. Эти соображения, а также тот факт, что другие международные учреждения имеют тесно связанные между собой мандаты, делают особенно сложной разработку эффективной программы МОТ по вопросам торговли, международных финансов и занятости.

## Потребности трехсторонних участников

441. Потребности трехсторонних участников МОТ формулируются двумя основными путями: через структуру управления МОТ и в процессе диалога на уровне страны. Связь между продуктивной занятостью, с одной стороны, и торговлей и международными финансами, с другой стороны, в основном, обсуждается в рамках Рабочей группы по социальным аспектам глобализации и Комитета ЗСП Административного совета, причем оба подразделения зачастую подчеркивали необходимость более тесной согласованности политики на международном уровне.

442. На уровне страны, трехсторонние участники стремятся получить поддержку со стороны МБТ в подготовке проектов и разработке политики на основе составления страновых программ достойного труда. Связанные с торговлей информационные запросы, занимающие видное место в этих программах, служат для оказания помощи в повышении конкурентоспособности экспорта (например, в Бангладеш, Лесото и Румынии). Соответствующие информационные запросы, как правило, в прямой форме касаются отдельных секторов – в первую очередь, швейной промышленности, а также основанной на сельскохозяйственном сырье продукции или кожи и изделий из кожи.

443. Некоторые страны выражают озабоченность в отношении того факта, что потоки ПИИ, в основном, создают рабочие места для недостаточно квалифицированных работников в производстве изделий низкого технического уровня, и страновых программах достойного труда содержится просьба о предоставлении помощи в диверсификации экспорта. Иногда связь между торговлей и занятостью отражается в национальной политике стран в сфере занятости, например, посредством ссылки на возможное использование механизма оказания помощи в торговле с целью содействия диверсификации экспорта и углублению интеграции на глобальных рынках, или на необходимость проведения более точной оценки воздействия региональных торговых отношений на занятость.

---

<sup>13</sup> Действительно, мандат МОТ, предусматривающий изучение связей между торговлей, финансами и рынками труда, был уже заложен в Уставе 1919 года, в Преамбуле которого указывается: «Принимая во внимание, что непредоставление какой-либо страной трудящимся человеческих условий труда является препятствием для других народов, желающих улучшить положение трудящихся в своих странах»; а также в Филадельфийской декларации: «Международная организация труда обязана изучать и рассматривать все экономические и финансовые программы и меры международного масштаба в свете этой основной задачи».

## Ответные меры МБТ

### От анализа связей к разработке аналитических инструментальных средств

444. В прошлом ответы МБТ на запросы трехсторонних участников зачастую принимали форму аналитических справочных материалов для Административного совета, рабочих докладов, журнальных статей или книг. Акцент, как правило, делался на международной торговле, с одним заметным исключением в виде документа Административного совета (ноябрь 2005 г.), посвященного международным финансовым аспектам роста, инвестиций и рабочих мест.<sup>14</sup> Запросы стран зачастую удовлетворялись на основе проведения страновых исследований, на которые опирались национальные дебаты по вопросам политики. Эти исследования часто имели отраслевую направленность, в большинстве случаев касаясь текстильных предприятий. Вопросам занятости женщин уделялось особое внимание в большей части исследований по вопросам производства текстильных изделий, главным образом потому, что в текстильной промышленности, как правило, заняты преимущественно женщины. В результате, подъемы и спады в текстильной промышленности отражались в создании или ликвидации рабочих мест для женщин.

445. Недавно более пристальное внимание было уделено разработке инструментов для оценки воздействия торговли на занятость, в частности:

- Был разработан механизм оценки воздействия на занятость для анализа влияния на занятость глобального экономического и финансового кризиса, особенно роли торговли и ПИИ в процессе распространения кризиса из одной страны в другую. Акцент делается на проведении предоставляющих возможности быстрых оценок в краткие сроки, особенно в тех случаях, когда объем данных является ограниченным.
- Были разработаны или использованы для проведения оценок на уровне страны современные эмпирические инструменты для оценки воздействия торговли на занятость. Эти инструментальные средства предоставляют типы информации на мезо- и макроуровне, и применимы в тех случаях, когда имеются в распоряжении высококачественные данные. Разработка этих инструментальных средств является весьма трудоемким делом, но как только они созданы, их можно применять в целом ряде областей через сравнительно непродолжительное время.
- Финансируемый ЕС проект по оценке и анализу воздействия торговли на занятость направлен, в частности, на разработку инструментальных средств для проведения эмпирического анализа, в том числе в ситуациях, когда данные являются недостаточными или недостоверными, а также для анализа влияния на другие факторы, помимо заработной платы и числа рабочих мест. Этот проект будет осуществлен в четырех пилотных странах (Бангладеш, Бенине, Гватемале и Индонезии), которые были отобраны после консультаций с донором и трехсторонними участниками.

### Связанная с торговлей техническая помощь

446. До настоящего времени связанная с торговлей техническая помощь, в основном, была сосредоточена на повышении конкурентоспособности компаний с экспортным потенциалом, которые стремятся повысить свою производительность. Ряд существующих инструментальных средств МОТ по оказанию технической помощи также

<sup>14</sup> МБТ: *Growth, investment and jobs: The international financial dimension*, Административный совет, 294-я сессия, Женева, ноябрь 2005 г., GB.294/WP/SGD/2.

направлены на повышение производительности, в частности программа «Оказание поддержки конкурентоспособным и ответственным предприятиям (SCORE) и программа «Повышение качества труда», совместная инициатива МОТ-МФК (см. вставку 4.2). Прилагаются усилия приспособить эти программы к контекстам имеющим отношение к торговле. В частности, МОТ в настоящий момент участвует в разработке связанного с торговлей проекта по оказанию технической помощи, осуществляемого Межучрежденческой группой КСР ООН по созданию потенциала в области торговли и МОТ. В другом проекте, осуществляемом при поддержке Регионального отделения для Европы и Центральной Азии, сочетались инструментальные средства для создания жизнеспособных предприятий, способы мэппинга (моделирования) профессиональных навыков и методы оценки потенциальной конкурентоспособности в области экспорта в целях повышения степени диверсификации экспорта.

447. В контексте соглашений об экономических партнерствах (СЭП), в отношении которых ведутся переговоры между ЕС и государствами Африки, Карибского и Тихоокеанского регионов (АКТ), МОТ осуществила целый ряд видов деятельности, включая проведение консультаций с заинтересованными сторонами и создание потенциала.<sup>15</sup> Туринский центр разработал курс по вопросам торговли и занятости при уделении особого внимания региональной интеграции и переговорам по заключению СЭП в Африке.<sup>16</sup> В скором времени он организует открытый курс подготовки по вопросам международной торговли и рынков труда, подготовленный при содействии МБТ.

## Ответные антикризисные меры

448. В контексте кризиса были проведены многочисленные оценки на уровне стран с целью определения масштабов воздействия на занятость изменений в торговле и в потоках ПИИ для оказания помощи правительствам в разработке соответствующих антикризисных мер. Для проведения этих оценок использовались различные инструментальные средства. Были проведены пилотные исследования по быстрой оценке воздействия на занятость для Камбоджи, Египта, Либерии, Уганды и Украины и для сектора текстильной промышленности в Марокко и в провинции Катанга в Демократической Республике Конго. Были применены эмпирические методы с целью оценки воздействия торговли на занятости в период кризиса в Бразилии, Индии и Южной Африке.

## Воздействие деятельности МБТ

449. Воздействие деятельности МБТ на международную торговлю и финансы не подвергалось систематической оценке на уровне страны, и слишком рано докладывать об этом. Внутренний доклад МОТ об укреплении базы исследований и научно-исследовательских сетей МОТ был подготовлен Международным институтом социально-трудовых исследований МОТ в 2007 году. В нем была проведена оценка соответствующей аналитической работы МБТ, и было установлено, что, несмотря на свое высокое качество, исследования МОТ по вопросам глобализации не так широко упоминались, как

<sup>15</sup> После проведения 11-го Африканского регионального совещания (Аддис-Абеба, 2007 г.) социальные партнеры приступили к осуществлению проекта по выявлению основных вызовов, возникающих в ходе реализации СЭП. Две региональные конференции были организованы в 2007 г., одна – АСТРАВ в Кампале, а другая – АСТ/ЕМР в Дакаре. В обеих итоговых декларациях подчеркивалась необходимость проведения более глубокого анализа ожидаемого воздействия СЭП на национальные экономические структуры.

<sup>16</sup> Этот курс обучения будет далее усовершенствован в контексте финансируемого ЕС проекта по оценке и анализу воздействия торговли на занятость, который был начат в феврале 2009 г.

ожидалось, и, в частности, не так широко пропагандировались, как соответствующая деятельность, финансируемая Всемирным банком и МВФ.<sup>17</sup>

## Ресурсы и активы

450. В настоящее время у МБТ не имеется комплексной программы, специально посвященной торговле, финансам и занятости. В январе 2009 года Сектор занятости ввел должность занятого полный рабочий день старшего экономиста по этой теме, которому оказывает поддержку экономист, работающий по годовичному контракту. С февраля 2009 года эта группа оказывает содействие осуществлению финансируемого Европейским сообществом четырехлетнего проекта по оценке и анализу воздействия торговли на занятость в объеме 3,4 млн. долл. США.

451. В прошлом ряд штатных сотрудников из различных департаментов работали по вопросам торговли, и сейчас они входят в недавно созданную внутреннюю исследовательскую группу по торговле. Их работа финансируется из бюджета соответствующих департаментов.

## Неразрывно связанные, взаимозависимые и взаимодополняемые стратегические задачи

452. Связи между торговлей и международными финансами и занятостью являются сложными и затрагивают все четыре базовых компонента концепции достойного труда. Упомянутая выше неформальная и работающая в масштабах всего МБТ исследовательская группа до сих пор, в основном, служила целям оказания консультативной помощи и обмена информацией. Были предприняты первые шаги в направлении совместной разработки исследовательских проектов. Кроме того, было заключено соглашение между Сектором занятости, NORMES и внешними научными сотрудниками с целью реализации совместного исследовательского проекта по включению положений по трудовым вопросам в преференциальные торговые соглашения. Также ведутся дискуссии между Сектором занятости и Департаментом статистики о возможном сотрудничестве по вопросам статистики, связанной с торговлей и занятостью.

453. Как было упомянуто выше, конкретным примером совместной деятельности в реализации стратегических задач служит сотрудничество между Сектором занятости и DIALOGUE в контексте переговоров по заключению СЭП. Еще одним примером являются прилагаемые усилия по разработке связанного с торговлей проекта по оказанию технической помощи совместно с Межучрежденческой группой КСР ООН по созданию потенциала в области торговли. Переговоры включают вопросы тесного сотрудничества между представителями Сектора по вопросам занятости и SECTOR, отражающее позитивное воздействие, которое, как ожидается, может оказать социальный диалог на создание продуктивной занятости посредством повышения конкурентоспособности в области экспорта.

## Необходимость в согласованности политики и роль партнерств

454. На уровне мер в области политики предпринимались попытки усилить связи МОТ с другими международными учреждениями, особенно в рамках Инициативы по

<sup>17</sup> В качестве одного из средств решения этой проблемы, в докладе предлагается, чтобы МОТ публиковала больше исследований в авторитетных журналах и при посредстве признанных издательств. В нем также призывается к уделению большего внимания представлению результатов исследований на соответствующих национальных, региональных и международных конференциях с целью повышения их наглядности и зримости.

согласованию политики (ИСП).<sup>18</sup> Представители международных учреждений, например, Всемирный банк, МВФ, ВТО, ЮНКТАД, ЮНИДО, ПРООН, дважды в год проводили встречи с целью обмена информацией и мнениями. Другие виды деятельности проводились на региональном и национальном уровнях.

455. На техническом уровне, совместная деятельность между МОТ и другими соответствующими международными учреждениями за последнее время расширилась и привела, в частности, к подготовке двух совместных публикаций с ВТО,<sup>19</sup> двух совместных публикаций с Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН)<sup>20</sup> и одной совместной публикации с Фондом международного мира Карнеги и ПРООН.<sup>21</sup> Сотрудничество с другими учреждениями также принимало форму совместных мероприятий. В 2009 году, например, был организован совместный рабочий семинар с Институтом Всемирного банка и другой рабочий семинар с ВТО.<sup>22</sup>

456. Усилия МБТ по расширению и углублению сотрудничества с другими учреждениями коснулись процесса набора персонала: три штатных сотрудника, которые в настоящее время работают по связям между торговлей и продуктивной занятостью, были приняты на работу, соответственно, из ЮНКТАД, Всемирного банка и ВТО.

## Возможные направления дальнейших действий

### Для государств-членов

457. Государства-члены сталкиваются с многочисленными вызовами, когда они стремятся извлечь максимальную пользу из возможностей, предоставляемых открытостью отношений в сфере торговли и финансов. Много пользы можно извлечь из более тесного согласования политики на рынке труда, с одной стороны, и торговой и финансовой политикой, с другой стороны. Для достижения этой цели два фактора могут оказаться полезными: более интенсивное сотрудничество между соответствующими министерствами; и начало диалога о порядке проведения реформ политики на рынке труда и торговой политики.

458. Либеральная торговая политика необязательно приводит к увеличению объема экспорта и связанному с этим созданию рабочих мест. Иногда необходимо вмешательство правительства для стимулирования ответной реакции со стороны предложения, особенно в развивающихся странах. Это было признано государствами-членами ВТО и привело к оказанию помощи развивающимся странам в сфере торговли. Преференциальные торговые соглашения также все чаще содержат компонент об оказании технической помощи. Трехсторонние участники МОТ, возможно, пожелают рассмотреть вопрос о том, что принципы достойного труда МОТ могут оказаться полезным элементом в соответствующих проектах об оказании технической помощи.

---

<sup>18</sup> «ИСП» была первой рекомендацией Доклада Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации и была инициирована МОТ в 2004 г. В 2008 г. было проведено десять совещаний на глобальном уровне.

<sup>19</sup> M. Bacchetta, E. Ernst and J.P. Bustamante: *Globalization and informal jobs in developing countries*, совместное исследование МБТ и секретариата ВТО (Женева, 2007 г.).

<sup>20</sup> T. Hidayat and D. Widarti: *ILO-ASEAN joint study on social implications of ASEAN Free Trade Agreement (AFTA) on labour and employment: The case of Indonesia* (Джакарта, МОТ, 2005 г.).

<sup>21</sup> S. Polaski et al.: *Brazil in the global economy: Measuring the gains from trade* (Вашингтон, округ Колумбия, Фонд международного мира Карнеги; и Женева, МБТ, 2009 г.).

<sup>22</sup> С информацией об этих мероприятиях можно ознакомиться на [www.ilo.org/trade](http://www.ilo.org/trade).



459. В контексте глобального экономического и финансового кризиса становится очевидным, что открытость повышает уязвимость. Однако открытые экономики не все были затронуты одинаковым образом. По всей видимости, достигнуто широкое согласие о том, что открытость неразрывно связана с соответствующим финансовым регулированием. Имеются также признаки того, что географическая диверсификация и диверсификация продуктов в области экспорта снижает уязвимость к шокам от изменения условий торговли. Государства-члены, возможно, пожелают учесть эти аспекты в процессе открытия своих экономик.

460. Однако, по всей вероятности, не существует идеальной защиты от внешних потрясений, и открытые экономики будут регулярно подвергаться воздействию внешних потрясений различных масштабов. Поэтому можно утверждать, что открытые экономики нуждаются в системах защиты с более широким и глубоким охватом для оказания помощи тем, кто подвергается воздействию негативных внешних потрясений. Исследования МОТ, проведенные более чем десятилетие назад, показали, что свобода объединения и ослабление воздействия связанных с торговлей отрицательных социальных последствий неразрывно связаны друг с другом.<sup>23</sup>

## Для МБТ

461. В период 2004-09 годов МОТ проделала значительный объем работы в отношении установления связей между торговлей, международными финансами и занятостью. С учетом недавних колебаний на рынках сырьевых товаров, текущего финансового и экономического кризиса и сохраняющейся неопределенности в отношении того, как этот кризис будет развиваться в расчете на среднесрочную/долгосрочную перспективу, продолжаются дискуссии о необходимости расширения работы по международным финансам. В частности, важное значение может иметь более глубокое понимание:

- роли отдельных аспектов финансовой открытости как определяющего фактора экономической нестабильности, особенно с учетом фактических данных о том, что ее воздействие может быть более значительным, чем открытость в торговле;
- того, каким образом можно усилить связь между финансовой экономикой и реальной экономикой для обеспечения того, чтобы свободные финансовые рынки способствовали созданию реального богатства и реальных рабочих мест.

С учетом значительного увеличения числа (двусторонних) инвестиционных соглашений, возможно, было бы также полезно проанализировать, каким образом эти соглашения связаны с достижением цели обеспечения достойного труда.

462. МБТ также значительно расширило свое техническое сотрудничество по вопросам торговли с другими соответствующими международными учреждениями или НПО. Существует прочная основа для поддержания на должном уровне и расширения этих усилий.

463. В соответствии с подходами, принятыми в области торговли, новая работа по вопросам международных финансов могла бы быть проведена в сотрудничестве с соответствующими международными учреждениями. В частности, могут появиться возможности для усиления технического сотрудничества с МВФ, ОЭСР или Банком международных расчетов. Дальнейшая работа могла бы быть построена на основе существующих знаний и опыта, накопленных в Секторе занятости, Департаменте по вопросам интеграции и Международном институте социально-трудовых исследований.

464. В связанных с торговлей исследованиях, МБТ стремится поддерживать усилия по созданию аналитических инструментальных средств для оценки влияния торговли

<sup>23</sup> R. Torres: *Towards a socially sustainable world economy: An analysis of the social pillars of globalization*, (Женева, МБТ, 2001 г.).

на занятость с точки зрения видов воздействия, дифференцированных по полу, уровням квалификации и доходам. Такие инструментальные средства позволят МБТ быстро действовать в соответствии с политическими рекомендациями, основанными на тщательном анализе, если возникнет такая необходимость. В идеальном случае, эти инструменты должны также усилить потенциал МБТ в отношении публикации аналитических материалов в реферативных журналах, способствуя таким образом повышению репутации деятельности МБТ среди коллег в других организациях.

465. Что касается создания потенциала, то МБТ и Туринский центр разрабатывают для практического использования инструментальные средства в ответ на запросы стран. Первые шаги Центра в этом направлении показывают, что существует скрытый спрос на создание потенциала в области торговли, особенно в контексте либерализации региональной торговли.

466. Что касается технической помощи, то разработка инструментальных средств, которые будут использоваться в контексте связанной с торговлей технической помощи, лишь только началась, но она может опираться на существующие инструментальные средства, предназначенные для развития предприятий. Также началось применение технических знаний и опыта МОТ в отношении повышения квалификации для достижения программной цели повышения конкурентоспособности и диверсификации экспорта. Такие усилия соответствуют концепции «Оказание помощи в торговле», которая направлена на повышение конкурентоспособности экспорта. Необходимость оказания помощи странам в их «продвижении по производственно-сбытовой цепочке» могла бы стать одним из аспектов, которые следует учитывать при разработке соответствующих инструментальных средств.

467. В недавно заключенных преференциальных торговых соглашениях также упоминалось об оказании помощи в сфере торговли в поддержку социально-трудовой политики. По-видимому, существует поле деятельности для применения МОТ инициативных концептуальных подходов в отношении форм, которые могла бы принять эта связанная с торговлей техническая помощь.

## Глава 7

---

### Работа в неформальной экономике и меры по облегчению перехода к формальной экономике

#### Различные реальности и тенденции в области политики

##### Глобальный вызов

468. Неформальный сектор по-прежнему является серьезным препятствием на пути реализации концепции обеспечения достойного труда для всех. В 2010 году значительная процентная доля глобальной рабочей силы, мужчин и женщин, работают и зарабатывают себе на жизнь в рамках «неформальной экономики». Те, кто трудится в неформальном секторе, – будь-то наемные или сдельные рабочие или работающие не по найму работники, самостоятельно занятые на микропредприятиях – имеют ограниченный доступ к социальной защите и охране труда, финансам и собственности (и правам собственности), и их труд является малорентабельным. Отсутствие у них юридического лица означает, что они обладают ограниченной переговорной силой, представленностью, правовой защитой и не имеют возможности прогнозировать свое будущее.<sup>1</sup> Неформальная экономика привлекает наиболее уязвимые группы на рынке труда, включая малоквалифицированных рабочих, молодежь, пожилых людей, женщин и мигрантов.

469. Хотя некоторым странам, таким как Аргентина и Бразилия, удалось сдержать рост масштабов неформальной экономики на определенный период времени, доля неформальной занятости, в целом, остается высокой – и она могла далее возрасти в некоторых странах и регионах за прошедшее десятилетие. Первопричины сохранения и/или роста неформальной экономики являются темой многочисленных дебатов и отражают различающиеся взгляды на эту проблему. Несомненно одно: коренные причины возникновения неформального сектора и его новая динамика развития являются разнообразными. Как это показано в главах 2 и 3, главным фактором является неспособность экономики создать достаточное количество рабочих мест, чтобы охватить всех лиц, ищущих работу. Рост занятости в формальном секторе экономики в большинстве стран отстает от темпов роста численности рабочей силы, и эти тенденции, вероятно, сохранятся и усилятся в результате финансового и экономического кризиса. Еще одной характерной особенностью, наблюдаемой во многих странах, является уменьшающаяся способность промышленного сектора поглощать рабочую силу. Можно также наблюдать явление, связанное с резким перемещением рабочих мест из сектора сельского хозяйства в нижний сегмент сектора услуг. Другим способствующим фактором является давление на местные предприятия всех размеров, включая микро-

---

<sup>1</sup> МБТ: *Достойный труд и неформальная экономика*, Доклад VI, МКТ, 90-я сессия, Женева, 2002 г.

и малые предприятия, препятствующее повышению их конкурентоспособности благодаря растущей глобальной конкуренции, а также тому, чтобы они не могли выжить, приспособиться к новым условиям и развиваться. Изменения в производственных стратегиях, а также в структурах занятости и трудовых договорах привели к установлению новых видов трудовых отношений, таких как субподрядные договоры, частичная занятость, временная или случайная работа, которые не обеспечивают никакой безопасности и социальной защиты или предоставляют их в ограниченной степени, по сравнению с официально оформленными или постоянными трудовыми договорами. Процессы структурной перестройки экономики, включая крупномасштабную приватизацию государственных предприятий и служб, способствовали росту масштабов неформальной экономики в странах с переходной экономикой, даже в тех из них, где наблюдался высокий экономический рост.

470. Неформальная экономика выполняет антициклическую функцию. Она расширяется в период экономических спадов, таких как процессы структурной перестройки или нынешний глобальный экономический кризис, свидетельствуя о том, что неформальный сектор – это в большей степени стратегия выживания, а не политика, основанная на выборе. И, наоборот, она автоматически не сокращается при достижении высоких темпов экономического роста.

471. Реальности, а, следовательно, потребности трехсторонних участников являются различными в странах с разными социально-экономическими характеристиками и политическими программами, как это будет показано в следующем разделе; но они также различаются по конкретным движущим силам неформальных трудовых отношений и по различным сегментам работников и предпринимателей, занятых в неформальной экономике.

## Страны с низкими и средними доходами

472. Масштабы неформальной экономики колеблются в пределах от 35 до 90% от общей занятости в развивающихся странах.<sup>2</sup> В этом контексте неформальная экономика структурно связана с процессом развития.

473. В странах Африки, расположенных к югу от Сахары, в формальном сегменте экономики занято не более 10% рабочей силы. Этот показатель не изменился в недавнем прошлом, и по сравнению с другими регионами, возросли масштабы крайней нищеты.<sup>3</sup> Поэтому меры по решению проблемы неформальной экономики и стратегии сокращения масштабов бедности являются тесно связанными.

474. В Азии и в Тихоокеанском регионе, несмотря на быстрый и мощный экономический рост, а также значительное сокращение масштабов бедности в некоторых странах, удельный вес рабочей бедноты по-прежнему является существенным – в пределах от 47 до 84% от численности работников, соответственно, в Восточной Азии и в Южной Азии (с прожиточным минимумом, не превышающим 2 долл. США в день).<sup>4</sup> Кроме того, структурная перестройка азиатских экономик по мере того, как они приспособляются к глобальной конкуренции, технологическим изменениям и новым производственным стратегиям путем расширения глобальных производственных цепочек, привела к увеличению объема выполнения работ по субподрядам и к

<sup>2</sup> МБТ: *Women and men in the informal economy – A statistical picture* (Женева, 2002 г.) и опубликованные впоследствии различные страновые доклады.

<sup>3</sup> Экономическая комиссия для Африки: *Meeting the challenge of employment in Africa: An issues paper*, документ, подготовленный для 25-го заседания Комитета экспертов Конференции африканских министров финансов, планирования и экономического развития, Уагадугу, 10-13 мая 2006 г.

<sup>4</sup> МБТ: *Realizing decent work in Asia*, Доклад Генерального директора, 14-е Азиатское региональное совещание, Пусан, Республика Корея, август-сентябрь 2006 г. (Женева, 2006 г.).

аутсорсингу производства. Многие из тех, кто находится в нижнем сегменте глобальных цепочек поставок, – это работники микропредприятий или надомники, которые являются непризнанными и незащищенными и не имеют доступа к базовым услугам и правам.<sup>5</sup>

475. В Латинской Америке неформальная экономика воспринимается, в основном, как городское явление. По оценкам, неформальная экономика охватывает около 75% работников в Латинской Америке и производит примерно 40% объема ВВП региона, и за последние 15 лет на нее приходилось 70% общего числа созданных рабочих мест.<sup>6</sup> За последние два десятилетия не ослабевали концептуальные и программные дебаты по вопросам неформальной экономики. Ряд стран принял специальное законодательство, предназначенное для облегчения процесса перехода микропредприятий в сектор формальной экономики и регулирования домашнего труда и расширения сферы охвата программ социальной защиты. На саммитах Организации американских государств и последующих Межамериканских конференциях министров труда приоритетное внимание уделялось решению проблем, связанных с неформальной экономикой.<sup>7</sup>

476. Во всех регионах развивающиеся страны проявляют инициативы по решению проблем, связанных с неформальной экономикой, путем осуществления одной или нескольких специальных мер, перечисленных в диаграмме 7.1. К ним относятся: повышение производительности и создание рабочих мест; расширение сферы охвата программ социальной защиты; содействие гендерному равенству; содействие созданию благоприятной правовой среды и осуществлению трудовых прав; оказание поддержки развитию предпринимательства и повышению квалификации; укрепление потенциала систем регулирования вопросов труда и инспекции труда и усиление социального диалога. Также разрабатываются передовые методы, способствующие переходу в формальный сектор экономики, но зачастую на основе пилотных проектов и краткосрочного финансирования.<sup>8</sup>

477. Несколько стран привели в действие всеобъемлющую и комплексную структуру, которая соединяет воедино программу развития и функционирование учреждений рынка труда. Однако, как отмечалось ранее, некоторые латиноамериканские страны (например, Аргентина и Бразилия) недавно достигли прогресса в сдерживании роста масштабов неформальной экономики путем применения сочетания многократных программных мер.

<sup>5</sup> МБТ: *Guidelines concerning a statistical definition of informal employment*, принятые 17-й Международной конференцией статистиков труда (ноябрь-декабрь 2003 г.); «Группа Дели» – это международная группа экспертов по вопросам статистики неформального сектора, которой оказывает поддержку правительство Индии и которая подготавливает руководство по проведению обследований неформальной занятости и неформального сектора.

<sup>6</sup> МБТ: *Decent work in the Americas: An agenda for the Hemisphere, 2006-15*, Доклад Генерального директора, 16-е Американское региональное совещание, Бразилия, май 2006 г. (Женева, 2006 г.).

<sup>7</sup> Организация американских государств: *Declaration of Port-of-Spain: Making decent work central to social and economic development*, 15-я Межамериканская конференция министров труда, Порт-оф-Спейн, Тринидад и Тобаго, 11-13 сентября 2007 г., 16-е Совещание высокого уровня министерств труда стран Северной и Южной Америки, состоявшееся в октябре 2009 г., признало неформальную экономику одним из главных вызовов, на которые необходимо ответить в регионе, и подчеркнула важную роль министерств труда в решении проблем, связанных с неформальной экономикой. С материалами можно ознакомиться на [www.sedi.oas.org/ddse/english/cpo\\_trab\\_XVI\\_CIMT.asp](http://www.sedi.oas.org/ddse/english/cpo_trab_XVI_CIMT.asp).

<sup>8</sup> МБТ: *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices*, Report of the Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling transition to formalization, Женева, ноябрь 2007 г. (Женева, 2008 г.).

## Страны с высокими доходами

478. Начиная с 90-х годов неформальная экономика стала одним из вопросов, имеющих важное политическое значение в странах-кандидатах на вступление в ЕС, новых странах-членах ЕС и других промышленно развитых странах, в большинстве случаев в виде необъявленной занятости – хотя это затрагивает небольшую часть рабочей силы. В некоторых странах с переходной экономикой ее вклад в создание ВВП колеблется, по оценкам, от 6 до 30%. В странах-членах ОЭСР, где уровни неформальной занятости по-прежнему являются высокими, в *Обзоре занятости ОЭСР за 2006 год* подчеркивается исключительно важное значение мер, содействующих переходу к формальной занятости.<sup>9</sup> Государства-члены Европейского союза разработали, при поддержке социальных партнеров, новые меры по сокращению масштабов необъявленной занятости.

479. Европейская комиссия занимается проблемами необъявленной занятости с 2001 года, и в 2003 году она издала руководящие принципы в сфере занятости,<sup>10</sup> которые обеспечивают основу для деятельности государств-членов ЕС.<sup>11</sup> Подходы к решению проблемы необъявленной занятости в государствах-членах ЕС варьируются в зависимости от преобладающего типа необъявленной занятости и наиболее пострадавших секторов экономической деятельности – например, строительства, гостиничного бизнеса (отели, рестораны), бытового обслуживания и сельского хозяйства. Комплекс мер и программ включает сосредоточение усилий на цепочках поставок, кампании по регистрации и информированию, оказание поддержки МСП и активная политика в сфере занятости.<sup>12</sup> Он также охватывает меры и законодательство в отношении инспекции труда, налогообложения и социального обеспечения государств-членов, которые действуют в качестве сдерживающего фактора (обнаружение и наложение штрафов) или стимулируют обеспечение соблюдения путем сосредоточения усилий на проведении профилактических и оздоровительных мероприятий в целях содействия выполнению обязательств, или сочетания тех и других мер.<sup>13</sup>

## Мандат МОТ в отношении неформальной экономики и его эволюция

480. МОТ накопила более чем 35-летний опыт концептуальной и практической работы, связанной с неформальной экономикой, начиная с проведения в 1972 году миссии в Кению по вопросам занятости, которая способствовала уделению внимания важному значению «неформального сектора» для занятости и развития в развивающихся странах. В 1999 году была сформулирована Программа достойного труда, которая в прямой форме включала как формальную, так и неформальную занятость.<sup>14</sup> Позднее, в резолюции о достойном труде и неформальной экономике, принятой в 2002 году, были изложены программные рекомендации для трехсторонних участников МОТ и

<sup>9</sup> ОЭСР: *Boosting jobs and incomes: Policy lessons from reassessing the OECD Jobs Strategy*, Employment Outlook 2006 (Париж, 2006 г.).

<sup>10</sup> ЕС: “Council Decision of 22 July 2003 on guidelines for the employment policies of the Member States, 2003/578/EC”, in *Official Journal of the European Union* (Брюссель), L 197, Vol. 13, 5 августа 2003 г.

<sup>11</sup> Европейская комиссия: “Council resolution on transforming undeclared work into regular employment”, in *Official Journal of the European Union* (Брюссель), C260, Vol. 46, 29 октября 2003 г.

<sup>12</sup> J. Heyes: *Tackling unregistered work through social dialogue: The Turkish and European experience*, Dialogue Paper No. 14 (Женева, МБТ, 2007 г.).

<sup>13</sup> P. Renooy; S. Ivarsson; O. van der Wusten-Gritsai; R. Meijer: *Undeclared work in an enlarged Union. An analysis of undeclared work: An in-depth study of specific items*, Итоговый доклад, Европейская комиссия, Генеральный директорат по занятости и социальным вопросам (Брюссель, 2004 г.).

<sup>14</sup> МБТ: *Достойный труд*, Доклад Генерального директора, МКТ, 87-я сессия Женева, 1999 г.

представлены руководящие указания для деятельности МБТ.<sup>15</sup> Этот вопрос рассматривался во многих других резолюциях, в которых содержались конкретные рекомендации в отношении неформальной экономики; эти резолюции касались жизнеспособных предприятий (2009 г.), занятости в сельских районах (2008 г.), повышения квалификации (2008 г.) и гендерного равенства (2009 г.). В этой Главе анализируются характер потребностей трехсторонних участников и ответные меры по их удовлетворению, предпринятые МБТ, и она завершается изложением предложений в отношении будущих приоритетов.

481. В резолюции 2002 года была предложена всеобъемлющая платформа трехсторонних действий, которая признает разнообразие видов неформальной занятости. МБТ было конкретно предложено учитывать это разнообразие и эту неоднородность при разработке мер по устранению дефицита достойного труда в неформальной экономике.

482. В последовавших программных дискуссиях, например, в рамках обзора Комитета ЗСП (март 2007 г.)<sup>16</sup> и Трехстороннего межрегионального симпозиума по вопросам неформальной экономики (ноябрь 2007 г.),<sup>17</sup> трехсторонние участники МОТ уточнили и подтвердили задачу «выхода из неформального сектора» в качестве оптимальной и конечной цели. На Симпозиуме трехсторонние участники из 30 государств ознакомились с накопленными странами знаниями и передовыми методами, документально зафиксированными МБТ в рамках Программы достойного труда. Во всех этих дискуссиях получил признание тот факт, что существуют многочисленные пути оказания содействия переходу к формализации трудовых отношений – и что эта формализация является постепенным процессом, затрагивающим ряд программных областей. МБТ было предложено продолжить документирование опыта стран; способствовать обмену знаниями и передовыми методами; и создавать потенциал трехсторонних участников в отношении разработки подходов, облегчающих процесс этого перехода.

## Потребности трехсторонних участников

483. Рассмотрение вопросов, связанных с неформальной экономикой, также явилось приоритетной темой на четырех недавно проведенных региональных совещаниях МОТ: 16-м Американском региональном совещании (2006 г.); 11-м Африканском региональном совещании (2007 г.); 14-м Азиатском региональном совещании (2007 г.); и восьмом Европейском региональном совещании (2009 г.). Например, Американское региональное совещание установило для себя рассчитанную на десятилетний период цель в отношении устранения правовых и административных барьеров на пути к формализации трудовых отношений.

484. Обзор приоритетов страновых программ достойного труда показывает, что примерно десять стран определили разработку комплексных мер для неформальной экономики в качестве одного из приоритетных направлений работы, и что почти все страны имеют результаты и/или цели, касающиеся конкретных вопросов и проблем в отношении неформальной экономики – такие как разработка национальной политики

<sup>15</sup> МБТ: *Резолюция и заключения о достойном труде и неформальной экономике*, МКТ, 90-я сессия, Женева, 2002 г., с материалами можно ознакомиться на [www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25.pdf](http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25.pdf) (стр. 52-61).

<sup>16</sup> МБТ: *The informal economy*, Административный совет, 298-я сессия, Женева, март 2007 г., GB.298/ESP/4,

<sup>17</sup> МБТ: *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices*, Доклад о работе Межрегионального трехстороннего симпозиума по вопросам неформальной экономики: обеспечение возможностей для перехода в формальный сектор, Женева, 27-29 ноября 2007 г., (МБТ, 2008 г.), с материалами можно ознакомиться на [www.ilo.org/public/english/employment/policy/events/informal/download/report.pdf](http://www.ilo.org/public/english/employment/policy/events/informal/download/report.pdf).

в области занятости и социальной защиты, повышение квалификации и развитие предприятий, регулирование вопросов труда и инспекция труда.

### Кризис и неформальные трудовые отношения

485. Глобальный финансовый и экономический кризис создал новый контекст и дополнительные потребности. Ответные антикризисные меры продемонстрировали ценность формальной занятости во времена экономического спада, когда внимание лиц, ответственных за разработку политики, и пакеты мер по восстановлению нацелены, главным образом, на постоянных и защищенных работников формального сектора. Работники неформального сектора и предприниматели страдали вдвойне: неформальная экономика должна была поглотить дополнительное число лиц, ищущих работу, а сокращение совокупного спроса в глобальном масштабе и в ключевых отраслях, таких как строительство, текстильная промышленность и производство детских игрушек, также негативно воздействует на рабочие места и предприятия в неформальном секторе, которые тем или иным образом связаны с производственными цепочками в формальном секторе. В некоторых странах продовольственный кризис, усугубленный последствиями финансового кризиса, оказывает многократное воздействие, приводящее к дальнейшему сокращению возможностей трудоустройства, уменьшению заработков и ухудшению условий труда, а также к усилению уязвимости.

486. В Индонезии, например, глобальная рецессия привела к резкому снижению темпов роста заработной платы, которая возросла всего на 1,4% в период с февраля 2008 года по февраль 2009 года, по сравнению с 6,1% за предыдущий период. Особенно пострадали непостоянные и временные работники в ориентированных на экспорт отраслях экономики. Многие из уволенных работников были поглощены в рамках неформальной экономики, численность работающих в которой возросла более чем на 4 млн. человек в период с 2008 по 2009 годы.<sup>18</sup>

487. В Докладе Генерального директора Международной конференции труда 2009 года<sup>19</sup> содержалось предостережение о воздействии кризиса на рост масштабов неформальной экономики и численности рабочей бедноты, что, вероятно, будет противодействовать достижению цели перехода к формальной экономике и сведет на нет успехи, достигнутые в предыдущий период. Глобальный пакт о рабочих местах, принятый на той же сессии Конференции, охватывает работников неформальной экономики среди тех, кто особенно уязвим к воздействию кризиса, и предлагает программные меры по ослаблению воздействия и ускорению темпов восстановления. Некоторые из предлагаемых мер по восстановлению имеют самое непосредственное отношение к неформальной экономике, например, осуществление программ гарантирования занятости; целевые программы развития занятости в сельских и городских районах; общественные работы; поддержка микро- и малым предприятиям; и обеспечение минимального уровня социальной защиты.

### Ответные меры МБТ

488. В резолюции 2002 года содержался призыв к МБТ в отношении принятия двухкомпонентных ответных мер. В ней выражалась поддержка магистральному подходу, применяемому в рамках всей Организации, ее глобальным повесткам дня и основным

---

<sup>18</sup> МБТ: *Labour and social trends in Indonesia: Recovery and beyond through decent work* (Джакарта: МОТ, 2009 г.) и S. Nazara: *The informal economy in Indonesia: Size, composition and evolution* (Женева, МБТ, 2010 г., Рабочий документ по вопросам занятости, готовится к изданию).

<sup>19</sup> МБТ: *Преодоление глобального кризиса в отношении рабочих мест. Восстановление экономики на основе мер по обеспечению достойного труда*, Доклад Генерального директора, МКТ, 98-я сессия, Женева, 2009 г.



программам; и «легко распознаваемой и весьма заметной программе с выделенными ресурсами, которая способна собрать воедино соответствующие технические знания и опыт». Она далее призывала к тому, чтобы усилия МБТ «отражались в Программе и регулярном бюджете и в приоритетах в отношении оказания технической помощи и поддерживались за счет ресурсов из регулярного бюджета и внебюджетных ресурсов».<sup>20</sup>

489. Стратегия поддержки, осуществляемая МБТ, была сформирована на основе следующих принципов: более четко выраженный и систематический подход к техническим подразделениям в рамках Программы достойного труда с целью углубления содержания их работы по вопросам неформальной экономики; всеобъемлющий охват и интегрированные методы работы по анализу и поддержке процесса перехода к формальной экономике; реагирование на разнообразие местных потребностей; и укрепление потенциала трехсторонних участников по вопросам политики и создания организаций.

490. С 2002 по 2005 годы проект по обмену знаниями, финансируемый Департаментом международного развития (ДМР), способствовал обмену опытом между полевыми структурами и подразделениями штаб-квартиры и создал всеобъемлющую базу данных по вопросам достойного труда и неформальной экономики.<sup>21</sup> На МКТ 2005 года была организована Ярмарка знаний МОТ по вопросам достойного труда и неформальной экономики, и в 2006 году было завершено осуществление четырех региональных подпроектов в Восточной Африке, Восточной Азии, Центральной Азии и на Кавказе и в Латинской Америке; благодаря этим проектам были извлечены уроки и обобщены передовые методы по широкому кругу вопросов.

491. Принятие МБТ последующих мер было продолжено в рамках «Инициативы ИнФокус по вопросам неформальной экономики» (2006-07 гг.) и структуры «общий итог (2008-09 годы), охватив все четыре стратегических задачи. Интегрированные методы работы, применяемые совместно Секторами занятости и социальной защиты предоставляют всем подразделениям в штаб-квартире и на местах возможность определить приоритеты в работе и выделить ресурсы. Совместное совещание полевых структур/штаб-квартиры по вопросам планирования при участии представителей всех четырех технических секторов и специалистов полевых структур было проведено в декабре 2007 года, после проведения Межрегионального симпозиума по вопросам неформальной экономики. Оно предоставило возможность установить приоритеты и исследовать возможность получения эффекта синергии. В Программе и бюджете на 2010-11 годы Результат 1: «Большее число женщин и мужчин получают доступ к продуктивной занятости и достойному труду и к возможностям получения доходов» включает показатель, предназначенный для отслеживания «инициатив государственных в программных областях, которые облегчают переход неформальных видов деятельности в формальный сектор». Эти меры относятся к комплексным основам политики (диаграмма 7.1).

### Комплексные основы политики и диагностики применительно к задачам обеспечения достойного труда

492. В Декларации о социальной справедливости утверждается, что четыре стратегических задачи «неразрывно связаны между собой, взаимозависимы и взаимодополняемы». Сама концепция неформальности и платформа МОТ 2002 года предусматривают проведение междисциплинарного анализа и применение интегрированных и

<sup>20</sup> МБТ: *Резолюция и заключения о достойном труде и неформальной экономике*, op. cit., п. 36.

<sup>21</sup> МБТ: *Resource database on poverty, local development and decent work*, с материалами можно ознакомиться на <http://www.ilo.org/dyn/dwresources/dwbrowse.home>.

интерактивных процессов поддержки всех четырех основных компонентов Программа достойного труда. Успешный опыт стран демонстрирует, насколько важной является согласованность политики для облегчения перехода к формальной экономике.

493. Процесс взаимодействия между целями в сфере занятости и социальной защиты был обобщен следующим образом: «для оказания содействия достойному труду должна быть разработана комплексная и интегрированная стратегия, охватывающая целый ряд программных областей, которая устраняет негативные аспекты неформальности, сохраняя при этом потенциал неформальной экономики в плане создания значительного числа рабочих мест и получения доходов, и содействует предоставлению защиты и включению работников и экономических единиц в неформальной экономике в магистральную экономику».<sup>22</sup>

494. Опираясь на результаты аналитической и практической работы, МБТ превратило этот комплексный и интегрированный подход в основы политики и диагностики, что включает семь центральных областей действий, как это показано на диаграмме 7.1. Эти основы выполняют различные функции. Они используются в качестве *диагностического* средства для того, чтобы анализировать и контролировать процессы и определяющие факторы информализации/формализации в контексте данной страны; стимулировать всеобъемлющий диалог трехсторонних участников с целью оценки воздействия мер; и вступать в диалог с другими глобальными игроками и международными учреждениями, которые все чаще обращают свое внимание на неформальную экономику и продвигают свои собственные концепции.

**Диаграмма 7.1. Комплексные основы политики и диагностики**



<sup>22</sup> МБТ: GB.298/ESP/4, op. cit.

495. В основах также указываются многочисленные пути перехода к формальной экономике посредством углубления мер в каждой из программных областей (перечисленных в строках диаграммы 7.1). Они также показывают, что именно общее воздействие этих различных мер может создать способствующие/лишающие возможности условия перехода в формальный сектор экономики в данном контексте (согласованность между этими программными областями). В результате, можно более точно оценить совокупность инициатив и/или дестимулирующих мер, которые мотивируют поведение каждого из игроков, правительств, организаций работодателей и работников, а также работников и предпринимателей в неформальной экономике.<sup>23</sup> Эти основы служат конкретным примером применения принципа «согласованных, взаимосвязанных и взаимодополняющих задач».

### Сосредоточение усилий на экономике в конкретных программных областях

496. МБТ (технические подразделения и полевые структуры) оказывало поддержку осуществлению конкретных приоритетов стран и созданию базы знаний и инструментальных средств для вышеупомянутых программных областей. Соответствующие примеры приводятся в нижеследующих разделах.

497. Как показано в главе 3, работа в отношении неформальной экономики тесно связана с разработкой национальной политики в сфере занятости. Она является неотъемлемым компонентом взаимосвязи между ростом, занятостью и нищетой, а также анализа моделей роста и качества созданных рабочих мест. Повышение уровней производительности и доходов и улучшение условий труда, а также облегчение процесса их постепенного перехода к формальной занятости являются центральной целью программных мер на отраслевом и местном уровнях и на уровне целевых групп, и очередность этих мер определяется в национальной политике в сфере занятости и в национальных стратегиях сокращения масштабов бедности. Существуют многочисленные примеры того, как Программа развития инфраструктуры с интенсивной занятостью (ПРИИЗ), деятельность в интересах малых и микропредприятий и Программа социально ориентированного финансирования – особенно программы микрокредитования и микрострахования – способствуют совершенствованию деятельности, связанной с микропредприятиями и оказанию поддержки осуществлению перехода в формальный сектор.

498. В таблице 7.1 приводятся дополнительные примеры исследований, оказания поддержки в области политики и видов деятельности в сфере технического сотрудничества.

**Таблица 7.1. Некоторые примеры результатов деятельности МОТ в ключевых программных областях, направленные на решение проблем неформальной экономики\***

Программные области	Отдельные результаты, 2006-09 гг.
<b>Стратегии роста и создание качественных рабочих мест</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❑ Анализ уровней и характеристик неполной занятости, рабочей бедноты и уязвимости, условий труда и включение неформальной экономики в качестве приоритетной цели в стратегии сокращения масштабов бедности (ССБ) и в основы национальной политики в области занятости, как это рассматривается в главе 4</li> <li>❑ Углубленный и основанный на фактических данных страновой анализ воздействия мер и механизмов, связанных с неформальным сектором, со ссылкой на комплексные основы диагностики (например, в Аргентине, Бразилии, Чили, Индии и Мексике)</li> </ul>

<sup>23</sup> О чем свидетельствует их применение в обзорах отдельных стран.

Программные области	Отдельные результаты, 2006-09 гг.
<b>Нормативная база, обеспечение соблюдения международных трудовых норм и основных прав</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Содействие осуществлению основополагающих прав, в том числе на основе реализации проектов технического сотрудничества (ТС) в условиях неформальной экономики (например, применения принудительного и детского труда)</li> <li><input type="checkbox"/> Подготовительная работа к рассмотрению новой трудовой нормы о домашнем труде на МКТ 2010 года</li> <li><input type="checkbox"/> Обзор трудового права и положения малых и средних предприятий (МСП) (страновые доклады)</li> <li><input type="checkbox"/> Инновационные подходы в области инспекции труда в отношении работников неформального сектора и руководящие принципы для необъявленных работников</li> <li><input type="checkbox"/> Содействие продвижению Конвенции 150 как первого акта МОТ, в котором уделяется приоритетное внимание созданию потенциала и содержится призыв к министерствам решать проблемы работников неформальной экономики</li> </ul>
<b>Организация, представительство и социальный диалог</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Проект ЕС/МОТ по вопросам социального диалога для решения проблем неформальной экономики</li> <li><input type="checkbox"/> Сотрудничество с МКП в отношении глобального плана профсоюзных действий</li> </ul>
<b>Равенство: пол, этническая принадлежность, раса, каста, нетрудоспособность, возраст</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Женщины, гендерные факторы и неформальная экономика (обзор данных научных исследований и полевых программ)</li> <li><input type="checkbox"/> Программные исследования по надомным работникам и уличным торговцам</li> <li><input type="checkbox"/> Руководящие принципы по вопросам нетрудоспособности</li> <li><input type="checkbox"/> Ряд исследований по гендерной проблематике и неформальной экономике в различных странах и регионах</li> <li><input type="checkbox"/> Методология оказания поддержки ассоциациям неформальной экономики для разработки недискриминационных посланий по вопросам ВИЧ/СПИДа</li> </ul>
<b>Предпринимательство, навыки, финансы, управление, доступ к рынкам</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Обзор систем ученичества в неформальной экономике и возможность объединения усилий в рамках официальных стратегий повышения квалификации</li> <li><input type="checkbox"/> СИНДИКООП и программа кредитования кооперативов в странах Африки</li> <li><input type="checkbox"/> Программа развития кластеров микро- и малых предприятий</li> <li><input type="checkbox"/> Кампания в поддержку социально ориентированного маркетинга с целью повышения качества рабочих мест</li> <li><input type="checkbox"/> Местное экономическое развитие (МЭР)</li> <li><input type="checkbox"/> WEDGE (Развитие предпринимательства среди женщин и гендерное равенство)</li> <li><input type="checkbox"/> Связь между законодательством и ростом: планирование деятельности в области соблюдения трудового права и развития МСП</li> <li><input type="checkbox"/> TREE (Подготовка к реализации Программы расширения участия жителей сельских районов в экономике)</li> </ul>
<b>Социальное обеспечение, условия труда и безопасность и гигиена труда</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Стратегии расширения сферы охвата систем социального обеспечения (включая минимальный уровень социальной защиты); проекты ТС по реализации таких стратегий примерно в 30 странах на всех континентах</li> <li><input type="checkbox"/> Обзор последствий осуществления крупномасштабных программ оказания социальной помощи для Программы достойного труда</li> <li><input type="checkbox"/> Национальные системы распространения среди всех работников информации о безопасном применении химических веществ</li> </ul>
<b>Стратегии местного развития (сельских и городских районов)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Оказание поддержки со стороны МОТ правительственным стратегиям в области местного развития в целях охвата неформальной экономики</li> </ul>

\* Эти виды и итоги деятельности инициируются усилиями многочисленных подразделений в рамках МБТ, а в отдельных случаях – на основе сотрудничества и обмена опытом.

## Переход в формальный сектор: содействие применению комплексного и согласованного подхода

499. Комплексная стратегия, изображенная на диаграмме 7.1, проводилась Секторами занятости и социальной защиты<sup>24</sup> и применялась различными путями. К ним относились углубленные страновые обзоры и диалоги по вопросам разработки политики, деятельность по созданию потенциала для министерств труда и социальных партнеров и глобальные продукты, некоторые из которых описываются ниже.

500. **Основанные на фактических данных страновые обзоры** были предприняты с целью проанализировать движущие силы формального сектора с точки зрения общей и всеобъемлющей перспективы, оценивающей результаты экономической деятельности стран, и способность создавать качественные рабочие места; а также основы политики, применяемой в отношении неформальной экономики, для оценки воздействия деятельности учреждений по проведению политики на рынке труда. На основе результатов этих страновых обзоров были проведены последующие мероприятия. Например, в Бразилии, при поддержке Межамериканского банка развития, был начат проект в области технического сотрудничества с целью изучения различных подходов в отношении перехода в формальный сектор, повышения производительности и доступа к системам социальной защиты для трех различных целевых групп. Обмен данными исследований между странами способствует созданию столь необходимой и основанной на фактических данных платформы для диагностирования движущих сил формального сектора, а также мер, которые содействуют или препятствуют переходу в формальный сектор.

### Вставка 7.1

#### Аргентина – государственные меры борьбы с неформальной экономикой

Аргентина представляет собой яркий пример применения четко сформулированной стратегии, разработанной Министерством труда при поддержке МБТ. При помощи этой стратегии удалось сдержать дальнейшее развитие тенденций в направлении роста масштабов неформальной экономики вслед за экономическим кризисом 2001 года. В контексте динамичного роста занятости, показатель незарегистрированной оплачиваемой занятости снизился с 43% до 39% в период между 2004 и 2007 годами. Были извлечены следующие уроки: стратегия перехода в формальный сектор является краеугольным камнем стратегии в области занятости и трудовых отношений, проводимой Правительством и Министерством труда, а не отдельного проекта; было предусмотрено сдерживание роста масштабов неформальной экономики в качестве одного из главных приоритетов и вызовов; проводимая стратегия соответствовала основам государственной политики и содействовала созданию социальных партнёрств; и периодически контролировался и оценивался процесс осуществления этой стратегии. МОТ выступала в поддержку комплексной стратегии, сформулированной в Страновой программе достойного труда, которая включала принятие мер в шести областях: выдвижение на первый план вопросов занятости в стратегии роста; определение согласованных основ политики и нормативно-правовой базы; усиление инспекции труда и систем регулирования вопросов труда; содействие развитию образования и повышению степени информированности по вопросам перехода в формальный сектор; распространение сферы охвата систем социальной защиты на неформальную экономику; и оказание содействия социальным партнерам и созданию государственно-частных партнерств.

<sup>24</sup> Эти виды деятельности проводились Департаментом по вопросам политики обеспечения занятости (EMP/POLICY) в Секторе занятости и координационным центром в Секторе социальной защиты.

501. Были организованы **диалоги по вопросам разработки политики и обмен передовыми методами**. В Межрегиональном трехстороннем симпозиуме по вопросам неформальной экономики: обеспечение возможностей для перехода в формальный сектор (Женева, ноябрь 2007 г.) приняли участие эксперты и специалисты-практики в этой области, а также представители правительств и организаций работодателей и работников почти из 30 стран с целью обмена передовым опытом и данными об ответных мерах в области политики. На этом семинаре были рассмотрены передовые методы, которые способствуют переходу в формальный сектор, касающиеся, в частности, трудового законодательства, систем регулирования вопросов труда и инспекции труда; организации и представительства; нормативной базы; социального обеспечения; гендерного равенства; производительности и условий труда; и комплексных стратегий на местном уровне.<sup>25</sup> Симпозиум настоятельно призвал к изучению новой нормотворческой деятельности в отношении домашнего труда. Этому призыву последовало МБТ, и первое обсуждение этой проблемы будет проведено на МКТ 2010 года. Он также призвал МБТ усилить этот вид потенциала в целях обеспечения более широкого ознакомления трехсторонних участников с обзорами передовых методов. Это требование является одним из четко выраженных приоритетов для проведения последующих мероприятий.

502. В рамках двух региональных диалогов рассматривались вопросы неформального сектора. На Азиатском региональном форуме по вопросам занятости (Пекин, 2007 г.), организованном в качестве одного из последующих мероприятий по выполнению решений 14-го Азиатского регионального совещания в Пусане, обсуждалась тема: «Возврат к неформальной экономике» как один из четырех приоритетных вопросов в области политики.<sup>26</sup> В сентябре 2008 года, в сотрудничестве с Африканским союзом, МОТ организовала региональный *Рабочий семинар по вопросам неформальной экономики в Африке*.<sup>27</sup> В ходе других диалогов трехсторонних национальных участников обсуждались меры, способствующие переходу в формальный сектор – примером в этом отношении служат Аргентина, Бразилия и Венгрия. МОТ содействовала обмену опытом среди стран и регионов.

503. **Измерение и сбор данных** в соответствии с расширенным определением неформальной экономики 2002 года является еще одним направлением деятельности. Департамент статистики, которому поручено оказывать помощь государствам-членам в сборе, анализе и распространении статистических данных о неформальной экономике, разработал концепции новых принципов измерения и успешно апробировал их в ряде пилотных стран. Эти принципы были одобрены 17-й Международной конференцией статистиков труда (МКСТ) в 2003 году в качестве международного стандарта в области статистики. Впоследствии МБТ, в сотрудничестве с «Группой Дели»,<sup>28</sup> приступил к подготовке *Руководства по проведению обследований неформальной занятости и неформального сектора*, которое было завершено в апреле 2010 года. В Руководстве изложены международные руководящие принципы измерения неформальной занятости и неформального сектора, и оно окажет помощь странам в проведении обследований неформальной экономики и разработке гармонизированных показателей для осуществления мониторинга тенденций и формирования программных решений. В дополнение к этому, разрабатываются руководящие принципы в целях содействия включению вопросов в отношении социального обеспечения, условий труда, безопасности и

<sup>25</sup> МБТ: *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices*, op. cit.

<sup>26</sup> МБТ: *Rolling back informality*, Тематический доклад, осужденный на Азиатском региональном форуме по вопросам занятости: рост, занятость и достойный труд, Пекин, 13-15 августа 2007 г.

<sup>27</sup> МБТ: *The informal economy in Africa: Promoting transition to formality: Challenges and strategies* (Женева, 2009 г.).

<sup>28</sup> Группа экспертов и статистиков, занимающихся вопросами неформальной экономики.

гигиены труда и ВИЧ/СПИДа на рабочих местах в неформальной экономике в регулярные обследования домашних хозяйств.

504. Недавно между МБТ<sup>29</sup> и Сетью организаций «Женщины в неформальной экономике» (WIEGO) был согласован совместный проект по определению и анализу необработанных данных о неформальной экономике почти в 60 странах в целях обновления статистической публикации о женщинах и мужчинах в неформальной экономике.<sup>30</sup> Новые инициативы были также предприняты в некоторых африканских странах с целью оценки условий труда и занятости работников в неформальной экономике при помощи недавно разработанного инструментального средства для проведения обследований, в сотрудничестве с Европейским фондом по улучшению условий жизни и труда.

505. В апреле 2010 года было опубликовано **Комплексное руководство по инвентаризации и оценки ресурсов**, в том числе концептуальные записки и инструментальные средства, способствующие переходу в формальный сектор, с целью обеспечения всеобъемлющего подхода и новейших знаний по ключевым программным вопросам.<sup>31</sup> Руководство также предназначено для того, чтобы помочь ориентироваться в многочисленных технических и специальных инструментальных средствах МОТ. В 2004 году была создана база данных, включающая более 300 введенных элементов данных, в целях систематизации самых последних и соответствующих публикаций о стратегических задачах Программы достойного труда.<sup>32</sup> Проводится совместная работа с участием нескольких технических подразделений с целью разработки руководящих принципов в области инспекции труда и регулирования вопросов труда для борьбы с необъявленным трудом.<sup>33</sup>

506. Активно ведется **диалог** и организуются **партнерства с региональными и международными учреждениями** с целью сопоставления идей и концепций,<sup>34</sup> оценки новой информации и проведения анализа.

507. МБТ участвовало, совместно с Европейским союзом и Африканским союзом, в организации национальных и региональных диалогов по вопросам неформальной экономики. Оно также сотрудничало с Центром ОЭСР по вопросам развития в проведении нового исследования в отношении неформального сектора.<sup>35</sup> Оно также принимало активное участие в работе Сети по сокращению масштабов бедности (POVNET) Комитета ОЭСР по оказанию помощи в целях развития (КПР) для определения программных принципов и основных руководящих указаний в отношении оказания содействия обеспечению роста в интересах бедных слоев населения посредством занятости

---

<sup>29</sup> Совместная инициатива Департамента по вопросам политики в сфере занятости, Департамента статистики и отдельных полевых подразделений.

<sup>30</sup> МБТ: *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (Женева, МБТ, 2002 г.).

<sup>31</sup> Можно ознакомиться на [www.ilo.org/emppolicy/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/emppolicy/lang--en/index.htm).

<sup>32</sup> Можно ознакомиться на [www.ilo.org/integration/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/integration/lang--en/index.htm). and [www.ilo.org/emppolicy/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/emppolicy/lang--en/index.htm).

<sup>33</sup> Можно ознакомиться на [www.ilo.org/labadmin/what/events/lang--en/docName--WCMS\\_112341/index.htm](http://www.ilo.org/labadmin/what/events/lang--en/docName--WCMS_112341/index.htm).

<sup>34</sup> См., например, D. Kucera and L. Roncolato: "Informal employment: Two contested policy issues", в *Международном обзоре труда* (Женева, МБТ), т. 147, декабрь 2008 г., стр. 321-348; и некоторые результаты исследований Всемирного банка в следующих публикациях: N. Loayza, A.M. Oviedo and L. Serven: *The impact of regulation on growth and informality: Cross-country evidence* (Вашингтон, округ Колумбия, Всемирный банк, 2005 г.); N. Loayza and J. Rigolini: *Informality trends and cycles*, World Bank Policy Research Working Paper Series 4078 (Вашингтон, округ Колумбия, Всемирный банк, 2006 г.); и W. Maloney: *Informality revisited*, World Bank Policy Research Working Paper Series 2965 (Вашингтон, округ Колумбия, Всемирный банк, 2003 г.).

<sup>35</sup> ОЭСР: *Is informal normal?: Towards more and better jobs in developing countries* (Париж, 2009 г.).

и социальной защиты.<sup>36</sup> МОТ и ВТО совместно провели и опубликовали научно-исследовательскую работу по вопросам торговли и неформального сектора.<sup>37</sup>

508. Наиболее заслуживающим внимания явилось участие МОТ в работе Комиссии по расширению прав и возможностей бедных слоев населения<sup>38</sup> в течение периода с 2006 по 2008 годы. Комиссия, состоящая из независимых экспертов высокого уровня, включая бывших глав государств и правительств и руководителей международных организаций, а также представителей частного сектора, сосредоточила свои усилия на вопросе существующей нормативной базы в отношении неформальной экономики. МБТ выдвинуло на первый план вопросы занятости и труда в рекомендациях Комиссии, которые нашли широкий отклик в системе Организации Объединенных Наций. Комиссия рекомендовала исследовать адекватность нормативной базы на местах с целью усиления ее наделяющей полномочиями роли для тех, кто работает в неформальной экономике. Она также рекомендовала разработку и эффективное применение минимального набора прав, который охватывает Декларацию МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда и выходит за ее пределы.

509. Комитет ООН высокого уровня по программам разрабатывает в рамках проекта «Единство действий ООН» общую концепцию минимального уровня социальной защиты, который был первоначально введен в контексте работы Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации. МОТ и ВОЗ, при поддержке ДЭСВ ООН и ЮНИСЕФ, возглавляют усилия посредством создания союза международных учреждений и доноров, чтобы страны имели возможность планировать и осуществлять программы устойчивых социальных платежей на основе концепции минимального уровня социальной защиты.

510. **Антикризисные меры и последующие мероприятия по реализации Глобального пакта о рабочих местах** на уровне стран включают оценку воздействия на неформальную экономику и поддерживают использование целевых программ занятости и стратегий безвозмездных социальных выплат в программах восстановления экономики.

## Возможные направления дальнейших действий

511. В настоящем обзоре обращается внимание на многочисленные программные вопросы и инициативы, связанные с решением проблемы неформального сектора и оказания содействия обеспечению достойного труда для большей части рабочей силы. Ниже указываются некоторые предлагаемые направления дальнейших действий.

### Для государств-членов

512. Вопрос о переходе в формальный сектор вновь возникает в качестве приоритетного вопроса в программах обеспечения роста и занятости и в качестве основанного на осуществлении прав подхода к развитию и справедливой глобализации. С учетом разнообразия условий, по-прежнему важное значение имеют научные исследования в целях более глубокого понимания основ неформального сектора. Необходимо

---

<sup>36</sup> ОЭСР: *Promoting pro-poor growth: Employment and social protection* (Париж, 2009 г.).

<sup>37</sup> М. Bacchetta, Е. Erust, J. Bustamante: *Globalization and informal jobs in developing countries* (Женева, МОТ-ВТО, 2009 г.).

<sup>38</sup> Комиссия по расширению прав и возможностей бедных слоев населения была создана в 2006 г. и завершила свою работу в 2008 г. См. CLEP-UNDP: *Making the law work for everyone*, Vol. 1, Final Report of the Commission, and Vol. 2, Технические доклады, представленные пятью рабочими группами (Нью-Йорк, 2008 г.).



вырабатывать и анализировать достоверные данные и показатели на основе сопоставимых определений и включать их в национальные системы мониторинга занятости, условий труда и социальной защиты. Меры по стимулированию развития формального сектора должны играть заметную роль в национальной политике в сфере занятости, стратегиях социальной защиты, программах обеспечения гендерного равенства и мероприятиях, сохраняющих стабильность рабочих мест и улучшающих условия труда. Одним из четко выраженных приоритетов является усиление организационных структур и представительства работников и предпринимателей в неформальной экономике.

513. Существует необходимость в комплексном подходе к программным инициативам, которые могут обеспечить надлежащие стимулы всем партнерам для перехода в формальный сектор и содействовать согласованности и интеграции политики и стратегической интеграции.

514. Переход в формальный сектор является долгосрочной целью, для достижения которой необходимы устойчивая политическая направленность, ресурсы и широкие партнерские отношения внутри стран, а за их пределами – в рамках международного сообщества.

#### Для МБТ

515. Работа МБТ сосредоточена на осуществлении исследовательской программы, разработке стратегии сбора статистических данных и создании площадки для трехстороннего диалога и укреплении потенциала для перехода в формальный сектор. Были определены два пробела и приоритета для будущей деятельности: мощная стратегия мобилизации ресурсов и механизм эффективного управления, который может передавать и контролировать воздействие всеобъемлющей и комплексной основы для принятия мер.

516. Ограниченные объемы ресурсов (людских и финансовых) оказались главными препятствиями на пути претворения в жизнь призыва, прозвучавшего на МКТ 2002 года в отношении разработки хорошо обеспеченной ресурсами обзорной программы. Эти проанализированные виды деятельности были осуществлены посредством совместного использования ресурсов из регулярного бюджета, – людских и финансовых – выделенных на достижение других результатов программы и бюджета в рамках каждого подразделения.<sup>39</sup> Одним из четко выраженных приоритетов, по-видимому, являются мобилизация внебюджетных ресурсов и создание международных партнерств.

517. При условии наличия достаточных ресурсов и усовершенствованной системы управления и представления отчетности с целью поддержания на соответствующем уровне согласованной и всеобъемлющей концепции, приоритетные виды деятельности могли бы включать:

- **Расширение и углубление исследований и развитие базы знаний**, в частности, на основе страновых исследований, анализирующих тенденции и воздействие мер; осуществляющих мониторинг воздействия кризиса на конкретные секторы и целевые группы; и исследующих взаимодействие нормативной базы и неформального сектора. Поддержание и усиление видов взаимодействия за пределами исследовательских сетей, занимающихся вопросами неформальной экономики, имеют особенно важное значение для оказания влияния на дебаты о политических программах.

---

<sup>39</sup> Например, ни одна программа и ни одно подразделение не могут позволить себе установить специально предназначенное и эксклюзивное рабочее время работы персонала.

- **Усиление диалога и укрепление партнерств с целью согласования политики** с внешними партнерами, активно участвующими в решении проблем неформальной экономики, включая Всемирный банк, ОЭСР, ЕС, ПРООН, ЮНКТАД, ФАО, ВТО и региональные организации, проводящие исследования и практические мероприятия.
- **Активизация усилий по сбору статистических данных**, согласованию показателей и стимулированию процесса их интеграции в национальные системы мониторинга.
- **Расширение поддержки осуществлению страновых программ достойного труда** для реализации целей, установленных в Основах стратегической политики МОТ на 2010-15 годы (Результат 1, показатель 6 и другие соответствующие показатели) и предоставления постоянных возможностей для обмена информацией о передовых методах.
- **Реализация систематических инициатив по созданию потенциала** для трехсторонних участников на страновом, региональном и международном уровнях, и с каждой из Групп работников и работодателей с целью проведения анализа подходов, способствующих переходу в формальный сектор. Это могло бы включать разработку нового учебного курса для Туринского центра.

## Глава 8

---

### Заключение и возможное направление дальнейших действий для Организации

518. В предыдущих главах была предпринята попытка проанализировать роль МОТ в контексте вызовов XXI века в отношении социальной справедливости, справедливой глобализации и достойного труда, прежде всего, с точки зрения достижения стратегической цели в сфере занятости. В соответствии с Декларацией о социальной справедливости, были определены три области в сфере управления и создания потенциала: совершенствование многосторонних партнерств и диалога для более эффективного глобального управления вопросами занятости; оптимизация процесса разработки, осуществления и координации политики в сфере занятости на национальном уровне, и роль МБТ в обеспечении эффективности и результативности всех инструментальных средств для оказания поддержки созданию рабочих мест и достижению целей достойного труда государств-членов.

519. Эта заключительная глава не является кратким обзором того, что было рассмотрено в предшествующих главах настоящего доклада; это, скорее, изложение сущности важнейших проблем – попытка предложить на рассмотрение восемь ключевых вопросов для обсуждения в отношении разработки возможной стратегии, определяющей, каким образом МБТ и трехсторонние участники могли бы совместно подойти к реализации данной цели, обеспечивая практическое выполнение в полном объеме обязательств по Декларации о социальной справедливости в процессе осуществления стратегической задачи МОТ в сфере занятости. Стратегия предполагает не только видение проблемы, но также установление приоритетов, и предлагаемые для обсуждения вопросы преследуют ту же цель. В этой связи, доклад завершается подтверждением не наличия сильных сторон, а основных недостатков и вопросов, касающихся общей программной деятельности по расширению занятости; в отличие от предыдущих глав, акцент уже не делается на проведении различия между вызовами, стоящими перед МБТ и перед государствами-членами; сейчас мы переходим к рассмотрению вызовов для всей Организации.

- i) *Содействие осуществлению Глобального пакта о рабочих местах на международном и национальном уровнях:* Глобальный пакт о рабочих местах является главной движущей силой реализации принципов Декларации о социальной справедливости в контексте экономического кризиса 2008 года и его непосредственных последствий. Опыт показывает, что рынки труда восстанавливаются после кризиса со значительным отставанием во времени. Риск медленного восстановления, несомненно, усиливается масштабами нынешнего кризиса и тем опустошением, которое он произвел на рынках труда во всем мире. Одной из основных задач Глобального пакта о рабочих местах является поиск решений по сокращению отставания во времени процесса восстановления рынков труда. Однако его значение выходит далеко за пределы насущной необходимости антикризисных мер. Экономическое восстановление не должно означать возврат к прежнему уровню деловой активности. Действительно, глобальные экономические и

социальные диспропорции, ассоциируемые с бизнесом в обычном понимании, явились, в первую очередь, одним из основополагающих факторов в развязывании кризиса. Таким образом, Глобальный пакт о рабочих местах является возможностью возродить в расчете на долгосрочную перспективу вновь обретенную направленность усилий по выдвиганию на первый план вопросов занятости и социальной защиты в макроэкономической политике, необходимость которой помог выявить кризис.

- ii) *Оказание содействия и поддержки применению связанных с занятостью международных норм:* Декларация о социальной справедливости определяет Конвенцию 122 в качестве важного инструмента гармонизации взглядов трехсторонних участников на важность вопроса о количестве и качестве рабочих мест. В докладе отмечается, что Конвенция 122, представляя собой подлинную основу, дополняется целым рядом нормативных актов, имеющих отношение к занятости. Для МБТ и трехсторонних участников Организации существует необходимость в оказании содействия ратификации всех связанных с занятостью норм. Но Организация должна идти дальше – переходя от ратификации, достижения в политической области, к осуществлению, т.е. практической деятельности.
- iii) *Использование основ в области политики, оценка их воздействия и усиление процессов обзора политики в сфере занятости:* Глобальная программа занятости является всеобъемлющей хартией принципов, которые имеют важное значение для оказания содействия развитию занятости. Административный совет привержен Глобальной программе занятости с 2003 года, и она широко обсуждалась в рамках Комитета ЗСП. Но существуют три главных недостатка, и их устранение требует совместного участия МБТ и трехсторонних участников: во-первых, Глобальная программа занятости недостаточно широко упоминается на национальном уровне, например, в процессе разработки национальных мер в сфере занятости; во-вторых, необходимо далее расширить, по согласованию с Организацией, диапазон разумных руководящих указаний, которые в ней даются. Общие указания – это одно, а конкретные руководящие принципы для стран, находящихся на различных уровнях экономического развития, это – другое дело, и таковые отсутствуют. Аналогичным образом, существует необходимость систематически включать цели в области развития занятости (как количественные, так и качественные) в национальную политику и национальные планы развития. Третий недостаток – это отсутствие динамичного процесса обзора мер в сфере занятости, в том числе на основе экспертных оценок независимыми экспертами. Другие международные организации имеют различные модели систематического обзора мер в соответствии с их основным мандатом. Что касается занятости, то богатые страны используют такие модели, либо в рамках процесса ОЭСР, либо процесса ЕС в области проведения независимой технической экспертизы. Таких инструментальных средств не существует в развивающихся странах, но они должны быть разработаны при поддержке Глобальной программы занятости и при участии Организации как хранителя этих инструментальных средств.
- iv) *Создание потенциала трехсторонних участников:* Трехсторонние участники МОТ должны рассматривать экономические показатели результатов деятельности в сфере занятости. По опыту МБТ, для этого зачастую потребуется профессиональная подготовка. В настоящем докладе подробно разъясняется, что основные макроэкономические переменные влияют на мандат МОТ и ее способность выполнять этот мандат. Таким образом, компетентность в этих вопросах имеет основополагающее значение. Трехсторонние участники должны уметь оценивать, например, в контексте текущего кризиса, качество (с точки зрения занятости) предлагаемых стимулирующих инструментов фискальной политики. Эта необходимость, вне зависимости от нынешнего кризиса, разъясняется в

Филадельфийской декларации 1944 года: она вновь подчеркивается в Декларации о социальной справедливости. Итак, с чего начать? Совершенно отсутствует информация о рынках труда, на основе которой необходимо разрабатывать и оценивать меры. Краеугольным камнем деятельности МБТ является создание институционального потенциала стран в отношении сбора, анализа и распространения информации о рынках труда. Однако эта деятельность отстает от кривой спроса. Обучение методам анализа результатов, а также тому, что необходимо извлекать из них с точки зрения политики, по-прежнему является проблемой, которая решается неадекватно. Нельзя подключаться к реализации программных концепций без информации о том, как это делать.

- v) *Оценка воздействия:* Каких положительных результатов добились МБТ и трехсторонние участники в различных программах, методических рекомендациях и других мероприятиях? Ответ является довольно неоднозначным. МБТ может и должно усовершенствовать методы мониторинга результатов проводимых им мероприятий. Легче определять количественно результаты осуществления демонстрационных проектов в области технического сотрудничества, например, устанавливать, «сколько рабочих мест было создано», «какой была ставка заработной платы» и «каким был гендерный состав проекта». А в чем заключался основной вклад МОТ в разработку и осуществление политики? Был ли этот вклад принят? Изменились ли приоритеты правительств? Действовали ли они в соответствии с рекомендациями МОТ? А самое важное, осуществлялись ли последующие альтернативные варианты в области? А как обстоит дело с инициативами в отношении создания потенциала, в которых мы так часто участвуем? Был ли действительно создан такой потенциал? Как (и где) этот потенциал использовался? У МБТ и у трехсторонних участников сложилось четко выраженное мнение, что оценка воздействия является основным вопросом, над которым необходимо работать как МБТ, так и трехсторонним участникам. В том, что делает МОТ, результаты зачастую не поддаются измерению. При этом, существующие приоритеты заключаются в том, чтобы усовершенствовать эффективные средства диагностики результатов в сфере занятости, связанные с реализацией страновых программ достойного труда, включая уточнение показателей, установление базовых уровней, а также углубить понимание причинно-следственных связей процесса взаимодействия.
- vi) *Сохранение и расширение базы технических знаний и опыта МБТ по вопросам занятости:* В ряде областей была выявлена необходимость в укреплении кадрового резерва перспективных сотрудников. Одной из таких областей являются высококачественные технические знания в сфере разработки политики обеспечения занятости – необходимое предварительное условие для придания приоритетного характера вопросам занятости в рамках более широкой экономической политики, особенно, с учетом того, что мы наблюдаем в сфере конкуренции: обострение конкуренции среди партнеров по реализации проектов в целях развития в отношении предоставления своих собственных технических знаний и опыта; растущее влияние международных финансовых учреждений на финансовые и плановые органы; и нестабильность политических учреждений стран и вытекающие из этого потребности в экспертных заключениях по вопросам труда. Также существует необходимость в более тщательном ознакомлении с портфелем мер, которые МОТ может предложить в отношении общей политики в сфере занятости, а также в таких конкретных областях, как анализ политики на рынке труда, службы занятости, неформальный сектор, меры по повышению квалификации и «зеленые» рабочие места. Знания и опыт в таких областях являются либо недостаточными, либо фрагментарными.

- vii) *Каким образом мы сможем достигнуть большей согласованности в области политики, как внутри стран, так и между ними?* Существует два вида «согласованности». Первый вид согласованности – это согласованность усилий между странами. Организация добилась поразительных успехов в том, чтобы убедить в важности реализации концепции достойного труда учреждения многосторонней системы на глобальном и региональном уровнях. Это постепенно находит отражение в подходах учреждений, для которых обеспечение достойного труда не является главной целью их мандата, для демонстрации того, как их мандаты могут действительно способствовать решению проблемы достойного труда. Рассмотрение второго вида согласованности предполагает повторное обращение к первому виду: МБТ и трехсторонние участники должны все чаще вспоминать о том, как министерства экономического блока на национальном уровне влияют на успех или неудачу в реализации основного мандата МОТ. Более тесная координация деятельности министерств в отношении обеспечения занятости является той целью, к которой МБТ и трехсторонние участники должны, в конечном итоге, стремиться. Согласованность усилий внутри стран? Это входит в мандат, предоставленный МБТ и Организации Декларацией о социальной справедливости. Продолжается процесс аналитического обзора, основанный именно на том, как сделать стратегические задачи «всеобъемлющими, неотделимыми и взаимодополняемыми», но два заключения являются очевидными: проводится значительный объем координированной концептуальной и практической деятельности, как это документально подтверждено в настоящем докладе – но существуют важные возможности и поле деятельности для усиления этой интеграции.
- viii) *Каким образом усовершенствовать базу знаний?* МБТ мало что может предложить помимо знаний и опыта своих сотрудников. Как показывают публикации МОТ, мы живем в мире, где объем информации, которая может быть преобразована в знания, растет в геометрической прогрессии. Если «производственная линия» МБТ выпускает продукты знаний, то тогда вполне очевидно, что Организации следует уделять особое внимание качеству технических знаний, имеющих у МБТ, а также их максимально продуктивному использованию. Сначала давайте признаем наличие позитивных итогов работы: МОТ разработала концепцию неформальной экономики; МОТ является координационным центром по обмену информацией о детском и принудительном труде; МОТ разработала и определила количественно понятие рабочей бедноты; международные финансовые учреждения опираются на данные МОТ в своей оценке глобальных тенденций в сфере занятости. Образование системы международных трудовых норм, возможно, является той работой, благодаря которой мы лучше всего известны, хотя в настоящем докладе четко указывается, что намного больше еще предстоит узнать. Проблема для МБТ – это не недостаточный объем интеллектуальных ресурсов работающих сотрудников; это – недостаточное количество работающих сотрудников. Конечно, это – связывающее ограничение и, возможно, неустранимое. Сектор занятости внедрил систему научно-исследовательских тем и групп, что является одним из осуществляемых на практике видов «неразрывно связанной, взаимозависимой и взаимодополняемой деятельности»: группы исследователей из подразделений МБТ занимались изучением многих тем, рассмотренных в настоящем докладе, и было сочтено, что накопление знаний было четко выраженным ценным вкладом. Обзор научно-исследовательского потенциала, проведенный с целью подготовки настоящего доклада, указывает на наличие существенных пробелов в базе знаний, которые необходимо заполнить, как это подчеркивается в тематических главах и в Приложении III.

# Приложение I

---

## **Акты, принятые Международной конференцией труда и имеющие непосредственное отношение к деятельности по выполнению стратегической задачи обеспечения занятости**

### **I. Экономическая политика в отношении расширения рынка и повышения спроса на рабочую силу**

- ❑ Конвенция 1964 года о политике в области занятости (122) и Рекомендация 1964 года о политике в области занятости (122).
- ❑ Рекомендация 1984 года о политике в области занятости (дополнительные положения) (169).
- ❑ Конвенция 1988 года о содействии занятости и защите от безработицы (168) и Рекомендация 1988 года о содействии занятости и защите от безработицы (176).

### **II. Профессиональные навыки, технология и возможности трудоустройства**

- ❑ Конвенция 1975 года о развитии людских ресурсов (142) и Рекомендация 2004 года о развитии людских ресурсов (195).
- ❑ Рекомендация 1955 года о переквалификации инвалидов (99); Конвенция 1983 года о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов (159) и Рекомендация 1983 года о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов (168).
- ❑ Свод практических правил МОТ по управлению нетрудоспособностью на рабочих местах, 2002 г.
- ❑ Конвенция 1948 года об организации службы занятости (88) и Рекомендация 1948 года об организации службы занятости (83).
- ❑ Конвенция 1997 года о частных агентствах занятости (181).

### **III. Политика на рынке труда**

- ❑ Нормы в отношении политики обеспечения занятости, включая профессиональную реабилитацию и гарантию занятости (перечислены выше).
- ❑ Нормы в отношении обеспечения доступа на рынок труда для групп, традиционно подвергающихся дискриминации:
  - Конвенция 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (111) и Рекомендация 1958 года о дискриминации в области труда и занятости (111);

- Рекомендация 1980 года о пожилых трудящихся (162);<sup>1</sup>
- Рекомендация 1970 года о специальных программах для молодежи (136);<sup>1</sup>
- Конвенция 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (169) и Рекомендация 1957 года о коренном и другом населении, ведущем племенной образ жизни (104);
- Свод практических правил МОТ по вопросу «ВИЧ/СПИД и сфера труда», 2001 г.;
- Нормы в отношении равного вознаграждения:
  - Конвенция 1951 года о равном вознаграждении (100) и Рекомендация 1951 года о равном вознаграждении (90).
- Акты, касающиеся миграционной политики:
  - Конвенция (пересмотренная) 1949 года о трудящихся-мигрантах (97) и Рекомендация (пересмотренная) 1949 года о трудящихся-мигрантах (86);
  - Конвенция 1975 года о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения) (143);
  - Рекомендация 1975 года о трудящихся-мигрантах (151).

#### IV. Развитие предприятий и кооперативов

- Рекомендация 1998 года о создании рабочих мест на малых и средних предприятиях (189).
- Рекомендация 2002 года о содействии развитию кооперативов (193).

#### V. Совершенствование управления

- Акты, связанные с созданием учреждений по оказанию содействия расширению возможностей трудоустройства, включают:
  - Конвенцию 1948 года об организации службы занятости (88)<sup>2</sup> и Рекомендацию 1948 года об организации службы занятости (83);<sup>2</sup>
  - Конвенцию 1997 года о частных агентствах занятости (181) и Рекомендацию 1997 года о частных агентствах занятости (188).
- Акты, содержащие руководящие указания по вопросам управления в отношении многонациональных корпораций и их воздействия на экономическое и социальное развитие, включают:
  - Трехстороннюю декларацию принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики, 1977 г. (с внесенными поправками 2000 г.).

#### VI. Основу всех пяти областей составляют акты, содержащиеся в Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда и механизме ее реализации

- Конвенция 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87).
- Конвенция 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (98).

---

<sup>1</sup> Административный совет предоставил акту временный статус.

<sup>2</sup> Административный совет предоставил акту временный статус.



- ❑ Конвенция 1930 года о принудительном труде (29).
- ❑ Конвенция 1957 года об упразднении принудительного труда (105).
- ❑ Конвенция 1973 года о минимальном возрасте (138).
- ❑ Конвенция 1999 года о наихудших формах детского труда (182).
- ❑ Конвенция 1951 года о равном вознаграждении (100).
- ❑ Конвенция 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (111).

## Приложение II

### Распределение видов деятельности МБТ по вопросам занятости

	Посты категорий С/Д*	
	Итого по Программе или МБТ	Всего по департаментам и региональным бюро
<b>Сектор занятости (EMP)</b>		<b>2</b>
<i>Департаменты</i>		
Департамент экономического анализа и анализа рынков труда (EMP/ALP)	1	13
Экономический анализ и исследования (EMP/ANALYSIS)	5	
Тенденции в сфере занятости (EMP/TRENDS)	7	
Департамент по вопросам политики обеспечения занятости (EMP/POLICY)	2	12
Страновая политика в сфере занятости (CEPOL)	7	
Инвестиции в интенсивное развитие занятости (EMP/INVEST)	3	
Департамент по вопросам создания рабочих мест и развития предприятий (EMP/ENTERPRISE)	3	18
Расширение занятости посредством развития малых предприятий (EMP/SEED)	6	
Кооперативы (EMP/COOP)	3	
Многонациональные предприятия (EMP/MULTI)	4	
Местное экономическое развитие (LED)	1	
Программа создания «зеленых» рабочих мест	1	
Департамент по вопросам профессиональной квалификации и созданию возможностей трудоустройства (EMP/SKILLS)	7	11
Включает подразделение по вопросам нетрудоспособности	2	
Службы занятости	2	
<i>Программы</i>		<b>7</b>
Программа осуществления антикризисных мер и восстановления экономики	3	
Программа социально ориентированного финансирования	2	
Программа занятости молодежи	2	
<b>Итого в Секторе занятости штаб-квартиры</b>		<b>63</b>
<b>Регионы**</b>		
Региональное бюро для Африки (Аддис-Абеба)	1	16
Аддис-Абеба (бывшее субрегиональное отделение)	3	

Посты категорий С/Д*		
	Итого по Программе или МБТ	Всего по департаментам и региональным бюро
Каир (Северная Африка)	3	
Дакар (Западная Африка)	3	
Хараре (Зимбабве)	2	
Претория (Южная и Восточная Африка)	2	
Яунде (Центральная Африка)	2	
Региональное бюро для Латинской Америки и стран Карибского бассейна		15
Бразилиа (Бразилия)	1	
Буэнос-Айрес (Аргентина)	1	
Лима (страны Андской группы)	2	
Мехико (Мексика и Куба)	1	
Монтевидео (МОТ-СИНТЕРФОР)	2	
Порт-оф-Спейн (страны Карибского бассейна)	3	
Сан-Хосе (Центральная Америка, Панама и Доминиканская Республика)	2	
Сантьяго (Чили, Парагвай и Уругвай)	3	
Региональное бюро для Арабских государств (Бейрут)	3	3
Региональное бюро для Азии и Тихоокеанского региона (Бангкок)	3	14
Бангкок (Восточная Азия, Юго-Восточная Азия и Океания)	5	
Пекин (Китай и Монголия)	1	
Джакарта (Индонезия и Тимор-Лешти)	1	
Нью-Дели (Южная Азия)	4	
Региональное бюро для Европы и Центральной Азии (Женева)		2
Будапешт (Центральная и Восточная Европа)	1	
Москва (Восточная Европа и Центральная Азия)	1	
<b>Итого в регионах</b>		<b>50</b>
<b>Итого в штаб-квартире и полевых структурах</b>		<b>113</b>
<b>Другие подразделения штаб-квартиры</b>		<b>9</b>
Примерно 154 месяца работы по оказанию содействия расширению возможностей трудоустройства из подразделений в других секторах штаб-квартиры, что эквивалентно 6,4 поста в течение двухлетия.***		
<b>Всего посты в штаб-квартире и полевых структурах плюс эквиваленты в месяцах работы из других подразделений штаб-квартиры</b>		<b>122</b>
* Посты экспертов по вопросам занятости, финансируемые из регулярного бюджета, от уровня сотрудников категории специалистов до уровня директоров, по состоянию на конец 2009 года. ** Перечисленные полевые подразделения и страны, которые имеют, как минимум, одного специалиста по вопросам занятости за счет средств из регулярного бюджета, по состоянию на конец 2009 года. *** Оценки, основанные на информации, которая получена от подразделений вне Сектора занятости, о количестве рабочего времени персонала (измеряемого в месяцах работы), посвященного выполнению стратегической задачи МОТ по обеспечению занятости, в деятельности, осуществляемой в штаб-квартире и полевых структурах в течение двухлетия 2008-09 годов. Три из этих постов находятся в Департаменте по вопросам статистики.		

## Приложение III

---

### Полученные данные по сквозным вопросам

Во Введении к настоящему докладу отмечалось, что процесс подготовки настоящего доклада включал проведение целого ряда углубленных обзоров в областях, соответствующих стратегическим направлениям Декларации 2008 года: 1) потребности и приоритеты трехсторонних участников; 2) координация усилий полевых подразделений и штаб-квартиры и совместное получение результатов; 3) неразрывно связанный, взаимозависимый и взаимодополняемый характер стратегических задач; 4) уроки, извлеченные из оценки воздействия; и 5) исследования по вопросам занятости. Этим областям была дана непосредственная оценка в «аналитических авторских комментариях», подготовленных по 14 темам и программам по вопросам занятости и по пяти региональным отделениям (см. диаграмму во Введении). В этом разделе описываются основные заключения и пробелы, обнаруженные в этих пяти областях.

### Более глубокое понимание потребностей трехсторонних участников с учетом их различных реальностей

#### Сфера охвата и метод исследования

МБТ провело независимый обзор 36 страновых программ достойного труда и замечаний, высказанных в рамках внутреннего процесса оценки качества; разделов, касающихся вопросов занятости в докладах о работе пяти последних региональных совещаний; трех недавних технических докладов Международной конференции труда, документов, подготовленных для Комитета по вопросам занятости и социальной политики (Комитета ЗСП) Административного совета за последние три года; тематических самооценок соответствующими руководителями подразделений; и бесед с официальными должностными лицами.

#### Извлеченные уроки и пробелы

Установление приоритетов в деятельности по вопросам занятости является сложным процедурой поддержания баланса в процессе реагирования: на потребности стран, выявленные в рамках осуществления страновых программ достойного труда; региональные приоритеты, согласованные на периодически проводимых региональных совещаниях; и глобальные приоритеты, определяемые на Международной конференции труда и Административном совете. Этот процесс также оказывается «упреждающим» в определении возникающих тенденций и новых вызовов и принятии ответных мер на основе новейших исследований современных рекомендаций по выработке политики. «Программа работы» МБТ является сосредоточением того, что было согласовано Организацией на всех уровнях и в контексте программы и бюджета и Основ стратегического планирования. Потребности трехсторонних участников выражаются на всех этих различных форумах, что усложняет для МБТ процесс установления очередности его ответных мер.

В связи с этой сложностью возникает вопрос согласования потребностей и приоритетов. Из проанализированных страновых программ достойного труда, в 72% программ занятость молодежи определена в качестве одного из приоритетов, затем следуют повышение квалификации и развитие предпринимательства (по 64%) и национальное планирование занятости (55%). В заключениях региональных совещаний чаще всего определяются аналогичные приоритеты, отражающие те озабоченности, которые разделяют страны в своих регионах. Хотя Глобальная программа занятости являлась предметом многочисленных обсуждений в рамках Комитета ЗСП, на нее делалось очень мало ссылок в страновых программах достойного труда. Этот вывод требует уточнения, поскольку весьма часто речь заходит о составных частях Глобальной программы занятости. Но это означает, что разработка более специализированного набора руководящих принципов для стран, находящихся на различных уровнях развития, может быть одним из направлений дальнейших действий с целью превращения Программы в действительно оперативную основу, которая содействует осуществлению комплексной и согласованной программы обеспечения занятости.

Кроме того, полезно оценить степень, в которой спрос базируется на имеющейся информации, т.е. основывается на данных достоверной оценки, и в какой степени он является эффективным, имея при этом в виду, что он опирается на всеобъемлющее обязательство действовать в соответствии с программными рекомендациями и на соответствующий потенциал.

Первостепенное значение имеют устойчивые связи и контакты между МБТ и Организацией на национальном уровне. Знание о том, что МБТ учитывает в своей деятельности потребности трехсторонних участников и их способность осуществлять проекты, а также информация о том, что было уже апробировано, о политической ситуации и о контексте как для сообщества доноров, так и для организаций системы – все это поможет как МБТ, так и трехсторонним участникам оценить качество потребностей и возможность их удовлетворения.

Кроме того, как указывается в различных разделах доклада, отсутствие адекватной информации о рынках труда, в принципе, затрудняет понимание реальностей и потребностей трехсторонних участников.

## Оценка эффективности оказания услуг и координации усилий между штаб-квартирой и полевыми подразделениями

### Методология и сфера охвата

В течение третьего квартала 2009 года независимыми консультантами было проведено обследование на основе использования сети Интернет с целью оценки эффективности координации усилий между штаб-квартирой и полевыми подразделениями. В нем участвовал 101 специалист из сектора занятости, которые работают как в штаб-квартире, так и в полевых структурах, причем доля ответивших при обследовании составила 50%. Это обследование дополнило более масштабное мероприятие по сбору данных, в котором использовался полуструктурированный вопросник для проведения собеседований лицом к лицу и интервью с помощью программы Skype, при участии ключевых сотрудников из штаб-квартиры и полевых подразделений. Региональным бюро было предложено выявить сильные и слабые стороны в сотрудничестве между штаб-квартирой и полевыми структурами в своих аналитических авторских комментариях.

### Извлеченные уроки и выявленные пробелы

Подразделения создали различные «бизнес-модели» сотрудничества между полевыми отделениями и штаб-квартирой, которые отражают такие характеристики как масштабы проектов технического сотрудничества и объем технических знаний полевых

отделений. Анализ таких моделей<sup>1</sup> показал, что, по общему мнению, механизмы, специально созданные для взаимодействия между сотрудниками штаб-квартиры и полевых подразделений, если их функционирование было четким, способствовали улучшению координации и сотрудничества. Методы варьировались от использования координационных центров, интерактивных форумов, основанных на применении ИТ, и организации виртуальных сетей до проведения регулярных встреч лицом к лицу. Эти механизмы способствовали сочетанию глобальных знаний и технического опыта, накопленных в штаб-квартире, со знанием реалий и опытом коллег из полевых структур. Некоторые аспекты передовой практики включали регулярный обмен информацией о проводимой работе; ежегодные совещания по вопросам планирования; совместные мероприятия по составлению программ; и использование современной коммуникационной технологии. Сотрудничество между полевыми структурами и штаб-квартирой достигало высшей точки на стадиях планирования и сокращалось на этапе осуществления.

В обследовании был также затронут вопрос о распределении времени по основным видам деятельности. Чаще всего упоминалось о том, что исследования требуют больше времени и заслуживают того, чтобы стать основой для выработки эффективных рекомендаций и создания потенциала. Сотрудники, как в штаб-квартире, так и в полевых подразделениях, уделяли основную часть своего времени удовлетворению потребностей на уровне стран, в том числе путем разработки или содействия осуществлению проектов технического сотрудничества.

По мнению сотрудников полевых структур, участие МОТ в проекте «Единой платформы Организации Объединенных Наций», известной как «Единство действий», хотя и является важным, сопряжено с весьма значительными трудностями и связано с высокими транзакционными издержками. Было сочтено, что объединение этих усилий на основе координации деятельности между полевыми структурами и штаб-квартирой является дополнительным бременем, поскольку трудно сочетать создаваемые потребности с временными рамками для их удовлетворения.

И все-таки, можно говорить о достигнутых успехах. Лидерство в межучрежденческих усилиях, документально зафиксированных в аналитических авторских комментариях регионов, показывает, что подход МОТ, основанный на сочетании мер по обеспечению средств к существованию с мерами по осуществлению прав, является источником сравнительных преимуществ. МБТ руководит деятельностью тематических групп на уровне страны по достижению согласованности в областях, где мандаты многих организаций частично дублируют друг друга. Это явилось следствием документально зафиксированного заметного воздействия инструментальных средств МОТ и готовности персонала, представляющего МОТ в данной стране, посвящать свое время проведению масштабных мероприятий в области планирования и координации, как это показано на следующих примерах.

- **Арабские государства.** Усилия по совместному планированию программ привели к разработке нескольких программ, финансируемых за счет средств испанских фондов реализации ЦРТ: «Гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин на оккупированных палестинских территориях»; информация о рынках труда и гендерная проблематика в Йемене; работа с ПРООН по Глобальному договору в Сирийской Арабской Республике; и «Предотвращение конфликтов и миротворчество» в Ливане.
- **Бангладеш.** Оценка МОТ перспектив в отношении обеспечения средств к существованию привела к принятию ООН рамочной программы местного экономического развития для совместного осуществления в стране.

<sup>1</sup> Программа социально ориентированного финансирования; Глобальный комплексный подход EMP/ENTERPRISE; Глобальная программа инвестиций в интенсивное развитие занятости; ILO/CRISIS и целевые страны с ведущими координаторами.

- **Европа.** В рамках совместной деятельности МОТ/учреждений ООН оказывается поддержка осуществлению проектов по вопросам занятости молодежи, подготовки предпринимателей и гендерного равенства во многих странах (например, в Азербайджане, Албании, Киргизстане, Сербии, на Украине и в Узбекистане).
- **Ирак.** Участие МОТ в процессе ОСО/ЮНДАФ привело к определению занятости в качестве сквозной темы и объединению этого вопроса с вопросам инклюзивного экономического роста и добросовестного государственного управления.
- **Либерия.** Совместные исследования МОТ и ФАО по вопросам технологии и профессиональных навыков сформировали новый проект по вопросам подготовки на базе общин, который сейчас успешно осуществляется за счет средств доноров с целью оказания поддержки усилиям ряда учреждений.
- **Объединенная Республика Танзания.** МОТ руководит совместной программой ООН по вопросам «создания богатств, занятости и участия населения в экономике», которая связана с принятием комплекса национальных мер в отношении роста, доходов и сокращения масштабов бедности.
- **Вьетнам.** Развитие занятости и создание жизнеспособных предприятий были признаны в качестве одной из стратегических приоритетных областей в рамках инициативы «Единство действий ООН».

В обследовании предусматривалось дать более четкое определение того, как штаб-квартира и полевые структуры должны совместно работать в целях повышения эффективности деятельности и качества предоставляемых услуг. Действительно, разумное и эффективное использование людских ресурсов становится все более важным, поскольку сокращается число людей, работающих по вопросам рынка труда и занятости, а, значит, и критическая масса для достижения желаемого результата, в то время как потребности и запросы растут. Эти сокращения стали рассматриваться в качестве факторов, ограничивающих возможности для оказания услуг трехсторонним участникам в области проведения научных исследований, подготовки рекомендаций по выработке политики и создания потенциала, а также ставящих под угрозу общую удовлетворенность сотрудников выполняемой ими работой, их здоровье и благополучие.

Сотрудничество между штаб-квартирой и полевыми структурами является наиболее эффективным, когда оно основывается на взаимодополняющем разделении труда. В штаб-квартире предполагаемая добавленная стоимость представляет собой техническую компетентность и знание международного передового опыта. В этой области техническая компетентность должностных лиц сочетается с пониманием приоритетов стран, политических процессов, а также с созданием местных партнерств с другими учреждениями. Сравнительное преимущество полевых структур заключается в том, чтобы не просто знать, что необходимо сделать, но и как это можно сделать с политической и институциональной точек зрения.

Было сочтено, что хорошие связи и контакты между сторонами являются абсолютной необходимостью для успешного предоставления услуг и эффективного использования ресурсов. Они способствуют передаче знаний и опыта. Хотя неофициальные контакты имеют важное значение, было отмечено, что отношения между полевыми структурами и штаб-квартирой слишком опираются на эти контакты, и большинство респондентов указали на существование коммуникационного разрыва. Респонденты выразили озабоченность по поводу отсутствия стимулов для поощрения и дальнейшего развития совместной деятельности. Успехи редко отмечаются и зачастую документально не фиксируются.

## «Неразрывно связанный, взаимозависимый и взаимодополняемый» характер Стратегических задач (МИСТИ)

### Методология и сфера охвата

Всем руководителям подразделений было предложено поразмышлять над «неразрывно связанным, взаимозависимым и взаимодополняемым» характером программ в их «аналитических авторских комментариях». Региональным бюро было также предложено привести примеры согласованной деятельности по вопросам занятости.

### Извлеченные уроки и выявленные пробелы

Хотя ограничения являются реальными, для МБТ и Организации имеются возможности для усиления интеграции между различными стратегическими задачами а, значит, между четырьмя компонентами достойного труда.

Такая интеграция основывается, главным образом, на применении двух механизмов или процессов, первым из которых является социальный диалог. С 1919 года, ни одна международная трудовая норма не вступила в силу без уделения первоочередного внимания применению принципов трипартизма. Каких бы вопросов ни касалась норма, у различных социальных партнеров и правительства существуют четко определенные подходы и интересы. Конечный «продукт» в виде трудовой нормы, рассмотренный под различными углами зрения и проверенный с учетом различных интересов, является отражением этой интеграции.

Существует второй механизм, в связи с которым МБТ и Организация могут говорить о достижении определенных успехов, но который в то же время является потенциальным инструментальным средством для дальнейшего развития. Речь идет об исследовании «взаимодополняющих» связей в рамках выполнения стратегических задач МОТ. Простой, концептуальный пример иллюстрирует этот момент: воздействие «социальной защиты» на «занятость» является таковым, что при наличии определенной социальной защиты люди готовы идти на риск, на который они не пошли в ином случае, расширяя таким образом свои возможности получения доходов. Можно утверждать, что существует обратная причинно-следственная связь: без продуктивной занятости, системы социальной защиты становятся ослабленными, не получая недостаточного финансирования. Теоретические основы и фактические данные подтверждают правильность обоих этих выводов.

Еще больше предстоит сделать в оказании содействия в проведении концептуальных и эмпирических исследований этих взаимоотношений на уровне штаб-квартиры. Обнадеживающим шагом вперед в этой области является переориентация, по согласованию с Административным советом в ноябре 2009 года, осуществляемой в масштабах МБТ программы научных исследований.

Но комплексные усилия постоянно прилагаются на страновом уровне. Кроме того, программы, направленные на целевые группы населения, включают всеобъемлющий подход к устранению дефицита достойного труда в отношении обеспечения прав и средств к существованию. В докладе документально зафиксированы многие мероприятия, совместно производимые продукты и обмен знаниями, которые объединяют вопросы занятости с другими стратегическими задачами. Следующие примеры иллюстрируют некоторые из наиболее распространенных областей применения разработанного МИСТИ подхода.

- Проекты по осуществлению инвестиций в трудоинтенсивные виды занятости и по развитию предпринимательства и кооперативов в Африке способствовали совершенствованию норм и передовых методов в области безопасности и гигиены труда, соблюдению уровней минимальной заработной платы, информированности о пандемии ВИЧ/СПИДа, обеспечению гендерного равенства с точки зрения возможностей трудоустройства и размеров заработной платы, а также прав инвалидов и коренных народов.



- В Северной и Южной Америке в процессе создания достойных рабочих мест посредством осуществления государственных инвестиций использовались не только трудоинтенсивные методы производства, но взаимодополняющие меры по обеспечению адекватной оплаты труда и социальной защиты. Предпринимаемые МОТ меры касались сферы национального законодательства в таких областях, как правовой статус микропредприятий, уровень минимальной заработной платы и социальная защита.
- В Арабских государствах оказание поддержки трехсторонним участникам в посткризисных условиях было сосредоточено на создании рабочих мест, и это послужило платформой для обмена информацией о международных трудовых нормах, трудовом праве, а также реальной ценности социального диалога.
- В Азии и Тихоокеанском регионе МБТ содействовало формированию национального диалога между трехсторонними участниками и ключевыми министерствами, занимающимися созданием зеленых рабочих мест, обращая при этом внимание на вопросы обеспечения занятости в национальных программах по вопросам охраны окружающей среды и изменения климата.

## Оценка воздействия работы МБТ по вопросам занятости

### Методология и сфера охвата

Независимый консультант проанализировал, до какой степени работа МОТ по вопросам занятости была объективно оценена, и как полученные данные явились основой для внесения улучшений. Этот анализ был направлен на совершенствование процесса управления, ориентированного на достижение конкретных результатов. Была осуществлен мониторинг 87 оценок, в том числе 66 оценок проектов технического сотрудничества, завершенных с 2005 года, девять тематических оценок, проведенных с 2001 года, и 12 обзоров страновых программ достойного труда. МБТ составило план устранения пробелов, которые были выявлены, и приступило к осуществлению второго этапа с целью обзора подходов других организаций к оценке воздействия и дальнейшего усиления работы в этой области.

### Извлеченные уроки и выявленные пробелы

В докладе отмечается растущая тенденция оценивать проекты и программы. В нем делается вывод о том, что функция оценки была точно определена и что постоянно соблюдалась независимость оценки – но существовала проблема, связанная с документальным подтверждением используемых методов.

Хотя выборка оценок страновых программ достойного труда была небольшой (12), был сделан один общий вывод, что они все же не проявили признаки того, что более крупные проекты и экспериментальные мероприятия осуществлялись согласованным и взаимодополняющим образом в рамках гармонизированной рамочной программы крупномасштабной деятельности по вопросам обеспечения занятости. Оценки также свидетельствовали о том, что период активного осуществления многих страновых программ достойного труда не был достаточно долгим для того, чтобы можно было оценить воздействие; однако уже появились признаки того, что для обеспечения более широкого диапазона воздействия на уровне национальных приоритетов в сфере занятости потребовался бы более высокий уровень интеграции и сотрудничества – скорее на отраслевом уровне, чем на уровне проектов.

Поскольку усилия МБТ в большей степени сосредоточены на реформе политики, а не на проведении мероприятий по проектам, проблема измерения результатов, связанных с деятельностью МОТ, все более усложняется из-за вопросов контроля и установления того, кем были получены эти результаты. Для подведения итогов необходимо применять методологию оценки страновых программ достойного труда, где осуществляется мониторинг

изменений в более широких масштабах – отслеживается, как МБТ содействовало этим изменениям. В настоящее время страновые программы достойного труда финансируются лишь частично, что затрудняет планирование и проведение достоверных оценок, и они, как правило, не имеют ресурсов для проведения дорогостоящих комплексных оценок. Для заполнения этого пробела в будущем можно было бы использовать окно Дополнительного счета регулярного бюджета (РБСА).

Переход к управлению, основанному на получении конкретных результатов, по-прежнему требует значительных инвестиций в развитие потенциала. Почти для всех оценок результаты в сфере занятости оказались несосредоточенными на достижении конкретных показателей и недостаточно охватывали многие конкретные области работы и, как правило, не были четко ориентированы на достижение комплексного воздействия. Показатели для оценки этих результатов, а также базовых мер оказались неэффективными.

В большинстве оценок (62%) не затрагивались вопросы экономической эффективности из-за отсутствия информации о рациональном использовании средств. Лишь в 7% докладов содержался подробный анализ затрат и выгод анализ, включая информацию об использованных методах. Хотя в обзоре указывается ряд веских причин, почему отсутствует эта информация, в нем также отмечается, что это является главным сдерживающим фактором, не позволяющим увеличить масштабы проектов и повысить степень национального участия.

Существование крепких связей в области политики можно легко определить в тех случаях, когда трехсторонними участниками признавался факт наличия у МОТ четко выраженных сравнительных преимуществ в конкретных областях работы. Инвестиции в трудоинтенсивную занятость, развитие предпринимательства, применение комплексных подходов к профессиональной подготовке для участия населения сельских районов в экономике и включение Программы достойного труда в стратегии сокращения масштабов бедности второго поколения были определены в качестве передовых методов, поскольку им удалось установить четко выраженную связь с политикой в области развития. Проекты, с большей степенью вероятности, приводили к программным изменениям, когда демонстрационные проекты были достаточно масштабными для того, чтобы произвести сильное впечатление, или когда инструментальные средства для создания рабочих мест предоставлялись непосредственно в распоряжение органов планирования в целях развития. Специалисты по оценке не были убеждены в том, что большинство проектов действительно продемонстрировали воздействие на занятость или масштабы бедности. Возможно, это было, в основном, обусловлено, как правило, небольшой продолжительностью функционирования проектов – по данным более половины проведенных оценок, сроки действия проектов составляли не более двух лет.

Включение в проекты элементов институционального развития, по-видимому, является стандартной процедурой и представляет собой важное условие, позволяющее национальным учреждениям выполнять задачи в сфере занятости и снижать зависимость от внешней поддержки доноров.

По данным обзора, когда оценки воздействия проводились на регулярной основе, они опирались на надежные методы, такие, которые применяются в программах инвестиций в развитие интенсивной занятости и предприятий. В более недавних проектах оценка воздействия интегрировалась, как правило, на этапах их планирования. Но чаще отсутствовали поддающиеся проверке показатели и общепринятые методики оценки прогресса, поэтому возрастала опасность того, что анализ окажется субъективным (и односторонним).

МБТ должно играть потенциально важную роль в оказании помощи трехсторонним участникам в их собственных процессах планирования, мониторинга и оценки. Кроме того, в обзоре приводится перечень пособий, руководств, сообществ практикующих специалистов и других площадок для обмена знаниями и опытом, которые использовались для этой цели.

Специалисты по оценке выразили некоторую озабоченность в отношении эффективности «комплексных программ» – по крайней мере, в их нынешнем применении. Почти в одной трети оцененных проектов затрагивались разнообразные и «хронические» виды дефицита достойного труда на основе комплексных подходов, и были высказаны сомнения, что это является излишне амбициозным и громоздким делом. Хотя эта концепция соответствует сложности проблемы, связанной с созданием рабочих мест, она может вызвать нереалистические ожидания о том, какое воздействие могут иметь «результаты» осуществления проектов. Более широкие цели в области развития находятся за пределами сферы охвата и вне временных рамок этих проектов. Специалисты по оценке рекомендовали сосредоточить усилия на нескольких, более стратегических по характеру мерах, которые впоследствии могли бы влиять на альтернативные варианты в области политики. В то же время, специалисты по оценке рекомендовали уделять больше внимания координации действий в отношении компонентов страновых программ достойного труда и находить конкретные пути оказания содействия проведению совместных мероприятий в тех случаях, когда, действительно, необходимо осуществлять масштабные комплексные программы.

Специалисты по оценке также пришли к выводу о том, что МОТ необходимо делать значительно больше для создания сетей и установления партнерских отношений с другими организациями в сообществе по вопросам развития, включая международные финансовые учреждения. В одних случаях страновые программы достойного труда хорошо интегрированы в более широкие структуры, а в других случаях – нет. Создание широких партнерств рассматривалось в качестве важнейшего условия для продвижения вперед программы занятости на национальном уровне.

## Программа исследований по вопросам, связанным с занятостью

Обзор исследовательского потенциала МОТ, проведенный с целью подготовки настоящего доклада, выявил наличие значительных пробелов в существующей базе знаний, которые необходимо заполнить.

Новая тема исследований возникает в связи с важным значением, которое придается в Декларации о социальной справедливости роли стратегической интеграции. Для МБТ это связано с соответствующей необходимостью расширять свою базу знаний в отношении того, как разрабатывать самые эффективные пакеты комплексных мероприятий в области политики. Декларация о социальной справедливости непосредственно призывает МОТ предпринять необходимые шаги для «укрепления своего исследовательского потенциала, накопления эмпирических знаний и углубления понимания того, как стратегические задачи взаимодействуют друг с другом и содействуют социальному прогрессу, жизнеспособным предприятиям, устойчивому развитию и искоренению бедности в рамках глобальной экономики».

## Несколько примеров в отношении потребностей в проведении исследований

Для разработки комплекса мер по обеспечению полной занятости и достойного труда в глобальной экономике требуются расширение и углубление программ МБТ по вопросам политики в сфере занятости. Одним из ключевых примеров этого является важное воздействие на результаты в обеспечении занятости. В то время как воздействие нынешнего кризиса на занятость было так наглядно продемонстрировано, существует тесная взаимозависимость между занятостью, экономической и финансовой политикой. Задачи, связанные с обеспечением полной занятости и достойного труда для всех не могут быть реализованы без уделения должного внимания экономической и финансовой политике. Это положение, существующее с момента принятия Филадельфийской декларации в 1944 году, было вновь подтверждено в Преамбуле Декларации о социальной справедливости, которая облекает МОТ «полномочиями рассматривать все международные экономические и

политические стратегии в целях достижения основополагающей цели социальной справедливости».

Несмотря на принятие упомянутых выше Деклараций, в связи с недавней деятельностью МБТ по некоторым важным вопросам экономической и финансовой политики, влияющей на занятость и социальную справедливость, высказываются сомнения в том, что такая работа входит в мандат МОТ. Кроме того, утверждается, что выполнение такой работы представляет собой бесполезное вмешательство МОТ в сферу деятельности других международных организаций. В рамках этих мандатов вопрос заключается не в том, должна ли МОТ заниматься вопросами экономической и финансовой политики, а в том, какие виды деятельности она должна осуществлять по этим вопросам.

В контексте положений Декларации о социальной справедливости, в интересах МОТ было бы укреплять научно-исследовательский потенциал и базу технических знаний в некоторых областях экономической и финансовой политики. В процессе отбора этих областей следует руководствоваться требованиями в отношении разработки комплексных мер по достижению полной занятости и социальной справедливости. Например, МОТ необходимо глубже понимать, как различные конфигурации макроэкономической политики влияют на занятость. На национальном уровне это повысило бы качество методических рекомендаций, предоставляемых трехсторонним участникам. Политика в сфере занятости опиралась бы на более глубокое понимание преобладающих макроэкономических ограничительных условий и альтернативных мер, что могло бы более полно выполнить задачу в сфере занятости, не нарушая при этом макроэкономической стабильности.

Кроме того, аналогичные преимущества могли бы быть реализованы на международном уровне. МОТ имела бы больше возможностей для того, чтобы показать последствия международной экономической и финансовой политики для занятости, а, значит, обеспечить более полный учет этого важного фактора при разработке такой политики. Организация стала бы более независимой в техническом отношении и, следовательно, более авторитетным участником дискуссий по этим вопросам в рамках многосторонней системы.

Оказание поддержки новым видам деятельности, касающимся взаимосвязи между занятостью и макроэкономической политикой, усилило бы проводимую работу, которая была высоко оценена трехсторонними участниками. Характерным примером является работа в отношении взаимосвязи между торговой политикой и занятостью. Получили одобрение два совместных проекта МОТ-ВТО по этому вопросу, как и собственная работа по этой теме, проводимая МБТ на уровне стран. Аналогичным образом, деятельность МОТ в отношении мер социальной защиты неизбежно требовала рассмотрения важных аспектов финансово-бюджетной политики, которые имеют отношение к финансовой автономности такой политики. Еще одним примером является тот факт, что деятельность МОТ по оказанию содействия развитию жизнеспособных предприятий охватывает работу, проводимую по аспектам финансовой системы (например, как расширить доступ малых и микропредприятий к кредитным рынкам), налогового режима (например, побудительные и отрицательные стимулы, с которыми сталкиваются МСП) и нормативной базы. Совсем недавно, по просьбе стран Группы двадцати, МБТ оценило последствия для занятости пакетов стимулирующих мер.

Магистральное послание МОТ в начале финансового кризиса в 2008 году заключалось в том, что кризис повысил степень информированности о необходимости основополагающих изменений, предусмотренных в Декларации о социальной справедливости, таких как переоценка стратегий развития, которые осуществлялись в докризисный период, и реагирование на вызовы в области политики обеспечения занятости, возникшие в связи с быстрой глобализацией за последние два десятилетия. Многие проблемы, связанные с этим вопросом, требуют проведения эмпирических исследований и анализа для определения следующих факторов:

- может ли рост на основе развития экспорта быть менее привлекательным альтернативным вариантом для крупных развивающихся стран в посткризисной глобальной экономике из-за ожидаемого падения эффективного спроса в промышленно

развитых странах, означая при этом, что крупные быстро формирующиеся экономики должны начать в большей степени опираться на внутренние источники роста;

- должны ли развивающиеся страны требовать более значительного «политического пространства»: самостоятельности в формировании своей собственной экономической и социальной политики для осуществления новых стратегий развития, требующих переоценки условий, в которых развивающиеся страны были включены в глобальную экономику;
- роли государства в стимулировании экономического развития и структурных изменений, основанной на концепции о том, что докризисная неолиберальная стратегия развития не смогла обеспечить справедливый и устойчивый рост, быструю индустриализацию и достойный труд для всех;
- снизились ли темпы роста, основанного на интенсивном развитии занятости, во многих развивающихся странах, и если да, то почему это произошло; и является ли это коренной причиной растущей безработицы и неполной занятости; и каким образом на это повлияла глобализация посредством использования более капиталоемких технологий и императивов для привлечения ПИИ и сохранения конкурентоспособности.

Для многих из упомянутых выше вопросов данные являются недостаточными, и анализ был сосредоточен лишь на небольшом количестве стран. В этих вопросах выдвигаются на первый план важные темы, на изучение которых было бы целесообразно направить исследования. Многие другие виды исследований МБТ также ведутся в интересах трехсторонних участников.

## Приложение IV

### Краткий обзор: Возможные направления дальнейших действий

	Для государств-членов и социальных партнеров	Для МБТ
Тенденции и вызовы в сфере занятости – глава 2	<p>Решение проблемы, связанной с недостаточным количеством информации о рынках труда. Для преодоления программных вызовов на национальном уровне необходима информация с целью определения альтернативных вариантов и осуществления мониторинга прогресса.</p> <p>Выполнять обязательство по реализации положений Глобального пакта о рабочих местах.</p> <p>Повышать степень информированности о Пакте и использовать его на национальном уровне.</p>	<p>В 2009 году был осуществлен всесторонний пересмотр функций МОТ в области сбора, распространения и анализа статистических данных, полученных от государств-членов, и в 2010 году были установлены новые направления.</p> <p>Осуществляется проект по разработке всеобъемлющего набора показателей достойного труда.</p> <p>Укрепляются несколько баз данных по вопросам политики в сфере занятости и создаются новые базы данных, в том числе по вопросам антикризисных мер.</p> <p>МБТ создало Комитет по исследованиям и публикациям (КИП), который выполняет функции информационного центра и определяет потребности в проведении исследований. В 2009 году была утверждена стратегия научных исследований. Были определены 12 исследовательских тем в сфере занятости и созданы соответствующие группы из сотрудников подразделений МБТ. Существует необходимость в расширении масштабов и ускорении темпов исследований и в улучшении процесса распространения и пропагандирования результатов этих исследований.</p> <p>Необходимо оказывать поддержку трехсторонним участникам в их усилиях по осуществлению восстановительных мер и реализации положений Глобального пакта о рабочих местах. Существует необходимость в том, чтобы:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> продолжить предоставление услуг по просьбе Группы двадцати;</li> <li><input type="checkbox"/> продолжать мобилизацию ресурсов;</li> </ul>

	Для государств-членов и социальных партнеров	Для МБТ
		<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> продолжить получение соответствующих результатов и проведение программных оценок;</li> <li><input type="checkbox"/> выполнять Специальные задания, как было объявлено Генеральным директором 6 ноября 2009 года.</li> </ul>
<p>Меры по оказанию содействия обеспечению полной и продуктивной занятости и достойного труда – глава 3</p>	<p>Ключевое направление подхода МОТ к политике в сфере занятости заключается в учете необходимости увеличения составляющей занятости в модели роста, т.е. занятости более инклюзивной и трудоинтенсивной. Для продвижения в этом направлении необходимо устранить следующие основные недостатки:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Зачастую узкие концептуальные основы политики в сфере занятости.</li> <li><input type="checkbox"/> Необходимость систематически включать контрольные показатели (как количественные, так и качественные) и политику в сфере занятости в национальные рамочные программы в области экономики и развития, отраслевые подходы и политику на рынке труда для конкретных уязвимых групп.</li> <li><input type="checkbox"/> Необходимость вновь подчеркнуть важное значение роли макроэкономической политики в стимулировании роста и занятости, как это отмечалось в недавних заявлениях Группы двадцати, в рамках усилий по обеспечению мощного, устойчивого и сбалансированного роста.</li> <li><input type="checkbox"/> Бюджетные и программные ограничения могут быть серьезными препятствиями на пути осуществления эффективных мер обеспечения занятости. Там, где эти ограничения носят обязательный характер, они должны быть крупной проблемой в области занятости и социальной защиты, препятствующей созданию фискального пространства для осуществления необходимых инвестиций и проведения политики в рамках макроэкономической стабильности.</li> <li><input type="checkbox"/> Подтверждение важности проведения более инициативной, конкурентной, инновационной промышленной и отраслевой политики, избегая при этом неэффективных стимулов и диспропорций.</li> </ul>	<p>Основы политики, управление и обзор независимыми экспертами. Основной обнаруженный недостаток – это отсутствие удобного для пользования пакета руководящих принципов для развивающихся стран со средними и низкими доходами, которые могут предоставить странам более точные руководящие указания на различных уровнях развития. Эти руководящие принципы могли бы также служить в качестве центральных элементов для усиления процессов обзора мер в сфере занятости. Существуют значительные возможности для более эффективного использования имеющихся механизмов, а также для исследования дополнительных механизмов для проведения обзоров независимыми экспертами и укрепления систем управления.</p> <p>Создание потенциала трехсторонних участников. Качество и эффективность мер на национальном уровне, по всей вероятности, существенно повышаются в тех случаях, когда они опираются на коллективную энергию, технические знания и опыт уполномоченных трехсторонних участников. Необходимо повышать роль министерств труда в координации усилий и наращивать потенциал министерств финансов и экономики в обеспечении занятости.</p> <p>Укрепление системы оценки видов воздействия. Помня о существующих факторах контроля, приписывания ответственности и стоимости, МБТ должна расширять масштабы своей работы по проведению оценок воздействия путем обеспечения четких и конкретных рамок мониторинга, создания потенциала и инструментальных средств и изменения своих собственных методов работы.</p> <p>Существует необходимость в:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> обновленной и расширенной научно-исследовательской программе, в частности, по макроэкономическим основам, оценке «реального» воздействия и комплексного анализа качества и количества рабочих мест;</li> <li><input type="checkbox"/> широкой ратификации Конвенции 122 и оказании поддержки ее эффективному осуществлению.</li> </ul>

Для государств-членов и социальных партнеров	Для МБТ
<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="506 252 1176 368">❑ Стратегии для сельской и неформальной экономики являются важнейшими элементами национальных стратегий занятости в странах, где значительная доля рабочей силы занята в этих секторах.</li> <li data-bbox="506 400 1176 485">❑ Больше внимания следует уделять условиям труда, политике в области оплаты труда и трудовым отношениям в контексте стратегий занятости.</li> <li data-bbox="506 517 1176 691">❑ Связь между занятостью/социальной защитой и неравенством должна быть одним из компонентов комплексного подхода к решению проблем усиливающегося неравенства во многих странах, включая основополагающие определяющие факторы, такие как политика в области оплаты труда и свобода объединения и ведение коллективных переговоров.</li> <li data-bbox="506 722 1176 863">❑ Хотя в большинство национальных мер в сфере занятости, принятых за последние годы, систематически включаются вопросы недопущения дискриминации и обеспечения гендерного равенства, больший акцент зачастую следует делать на эффективное осуществление и мониторинг.</li> <li data-bbox="506 895 1176 1129">❑ Комплексный подход к проведению политики обеспечения занятости может быть эффективным только там, где существует действенная координация между министерствами финансового и экономического блока и отраслевыми министерствами и министерством труда. Это требует как политической ответственности на самом высоком уровне, так и соответствующих институциональных условий. Эти условия зачастую отсутствуют.</li> <li data-bbox="506 1161 1176 1273">❑ Укрепление трипартизма и действенных трехсторонних институтов для осуществления диалога по вопросам политики обеспечения занятости и усиление потенциала социальных партнеров.</li> </ul> <p data-bbox="506 1305 1176 1394">Для устранения этих недостатков там, где они существуют, необходимо усиление роли государственной политики и социальных партнеров.</p>	



	Для государств-членов и социальных партнеров	Для МБТ
Жизнеспособные предприятия и создание рабочих мест – глава 4	<p>Создание более благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности, в которой сочетаются интересы предприятий со стремлением общества к достойному труду (верховенство права, институты, управление). В наименее развитых странах базовые инфраструктурные ограничения и нехватка людских ресурсов вызывают особые проблемы.</p> <p>Содействие развитию устойчивых в социальном и экологическом отношении предприятий на основе политики, законов, положений и побудительных стимулов, которые направляют деятельность этих предприятий на внедрение инноваций и повышение производительности труда на рабочих местах.</p> <p>Инклюзивные и справедливые рынки, основанные на равенстве возможностей путем создания однородной конкурентной среды для предпринимательства, которая стимулирует к этому людей, желающих открыть свое дело, включая женщин и молодежь. Также важно содействовать созданию экономических возможностей на местном уровне.</p>	<p>Осуществлять подход, сформулированный в Заключениях о содействии развитию жизнеспособных предприятий. В частности необходимо:</p> <p>Уделять больше внимания вопросам реформирования политики на высшем уровне и работе по созданию благоприятных условий. Это предусматривает совершенствование мер по интеграции этих усилий в более масштабную деятельность по вопросам политики обеспечения занятости и применения положений Декларации МНК в производственно-сбытовых цепочках с целью привлечения ПИИ и максимального развития занятости на местах, а также оказание содействия развитию «зеленой» экономики.</p> <p>Способствовать внедрению ответственных и устойчивых производственных методов на рабочих местах, которые повышают продуктивность и конкурентоспособность, содействуя при этом устойчивому и справедливому развитию, в том числе деятельности по созданию «зеленых» рабочих мест.</p> <p>Усилить поддержку в сфере предпринимательства с упором на две целевые группы – женщин и молодежь; уделять больше внимания оценкам воздействия; важным элементам антикризисных мер; и решать вопросы, связанные с ограниченным объемом ресурсов.</p>
Навыки для расширения возможностей трудоустройства и повышения производительности – глава 5	<p>Интегрировать меры по повышению квалификации в национальной и отраслевой политике в области развития и в национальных антикризисных стратегиях с внешними движущими силами изменений, такими как глобальные рецессии, климатические изменения, структуры торговли и новые технологии.</p> <p>Создавать учреждения для укрепления связей среди поставщиков услуг в области профессиональной подготовки и работодателей с целью усиления краткосрочного воздействия инвестиций на рынки труда и поддержания процесса долгосрочного стратегического планирования совместно с отраслевыми министерствами, работниками и работодателями, чтобы привести образование и обучение навыкам в соответствие с целями развития и конкурентоспособностью промышленности. Создавать потенциал в отношении сбора и анализа информации о рынках труда и службах занятости.</p> <p>Сосредотачивать усилия на осуществлении политики путем создания потенциала служб занятости, систем информации о рынках труда и других учреждений рынка труда, а также на применении эффективных систем мониторинга и оценки.</p>	<p>Разработать концептуальные записки и инструкции для оказания помощи трехсторонним участникам в применении принципов Глобальной программы занятости, связанных с профессиональными навыками норм и резолюции МКТ 2008 года о повышении квалификации к их условиям и приоритетам.</p> <p>Разрабатывать и испытывать инструментальные средства наблюдения за осуществлением и воздействием национальной политики и целевых программ в области повышения квалификации.</p> <p>Направлять исследования для того, чтобы понять, какие меры и подходы в сфере занятости эффективно действуют и в каких условиях, в сочетании с какими другими мерами, и нуждаются в финансовых и людских ресурсах, особенно, в отношении систем подготовки для стимулирования процесса внедрения инноваций; методов прогнозирования потребностей в профессиональных навыках; и агентств занятости и программ подготовки с целью ускорения процесса восстановления на работе уволенных работников.</p>

	Для государств-членов и социальных партнеров	Для МБТ
	<p>Выполнять задачи в отношении обеспечения инклюзивного роста путем расширения возможностей для инвалидов, людей живущих в удаленных сельских районах, молодых людей, которые не имеют возможности гарантировать себе базовое образование, а также женщин и других групп, которые сталкиваются с дискриминацией на рынке труда, для приобретения и совершенствования профессиональных навыков.</p>	<p>Подключить службы повышения квалификации и занятости к деятельности МБТ по оказанию поддержки национальным планам развития занятости: использовать новые инструментальные средства и подходы в отношении прогнозирования потребностей в профессиональных навыках; объединения усилий работодателей и поставщиков услуг в области профессиональной подготовки и обеспечения координации действий между министерствами.</p> <p>Помогать государствам-членам МОТ адаптировать инструментальные средства МОТ по созданию более широких возможностей для качественной профессиональной подготовки для групп населения с недостаточным уровнем обеспеченности услугами (инвалидам, жителям сельских общин). Разрабатывать инструментальные средства по развитию основных навыков, обучению на рабочих местах и включению вопросов подготовки в коллективные договоры. Применять инструментальные средства для удовлетворения особых потребностей женщин в обеспечении доступа к подготовке и ее использовании для гарантирования качественной занятости.</p> <p>Расширять возможности национальных служб занятости: направлять деятельность служб занятости на обеспечение неразрывного процесса перехода от образования к профессиональной подготовке; совершенствовать потенциал в отношении осуществления программ на рынке труда, особенно в рамках национальных мер в ответ на финансовый и экономический кризис.</p>
Торговля, международные финансовые рынки и рынки труда – глава 6	<p>Важность наличия планов развития торговли, скоординированных с национальными структурами в сфере занятости с целью оптимизации процесса создания рабочих мест и ослабления воздействия возможных негативных последствий.</p> <p>Интеграция принципов достойного труда в проекты технической помощи, которые направлены на стимулирование ответной реакции со стороны предложения.</p> <p>Создание систем более полной социальной защиты в целях содействия в ослаблении воздействия внешних потрясений, связанных с процессами перехода.</p>	<p>В области торговли: продолжать развитие базы знаний и, в качестве последующего шага, наращивать возможности для укрепления потенциала и увеличивать масштабы технической помощи, связанной с торговлей.</p> <p>В области финансов: оценивать сферу охвата деятельности по вопросам международных финансов; исследовать возможности для расширения сотрудничества с другими организациями.</p>
Труд в неформальной экономике и меры по облегчению перехода в формальный сектор – глава 7	<p>Существует необходимость в четко определенных структурах мониторинга, основанных на концептуальном соглашении о том, когда достигается переход из неформального сектора в формальный сектор, а также в четко выраженной системе показателей успеха.</p>	<p>Существует необходимость в разработке хорошо обеспеченной ресурсами программы, координируемой при помощи действенного механизма управления для того, чтобы опираться на результаты работы и принимать более масштабные и эффективные ответные меры.</p>

Для государств-членов и социальных партнеров	Для МБТ
<p>Меры по стимулированию перехода в формальный сектор должны занимать видное место в национальной политике обеспечения занятости, стратегиях социальной защиты и в мероприятиях по обеспечению гендерного равенства и условий труда.</p> <p>Существует необходимость в комплексном подходе, устойчивой политической направленности и широком партнерстве (внутреннем и внешнем) для облегчения перехода в формальный сектор.</p> <p>Необходим комплексный и согласованный набор программных инициатив.</p>	<p>Ограничения в ресурсах являются главными препятствиями, которые следует устранить путем мобилизации средств из внебюджетных источников.</p> <p>Необходимо углубить исследования и расширить базу знаний в отношении различных движущих сил неформальной экономики и действенных мер.</p> <p>Необходимо активизировать партнерские отношения и диалог с другими учреждениями для согласования политики.</p> <p>Необходимо совершенствовать статистический анализ и повышать согласованность показателей в отношении неформальной экономики.</p> <p>Следует оказывать поддержку процессу перехода в формальный сектор в контексте страновых программ достойного труда.</p> <p>Необходимо возобновить систематические усилия по созданию потенциала для социальных партнеров, в том числе в рамках сотрудничества с Туринским центром.</p>

