



## ► Справка по вопросам политики

Май 2020 года

### Необходимость социального диалога в связи с кризисом, вызванным пандемией COVID-19

#### Введение

Пандемия COVID-19 отнимает жизни, создает огромную нагрузку на систему здравоохранения и тяжелейшим образом отражается на экономической и общественной жизни во всем мире.

Столь сложный кризис с далеко идущими последствиями требует усилий всего общества, в рамках которых правительства должны взаимодействовать со своими социальными партнерами в сфере труда. Требуется эффективный социальный диалог и сотрудничество, в рамках которых организации работодателей и работников совместно оценивают потребности по всем направлениям (медицинскому, социальному и экономическому) и разрабатывают эффективные стратегии и политические меры по смягчению социально-экономических последствий кризиса, защите работников и их семей, в особенности наиболее уязвимых из них, от потери работы и заработка, а предприятий – от банкротства. [Рекомендация МОТ 2017 года о занятости и достойном труде в целях обеспечения потенциала мира и противодействия \(№ 205\)](#) призывает разрабатывать меры реагирования на кризисные ситуации посредством социального диалога в условиях гендерного равенства, а также говорит о необходимости признания государствами – членами МОТ жизненно важной роли организаций работодателей и работников в этом отношении, с учетом Конвенции МОТ 1948 года о свободе объединения и защите права объединяться в профсоюзы (№ 87) и Конвенции МОТ 1949 года о применении принципов права на объединение в профсоюзы и на ведение коллективных переговоров (№ 98).

Социальный диалог – основной инструмент управления в сложных ситуациях по крайней мере по трем причинам. Во-первых, обмен информацией между участниками трехсторонних отношений может способствовать повышению качества разрабатываемых политических мер и стратегий реагирования на кризисные ситуации и восстановления; во-вторых, социальный диалог помогает выработать приверженность этим политическим мерам, что способствует их более быстрому и эффективному осуществлению; в-третьих, социальный диалог помогает обеспечить доверие, необходимое для преодоления разногласий и укрепления сплоченности

общества и потенциала противодействия в ходе долгосрочного восстановления экономической и общественной жизни в разных странах.

#### Социальный диалог во время кризиса: Уроки прошлого

Социальный диалог, основанный на соблюдении принципов свободы объединения и на действительном признании права на заключение коллективных договоров, играет ключевую роль в разработке политики, направленной на достижение социальной справедливости. Социальный диалог и трипартизм принципиально важны для демократии и эффективного управления и могут быть двигателем потенциала экономического и социального противодействия, конкурентоспособности, стабильности, инклюзивного роста и развития. Социальный диалог всегда способствует демократическому участию в процессе принятия политических решений тех людей, чьи интересы они в первую очередь затрагивают. Во время кризиса, когда ставки так высоки, их участие особенно важно.

Несмотря на уникальный характер пандемии COVID-19, можно провести некоторые параллели с предыдущими кризисами относительно роли социального диалога в выработке своевременных и целенаправленных мер по поддержке занятости и экономического восстановления. В частности, полезно посмотреть, какие подходы применялись во время финансового кризиса 2008–2009 годов. С самого начала финансового кризиса социальный диалог показал себя как важный инструмент эффективного кризисного менеджмента во многих странах, как на макро-, так и на микроуровне. На макроуровне он содействовал в принятии правительствами важных пакетов стимулирующих мер по итогам консультаций с социальными партнерами, что помогло сохранению рабочих мест и заработной платы, а также способствовало устойчивости предприятий и ускорению восстановления. На среднем уровне социальный диалог помогал разрабатывать меры в зависимости от

конкретных условий разных секторов экономики. На микроуровне он позволил работодателям и работникам, а также их организациям, договариваться об инновационных решениях, адаптированных к конкретным ситуациям и вызовам для конкретных отраслей и предприятий, а также способствовал принятию и поддержке подчас болезненных мер по реструктуризации производства. На международном уровне был принят Глобальный пакт МОТ о рабочих местах, направленный на содействие продуктивному восстановлению на основе инвестиций, занятости и социальной защиты.

► **Вставка 1: Глобальный пакт о рабочих местах во время Великой рецессии**

Глобальный пакт о рабочих местах, принятый Международной конференцией труда, задал политическое направление работе трехсторонних участников МОТ с последствиями кризисов. В Пакте подчеркивается роль социального диалога в обеспечении приверженности работодателей и работников совместным с правительствами действиям, необходимым для преодоления кризиса, обеспечения устойчивого восстановления и уверенности в достигнутых результатах. Пакт проложил путь к социальному единству и солидарности во время и после кризиса.

Вот некоторые уроки предыдущих кризисов:

- страны, имеющие опыт социального партнерства и отлаженные институты социального диалога с большей вероятностью вырабатывают быстрые и эффективные трехсторонние способы реагирования на кризис;
- правительствам необходимо как можно раньше задействовать социальных партнеров в реагирование на кризис;
- социальные партнеры должны действовать проактивно, быстро доводя проблемы участников рынка труда на низовом уровне до сведения органов власти;
- при наличии политической воли трехсторонние партнеры могут достичь консенсуса по целенаправленным мерам помощи тем работникам и предприятиям, по которым кризис ударил особенно сильно; в контексте кризиса может даже стать возможным преодоление существовавших ранее противоречий в производственных отношениях;
- преодолевая непосредственные последствия кризиса, следует в первую очередь обращать внимание на защиту и содействие занятости в более отдаленной перспективе, обеспечивая устойчивость предприятий и высокое качество общественных услуг, а также полное соблюдение трудовых норм и условий достойного труда;
- свободные, независимые, сильные и представительные организации работников и работодателей, доверие между участниками процесса и уважение

самостоятельности социальных партнеров со стороны органов власти – необходимые предпосылки эффективного социального диалога;

- социальный диалог является важным орудием преодоления различий и выработки консенсуса, однако сам по себе он не способен решить все проблемы. В условиях кризиса особенно важны разумная государственная политика, нормативные акты и соответствующая финансовая атмосфера.

## Социальный диалог в связи с пандемией COVID-19: новые подходы

Результаты проведенной МОТ оценки мер реагирования на кризис, вызванный пандемией COVID-19, говорят о том, что во многих странах социальный диалог был использован на начальной стадии кризиса с хорошими результатами.

Этап, на котором были привлечены социальные партнеры: правительства многих стран (Германии, Марокко, Республики Корея и Швейцарии) вовлекали социальных партнеров в разработку мер в связи с кризисом и его последствиями с самого начала. В некоторых случаях правительство (например, правительство Республики Корея) обращались к организациями работников и работодателей за поддержкой. Это способствовало быстрому принятию экстренных мер, и таким образом служило признанием ценности участия социальных партнеров на всех стадиях политического реагирования.

► **Вставка 2: Республика Корея**

Уже 6 марта Правительство и социальные партнеры выступили с Трехсторонней декларацией по преодолению кризиса, связанного с пандемией COVID-19, при помощи мер, направленных на поддержание занятости и защиту работников с высоким риском заражения, а также мер по уменьшению налоговой нагрузки на малый бизнес. Кроме того, 19 марта было подписано Трехстороннее соглашение в сфере здравоохранения. В рамках этого соглашения работники и менеджмент приняли на себя обязательства по содействию охране труда и безопасности пациентов, сдерживанию распространению вируса, предотвращению перегруженности медицинских работников, улучшению условий труда в медицинских учреждениях и сохранению занятости в этой отрасли.

Источник: <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang--en/index.htm#KR>

Информационный листок «Комитет по здравоохранению согласовал меры по противодействию COVID-19», Совет по экономическим, социальным и культурным вопросам, 26 марта 2020 г.

**Характер социального диалога:** диалог может принимать разные формы – от обмена информацией и консультаций между правительством и социальными партнерами (например, в Ботсване, Великобритании, Марокко и Франции) до подписания формальных трехсторонних договоренностей (например, в Барбадосе, Дании, на ОПТ<sup>1</sup>, в Чехии, Швеции и Эфиопии). С учетом необходимости соблюдения социальной дистанции многие страны инициировали виртуальный диалог при помощи видеоконференций и других информационных ресурсов (среди этих стран Испания, Франция и Чехия). В некоторых странах (например, в Бельгии, Ботсване, Пакистане, Швейцарии и Южной Африке) для разработки мер политического реагирования и отслеживания прогресса в выполнении принятых решений был использован трехсторонний механизм. В Швейцарии после первой трехсторонней встречи федерального правительства и социальных партнеров 5 марта 2020 года проводятся регулярные совещания в рамках четырех трехсторонних рабочих групп (по правовым, финансовым, трудовым и отраслевым вопросам).

Вид и уровень участия представителей государства: в некоторых странах (например, в Испании, Португалии, Сербии и Японии) в трехсторонних консультациях со стороны государства участвует министр труда, а также министры, отвечающие за конкретные отрасли, такие как экономика, туризм, транспорт и инфраструктура. В других странах (например, в Аргентине, Испании, Республике Корея, Тунисе, Франции и Чехии) в диалоге участвовали представители власти самого высокого уровня – президент, глава правительства или спикер парламента. Эта практика демонстрирует ценность диалога с социальными партнерами и признание правительством их вклада в усилия государства по сдерживанию пандемии COVID-19 и смягчению ее социально-экономического воздействия.

Виды мер политического воздействия, принимаемых посредством социального диалога: посредством социального диалога принимаются самые разные меры – от экстренных шагов по сдерживанию распространения вируса (например, выделение дополнительного финансирования и человеческих ресурсов системе здравоохранения) до отпусков родителям, дети которых не могут ходить в школу, мер по сохранению рабочих мест и заработной платы работников (например, расширение действия механизмов частичной безработицы, поддержка доходов, краткосрочная занятость) и мер по поддержке предприятий (например, субсидии на выплату заработной платы, гарантии по кредитам и гибкие графики выплаты зарплаты и взносов в фонды социального страхования). По итогам консультаций с социальными партнерами многие правительства во всех регионах (в том числе в Азербайджане, Аргентине, Германии, Италии, Республике Корея, Португалии, Тунисе, Франции и Швеции) объявили о предоставлении пакетов экономического стимулирования с целью смягчения экономического и социального воздействия кризиса, вызванного пандемией COVID-19<sup>2</sup>.

### ► Вставка 3: ЮАР

Национальный совет по экономическому развитию и труду ЮАР (NEDLAC) провел экстренное совещание с Президентом Рамафосой для обсуждения мер в отношении труда и занятости, которые необходимо принять на государственном уровне. При Фонде страхования от безработицы начала действовать Временная программа помощи работникам (TERS 19), предоставляющая пособия трудящимся, отправленным в простой (ограниченный тремя месяцами с выплатой до 60% заработной платы; время на карантине оплачивается как больничный лист и т.д.).

Кроме того была создана трехсторонняя Рабочая группа по мерам в связи с коронавирусом, которая занимается следующими вопросами: меры по адаптации рабочих мест, например работа из дома или удаленная работа, сокращенный рабочий день и сменная работа, увеличение или снижение производственной деятельности и поиск новых возможностей; фонд компенсаций работникам за специальные отпуска или отпуска по временной нетрудоспособности и фонд страхования от безработицы; поддержка компаний, оказавшихся в тяжелом положении, с помощью соответствующих механизмов во избежание злоупотреблений; необходимость не допустить стигматизации или дискриминации возможных носителей вируса или заболевших COVID-19; необходимость мониторинга макроэкономического воздействия и соответствующих политических мер; необходимость дополнительных мер на общественном транспорте (для минимизации распространения вируса) и мер по обеспечению безопасности питания, в том числе школьного.

Источник: Департамент здравоохранения ЮАР: <https://sacoronavirus.co.za/2020/03/17/national-economic-development-and-labour-council-on-measures-to-combat-covid-19-coronavirus/>.

Департамент труда ЮАР: [https://www.gov.za/sites/default/files/gcis\\_document/202003/43161gen215.pdf](https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/202003/43161gen215.pdf).

Роль национальных институтов социального диалога: эти институты разнообразны – от формальных (таких, как экономические и социальные советы, национальные советы по социальному диалогу, консультативные советы по труду) до создаваемых по конкретному поводу. Они объединяют трехсторонних партнеров на национальном уровне, а именно: правительство, организации работодателей и работников и иногда,

<sup>1</sup> Оккупированные палестинские территории.

<sup>2</sup> Дополнительно см. публикацию МОТ «COVID-19 и сфера труда. Политические меры в разных странах. Использование социального диалога для поиска решений». <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang-en/index.htm>

если необходимо, другие заинтересованные группы. Несколько таких институтов занимались обсуждением последствий и реального воздействия кризиса на сферу труда (например, в Ботсване, Молдове, Нидерландах, Северной Македонии, Сербии, Чехии, ЮАР и Южной Корее). В Сингапуре трехсторонний Национальный совет по заработной плате специально собрался, чтобы обсудить вопрос зарплаты в контексте вспышки COVID-19, а в пакистанской провинции Синд трехсторонний механизм был задействован для смягчения воздействия COVID-19 на местный бизнес и рабочую силу.

Двусторонний диалог между социальными партнерами: в отдельных странах организации работников и работодателей провели двусторонние консультации, в ходе которых они разработали предложения для немедленного рассмотрения правительством. Во многих случаях предложенные меры касались, в том числе, необходимости защиты наиболее уязвимых работников (например, находящихся на больничном или на карантине, или работающих в условиях нестандартной занятости) и предприятий, в частности в малом и среднем бизнесе (например, в Испании, Ирландии, Марокко и Нидерландах).

#### ► Вставка 4: Испания

Социальные партнеры 12 марта провели встречу для обсуждения кризиса, на которой они выдвинули совместные требования правительству. Некоторые из сделанных ими рекомендаций:

- работники, находящиеся на больничном в связи с COVID-19, должны получать 100% заработной платы с первого дня и до возвращения на работу;
- Правительство должно сделать своим приоритетом меры по поддержке малого и среднего бизнеса, для которого экономические последствия COVID-19 могут быть наиболее тяжелыми.

Источник: <https://www.lavanguardia.com/economia/20200317/474233465315/gobierno-medidas-patronal-sindicatos-coronavirus.html>.

Социальный диалог на национальном и на более низких уровнях: результаты социального диалога на национальном уровне могут стимулировать диалог и переговоры на более низких уровнях, например на отраслевом и на уровне предприятий, как показывает пример Италии.

#### ► Вставка 5: Италия

Трехсторонний «Совместный протокол по регулированию мер борьбы с COVID-19 и ограничению его распространения на рабочих местах» был подписан Правительством и социальными партнерами 14 марта. Протокол должен выполняться всеми компаниями и предприятиями с участием представителей работников.

Протокол содержит 13 пунктов, предписывающих определенные действия, среди которых создание систем социальной поддержки, рациональная организация труда и меры общего характера, направленные на поддержание экономической деятельности в условиях безопасности на рабочих местах. Протокол также призывает социальных партнеров конкретизировать эти меры для разных отраслей/секторов экономики. Такие вопросы, как оплачиваемый отпуск, должны включаться в коллективные договоры. На этом основании 24 марта по требованию профсоюзов работодатели итальянского банковского сектора и профсоюзные ассоциации подписали новый коллективный договор, содержащий меры, адаптированные к потребностям банков и их работников, такие как установление времени работы и прием клиентов по записи. Кроме того, несколько компаний и профсоюзов заключили договоры по мерам, связанным с временным закрытием заводов, приостановкой производства и т.д.

Источники: МОТ: <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang--en/index.htm>

Профсоюзный консультативный комитет (TUAC): <https://tuac.org/news/covid19-crisis-mapping-out-trade-union-and-social-partners-responses/>

Функция организаций социальных партнеров по консультированию и выработке консенсуса – ключ к эффективному социальному диалогу: организации работников и работодателей активно прорабатывают вопрос о воздействии кризиса на своих членов для того, чтобы лучше понимать их проблемы и потребности, давать им рекомендации в критические моменты, влиять на ход политических обсуждений, связанных с кризисом, вызванным COVID-19, и, по возможности, достигать двустороннего и трехстороннего консенсуса. Вопросы охраны труда, оплачиваемых отпусков, планов по обеспечению непрерывности работы бизнеса и экономии ресурсов, распространения пособий по безработице и мер социальной защиты на большее число людей являются ключевыми, и на их решение направлены усилия и деятельность организаций работодателей и работников.



## Предварительные выводы по политическим мерам

- Несмотря на различия в разных странах и в разных отраслях и на отсутствие подходящего всем без исключения формата диалога, как сейчас, так и в дальнейшем, огромное значение будут иметь все виды и уровни социального диалога.
- Процесс социального диалога следует начинать как можно раньше для того, чтобы его воздействие было максимальным, а социальные партнеры должны быть задействованы на всех стадиях реагирования на кризис – от первоначальной оценки потребностей до формулирования мер, их осуществления, мониторинга и оценки.
- Участие органов высшей государственной власти в трехстороннем социальном диалоге с социальными партнерами повышает доверие к процессу.
- С учетом глубокого понимания социальными партнерами потребностей компаний и работников и реальных, с которыми они имеют дело, их эффективное участие в процессе принятия решений может способствовать принятию прицельных и эффективных превентивных мер для того, чтобы помочь работникам и предприятиям сдержать распространение COVID-19 на рабочих местах, а также для сохранения рабочих мест и поддержания деятельности предприятий.
- Организации социальных партнеров также играют важнейшую роль в поддержке и консультировании работодателей и работников относительно наилучших способов борьбы с кризисом и смягчения его последствий.
- Социальный диалог должен быть направлен на приоритетное решение вопросов защиты наиболее уяз-

вимых работников и предприятий в соответствии с принятым странами – членами ООН обязательством «учитывать интересы каждого».

## Учитывать интересы каждого

- Нынешний кризис дает возможность преодолеть существующие препятствия к социальному диалогу, так как партнеры, учитывая тяжесть положения, готовы оставить разногласия и сконцентрироваться на главном.
- Там, где институты социального диалога перестали действовать, их можно реанимировать для работы с такими проблемами, как кризис, связанный с COVID-19, и его последствия.
- Современные технологии можно использовать для проведения виртуальных консультаций правительства с социальными партнерами, чтобы избежать риска для здоровья, связанного с личными встречами.
- Важно избегать любых действий, которые могут подорвать доверие и единство, возникшие между правительством и социальными партнерами на ранних стадиях кризиса.
- Меры, согласованные в рамках социального диалога, могут потребовать продолжения в виде дополнительных двусторонних диалогов и коллективных переговоров на уровне отдельных отраслей и предприятий, чтобы их нужды были учтены наилучшим образом.

### Контакты

Департамент административного управления  
Международное бюро труда  
Governance department  
International Labour Organization  
Route des Morillons 4  
CH-1211 Geneva 22  
Switzerland

E: [governance@ilo.org](mailto:governance@ilo.org)  
[ilo.org](http://ilo.org)