



Международная
организация
труда

9-е Европейское региональное совещание

Осло, Норвегия, 8-11 апреля 2013 г.

**Занятость, рост и
социальная справедливость**



Доклад Генерального директора

9-е Европейское региональное совещание
Осло, апрель 2013 г.

Занятость, рост и социальная справедливость

Доклад Генерального директора

Copyright © Международная организация труда, 2013
Первое издание, 2013 год

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

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

ISBN 978-92-2-427418-3 (print)

ISBN 978-92-2-427419-0 (web pdf)

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

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

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

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

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

Содержание

Сводное резюме	vii
Акронимы и сокращения	xv
Введение	1
ЧАСТЬ I	
1. Формирование политики, ориентированной на экономический рост, способствующий созданию рабочих мест	3
1.1. Макроэкономический контекст и показатели рынка труда.....	4
1.2. Устойчивый экономический рост, стимулирующий создание рабочих мест: взаимодополняемые меры макроэкономической политики, политики в области занятости и социальной политики.....	9
1.3. Политика структурных и продуктивных преобразований: содействие экономическому росту, производительности и занятости.....	14
1.4. Содействие жизнеспособности предприятий и их возможностям по созданию рабочих мест	20
1.5. Вопросы политики и дальнейшие действия.....	23
2. Содействие качественным рабочим местам за счет действенного социального диалога и ведения коллективных переговоров.....	29
2.1. Стимулирование качества рабочих мест и решение проблем неравенства в сфере труда	30
2.2. Укрепление национального трехстороннего социального диалога и коллективных переговоров.....	36
2.3. Оплата труда, производительность и роль учреждений социального диалога.....	41
2.4. Содействие безопасным и здоровым условиям труда	46
2.5. Укрепление соблюдения норм благодаря инспекции труда.....	49
2.6. Соображения политического характера и направления дальнейших действий.....	51
3. Преодоление кризиса в сфере занятости молодежи и вызовов, связанных со старением населения	55
3.1. Сложные проблемы на рынке труда, стоящие в первую очередь перед молодежью, но также и перед группами работников зрелого и пожилого возраста.....	56
3.2. Развитие профессиональных квалификаций и навыков и политика содействия трудоустройству молодежи	61

3.3.	Политические меры, содействующие преобразованиям на рынке труда и активному старению	68
3.4.	Реформирование систем социального обеспечения с целью расширения сферы их охвата, преодоления вызовов, связанных со старением населения, и достижения их адекватности и устойчивости....	72
3.5.	Политические соображения и направления дальнейших действий.....	76
4.	Содействие международным трудовым нормам и последовательности политических мер в Европе и Центральной Азии	81
4.1.	Международные трудовые нормы как руководство для достижения последовательности политических мер и устойчивого экономического роста	82
4.2.	Согласованность мер международной политики	89
4.3.	Последовательность политики на страновом уровне.....	96
4.4.	Политические соображения и последующие действия.....	100

ЧАСТЬ II

5.	Обзор деятельности МОТ в Европе и Центральной Азии с 2009 по 2012 годы	105
5.1.	Присутствие МОТ в Европе и Центральной Азии	105
5.2.	Деятельность и достижения в регионе	108
	Библиография	143

Таблицы

1.1.	Реальный рост ВВП и уровень безработицы, 2010-12 гг.	5
1.2.	Оценки и показатели макроэкономических результатов	8
1.3.	Инвестиции как процент кассовой наличности, удерживаемой зарегистрированными на бирже компаниями	20
2.1.	Изменения в процессе коллективных переговоров и в области защиты занятости в странах Еврозоны	33
2.2.	Системы минимальной заработной платы в Европе	46

Рисунки

1.1.	Реальный ВВП и темпы роста занятости по регионам.....	5
1.2.	Уровни безработицы в 2010 и 2012 гг.	7
1.3.	Модель изменений в отраслевой структуре занятости, связанных с политикой решительного смягчения последствий изменения климата	18
2.1.	Временные наемные работники в процентном отношении к общей численности наемных работников, 2008 и 2011 гг.	31
2.2.	Наемные работники, занятые на условиях неполного рабочего времени, в процентном отношении к общей численности наемных работников, 2008 и 2011 гг.	31
2.3.	Сфера охвата коллективных переговоров	37
2.4.	Рост реальной заработной платы, 2005-11 гг.	42
2.5.	Производительность труда и рост реальной заработной платы, 1999-2007 гг. а) и 2008-11 гг. б)	43
2.6.	Доля заработной платы в ВВП, 2000-11 гг.	45

2.7. Несчастные случаи на производстве со смертельным исходом, 2008-09 гг.	47
2.8. Финансовый кризис и его потенциальное воздействие на безопасность и гигиену труда	48
3.1. Уровень занятости и безработицы (в %) среди молодежи (15-24 лет), лиц зрелого возраста (25-54 лет) и пожилых работников (55-64 лет) в странах ЕС, 2008 и 2011 г.	57
3.2. Уровень безработицы среди молодежи в выборочных странах ЕЦА, 2008 и 2012 г.....	58
3.3. Уровень NEETS (в %) в выборочных странах ЕЦА среди молодежи в возрасте от 15 до 24 лет, 2008 и 2011 г.	59
3.4. Ассигнования на АПРТ, 2008 и 2011 г.	69
3.5. Расходы на социальную защиту и совокупные государственные расходы как % от ВВП.....	73
3.6. Прогнозируемые изменения доли расходов на пенсионное обеспечение от ВВП, 2010-60 гг.	75
5.1. Распределение ресурсов регулярного бюджета (РБ) по регионам, 2012-13 гг.	106

Сводное резюме

С 2008 года регион Европы и Центральной Азии (ЕЦА) серьезно пострадал от экономического и финансового кризиса, который вызвал разрушительные последствия для реальной экономики, а также для уровня и качества занятости. По последним данным, относящимся к Европейскому союзу (ЕС) и ряду других стран региона, безработица достигла рекордных уровней, особенно среди молодежи.

Растет обеспокоенность тем, что темпы и масштабы мер бюджетной консолидации не только в пострадавших от кризиса странах, но и в других европейских странах не позволяют должным образом решать поставленные задачи, создают риски для восстановления занятости и отвлекают внимание от крайне необходимого реформирования финансовой системы. Сокращения государственных расходов за счет жесткой экономии бюджетных средств зачастую ведут к снижению уровня социальной защиты, а также качества и доступности государственных услуг. Реформы на рынке труда нанесли ущерб стабильности занятости и ослабили влияние социальных партнеров. Пострадал и социальный диалог, который является необходимой предпосылкой для коллективных договоренностей, содействующих принятию соответствующих коррективов. Это породило не только мирные массовые манифестации, но и привело к не вполне мирным вспышкам возмущения масс. На фоне растущего неравенства доходов и увеличения численности работающей бедноты эти события создают угрозу для социальной Европы – нашим представлениям о гуманном, равноправном и справедливом обществе, ценностям солидарности и социальной сплоченности и стабильности нашего общества.

Какая политика и какие реформы могут гарантировать будущее Европы в глобальной экономике, не обращая вспять достижения европейской социальной модели? Европейское региональное совещание (ЕРС) собрало вместе субъектов реальной экономики для участия в социальном диалоге, преодоления этих вызовов и разработки курса, который позволит Европе вернуться на путь восстановления доверия к продуктивным силам социальных партнеров и раскрепощения потенциала экономики европейских стран в целях обеспечения экономического роста, стимулирующего процесс создания рабочих мест, и повышения уровня жизни всего населения.

В докладе освещаются проблемы региона и основные меры и направления политики, которые необходимо рассмотреть трехсторонним партнерам, чтобы осуществить необходимые изменения и найти пути выхода из нынешних неурядиц. В нем излагается ряд ключевых положений сбалансированной стратегии экономического роста в Европе, которая будет содействовать стабильному и устойчивому экономическому росту, в ходе которого создаются рабочие места. В основе этого лежит необходимость возрождения подлинно социального диалога, формирующего и стимулирующего процесс восстановления. Несмотря на то что эти идеи могут внести существенный вклад в достижение цели обеспечения достойного труда для всех, они требуют объединения целей в области экономики, занятости и социальной сферы в интересах согласования и координирования политики на национальном и международном уровнях.

Рабочие места для Европы

Безработица выросла во многих странах Европы, где создание рабочих мест остается наиболее острой проблемой на пути улучшения условий жизни и труда людей. Вполне очевидно, что восстановление экономики должно происходить таким образом, чтобы создавались рабочие места. Однако существует риск того, что меры политики, проводимые в целях преодоления экономического спада, будут препятствовать решению задач в области занятости и что они могут усугубить бедность и неравенство. Переход к политике жесткой экономии во многих государствах ослабил начавшееся восстановление занятости, но при этом не смог остановить ухудшения положения в области бюджетного дефицита и стимулировать инвестиции. Необходимо изменить направление движения в сторону макроэкономической политики, которая соответствует целям занятости и содействует их достижению.

Одним словом, необходимо найти правильный баланс между стратегией экономического роста, ведущего к созданию рабочих мест, и обеспечением бюджетной дисциплины. Это будет означать подготовку реалистичных планов бюджетных расходов, направленных на создание рабочих мест и одновременно на достижение фискальных целей в среднесрочной перспективе. К таким мерам могут относиться повышение доли прогрессивного налогообложения, расширение налоговых льгот для домашних хозяйств с низкими доходами, повышение собираемости налоговых доходов и расширение налоговой базы. Такой подход к консолидации, благоприятствующий занятости, не только поможет сбалансировать экономические и социальные задачи, но и будет содействовать росту потребления домашних хозяйств на основе доходов, а не заимствований, при этом стимулируя экономический рост. Поэтому политика бюджетной консолидации должна проводиться одновременно с активной политикой на рынке труда (АПРТ), а ее содержание должно измениться, чтобы обеспечить постоянное содействие мерам и программам расширения занятости, особенно в интересах молодежи.

На всей территории европейского региона предприятия вынуждены работать в условиях вялого спроса и неопределенных экономических перспектив. Чтобы экономический рост, стимулирующий создание рабочих мест, стал реальностью, необходимо прилагать усилия, направленные на содействие устойчивому развитию предприятий и на укрепление их возможностей по созданию рабочих мест. Существует настоятельная необходимость поиска путей восстановления кредитования малых и средних предприятий (МСП), на долю которых приходится значительная часть всех занятых лиц, и которые, вероятно, останутся основными источниками занятости. Правительствам и другим заинтересованным сторонам необходимо также искать стимулы, которые будут побуждать предприятия с высоким уровнем ликвидности к инвестициям в производственную деятельность и создание рабочих мест.

Необходимо осуществлять такую политику, которая бы содействовала повышению производительности, стимулировала процесс технологических изменений, в том числе переход к зеленым технологиям, и поощряла накопление технических знаний, профессиональных навыков и ноу-хау. Это имеет решающее значение для эффективной трансформации экономики и обеспечения экономического роста, ведущего к созданию рабочих мест. Такая политика должна быть направлена на: i) повышение уровня производительности, конкурентоспособности и занятости в существующих секторах; ii) содействие диверсификации в новые отрасли с повышенной добавленной стоимостью; iii) оказание поддержки эко-отраслям и зеленым рабочим местам; iv) накопление технических знаний и профессиональных навыков работников и управленческого и организационного опыта предприятий. Социальный диалог, партнерство и стратегическое сотрудничество между организациями работодателей и работников и правительствами играют ключевую роль в формировании наиболее эффективной политики и осуществлении процессов преобразований.

Повышение результативности политики и устойчивости процесса восстановления на основе социального диалога

Несмотря на то что трехсторонний социальный диалог сыграл видную роль на начальном этапе экономического спада, когда многие страны приняли меры трехстороннего характера, нацеленные на смягчение социальных последствий, от социального диалога, как представляется, отступились, когда настало время бюджетной консолидации и связанных с ней структурных реформ. Правительства ряда стран приняли односторонние меры и посредством законодательных актов приступили к осуществлению пакетов мер бюджетной консолидации и реформирования рынка труда.

Для разработки и осуществления стратегии экономического роста, стимулирующего создание рабочих мест, решающее значение имеет участие субъектов реальной экономики в социальном диалоге по вопросам экономической и социальной политики. Это ключ к достижению возможных договоренностей, которые позволят быстро и решительно вносить *надлежащие* макроэкономические коррективы. Социальный диалог позволяет совершенствовать наполнение мер политики, способствует их действенной реализации и повышает качество ее результатов. Это инструмент формирования консенсуса, а не принуждения к нему. Как известно трехсторонним участникам Международной организации труда (МОТ), это процесс обмена информацией, переговоров, поиска и реализации компромиссов.

Отсутствие социального диалога может приводить к дорогостоящим задержкам во внесении политических коррективов, которые могут быть необходимы для восстановления макроэкономического равновесия. Это также может вести к неэффективной реализации потенциально успешной политики. Учитывая глубину корректировочных мер, необходимых для выхода из кризиса, поддержка со стороны социальных партнеров является залогом обеспечения последовательных действий, недопущения задержек в осуществлении мер, которые дорого обходятся в форме проявлений социальной и политической нестабильности, а также ключом к достижению действенных результатов (например, когда внимание политиков обращается на возникающие проблемы и когда вопросы занятости сохраняются в качестве одной из центральных задач политики). Социальный диалог – своего рода «залоговое обеспечение» субъектов реальной экономики, которое содействует восстановлению экономики посредством расширения занятости, стимулируя инновации и инвестиции.

Повышение качества рабочих мест

Дополнительную озабоченность в Европе вызывает и качество имеющихся рабочих мест. В менее развитых регионах значительная часть работающих нанимается на условиях скрытой и неформальной занятости. В последние годы также отмечается рост доли нестандартных форм занятости и доли временных работников и лиц, занятых на условиях неполного рабочего времени, которые соглашаются с этими условиями труда, потому что у них нет другого выбора. В целом, эти рабочие места, как правило, более низкого качества с более низкой заработной платой и более слабой защитой, чем у постоянных работников, занятых на условиях полного рабочего времени. Вместо того, чтобы служить ступенькой на пути к стабильной и хорошо оплачиваемой работе, временное трудоустройство в ряде стран, как правило, сохраняется, хотя в других странах численность работников, переходящих с временного на постоянное место работы, повысилась. Причины сохраняющейся сегментации рынка труда в первой группе стран, очевидно, связаны с неверными политическими решениями, слабым законодательством о защите занятости (ЗЗЗ) временных работников и недостаточным охватом этих работников коллективными соглашениями.

Прошедшие в последние время реформы рынков труда предусматривают послабления в 333 в отношении постоянных трудовых договоров/контрактов, децентрализацию и дерегулирование коллективных соглашений (в частности, механизмы расширения) и изменение представительских условий для организаций работодателей и профсоюзов. В большинстве случаев эти изменения осуществлялись в условиях узкого социального диалога или его полного отсутствия. Существует явная необходимость проведения сбалансированных реформ на рынке труда, которые одновременно способствовали бы адаптации предприятий и обеспечению адекватной защиты работников. Это включает в себя меры, направленные на обеспечение эффективности учреждений, ответственных за проведение коллективных переговоров. Такой баланс может быть достигнут только на основе трехстороннего социального диалога.

Трехсторонние действия необходимы и для содействия переходу от неформальной к формальной и достойной занятости.

Укрепление политики в сфере оплаты труда

В сфере оплаты труда выделяются два момента. Во-первых, в ряде стран при установлении размера оплаты труда проявляется уклон в сторону сдерживания ее роста. В большинстве развитых стран региона рост реальной заработной платы колебался в относительно узком диапазоне до начала и во время кризиса. Во-вторых, в большинстве стран региона прослеживается относительно слабая взаимосвязь между реальной заработной платой и производительностью труда. Это расхождение подтверждается долгосрочным снижением доли заработной платы в валовом внутреннем продукте (ВВП).

Различия в тенденциях в сфере оплаты труда в регионе объясняются рядом институциональных факторов. Во время кризиса в странах со слабыми учреждениями, участвующими в коллективных переговорах, произошло спешное и резкое снижение уровня заработной платы, в то время как такое падение было менее серьезным в странах, где существуют влиятельные учреждения, ответственные за проведение коллективных переговоров, даже там, где заработная плата снижалась в обмен на гарантии занятости. С той же закономерностью в странах с более широким охватом коллективными переговорами отмечалась более тесная взаимосвязь между уровнем заработной платы и уровнем производительности труда в годы экономического роста. Повышению заработной платы способствовали и регулярные договоренности об изменении минимального размера оплаты труда, которые вели к сокращению неравенства и ограничению численности низкооплачиваемых работников.

В ряде стран политика государства, направленная на сокращение бюджетных расходов и дефицита бюджета путем значительного снижения или замораживания заработной платы в государственном секторе, ограничила потенциально положительное воздействие коллективных переговоров и оказала отрицательное влияние на производительность труда работников бюджетной сферы, а также на качество государственных услуг. Существует явная необходимость проведения сбалансированной политики в сфере оплаты труда, которая поможет восстановить взаимосвязь между уровнем заработной платы и уровнем производительности труда, что потребует участия влиятельных социальных партнеров и эффективно действующих учреждений, ответственных за проведение коллективных переговоров.

Содействие безопасности и гигиене труда

Экономический спад оказал негативное влияние на выделение средств в целях обеспечения безопасности и гигиены труда (БГТ). Такие сокращения – это псевдоэкономия, поскольку производственный травматизм и профессиональные заболевания приводят к весьма высоким экономическим издержкам по сравнению с «экономией», достигнутой

за счет сокращения расходов на БГТ. Напротив, необходимо укреплять национальные органы инспекции труда и обеспечивать их эффективную деятельность в целях обеспечения безопасных условий труда и устранения повышенного риска незадекларированной занятости.

Возвращение молодежи к трудовой жизни

Молодые люди несут на своих плечах основную тяжесть кризиса в сфере занятости, и реален риск появления потерянного поколения. Из трех возрастных групп (молодых, зрелых и пожилых работников) наиболее высокий уровень безработицы отмечается среди молодежи. Он превышает 20% в двух третях стран ЕЦА и достигает уровня свыше 50% в таких странах, как Греция, Испания и бывшая югославская Республика Македония. Меры по борьбе с кризисом занятости молодежи, как правило, касаются предложения (например, возможностей развития профессиональных навыков и повышения квалификации) и принимаются реже в отношении спроса в целях стимулирования трудоустройства молодежи. Необходимо принять комплекс мер, чтобы молодежь могла вернуться к трудовой жизни, в том числе адресованные молодежи меры активного воздействия, молодежные гарантии, субсидии и другие стимулы; адекватные и востребованные на рынке формы профессиональной подготовки и развития трудовых навыков; содействие молодежному предпринимательству; программы трудоустройства, такие как трудоемкие программы общественных работ и программы местного развития.

Решение проблемы старения общества

Согласно прогнозам, демографические изменения приведут в предстоящие десятилетия к пиковым значениям численности стареющего населения. Ими необходимо эффективнее управлять, продвигая концепцию «активного старения». Она включает в себя политику, позволяющую пожилым работникам оставаться на рынке труда и способствующую реинтеграции покинувших его работников. Несмотря на то что уровень безработицы среди пожилых работников ниже, чем в других возрастных группах, серьезной проблемой является повторное трудоустройство. Пожилые работники часто сталкиваются с рядом предрассудков, связанных с производительностью их труда и их способностью к адаптации, что может заставить их преждевременно покинуть рынок труда. Ранний выход на пенсию может стать следствием и ухудшения состояния здоровья – часто по причине неадекватных условий на производстве. Все эти препятствия должны устраняться путем осуществления комплексной стратегии активного старения, которая должна включать в себя профподготовку и повышение квалификации с целью сохранения возможностей дальнейшего трудоустройства, обеспечение безопасных и здоровых условий труда, адаптацию условий труда в соответствии с нуждами пожилых работников, обеспечение доступа к службам занятости и создание стимулов к трудоустройству.

Обеспечение устойчивости систем социальной защиты

Национальные системы социальной защиты в регионе ЕЦА испытывают все возрастающие нагрузки в силу демографических изменений и мер бюджетной консолидации. В то время как с 2008 по 2009 годы в рамках пакетов мер стимулирования многие страны, пострадавшие от кризиса, повысили социальные выплаты с увеличением размеров и продлением сроков выплаты пособий по безработице, расширением видов социальной помощи и индексацией пособий и пенсий, в последующие годы суммы выплат в поддержку доходов населения были уменьшены в рамках мер бюджетной

консолидации. Как следствие этого, лица, зависимые от социальных выплат, такие как пенсионеры и получатели пособий по безработице и социальной помощи, участвуют в преодолении бюджетных последствий кризиса в несоразмерно высокой степени.

Старение населения создает дополнительные проблемы для систем социальной защиты, которым необходимо будет адаптироваться для сохранения своей финансовой устойчивости в долгосрочной перспективе, продолжая при этом выплачивать пособия в достаточном размере. Каждой стране необходимо реформировать свою систему социальной защиты таким образом, чтобы сложился правильный баланс между ее финансовой устойчивостью и социально-экономической достаточностью пособий. Социальный диалог, опирающийся на достоверную информацию, является оптимальным инструментом для достижения этой цели.

Роль международных трудовых норм в содействии согласованности мер политики

Несмотря на регулярные высказывания в поддержку мер, направленных на обеспечение согласованности экономической и социальной политики, мировой финансовый и экономический кризис испытал на прочность эти политические устремления. Сложившийся в ряде стран дисбаланс между целями финансовой, экономической, трудовой и социальной политики угрожает сплоченности и стабильности общества. Макроэкономическая политика, политика в сфере занятости и социальная политика будут успешно содействовать экономическому росту и социальной справедливости, только если они основаны на соблюдении уважения общих ценностей и принципов, закрепленных в международных трудовых нормах. Такие нормы обеспечивают нормативное руководство в целях достижения согласованности между экономической и социальной политикой таким образом, чтобы экономический рост мог вести к увеличению количества и повышению качества рабочих мест, улучшению условий труда, развитию профессиональных навыков и квалификаций и обеспечению социальной защиты.

Несмотря на высокие показатели ратификации международных трудовых норм в регионе ЕЦА, создается впечатление, что их применение во время кризиса было в определенной степени непоследовательным. В ряде случаев меры, принимаемые правительствами в целях восстановления экономики, вызывают обеспокоенность по поводу их влияния на международные трудовые нормы. Действительно, существует опасность того, что нынешние антикризисные меры не будут учитывать и даже обратят вспять действенное осуществление основополагающих прав работников и применение международных трудовых норм в целом.

При этом международные трудовые нормы обеспечивают общую нормативную базу для согласования политики, которая может задать направление всему процессу выхода из кризиса. Первым шагом к достижению слаженности политики является признание всеми заинтересованными сторонами того факта, что ратификация международных трудовых норм означает юридическое обязательство применять положения этих норм. Вторым шагом является рассмотрение последствий в целях разработки комплексной политики, а третий шаг – это совершенствование координации и повышение ответственности. В этой связи международные трудовые нормы могут служить катализатором социального и экономического развития.

Последовательная политика в интересах экономического роста, занятости и социальной справедливости

В Уставе МОТ 1919 года заявлено: «что прочный мир может быть установлен только на основе социальной справедливости», а в Декларации 1944 года о целях и задачах

Международной организации труда (Филадельфийская декларация) подтверждено, что «Международная организация труда обязана изучать и рассматривать все экономические и финансовые программы и меры международного масштаба в свете этой основной задачи». Это положение было еще более усилено в Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации 2008 года.

МОТ взаимодействует с широким кругом международных и региональных организаций и учреждений в целях повышения согласованности политики, что обеспечивает широкое признание значения международных трудовых норм, достойного труда и социальной справедливости.

Анализ мер политики, принятых региональными и международными организациями в последние годы, дает определенное представление о степени ее согласованности на региональном и международном уровнях. Эти меры свидетельствуют о широком признании целей достойного труда в ЕС и правительствами многих других государств, а также о принятии конкретных стратегий, направленных на то, чтобы достойный труд стал реальностью. Они указывают на рост числа инициатив со стороны международных финансовых учреждений, нацеленных на то, чтобы «рабочие места были в центре внимания» и теснее сотрудничать с МОТ.

Однако недавнее изменение курса и поддержка быстрого осуществления фискальных мер жесткой экономии и пакета структурных реформ повлияли на перспективы восстановления занятости и на соблюдение основополагающих прав, принизив значение социального диалога с субъектами реальной экономики. Это одна из причин для беспокойства. Прокладывая новый путь к экономическому росту, ведущему к созданию рабочих мест, МОТ и ее трехсторонние участники должны будут улучшить координацию и повысить подотчетность в стремлении выйти на новый уровень слаженности национальной, региональной и международной политики. В данный момент кризиса испытывается настоятельная необходимость принятия единой политики в Европе, которая бы устранила усиливающиеся региональные дисбалансы и вернула Европу на путь устойчивого восстановления.

Акронимы и сокращения

АПРТ	Активная политика на рынке труда
БГТ	Безопасность и гигиена труда
ВВП	Валовый внутренний продукт
ВТО	Всемирная торговая организация
ГДД/СБ	Группы по достойному труду/Страновые бюро
ГПРМ	Глобальный пакт о рабочих местах
ГРООН	Группа развития Организации Объединенных Наций
Группа двадцати	Аргентина, Бразилия, Канада, Мексика, Китай, Япония, Южная Африка, Республика Корея, Индия, Индонезия, Российская Федерация, Турция, США, Европейский союз, Германия, Франция, Соединенное Королевство, Италия, Саудовская Аравия, Австралия
ГСЗ	Государственные службы занятости
ГЧП	Государственные честные партнерства
Декларация МНК	Трехсторонняя декларация принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики
ЕК	Европейская комиссия
ЕКП	Европейская конфедерация профсоюзов
ЕМС	Европейский механизм стабильности
ЕРС	Европейские рамочные соглашения
ЕРС	Европейское региональное совещание
ЕС	Европейский союз
ЕС-10	Кипр, Чешская Республика, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словакия и Словения
ЕС-15	Австрия, Бельгия, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Испания, Швеция, Соединенное Королевство
ЕС-27	Австрия, Бельгия, Болгария, Кипр, Чешская Республика, Дания, Эстония, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Ирландия, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Испания, Швеция и Соединенное Королевство
ЕСТ	Европейские советы труда
ЕСФ	Европейский социальный фонд
ЕЦА	Европа и Центральная Азия

ЕЦБ	Европейский центральный банк
ЕЭК	Европейская экономическая комиссия ООН
ЗЗЗ	Законодательство о защите занятости
ЗСБ	Знай свой бизнес
КСО	Комитет по свободе объединения
КПРТ	Ключевые показатели рынка труда
МВФ	Международный валютный фонд
МКП	Международная конфедерация профсоюзов
МНК	Многонациональные корпорации
МКТ	Международная конференция труда
МОТ	Международная организация труда
МСП	Малые и средние предприятия
МТН	Международные трудовые нормы
НПО	Неправительственные организации
НТИМ	Наука, технология, инжиниринг и математика
ООН	Организация Объединенных Наций
ОППТ	Основополагающие принципы и права в сфере труда
ОСП	Обобщенная система предпочтений
ОСП	Основы стратегической политики
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПВО	Процесс взаимной оценки
ПРООН	Программа развития ООН
РОИТ	Региональное объединение инспекторов труда
Система ПТОП	Система профессионально-технического обучения и подготовки
СНГ	Содружество Независимых Государств
СПДТ	Страновые программы достойного труда
СРО	Система раннего оповещения
ЦВЕ	Центральная и Восточная Европа
ЮВВЕЦА	Страны Юго-Восточной и Восточной Европы и Центральной Азии
ЭКОСОС	Экономический и Социальный совет Организации Объединенных Наций
ЮНДАФ	Рамочная программа ООН по оказанию помощи в целях развития
АСТ/RAV	Бюро в интересах деятельности работников
АСТ/EMP	Бюро в интересах деятельности работодателей
EPSCO	Совет по вопросам занятости, социальной политики, здравоохранения и делам потребителей
ETUI	Европейский профсоюзный институт
NEETS	Молодежь, не обучающаяся, не занятая и не проходящая профессиональной подготовки

Введение

Перспективы занятости в Европейском регионе остаются безрадостными. Согласно последним данным, страны Европейского союза (ЕС) и ряд западнобалканских стран достигли рекордных уровней безработицы, особенно среди молодежи: в ЕС почти каждый четвертый молодой человек не имеет работы, а в пострадавших от кризиса странах Южной и Юго-Восточной Европы этот показатель еще выше – каждый второй является безработным. Кризис оказал серьезное влияние на уровень и качество занятости, сплоченность общества и социальную справедливость. Высокий уровень безработицы в сочетании со значительными сокращениями или замораживанием заработной платы в государственном секторе, а также увеличение налогов на добавленную стоимость, которые несоразмерно затрагивают интересы неимущих слоев общества, ведут не только к мирным манифестациям, но и не вполне мирным вспышкам возмущения масс. На фоне растущего неравенства доходов, увеличения численности работающей бедноты и игнорирования основополагающих принципов и прав в сфере труда (ОППТ) эти события создают угрозу для европейской социальной модели и оказывают существенное негативное воздействие на устойчивость экономического роста.

В докладе анализируются основные проблемы, стоящие перед регионом. В нем раскрываются меры экономической, трудовой и социальной политики, нацеленные на решение этих проблем. Целью доклада является рассмотрение основных элементов сбалансированной стратегии экономического роста в Европе, которая будет способствовать стабильному и устойчивому процессу восстановления экономики, в ходе которого создаются рабочие места. Такая стратегия должна опираться на согласованную экономическую политику, политику в сфере занятости и социальную политику, гарантирующие соблюдение основополагающих трудовых прав и международных трудовых норм, укрепляющих социальный диалог и обеспечивающих участие субъектов реальной экономики в создании достойных рабочих мест. На основании этих заключений и опыта, накопленного в ходе консультаций МОТ по вопросам политики и ее технической помощи на региональном и страновом уровнях, в докладе предлагаются пути эффективной координации этой политики.

В нем заявлено, что социальный диалог имеет решающее значение в формировании этой емкой, но выполнимой стратегии, в разработке соответствующей политики и в обеспечении ее действенной реализации. В докладе содержатся яркие примеры, имеющиеся в регионе, и показывается, что страны, которые следуют рекомендациям в области политики, содержащимся в Глобальном пакте о рабочих местах МОТ (ГПРМ), смогли увереннее противостоять кризису и отстаивать европейскую социальную модель, основанную на принципах социальной справедливости и социальной рыночной экономики.

В главе 1 представлен анализ ситуации в экономике и на рынке труда начиная с 2008 года, а также коренных причин кризиса и результатов экономической политики. В ней раскрываются элементы стратегии, нацеленной на согласование макроэкономических целей и целей в сфере занятости, на содействие рациональным преобразованиям, которые обеспечивают устойчивый экономический рост, расширяющий возможности занятости, и на обеспечение участия субъектов реальной экономики в реализации

подхода, ориентированного на создание рабочих мест. В главе 2 рассматриваются пути повышения качества занятости, включая ее стабильность, условия труда и заработную плату, посредством проведения коллективных переговоров и более полного соблюдения трудового законодательства. Глава 3 посвящена возможным мерам по преодолению кризиса в сфере занятости молодежи и решению проблем, связанных со старением населения, в которых развитие профессиональных навыков и квалификаций сочетается с повышением эффективности АПРТ и с адекватной социальной защитой. В главе 4 подчеркивается необходимость согласования разных направлений политики на национальном и международном уровнях. В ней приводятся примеры передовой практики и инструментов поддержки. В этой главе подчеркивается, что согласованные макроэкономическая политика, политика в сфере занятости и социальная политика будут успешными в содействии занятости, экономическому росту и социальной справедливости, только если они основаны на соблюдении и уважении общих ценностей и принципов, закрепленных в международных трудовых нормах. В главе 5 раскрывается деятельность МОТ в регионе ЕЦА после проведения 8-го ЕРС, состоявшегося в Лиссабоне в феврале 2009 года, и отмечаются те области, в которых МОТ, ее Европейское региональное бюро и местные отделения оказали содействие трехсторонним участникам в решении проблем, вызванных кризисом.

Часть I

1. Формирование политики, ориентированной на экономический рост, способствующий созданию рабочих мест

Содействие занятости, улучшение условий труда, адекватная социальная защита и социальный диалог были заложены в основу европейской социальной модели. Финансово-экономический кризис выявил ряд диспропорций как в регионе, так и в отдельных странах. Он подчеркнул необходимость внесения изменений в практику финансового регулирования и кредитования, с одной стороны, и проведения экономических реформ, которые могли бы устранить дисбалансы счета текущих операций, с другой стороны. В то же время создание рабочих мест в Европе остается важнейшей задачей, решение которой позволит улучшить условия жизни и труда населения. Очевидно, что восстановление экономики должно происходить таким образом, чтобы создавались рабочие места. Однако существует опасность того, что политические меры, принимаемые в целях преодоления экономического спада, будут препятствовать достижению целей в области занятости и что они могут усугубить бедность и неравенство. Эта проблема еще больше обостряется в условиях ужесточения бюджетной политики государств, имеющих чрезмерную задолженность. Здесь необходимо найти правильный баланс между достижением среднесрочных бюджетных целей и содействием экономическому росту, при котором создаются рабочие места.

В данной главе рассматриваются ключевые направления политики, которые будут способствовать нахождению этого баланса.

В разделе 1.1 дается обзор изменений, происшедших в экономике и на рынке труда сторон региона после наступления кризиса. В нем раскрываются контрмеры политики и проблемы, связанные со стабилизацией макроэкономических условий с особым акцентом на произошедшем в последнее время во многих странах сдвиге в сторону ужесточения бюджетной политики. В разделе оценивается влияние этой политики на занятость, а также то, каким образом это может затронуть стратегию экономического роста, ведущего к созданию рабочих мест.

В разделе 1.2 представлены основные элементы макроэкономической стратегии, в которой бюджетно-финансовая политика, благоприятствующая росту занятости, сочетается с действенной политикой в области занятости населения и с социальной политикой.

В разделе 1.3 обосновывается необходимость стимулирования эффективных преобразований в экономике в целях содействия устойчивому экономическому росту и созданию рабочих мест. В нем рассматривается роль промышленной политики и перехода к зеленой экономике.

Раздел 1.4 посвящен роли, которую играют предприятия, особенно МСП и предприятия социальной экономики, в формировании процесса восстановления экономики с упором на создание рабочих мест.

Наконец, в разделе 1.5 рассматриваются направления будущей деятельности и ключевые три аргумента в пользу восстановления экономики, в ходе которого создаются рабочие места. В нем также содержатся вопросы, которые будут содействовать проведению тематического обсуждения по главе 1.

1.1. Макроэкономический контекст и показатели рынка труда

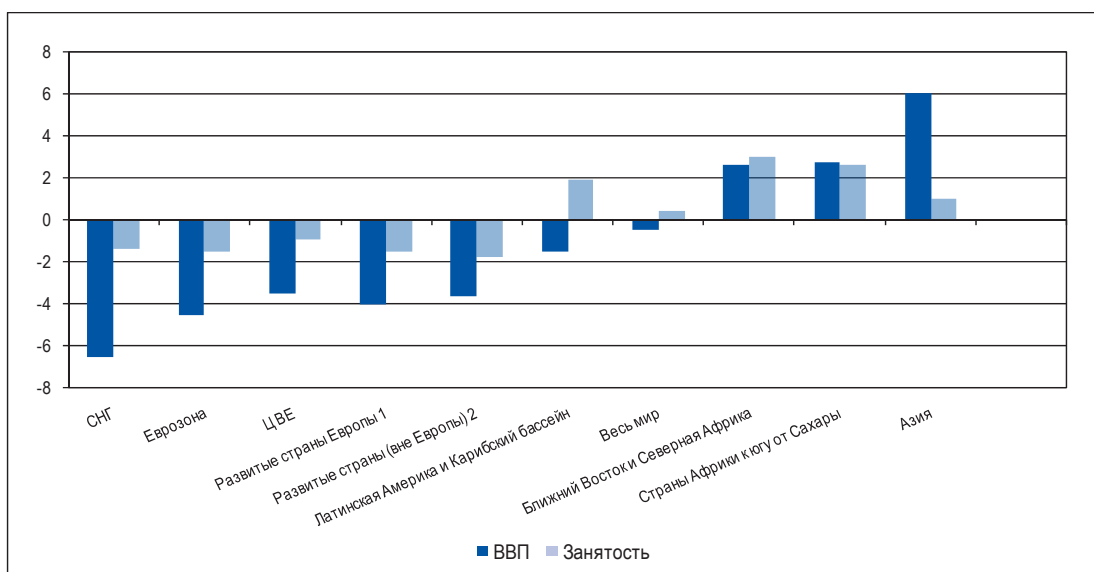
Финансовый кризис 2008-09 годов и результаты применения пакетов стимулирующих мер

Финансово-экономический кризис оказал серьезное воздействие на экономику стран Европы и Центральной Азии (ЕЦА), вызвав снижение объема ВВП и уровня занятости (рис. 1.1). Так, в период с 2008 по 2009 годы ВВП в странах еврозоны, Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) и Содружества Независимых Государств (СНГ) соответственно сократился на 4,4%, 3,6% и 6,4%, т.е. гораздо сильнее, чем в большинстве других регионов. Тем не менее, несмотря на значительное падение производства в регионе в этот период, потери рабочих мест были сравнительно невелики. Например, наибольшее падение ВВП произошло в 2009 году в странах СНГ и еврозоны, однако при этом общий уровень занятости снизился, соответственно, всего на 0,9% и 1,6%, т.е. на 1 процентный пункт меньше, чем в развитых странах за пределами Европы, где падение производства оказалось менее серьезным. При этом кризис гораздо острее затронул молодежь всего региона: с 2008 по 2009 годы безработица среди молодежи выросла на 4,3 процентных пункта до 19,7% в странах ЕС-27, на 4,5 пункта до 23,5% в странах Юго-Восточной Европы, и на 2,7 пункта до 18,4% в СНГ.

Государственная политика изначально была нацелена на вливание капитала в финансовые учреждения в интересах восстановления кредитования реальной экономики. Однако ввиду резкого сокращения совокупного спроса стало ясно, что от государства требуются более решительные действия. Поэтому большинство стран приняли пакеты мер бюджетного стимулирования, которые отличались друг от друга по объему и составу (МОТ и Всемирный банк, 2012).¹ По данным Европейского центрального банка (ЕЦБ) в странах еврозоны меры бюджетного стимулирования достигли в 2009 году 1,1% ВВП (van Riet, 2010). Правительства также стремились ослабить воздействие кризиса на незащищенных лиц и домашние хозяйства путем использования автоматических стабилизаторов, преимущественно включающих пособия по безработице и социальную помощь. Это смягчило или, по крайней мере, умерило рост бедности, при этом оказав положительное влияние на потребление и затормозив падение ВВП. В странах еврозоны расходы на финансирование автоматических стабилизаторов возросли с 0,3% ВВП в 2008 году до 2,4% в 2009 году (van Riet, 2010). Пакеты налогово-бюджетных стимулов помогли на время восстановить темпы экономического роста, которые были низкими на территории еврозоны и в других развитых европейских странах, однако более высокими в других странах ЕЦА (таблица 1.1).

¹ Данные по выборке из 77 стран, включая 22 страны Европы и Центральной Азии.

Рисунок 1.1. Реальный ВВП и темпы роста занятости по регионам (изменение в % в 2009 г. по сравнению с 2008 г.)



¹ Дания, Исландия, Норвегия, Швеция и Швейцария. ² Австралия, Канада, Япония, Новая Зеландия и Соединенные Штаты Америки.

Источник: МБТ: Оценки Международного института социально-трудовых исследований, основанные на информации из базы данных Международного валютного фонда (МВФ) и базы данных МОТ по ключевым показателям рынка труда (КПРТ).

Таблица 1.1. Реальный рост ВВП и уровень безработицы, 2010-12 гг. (%)

	ВВП		Уровень безработицы		
	Средний рост 2010-11 гг.	2012 г.	2010 г.	2012 г.	Изменения 2010-12 гг.
Развитые страны Европы (вне еврозоны)	1,5	1,5	7,2	7,1	-0,1
Новые страны Европейского союза (вне еврозоны) и страны Юго-Восточной Европы	4,0	4,0	10,8	9,5	-1,3
Содружество Независимых Государств (СНГ)	4,6	4,6	7,1	5,8	-1,3
Страны еврозоны	1,0	1,0	10,0	11,0	1,0
Соединенные Штаты Америки	2,1	2,1	9,6	8,0	-1,6
Весь мир	4,1	4,1	6,1	6,0	-0,1

Примечание: Данные о росте реального ВВП – это предварительные оценки, а данные об уровне безработицы за 2012 г. относятся ко второму кварталу 2012 г. Данные о безработице в мире являются оценками МОТ (2012а).

Источник: МВФ (2012 г.) и база данных МОТ Laborsta.

Продолжающийся с 2010 года кризис в отдельных странах и воздействие мер жесткой экономии

Столкнувшись с ростом дефицита государственного бюджета, начиная с 2010 года ряд стран принял значительные меры в целях бюджетной консолидации. Значительная часть этих усилий была направлена на сокращение расходов, а не на повышение доходов. Так, в период с третьего квартала 2009 года по третий квартал 2011 года бюджетные расходы в процентном соотношении к ВВП снизились на 1,4 процентных пункта, в

то время как за тот же период доля доходов в ВВП увеличилась на 1,2 процентных пункта (МБТ, 2012b).

Примечательно, что фискальные меры жесткой экономии предусматривают резкое сокращение государственных инвестиций и программ, ориентированных на содействие занятости. Например, в странах еврозоны снижение расходов в основном осуществляется за счет сокращения государственных инвестиций, фондов оплаты труда и социальных пособий. В период с 2009 по 2011 годы каждый из этих трех элементов уменьшился на величину, примерно равную половине процентного пункта ВВП. Урезание размеров пособий происходило в разных формах: например, в Бельгии, Эстонии, Франции, Греции, Ирландии, Италии, Нидерландах и Испании была реформирована система пенсионных выплат. В других случаях произошло сокращение пособий по безработице (например, в Ирландии и Нидерландах) (МБТ, 2012с).

Ввиду сужения фискального пространства некоторые политики стали отказываться от регулирования рынков труда в целях стимулирования занятости; однако эти меры оказались в значительной степени контрпродуктивными и не способствовали росту занятости. В ряде случаев они даже шли вразрез с международными трудовыми нормами, о чем речь идет в главах 2 и 4.

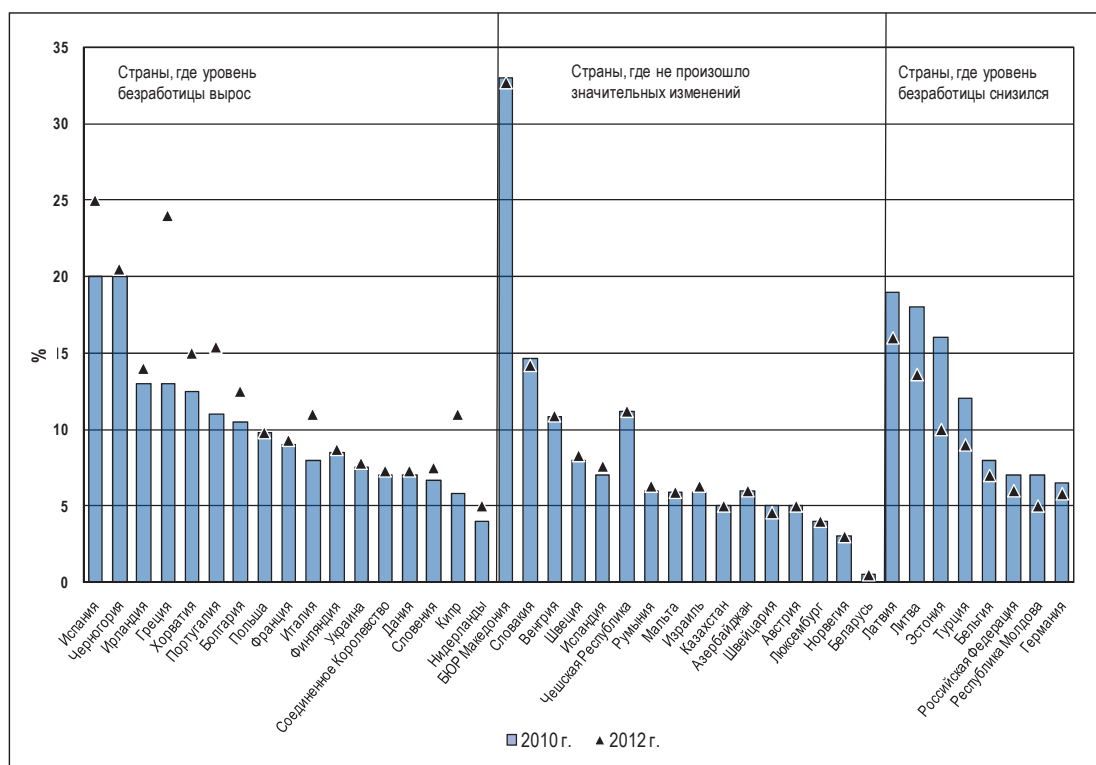
Некоторые из этих мер принимались в надежде на то, что реакция на финансовых рынках будет положительной, что вызовет рост доверия, инвестиций и рабочих мест. Эти цели не были достигнуты. Перспективы экономики и занятости продолжали ухудшаться в странах, которые приняли меры жесткой экономии и осуществили реформы, направленные на отказ от регулирования рынков труда, особенно в странах Южной Европы. Более того, во многих случаях меры жесткой экономии не достигли и своей главной цели, т.е. стабилизации бюджета.

Соответственно, улучшения в сфере занятости происходили медленно. В течение последних трех лет лишь пятая часть стран региона сократили уровни безработицы более чем на 1 процентный пункт (рис. 1.2). Особенно проблематичная ситуация сложилась в странах еврозоны: начиная с 2010 года уровень безработицы вырос в десяти из 17 стран еврозоны. В некоторых случаях уровни безработицы в странах, которые приняли меры жесткой экономии, достигли исторических максимумов, в частности, в Испании (25,8%), Греции (25,1%), Португалии (15,7%) и Ирландии (15,1%).² В отличие от них, страны Балтии, Турция, Бельгия, Российская Федерация, Республика Молдова и Германия сумели значительно снизить уровни безработицы. Безработица в Латвии и Литве остается высокой (16 и 13% соответственно).

Кроме того, темпы экономического роста существенно замедлились в 2012 году не только в мире, но и в большинстве стран ЕЦА. Согласно публикации МВФ – *Перспективы развития мировой экономики: октябрь 2012 г.* – в еврозоне на 2012 год прогнозировалось замедление темпов роста ВВП на 0,4% по сравнению с 2011 годом и на столько же (0,4%) в развитых странах Европы (вне еврозоны) (таблица 1.1). Несмотря на прогнозы положительного роста в новых государствах-членах ЕС (вне еврозоны) и в странах Юго-Восточной Европы, он ожидался на уровне не выше 2% (т.е. значительно ниже глобального прогноза в 3,3%). Единственным исключением были страны СНГ, где рост ВВП прогнозировался на уровне 4%. Соответственно предвиделись повышенные уровни безработицы. Так, в сентябре 2012 года безработица в еврозоне составила 11,6%, что почти вдвое превысило глобальный прогноз (6%) и оказалось значительно выше 7,1%, прогнозируемых для других развитых стран Европы (вне еврозоны). Безработица осталась высокой на уровне в 9,5% и в новых государствах-членах ЕС (вне еврозоны) и в странах Юго-Восточной Европы. С другой стороны, страны СНГ добились исключительно высоких темпов восстановления уровней занятости. В этом субрегионе безработица во втором квартале 2012 года составила 5,8% – на 2 процентных пункта ниже, чем в том же квартале 2007 года.

² Европейская комиссия (ЕК): База статистических данных Евростата (данные за сентябрь 2012 г.).

Рисунок 1.2. Уровни безработицы в 2010 и 2012 гг. (в %)



Примечание: Данные за 2012 г. относятся ко второму кварталу.

Источник: МБТ: Оценки Международного института социально-трудовых исследований, основанные на данных из базы MOT Laborsta.

Главной причиной этих трудностей является то, что политика жесткой экономии и реформы, направленные на дерегулирование рынка труда – которые осуществляются в условиях вялых перспектив роста совокупного спроса и сохраняющейся нестабильности финансового сектора – не смогли стимулировать частные инвестиции. Этот разрыв опять покрывается за счет ужесточения мер экономии, что приводит к порочному кругу, который и впредь будет оказывать серьезное влияние на создание рабочих мест, если не будет принят новый подход к преодолению кризиса. Как показано в таблице 1.2, экономические показатели в период кризиса были обусловлены и теми дисбалансами, которые возникли еще до кризиса.

В первую очередь, крупные торговые дисбалансы накопились между «лидерами» и «неудачниками» в период с 2000 по 2007 годы (критерием, который позволяет различать лидеров и отстающих, являются накопленные темпы роста ВВП в кризисные 2009–11 гг.). К странам-лидерам относятся, например, Австрия, Финляндия, Германия, Польша и Российская Федерация, в то время как в группе отстающих находятся, в частности, страны, пострадавшие от кризиса, такие как Греция, Италия, Португалия, Словения, Испания и Соединенное Королевство. Помимо других факторов, значительные профициты (3,0% ВВП) и значительные дефициты счета текущих операций (-3,2% ВВП) сформировали такие отношения кредитора и должника, которые вызвали появление существенного кредитного риска для всего региона в целом. Результатом стал отказ финансовых рынков взять на себя эти кредитные риски, что привело i) к возникновению хронического риска неплатежеспособности, который продолжает терзать финансовые рынки в регионе; и ii) к чрезмерной государственной задолженности; оба этих фактора негативно воздействовали на реальную экономику и на возможности государства противостоять кризису.

Таблица 1.2. Оценки и показатели макроэкономических результатов

Показатель	Период	Успешное противодействие кризису	Слабое противодействие кризису
Сальдо текущего платежного баланса (% от ВВП)	2007	3,0	-3,2
Государственный долг (% от ВВП)	2007	41,	57,9
Жилищная ипотека (% от ВВП)	2009	20,6	52
Экспорт (% от ВВП)	2007	43,4	35,7
Совокупные инвестиции (% от ВВП)	2007	23,1	23,3
Производительность труда: средний темп роста (%)	2000-07	4,8	3,5
Уровень безработицы: изменения (%)	2007-11	-0,4	3,9
Занятость в сфере производства (% от общей численности занятых): изменения (%)	2000-07	-0,9	-2,7

Примечания: Страны, «успешно» и «с трудом» противостоящие кризису, определяются как те, у которых рост ВВП в период с 2009 по 2011 гг. был выше (ниже) 50-го перцентиля. К «успешным» странам относятся и те, в которых докризисные темпы роста составляли 2% и выше и где темпы роста по окончании кризиса равны докризисным показателям или превосходят их. В таблице представлены результаты анализа 50 стран Европы и Центральной Азии. Данные о задолженности по жилищной ипотеке в процентах от ВВП относятся только к 19 странам (8 «лидерам» и 11 «отстающим»), поэтому следует с определенной осторожностью подходить к сравнению этих статистических данных с другими.

Источник: МБТ: Оценки Международного института социально-трудовых исследований, основанные на информации из базы данных МВФ, базы данных МОТ по ключевым показателям рынка труда (КПРТ) и базы данных МОТ Laborsta.

Во-вторых, значительные дисбалансы в уровнях конкурентоспособности накопились в период роста. В то время как лидеры и отстающие показывали одинаковые объемы инвестиций, измеряемых как процент от ВВП, отмечались значительные расхождения в уровнях производительности труда, которые в период с 2000 по 2007 годы выросли в среднем на 4,8% в первой группе стран по сравнению с 3,5% во второй. Кроме того, отстающим пришлось столкнуться с ухудшением показателей в обрабатывающей промышленности как главной экспортной отрасли с точки зрения ее вклада в общий рост ВВП, который пришелся на десятилетие до наступления кризиса. Низкая конкурентоспособность обрабатывающей промышленности привела к падению ее роли в национальной экономике, о чем свидетельствует стремительное снижение доли занятых в обрабатывающей промышленности лиц в общей численности работающих. Фактически, в годы, предшествовавшие кризису, инвестиции все больше направлялись на приобретение не материальных, а финансовых активов; в других случаях проявлялась чрезмерная склонность к инвестициям в менее продуктивные отрасли, такие как жилищное строительство. Действительно, как показывают имеющиеся данные, среди отстающих стран задолженность по ипотечным жилищным кредитам достигла 52% ВВП по сравнению с 20,6% среди стран-лидеров.

Эти дисбалансы наглядно свидетельствуют о важности направления продуктивных инвестиций в реальную экономику и оттуда – в отрасли с повышенной добавленной стоимостью, связанные с внешней торговлей. В настоящее время значительный объем долгов частного сектора во многих европейских странах является труднопреодолимым препятствием на пути реструктуризации, которая необходима для укрепления сектора внешней торговли и его экспортного потенциала. Многие кредиты, выданные предприятиям и физическим лицам, не обслуживаются, что негативно сказывается на балансах банков и на кредитовании предприятий. Высокие процентные ставки и сокращение кредитования корпоративного сектора ложатся тяжелым бременем на частные инвестиции. Бюджетную консолидацию необходимо тщательно уравнивать мерами, направленными на содействие экономическому росту, структурным изменениям, инвестициям, развитию предприятий и созданию рабочих мест.

1.2. Устойчивый экономический рост, стимулирующий создание рабочих мест: взаимодополняемые меры макроэкономической политики, политики в области занятости и социальной политики

Цель данного раздела – сформулировать всестороннюю стратегию и определить комплекс мер, действующих экономическому росту в регионе ЕЦА, в ходе которого создаются рабочие места. В нем указывается, что такая стратегия должна учитывать существующие диспропорции в бюджетной и финансовой сфере, а также в уровнях производительности и конкурентоспособности. Тем не менее, устойчивый прогресс в обеих этих областях может быть достигнут только в случае претворения в жизнь комплекса взаимообусловленных мер политики в области занятости и социальной политики, которые будут усилены слаженной, согласованной деятельностью.

Для разработки и осуществления такой стратегии экономического роста, способствующего созданию рабочих мест, решающее значение имеет участие субъектов реальной экономики в социальном диалоге по вопросам экономической и социальной политики. Это ключ к достижению договоренностей, которые позволят быстро и решительно вносить *соответствующие* макроэкономические коррективы. Социальный диалог позволяет совершенствовать наполнение мер политики и способствует их действенной реализации. Это инструмент формирования консенсуса, а не принуждения к нему. Отсутствие социального диалога может вести к дорогостоящим задержкам в процессе внесения корректировок в политический курс, необходимый для восстановления макроэкономического равновесия, а также к неэффективной реализации потенциально успешной политики (подробнее эта тема рассматривается в главе 2).

Принятие бюджетной и финансовой политики, стимулирующей рост занятости

В будущем важно будет принять более сбалансированный подход к обеспечению экономического роста (опирающегося на экспорт или на потребление) и к бюджетной консолидации. Кроме того, одной из первоочередных задач является стабильная и уверенно функционирующая финансовая система. При разработке бюджетной и финансовой политики, стимулирующей рост занятости, можно рассмотреть следующие моменты:

- *Роль налогово-бюджетной политики в повышении внутреннего спроса и сокращении неравенства.* С самого начала кризиса налоги в странах ЕЦА стали носить более регрессивный характер. Несколько стран ввели плоскую шкалу налогов, чтобы стимулировать спрос, либо повысили косвенные налоги, такие как налог на добавленную стоимость (НДС), надеясь увеличить доходы казны. Однако ввиду того, что малообеспеченные домашние хозяйства обычно более склонны к потреблению, эти налоги (которые отрицательно влияют на группы населения с низкими доходами) не смогли привести к повышению уровня потребления и усугубили неравенство доходов. Правительствам необходимо вернуться к прогрессивным ставкам налогообложения, а также рассмотреть вопрос о введении налоговых льгот для домашних хозяйств с низкими доходами. Такой подход был бы более эффективным в стимулировании внутреннего спроса и в создании рабочих мест, одновременно содействуя сокращению неравенства в сфере доходов.
- *Переориентация экспорта в регионе.* Поощрение экспорта за пределы ЕС, где преимущественно происходит рост торговли, могло бы снизить риски внешних потрясений. Например, в настоящее время Швеция лидирует по доле экспорта в

страны, не входящие в ЕС (43,4%, что на 10 процентных пунктов выше среднего показателя стран ЕС-27). Как следствие, Швеция оказалась менее уязвимой перед экономическим кризисом: в период с 2007 по 2011 годы ее экспорт в процентном отношении к ВВП вырос на 2,2 пункта, что помогло Швеции показать самые высокие темпы экономического роста среди стран ЕС-27 в течение этого периода. Кроме того, для повышения общего уровня конкурентоспособности странам региона с ограниченным экспортом, таким как некоторые из государств, пострадавших от кризиса, и странам, рассчитывающим преимущественно на добывающие отрасли, таким как ряд стран Юго-Восточной и Восточной Европы и Центральной Азии (ЮВВЕЦА), необходимо укреплять внутреннюю промышленную базу (см. раздел 1.3). В отличие от них, странам, ориентирующимся на экспорт, необходимо стимулировать внутренний спрос посредством политики в области оплаты труда и государственных инвестиций в инфраструктуру как инструмента, позволяющего восстанавливать сбалансированность экономического роста.

- *Создание международной системы финансовой стабильности.* Чтобы избежать дальнейших потрясений на финансовых рынках, связанных с риском дефолтов по суверенным долгам, можно было бы создать систему обеспечения стабильности по аналогии с Европейским механизмом стабильности (ЕМС). Эта система обеспечения стабильности могла бы координироваться центральными банками и международными организациями, включая МОТ, в целях решения макроэкономических задач и задач в сфере занятости и социальной политики на взаимодополняемой основе. Она могла бы оказывать финансовую и техническую помощь в разработке комплексной стратегии экономического роста и занятости. Одной из задач этой системы обеспечения стабильности мог бы стать мониторинг макроэкономической ситуации и изменений на рынке труда.

Стимулирование инвестиций в реальную экономику

В преддверии мирового финансового кризиса значительные объемы капиталовложений все чаще направлялись в объекты недвижимости и финансовые активы. Чтобы стимулировать восстановление экономики, при котором создаются рабочие места, важно повышать конкурентоспособность предприятий, особенно МСП, путем предоставления им возможностей и кредитов для инвестиций, а также путем увеличения государственных инвестиций в инфраструктуру. Что касается государственных инвестиций, правительствам и социальным партнерам необходимо активно развивать сотрудничество в рамках процессов социального диалога, обмена знаниями и определения наиболее продуктивных направлений инвестиционной деятельности. В отношении частных инвестиций важно поддерживать будущую инвестиционную деятельность жизнеспособных предприятий с упором на повышение уровня производительности и модернизацию технологического потенциала. Существует ряд альтернативных мер политики, направленных на стимулирование инвестиций, в том числе:

- *Налоговые стимулы для частных инвестиций.* В целях поощрения приобретения основных фондов частными предприятиями, т.е. инвестиций в материальные активы, такие как машины и оборудование, правительства могли бы рассмотреть вопрос об ускоренной амортизации существующих фондов, что снизило бы затраты на приобретение новых активов и на замену старого оборудования. К другим мерам относятся налоговые льготы и освобождение предприятий от уплаты налогов на вновь приобретенные основные фонды, возможно, касающиеся инвестиций в оборудование с энергосберегающими характеристиками.
- *Инновационные государственные инвестиции, стимулирующие создание рабочих мест.* Совместно с социальными партнерами правительства могут стимулировать инвестиционную активность, например, путем совместного финансирования научных исследований и конструкторских разработок (НИОКР), а также инфраструктуры информационно-коммуникационных технологий, стимулирующей развитие

новых, более продуктивных отраслей. В период с 2003 по 2009 годы Турция увеличила расходы на НИОКР почти втрое с 2 до 8,8 млрд долл. США, направив эти средства в различные отрасли – от энергетики и добычи полезных ископаемых до электронной, фармацевтической промышленности и агропромышленного производства. Кроме того, государственные инвестиции в инфраструктуру могут стимулировать процесс направления частных инвестиций в регионы со слаборазвитой технической инфраструктурой.

- *Инвестиции и кредиты для МСП.* Содействие созданию и устойчивой деятельности МСП будет иметь ключевое значение для успеха любой программы экономических преобразований. Доступность кредитов для инвестиционной и производственной деятельности МСП остается сложной задачей, особенно с учетом сбоев на финансовых рынках. Существует целый ряд мер, которые правительства, даже с ограниченными государственными финансами, могли бы рассмотреть в целях содействия инвестициям в МСП. Эти и другие вопросы, касающиеся МСП, более подробно рассматриваются в разделе 1.4.
- *Структурные и продуктивные преобразования и инновации.* Содействие инвестициям в отрасли с повышенной добавленной стоимостью, широко применяющие новые технологии, потребует формирования современной промышленной политики в регионе. Меры такого рода могут также включать направление целевых инвестиций в отрасли, связанные с возобновляемыми источниками энергии, и меры, нацеленные на содействие развитию зеленой экономики. Значение укрепления и диверсификации производственно-экспортной базы отстающих стран с учетом развития новых продуктивных отраслей, в том числе усиления роли зеленых технологий, подробнее рассматривается в разделе 1.3.

Принятие политики в сфере оплаты труда, стимулирующей экономический рост и создание рабочих мест и не допускающей при этом дефляционной спирали

Растет число публикаций, в которых указывается на то, что широко распространенная в последние десятилетия практика сдерживания заработной платы не привела к росту инвестиций в реальную экономику и не стимулировала создание рабочих мест. Некоторые экономисты утверждают, что снижение размеров зарплаты было необходимо для увеличения прибыли в целях роста инвестиций и повышения уровня занятости. Тем не менее, снижение доли заработной платы и увеличение доли прибыли не вызвали роста инвестиций. Так, в период с 2000 по 2007 годы доля капитала в ВВП в странах ЕС-27 выросла на 1 процентный пункт примерно с 19,6% в 2000 году до 20,6% в 2007 году. С другой стороны, объем инвестиций как процент ВВП не соответствовал росту прибыли и за тот же период снизился на 0,3%. Даже в Германии, где доля заработной платы в ВВП упала более чем на 5 процентных пунктов в период с 2000 по 2007 годы, инвестиции в процентном отношении к ВВП снизились на 1 процентный пункт.

Более того, в то время как сокращение размеров заработной платы может вызвать рост спроса на рабочую силу на уровне отдельных предприятий, общее падение уровня оплаты труда негативно влияет на спрос домашних хозяйств на агрегированном уровне, тем самым угнетая общий объем производства и занятости. С другой стороны, политика, стимулирующая рост заработной платы, может резко увеличивать внутреннее потребление. Такую политику необходимо формировать на основе социального диалога; ее также должны совместно осуществлять правительства и социальные партнеры, принимая во внимание следующие факторы:

- *Недопущение дефляции заработной платы.* Странам, стремящимся сохранить свою конкурентоспособность, следует избегать ложного пути ограничения размеров оплаты труда. На практике отрицательный рост или стагнация зарплаты способствовали росту расходов через заимствования; они могут приводить к

обратным результатам в периоды вялого совокупного спроса. Например, в Соединенном Королевстве реальная заработная плата в период с 2007 по 2011 годы снижалась на 0,5% в год, в то время как инвестиции в процентном отношении к ВВП снижались на 3,5 процентных пункта. Кроме того, вместо расширения экспорта и повышения международной конкурентоспособности это снижение реальной заработной платы сопровождалось ухудшением отрицательного сальдо счета текущих операций. Сокращение частного потребления в результате снижения размеров заработной платы без каких-либо улучшений в других составляющих совокупного спроса привело к резкому росту государственной задолженности и долгов частного сектора Соединенного Королевства, выраженных в процентном отношении к ВВП (на 38 и 3,5 процентных пункта, соответственно, в период с 2007 по 2011 гг.).

- *Рост заработной платы в сочетании с ростом производительности.* В странах, где экономический рост, обеспеченный экспортом, был связан со сдерживанием роста заработной платы, необходимо вести переговоры с тем, чтобы восстановить связь между ростом зарплаты и ростом производительности. Так, в Германии социальные партнеры в ряде отраслей уже начали договариваться о повышении размеров оплаты труда в зависимости от роста производительности труда и результатов работы. Политика, содействующая проведению таких переговоров, может помочь восстановить сбалансированность экономического роста и стимулировать внутренний спрос в странах с профицитом счета текущих операций. Эта тема рассматривается подробнее в главе 2.
- *Меры поддержки доходов населения.* Поддержка доходов, оказываемая посредством мер социальной защиты, таких как пособия по безработице, может служить важным стабилизатором экономики и занятости и содействовать преодолению хронической безработицы. При сохранении и укреплении этих программ помощь будет оказываться наиболее нуждающимся слоям населения, и опосредованно положительный эффект может возникать и в отношении экономического роста и занятости. Действительно, социальные выплаты могут дополнять стимулы к долгосрочной занятости, оказывая помощь семьям в период восстановления рынка труда; этот вопрос рассматривается подробнее в главе 3. В этой связи минимальный размер оплаты труда может служить нижним пределом социальной корректировки заработной платы, а также средством ее защиты от дефляции. Эта тема рассматривается подробнее в главе 2.

Стимулирование создания новых рабочих мест путем проведения эффективной политики в сфере занятости

Идея о том, что экономический рост автоматически ведет к расширению занятости, все чаще признается ошибочной. Это оказалось заблуждением (если принять во внимание тот факт, что рост экономики во многих странах не сопровождается созданием рабочих мест); более того, как показал опыт разных стран во время нынешнего кризиса, сочетание мер политики в области занятости и социальной политики, например, меры, ориентированные на создание рабочих мест и развитие действенного социального диалога, могут улучшать ситуацию на рынке труда. Стимулируя совокупный спрос, они могут способствовать и достижению других макроэкономических целей, таких как экономический рост и целевые показатели бюджета. По мере того, как страны ЕЦА осуществляют переход к новым динамичным отраслям и повышают общий уровень производительности и конкурентоспособности, будет необходимо претворять в жизнь дополнительные меры, призванные способствовать экономическому росту, при котором создаются рабочие места:

- *Тщательно продуманное регулирование рынка труда и ведение коллективных переговоров* (подробнее эти вопросы рассматриваются в главах 2 и 4).

- *Действенные меры, нацеленные на расширение занятости.* Ряд мер в области занятости доказали свою эффективность в период кризиса, и поэтому следует уделять внимание их дальнейшему применению и расширению. Это особенно актуально, если учитывать сохраняющиеся перспективы замедленного роста. К мерам, ориентированным на создание рабочих мест, которые доказали свою действенность в защите и стимулировании занятости, одновременно способствуя восстановлению экономики, относятся: i) системы организации труда на условиях неполного рабочего времени; ii) оказание прямой поддержки трудоемким отраслям; iii) профессиональная подготовка, направленная на недопущение утраты профессиональных квалификаций и удовлетворение меняющихся требований, предъявляемых к профессиональному мастерству. Последнее направление имеет особое значение, поскольку в среднесрочной перспективе необходимо будет прилагать значительные усилия в области профессиональной подготовки и вознаграждения за приобретенные профессиональные навыки, что позволит работникам и работодателям воспользоваться новыми возможностями, возникающими в новых макроэкономических, промышленных и технологических условиях. Несмотря на то что инвестиции в политику занятости и социальную политику требуют расходов в краткосрочной перспективе, все это может быть компенсировано повышением производительности и экономическим ростом в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Этот вопрос подробнее рассматривается в главе 3.
- *Эффективное и адресное оказание услуг.* Эффективность инструментов политики повышается, когда они нацелены на решение какой-либо конкретной проблемы, например, на трудоустройство низкоквалифицированных работников и молодежи без опыта работы. Кроме того, чтобы быть успешными, программы профессиональной подготовки и активные программы на рынке труда должны осуществляться государственной службой занятости (ГСЗ), располагающей достаточными ресурсами (этот вопрос подробнее рассматривается в главе 3).
- *Урегулирование бюджетных ограничений в отношении действенной политики в сфере занятости.* Принятие некоторых из рассматриваемых мер будет сопряжено с определенными расходами, которые необходимо будет производить за счет средств бюджета. Соответственно возникает вопрос о том, как можно обеспечить бюджетную поддержку с учетом существующих ограничений. Как подчеркивается в разделе 1.1, упор на жесткую экономию в качестве краткосрочной цели вызвал негативные последствия для экономического роста и занятости. Одновременно происходило стремительное нарастание государственного долга и дефицита бюджета. Тем не менее, цели в сфере занятости и в бюджетной сфере не следует рассматривать как конкурирующие друг с другом. Действительно, существует возможность согласовывать целевые показатели бюджета с политикой, направленной на снижение уровня безработицы и содействие экономическому росту с созданием рабочих мест. Можно принять к рассмотрению следующие меры:
 - *Расширение налоговой базы.* Правительства могли бы рассмотреть вопрос о принятии более комплексного подхода к увеличению доходов путем расширения налоговой базы посредством: i) общего повышения собираемости налогов, выполнения требований законодательства и сокращения числа случаев уклонения от уплаты налогов; ii) введения налога на финансовые операции, дополнительным преимуществом которого станет снижение объема краткосрочных спекуляций на рынке; iii) введения экологических налогов на выпуск энергоемкой продукции; iv) введения налогов на недвижимость. Что касается налогов на финансовые операции и экологических налогов, залогом успеха в их применении будет координация деятельности на региональном (и глобальном) уровне. Более того, поступления от этих налогов могли бы направляться на осуществление мер в сфере занятости и социальной защиты.

- *Изменение состава мер жесткой экономии в поддержку программ, стимулирующих занятость.* Планы бюджетной консолидации в значительной степени были нацелены на сокращение расходов на программы занятости и на социальные программы. При этом увеличение расходов на АПРТ, такие как программы профессиональной подготовки, может оказывать положительное воздействие на повышение уровня занятости и совокупного спроса. Многие из этих программ не требуют больших расходов и в среднесрочной перспективе часто дают другие положительные результаты, связанные с ростом производительности труда и сокращением дисбалансов в профессиональных навыках и уровнях квалификации.
- *Пересмотр темпов консолидации.* Многие страны быстро осуществили планы, направленные на сокращение дефицита бюджета, с незначительными улучшениями в сфере государственных финансов и в экономических прогнозах. Стратегия экономического роста, ведущего к созданию рабочих мест, предполагает более умеренные темпы бюджетной консолидации с учетом необходимости согласовывать целевые показатели бюджета с мерами в области занятости и социальной защиты. Несмотря на то что инвестиции в сферу занятости и социальной политики требуют расходов в краткосрочной перспективе, уровень задолженности снизится в среднесрочной перспективе вследствие сокращения пассивных программ на рынке труда и расширения налоговой базы.

Необходимость надлежащего согласования и координации политики, в частности, в еврозоне

В существующем политическом подходе к преодолению кризиса имеются изъяны в том смысле, что мало реальных усилий прилагается в целях согласования макроэкономической политики, с одной стороны, и политики в области занятости и социальной политики, с другой стороны, при полном соблюдении принципов верховенства закона и международных трудовых норм. Координация необходима, чтобы политика была более эффективной (см. также главу 4).

1.3. Политика структурных и продуктивных преобразований: содействие экономическому росту, производительности и занятости

Промышленная политика может стать важным инструментом содействия повышению производительности, преодолению технологического отставания, в том числе перехода к зеленым технологиям, а также восстановлению и росту экономики. Она может способствовать и принятию модели развития, сбалансированной по регионам. Именно по этой причине в стратегии экономического роста ЕС «Европа 2020» «промышленная политика в эпоху глобализации» определена как одна из высокоприоритетных инициатив.

Эта политика направлена на: i) повышение уровня производительности, конкурентоспособности и занятости в существующих секторах, где страна имеет традиционные и сравнительные преимущества; ii) содействие диверсификации в новые отрасли с повышенной добавленной стоимостью; iii) содействие «озеленению» экономики; iv) развитие накопленных технических знаний и профессиональных навыков работающих, управленческого и организационного опыта предприятий, которые обеспечивают и расширяют возможности повышения уровня производительности и проведения структурных изменений.

Социальный диалог, партнерство и стратегическое сотрудничество между организациями работодателей и работников и правительствами необходимы для формирования наиболее эффективных политики, программ обучения и процессов преобразований. Формирование структуры промышленной политики, определение потенциальных направлений развития экономики и моделей ее диверсификации, выявление препятствий на пути структурных преобразований и определение мер по их преодолению, а также согласование экономической, общеобразовательной, научно-исследовательской и конструкторской деятельности в столь сложных процессах преобразований и обучения требуют взаимодействия, доверия и приверженности со стороны всех субъектов экономики и общества.

Повышение уровня производительности в существующих традиционных отраслях

Уровень производительности в существующих видах экономической деятельности может быть повышен посредством мер политики и учреждений, которые стимулируют технологическую модернизацию и внедрение нового порядка организации работы на основе инвестиций в НИОКР, передачи передовых технологий и тесного сотрудничества между исследовательскими институтами и предприятиями, нацеленного на адаптацию технологий к местным условиям производства. Не менее важным является содействие развитию профессиональных навыков и квалификаций посредством инвестиций в сферу образования и профессиональной подготовки, что позволяет осваивать новые технологии и методы работы. Дальнейшие меры со стороны предложения связаны с повышением конкурентоспособности предприятий и отраслей путем создания благоприятной среды, производственных кластеров и производственно-сбытовых систем.

Они должны сопровождаться мерами поддержки спроса на отечественную продукцию. Кроме того, тщательно продуманные меры по развитию торговли и экспорта серьезно расширяют доступ предприятий к международным рынкам и позволяют стране получать торговые выгоды, используя свои сравнительные преимущества и обеспечивая экономию благодаря масштабу деятельности. Это важно, особенно для небольших стран с ограниченными внутренними рынками.

Диверсификация в сторону новых видов продукции повышенной стоимости

Промышленная политика во многих европейских странах сыграла важную роль в повышении уровня производительности и в осуществлении структурных изменений, что позволило этим странам повысить доходы населения от среднего уровня к более высокому. Это произошло в Испании (1973-96 гг.), Финляндии (1972-88 гг.), Ирландии (1987-95 гг.) и в последнее время в Словении, Чешской Республике и Словакии (Foxley and Sossdorf, 2011).³

Обрабатывающая промышленность – это ведущая отрасль, способствующая повышению технологического уровня и конкурентоспособности экономики. Успешный опыт стран, преодолевших отставание (Республики Кореи, Ирландии, Финляндии и Китая), а также межстрановые исследования показывают, что высокие и устойчивые темпы роста были обусловлены развитием обрабатывающей промышленности и ее экспансией в сегменты высоких технологий. Причина заключается в том, что обрабатывающая промышленность обладает широким потенциалом повышения прибыльности

³ Даты в скобках указывают на периоды высоких темпов роста и перехода от среднего к более высокому уровню доходов населения.

инвестиций и диверсификации по причине взаимосвязей между предприятиями обрабатывающей промышленности и других отраслей. В течение последнего десятилетия ряд стран Южной и Юго-Восточной Европы осуществили заметный сдвиг от обрабатывающего сектора в сторону сферы услуг, что ослабило их экспортную базу. Им потребуется разработать политику, которая будет содействовать большей диверсификации производства, в частности, в отраслях, связанных с внешней торговлей, а также развитию технологий, позволяющих осваивать более сложные виды производства. Многие страны ЮВВЕЦА зависят в значительной степени от добывающих отраслей, которые практически не имеют связей с другими отраслями экономики страны. Этим странам политику следует нацелить на инвестирование доходов от экспорта в производство продукции повышенной стоимости с высоким потенциалом расширения занятости.

Внешнеторговые услуги, такие как бизнес-услуги, финансы и туризм, также могут играть важную роль в конкретных национальных условиях, когда они дополняют собой или содействуют диверсификации в сегменты обрабатывающей промышленности с более высокой добавленной стоимостью. Это потребует принятия политики, которая обеспечивает, к примеру, тесную связь туризма с национальной экономикой в целях формирования спроса на товары местного производства в различных отраслях. Как показали результаты недавнего обследования, в промышленно развитых странах преумножаются взаимосвязи между промышленностью и наукоемкими услугами, что способствует укреплению экспортной базы этих стран (Hamm, 2012, pp. 632-639).

В целях содействия структурным преобразованиям и диверсификации в сторону производства с повышенной добавленной стоимостью правительства могут стимулировать отечественные и иностранные инвестиции в новые товары или отрасли, которые могут стать прибыльными с учетом местной структуры затрат; для этого им необходимо принять меры, которые защитят инвестиционные доходы и не допустят преждевременной эрозии прибыли из-за появления предприятий-имитаторов. Правительства могут предоставлять временные субсидии и налоговые льготы, содействовать привлечению квалифицированной рабочей силы и обеспечивать адекватную инфраструктуру. Промышленные парки, бизнес-инкубаторы и свободные экспортные зоны – это важные меры, особенно когда инфраструктура все еще остается ограниченной. Большую пользу приносят и меры политики, которые расширяют доступ к рынкам. Например, государственные закупки могут формировать внутренний спрос на определенные виды продукции, в то время как стимулирование экспорта, торговые соглашения и поддержка предприятий в целях их участия в глобальных производственно-сбытовых системах облегчают доступ на внешние рынки.

Поддержка развития эко-отраслей и зеленых рабочих мест

Одной из приоритетных задач любой политики, направленной на проведение структурных преобразований, является поддержка и расширение эко-отраслей.⁴ Занятость в эко-отраслях демонстрировала положительную динамику на протяжении всего спада по сравнению со многими традиционными отраслями. В возобновляемой энергетике уже создано 1,12 млн рабочих мест, и при этом потенциал расширения занятости в ЕС к 2020 году оценивается дополнительно в 5 млн рабочих мест в отраслях, связанных с возобновляемыми источниками энергии и повышением энергоэффективности (ЕК, 2012a). Отрасль экологичного строительства и возобновляемых источников энергии

⁴ Эко-отрасли (экологичные товары и услуги) – это те отрасли, где производство товаров и услуг позволяет оценивать, предупреждать, ограничивать, сводить к минимуму или устранять экологический ущерб водным ресурсам, воздушному пространству и почве, а также решать проблемы, связанные с утилизацией отходов, борьбой с шумом и защитой экосистем (ОЭСР, 1999 г.; Евростат).

Франции являет собой пример потенциала создания зеленых рабочих мест и его устойчивости перед лицом кризиса. Количество рабочих мест, связанных с переоборудованием зданий в соответствии с более высокими стандартами энергосбережения, выросло в два раза с 90.000 в 2006 году до 180.000 в 2012 году, а в отрасли возобновляемых источников энергии – с 30.000 до 70.000. Еще более высокий рост занятости был достигнут в Германии в рамках программы ремонта жилья – совместной инициативы правительства, профсоюзов и федераций работодателей. Выполнение программы ежегодно обеспечивает около 300.000 рабочих мест за счет создания новых или сохранения существующих рабочих мест; в период с 2005 по 2010 годы она позволила сократить выбросы углекислого газа на 3,7 млн тонн (BMVBS, 2012). В Венгрии ежегодное переоборудование 5,7% жилого фонда позволит создать, согласно прогнозам, до 184.000 новых рабочих мест к 2015 году (Ürge-Vorsatz et al., 2010).

Сопоставимые беспроигрышные варианты отношений «занятость-окружающая среда» возможны, в частности, в странах ЮВВЕЦА, где обветшание жилищного фонда открывает огромные возможности для повышения энергоэффективности, создания рабочих мест и обеспечения высокой экономической отдачи от инвестиций.

Огромный потенциал присутствует и в других отраслях. В странах ЕС в области сохранения биоразнообразия, использования и восстановления природных ресурсов занято 14,6 млн человек (FEEM, GHK and IEEP, 2011). Другой такой отраслью является утилизация и переработка отходов. Увеличение объема переработки основных отходов до 70% в странах ЕС может создать 560.000 новых рабочих мест к 2025 году («Друзья Земли», 2010 г.). Учитывая переработку лишь 5% отходов, страны ЮВВЕЦА могли бы придать экономике значительный стимул, если бы полезные, но не утилизируемые ресурсы возвращались в экономический производственный цикл. В отрасли утилизации отходов Сербии уже создано 7.000 зеленых рабочих мест и в рамках нового природоохранного закона, принятого в 2009 году, планируется создать еще 3.000 рабочих мест. Часть этой работы связана с приданием формального статуса неформальной отрасли, в которой преимущественно заняты малоимущие лица и цыгане. Был создан первый профсоюз из 6.000 представителей отрасли по переработке отходов в целях улучшения условий труда и защиты прав работников.⁵

Сельское хозяйство и лесоводство остаются важными отраслями и источником занятости в странах ЮВВЕЦА, где 25 млн рабочих мест в высокой степени зависят от сохранения природной среды.⁶ С момента формирования нормативно-правовой базы органического земледелия в Республике Молдова в 2005 году доля органической продукции достигла в настоящее время 11% от общего объема экспорта сельскохозяйственной продукции этой страны. Поскольку органическая продукция является более трудоемкой в производстве и реализуется за более высокую цену на европейских рынках, ее общий экономический эффект и влияние на занятость расцениваются как положительные.

Тем не менее, общий положительный потенциал расширения занятости в формирующихся зеленых отраслях ограничивается нехваткой профессиональных квалификаций и навыков, необходимых в возникающих профессиях «зеленых воротничков» (см. главу 3). Его также необходимо рассматривать в контексте упадка отраслей, которые часто концентрируются в определенных районах. Многие из стран ЕС-10 и стран ЮВВЕЦА в значительной степени зависят от добывающих отраслей, которые сильно загрязняют окружающую среду и будут сокращаться в процессе структурных преобразований, направленных на развитие зеленой экономики. Численность работающих в горнодобывающей промышленности продолжает снижаться и в 2008 году составила 56.000 в Чешской Республике, 200.000 в Казахстане, 248.000 в Польше, 618.000 в Украине и 1,4 млн в Российской Федерации. Рамочные принципы МОТ в отношении

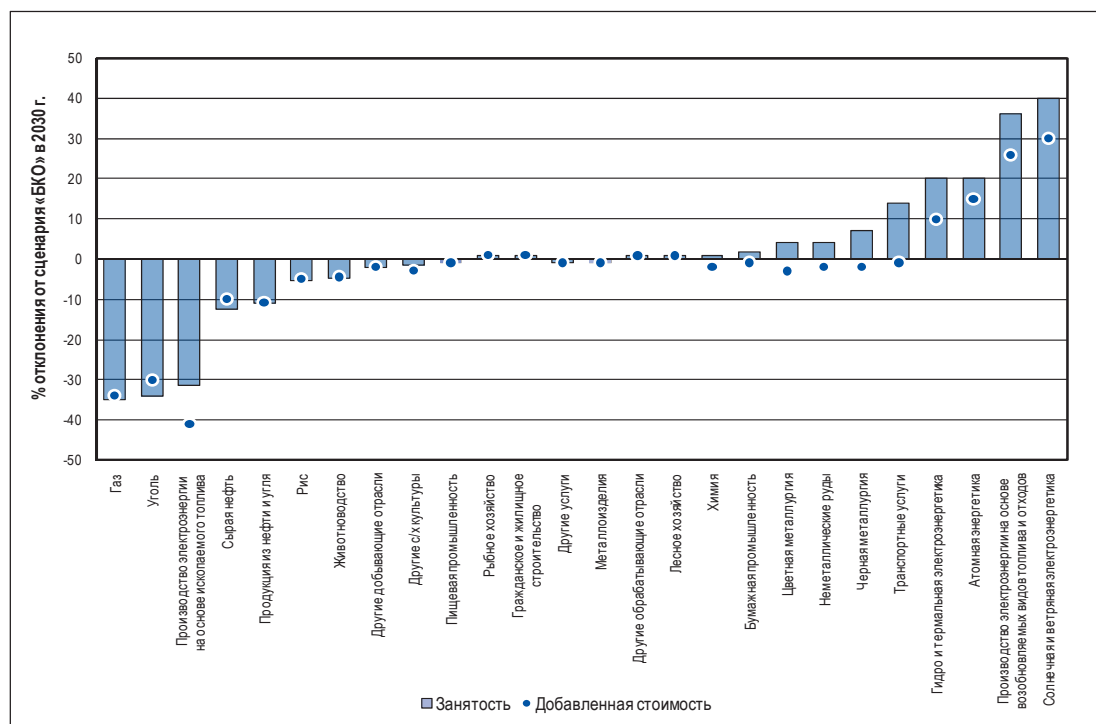
⁵ Информация предоставлена бюро МОТ в Белграде.

⁶ Статистические данные Европейской экономической комиссии (ЕЭК ООН).

«справедливого перехода», сочетающего в себе профессиональную подготовку и повышение квалификации для освоения новых профессий с активными мерами политики на рынке труда и политикой социальной защиты пострадавших работников и компаний, которые определяются посредством социального диалога, являются крайне необходимой формой защиты, направленной на устранение социальных последствий реструктуризации загрязняющих отраслей (МБТ, 2011а). Например, в период с 1998 по 2002 годы в Польше были реализованы социальные программы, нацеленные на оказание помощи примерно 33.000 из 53.000 работников, уволенных в горнодобывающей отрасли (Suwala, 2010; ЮНКТАД, 2012).

Организация экономического развития и сотрудничества (ОЭСР) на основе анализа заключила, что на десять наиболее углеродоемких отраслей приходится 90% всех выбросов CO₂ и лишь 14% всех работающих в странах ЕС; это означает, что затраты на перевод рынка труда к низкоуглеродной экономике относительно невелики по сравнению с теми структурными изменениями, которые вызываются к жизни информационно-коммуникационными технологиями и революционной глобализацией рынка. В странах ЕС общее перераспределение рабочих мест среди отраслей в результате снижения использования углеводородов на 30% оценивается менее чем в 1% всех рабочих мест к 2030 году (рис. 1.3) (ОЭСР, 2011).

Рисунок 1.3. Модель изменений в отраслевой структуре занятости, связанных с политикой решительного смягчения последствий изменения климата (% отклонения от сценария «бизнес как обычно» (БКО) в 2030 г.)



Примечание: БКО – бизнес как обычно.

Источник: Модель ENV-linkages ОЭСР.

Накопление технических знаний, профессиональных навыков и ноу-хау

Содействие накоплению технических знаний и профессиональных навыков работающих и управленческого и организационного опыта предприятий является предпосылкой продуктивных преобразований. Правительства могут разрабатывать всесторонние

стратегии обучения в целях формирования такой структуры профессиональных навыков и квалификаций, которая обеспечивает диверсификацию в производство с повышенной добавленной стоимостью, одновременно содействуя широкому и справедливому доступу к качественному образованию. Как показывает опыт, страны, которые успешно развивают отрасли средних и высоких технологий, систематически увеличивают долю работников со средним образованием в составе рабочей силы и постепенно укрупняют долю работающих с образованием выше среднего. Такая структура образования создает основу для обучения работников новым профессиям, пользующимся высоким спросом в обрабатывающей промышленности, где применяются средние и высокие технологии, в частности квалифицированных операторов оборудования, специалистов по информационным технологиям, техников и делопроизводителей. Примерами таких стран служат Чешская Республика, Германия и Словения; при этом в таких странах, как Польша или Великобритания, имеются только «вкрапления» высокотехнологичных отраслей ввиду отсутствия работников со средним образованием.⁷

Промышленные отрасли – это также важное место для приобретения знаний. Промышленная политика должна в первую очередь поддерживать развитие отраслей с повышенной добавленной стоимостью, чтобы у работников была возможность приобрести более сложные профессиональные навыки и квалификации и чтобы предприятия могли внедрять передовые технологические, организационные и учебные процедуры. Усовершенствованная структура профессиональных навыков и квалификаций и высокоэффективные управленческие и организационные процедуры на уровне предприятия укрепляют продуктивные преобразования.

Целевая поддержка развития отраслей с повышенной добавленной стоимостью может оказываться в рамках торговой, инвестиционной и технологической политики, которая подпитывает и защищает новорожденные отрасли (Reinert, 2009). В этой связи можно было бы предусмотреть временное использование тарифов, с тем чтобы обеспечивать защиту в строго установленные сроки. Причина заключается в том, что, когда страны либерализуют свои рынки, решающее значение имеют последовательность и сроки либерализации торговли, поскольку возможности обучения ограничены, а производственная база может оказаться подорванной к моменту обеспечения конкурентоспособности. Ряд обследований свидетельствует, что страны, которые либерализовали структуру тарифов весьма быстро и до крайне низких уровней, показывали низкие результаты по экспорту и темпам экономического роста (Nübler, 2003).

Накопление знаний у отечественных предприятий поддерживается и ускоряется также теми учреждениями, которые развивают прямое взаимодействие и сотрудничество между местными предприятиями и иностранными компаниями. Производственно-сбытовые цепочки, производственные сети и кластеры, а также прямые иностранные инвестиции могут стать важным источником знаний и опыта в форме совместных предприятий, где местные компании изучают и имитируют высокоэффективные приемы работы и ноу-хау, освоенные иностранными компаниями, и где они извлекают пользу из обучения и технологической поддержки, предоставляемых иностранными компаниями.

Высокоэффективные системы ученичества, аналогичные тем, которые существуют в Австрии, Дании, Германии и Швейцарии, готовят не только хорошо обученных работников, но и определяют правила их профессиональной подготовки и обучения на производстве. Обеспечивая профессиональную подготовку по самым разным профессиям с широкими профессиональными компетенциями вместо суженного набора профессиональных навыков, эти страны сформировали весьма разнородную структуру рабочих навыков и квалификаций, что позволяет им внедрять новые технологии и осуществлять диверсификацию в новые виды экономической деятельности. Этот подход может эффективно использоваться и в других странах.

⁷ Более подробно результаты анализа представлены в Nübler (готовится к печати).

1.4. Содействие жизнеспособности предприятий и их возможностям по созданию рабочих мест

Основные проблемы, с которыми сталкиваются предприятия региона

На всей территории Европейского региона предприятия вынуждены работать в условиях вялого спроса и неопределенных экономических перспектив, в частности, в еврозоне. С начала кризиса изменилось инвестиционное поведение не только крупных, но и мелких компаний. Ограниченные в финансах компании сохраняли кассовые избытки, чтобы обеспечить свое долгосрочное выживание в течение весьма неопределенного периода, и одновременно снижали объемы инвестиций (таблица 1.3). Эта проблема стояла особенно остро в еврозоне, где большие и малые предприятия сокращали объемы инвестиций; при этом изменения в крупных компаниях были заметнее (МБТ, 2012d). Многонациональные корпорации (МНК) выделяются рекордными уровнями наличных средств: их текущий кассовый «выступ» во всем мире оценивается более чем в 5 трлн долл. США, при этом многие МНК расположены в странах ЕЦА (ЮНКТАД, 2012).

Таблица 1.3. Инвестиции как процент кассовой наличности, удерживаемой зарегистрированными на бирже компаниями

Регион	2003–07 гг.		2011 г.		Изменения	
	Малые	Крупные	Малые	Крупные	Малые	Крупные
Европа и Центральная Азия (ЕЦА)	41,7	111,4	39,6	110,4	-2,1	-1
Страны еврозоны	42,2	111,7	38,3	85,8	-3,9	-25,9
Страны вне еврозоны	41,5	111,7	40,6	158,5	-0,9	46,8
Соединенные Штаты Америки	24,5	71,1	22,7	50,3	-1,8	-20,7

Примечания: Малые (крупные) компании определяются как компании с активами ниже (выше) медианы всех совокупных активов в Европе и Центральной Азии и Соединенных Штатах Америки (<130 млн евро). Количество компаний: ЕЦА: 672; еврозона: 253; США: 189.

Источник: МБТ: Оценки Международного института социально-трудовых исследований, основанные на данных FactSet Research Systems.

В странах ЮВВЕЦА особое беспокойство вызывают так называемые монопромышленные города и регионы, где местная экономика и занятость населения в значительной степени зависят от одного нерентабельного предприятия или отрасли. Эти экономические центры создавались в то время, когда в рамках системы централизованного планирования показатели эффективности связывались с созданием крупных предприятий, использовавших эффект масштаба в целях экономии. Но когда такое предприятие или отрасль приходит в упадок, последствия для местной экономики и населения носят более разрушительный характер. В этих условиях настоятельно необходимо акцентировать внимание на местном и региональном планировании и формировании стратегий реструктуризации путем надлежащей организации социального диалога. Примеры можно извлечь из опыта Франции, где между реструктурируемыми компаниями и регионами было подписано 400 контрактов о возрождении производства; примером может служить и Польша с ее особыми экономическими зонами. Меры, направленные на организацию планирования на региональном уровне, приняты в Болгарии, Чешской Республике, Венгрии, Литве, Португалии и Румынии. Например, Литва подала заявку и получила помощь со стороны Европейского фонда адаптации к

глобализации для целей поддержки работников после того, как градообразующее предприятие «Алитаус текстиле» уволило более 1.000 работников (ЕК, 2010а).

Чтобы экономический рост, ведущий к созданию рабочих мест, стал реальностью, необходимо прилагать усилия, направленные на содействие устойчивому развитию предприятий и на укрепление их возможностей по созданию рабочих мест.

Малые и средние предприятия

МСП – основной источник новых рабочих мест. В период с 2002 по 2010 годы около 85% чистого прироста занятости в странах ЕС пришлось на малые и средние предприятия, которые показывают гораздо более высокие темпы роста занятости (1% в год), чем крупные предприятия (0,5%). По данным одного из обследований предприятий, в 2010 году в нефинансовом секторе ЕС насчитывалось свыше 20,8 млн предприятий, т.е. свыше 98% всех предприятий, из которых 92,2% были МСП, на которые, по оценкам, приходилось 67% всех работающих (ECORYS, 2012). Согласно одному из докладов Всемирного банка, показатели занятости на МСП за пределами ЕС не существенно отличаются друг от друга – от 90% в Албании и Черногории до 60% в Хорватии и Боснии и Герцеговине (Auyagari, Demirgus-Kunt and Maksimovic, 2011).

Экономический кризис серьезно затронул МСП: число рабочих мест на этих предприятиях снижалось в среднем на 2,4% в год по сравнению с 1% на крупных предприятиях. Банковские ссуды, овердрафты и торговые кредиты становятся все менее доступными для МСП, особенно в Южной Европе, что не только ограничивает их возможности расширения деятельности и создания новых рабочих мест, но и во многих случаях ставит под угрозу само их существование (ЕЦБ, 2012). Существует явная неотложная необходимость поиска путей восстановления кредитования этих МСП, на которые приходится значительная доля общей численности работающих в еврозоне. Это может происходить в форме укрепления или создания кредитных учреждений, обслуживающих малые предприятия (МБТ, 2012с).

Многие МСП сталкиваются с проблемами, когда они стремятся повысить уровень производительности и конкурентоспособности, улучшить условия труда и придать рабочим местам более стабильный характер. Инвестиции в улучшение условий труда и более полное соблюдение трудового законодательства и налоговой дисциплины часто воспринимаются как слишком дорогостоящие мероприятия; поэтому на малых предприятиях и на микропредприятиях довольно широко распространена практика неформального трудоустройства, особенно в странах ЮВВЕЦА, хотя это вызывает озабоченность и в странах Южной Европы. Тем не менее, достойные условия труда могут быть предметом разумных инвестиций бизнеса, которые способствуют повышению производительности и конкурентоспособности, особенно в случае принятия продуманных и взаимодополняющих мер политики, направленных на улучшение условий труда, расширение возможностей для повышения квалификации и совершенствование практики ведения коллективных переговоров – результатом всех этих мер является рост производительности труда.

Кооперативы и социальная экономика

Кооперативные предприятия имеют давнюю историю во всех странах региона. Экономический кризис и кризис в сфере занятости, углубление неравенства и сокращение возможностей правительств многих стран оказывать услуги возродили интерес к кооперативам и к социальной экономике в целом. Термин «социальная экономика» относится к предприятиям и организациям, в частности, к кооперативам, обществам взаимопомощи, ассоциациям, фондам и общественным предприятиям, особенностью

которых является производство товаров, услуг и знаний с одновременным решением экономических и социальных задач и укреплением солидарности.⁸ В ЕС социальная экономика охватывает около 10% всех компаний и обеспечивает работой 6% занятых лиц (ЕС, 2012g). На одни только кооперативы приходится 2,4% всех работающих; они особенно активны в сельском и лесном хозяйстве, банковском деле, розничной торговле, здравоохранении, секторе информационных технологий и ремеслах.

Кооперативы оказались более устойчивыми к кризису, чем другие типы предприятий по всей Европе: финансовые кооперативы сохраняют финансовую стабильность, потребительские кооперативы сообщают о росте оборотов, а трудовые кооперативы расширяют ряды своих членов (Roelants et al., 2012). Во многих странах ЕС, таких как Финляндия, Франция, Греция, Венгрия, Италия, Португалия, Испания, Швеция и Соединенное Королевство, регионы активно поддерживают предприятия социальной экономики, и этот региональный подход поддерживается за счет фондов ЕС, предназначенных для целей регионального развития и социальной сплоченности. Ввиду своей территориальной привязки предприятия социальной экономики работают стабильно, их трудно передислоцировать и они создают хорошие возможности для реинтеграции уязвимых групп населения в общество и на рынок труда. Они также могут обеспечивать инновационные возможности и услуги в области трудоустройства отдельным лицам и общественным группам и поэтому могут выступать в качестве инструментов расширения занятости и укрепления сплоченности общества. Именно по этой причине все больше правительств стран ЕС, а в последнее время и стран вне ЕС, пересматривают кооперативное законодательство и принимают программы развития кооперативов и других предприятий социальной экономики.

Многонациональные корпорации

На другом конце спектра воздействие на развитие со стороны МНК часто ограничивается тем, что национальные участники не в состоянии налаживать такие виды взаимосвязей с зарубежными МНК, которые повышают внутреннюю конкурентоспособность, либо потому что они не имеют достаточных возможностей в области практического освоения, либо потому что они преимущественно работают в разных отраслях. Связи между национальными предприятиями и дочерними компаниями МНК не устанавливаются автоматически; поэтому их стимулирование становится все более насущной задачей в сферах деятельности с высокой добавленной стоимостью, таких как исследование и разработки (Narula and Guimón, 2010). Как уже упоминалось выше, необходимо подвергать тщательной проработке такую политику, которая будет стимулировать налаживание связей между национальными предприятиями и дочерними компаниями МНК, чтобы можно было воспользоваться возможностями, связанными с передачей знаний, инновациями, определяющими уровень производительности, и потенциальным вкладом в обеспечение экономического роста, ведущего к созданию рабочих мест. Правительствам и другим участникам также необходимо заниматься поиском стимулов, которые будут побуждать предприятия с высоким уровнем ликвидности к инвестициям в производственную деятельность.

⁸ Это определение было принято Региональной конференцией МОТ «Социальная экономика: ответ Африки на глобальный кризис», которая состоялась в Йоханнесбурге, Южная Африка, 19-21 октября 2009 г.

1.5. Вопросы политики и дальнейшие действия

Ухудшение ситуации в сфере занятости в регионе ЕЦА требует безотлагательных действий. Необходимо принять стратегию, которая устраним вызвавшие экономический кризис структурные диспропорции между странами и внутри них и которая будет способствовать восстановлению экономики с расширением занятости. Такая стратегия роста будет сочетать слаженную и сбалансированную макроэкономическую, промышленную и предпринимательскую политику с политикой занятости и социальной политикой, в том числе с мерами, стимулирующими развитие профессиональных навыков и квалификаций и повышающими производительность труда. В формировании и реализации соответствующей политики важная роль отводится социальному диалогу.

Предложения по преодолению кризиса были изложены в Глобальном пакте о рабочих местах МОТ (2009 г.), и они уточнялись в ходе многочисленных дебатов, которые в последующем состоялись в рамках сессий Конференции МОТ и Административного совета МБТ. Соответствующие стратегии, нацеленные на преодоление различных проявлений кризиса, раскрываются в настоящем докладе в соответствующих главах; некоторые из предварительных соображений изложены ниже.

Макроэкономическая политика. Все страны ЕЦА могли бы рассмотреть вопрос о внесении коррективов в политику налогообложения и оплаты труда с целью поддержания роста заработной платы и внутреннего потребления. Им следует стимулировать не только государственные, но и частные инвестиции в реальную экономику, что придало бы мощный импульс инновациям на предприятиях, росту их производительности и расширению их возможностей по созданию рабочих мест; это также способствовало бы повышению эффективности экспорта и его диверсификации за пределы ЕС. Это повысило бы спрос на рабочую силу, который мог бы получить дополнительные стимулы со стороны действенной политики в области занятости и политики на рынке труда. Дополнительные бюджетные возможности для такой политики могут создаваться путем расширения налоговой базы и возврата к прогрессивному налогообложению, путем сдерживания темпов бюджетной консолидации и придания большего веса мерам стимулирования занятости в рамках программ государственных расходов.

Политика, направленная на содействие структурным преобразованиям и зеленой экономике. ЕС, в частности страны Южной Европы, а также страны Балтии, Болгария и Румыния могут рассмотреть вопрос о принятии такой промышленной политики, которая будет направлена на укрепление их обрабатывающей промышленности и на диверсификацию в сторону производства новой продукции обрабатывающей промышленности повышенной стоимости, а также на поддержку услуг, предназначенных для предприятий. Тем самым эти страны могли бы не только увеличить объемы экспорта, но и, частично, заменить импорт товарами собственного производства, устранить внешние дисбалансы и создать новые рабочие места. **Странам ЮВВЕЦА** необходимо разработать политику диверсификации своей экономики от производства базовой продукции сельского хозяйства и добычи углеводородов и других полезных ископаемых к высококачественной пищевой и химической промышленности и другим видам производства с повышенной добавленной стоимостью, где будут создаваться более продуктивные рабочие места.

Для перехода к зеленой экономике и зеленым рабочим местам директивные органы во **всех странах ЕЦА** должны рассмотреть триединую стратегию, включающую следующие компоненты:

- **Обеспечение необходимого сочетания стимулов и поддержки в целях экологизации экономики.** Стимулы для инвестиций предприятий в зеленые технологии необходимо дополнять обучением работников в целях их адаптации к новому режиму производства. Важным инструментом является экологический налог, объектом которого будут использование ресурсов и загрязнение окружающей среды, а не труд. Часть поступлений от этого налога может использоваться для

экологизации образования, профессиональных навыков, научных исследований и конструкторских разработок.

- *Превращение инвестиций в «озеленение человеческого капитала и занятости», достойный труд и социальную интеграцию в центральный элемент каждой стратегии устойчивого развития.* Социальная политика и политика на рынке труда играют важную роль в том, чтобы переход к зеленой экономике охватывал все слои общества и обеспечивал справедливое распределение результатов среди женщин и мужчин, как это предусмотрено рамочными принципами МОТ «Справедливый переход». В частности, предварительными условиями являются инвестиции в сферу образования, научные исследования, развитие профессиональных навыков и целевые программы для увольняемых работников. Чрезвычайно важно делать упор на политику в области образования и развития профессиональных навыков как средства, облегчающего смену места работы и повышающего шансы в сфере трудоустройства (МБТ, 2011b).⁹ Меры поддержки доходов оказавшихся без работы уволенных работников должны дополняться помощью со стороны служб занятости в поисках работы по профилю. Социальная защита в целях устойчивого развития создает подушку безопасности во время социальных, экономических и экологических кризисов и одновременно обеспечивает проведение структурных преобразований в направлении зеленой экономики. Несмотря на то что большинство мер этой политики относится к любому типу структурных изменений, их необходимо адаптировать к специфике «озеленения» предприятий и экономики разных стран, которые различаются по отраслям и регионам. Формирование оценок позволяет на ранней стадии выявлять возможности, потенциальные риски и потери, устанавливая ориентиры для диверсификации экономики и структурных преобразований.
- *Превращение социального диалога в стержень процесса формирования политики в целях повышения степени согласованности принимаемых мер и обеспечения успешного перехода к новой модели роста.* Действенный социальный диалог может способствовать решению важнейших социально-экономических задач и повышению экономических показателей. Ввиду того, что структурные изменения и переход к зеленой экономике повлекут за собой глубокие изменения в производственных процессах и технологиях, а также перемещению рабочих мест, тесное сотрудничество между правительством и социальными партнерами будет залогом успеха этих преобразований. Чтобы обеспечить уверенный переход к зеленой экономике, стимулирующей процесс создания рабочих мест, необходимо формировать последовательную и основанную на фактических данных политику, которая является результатом широкой поддержки и активного участия заинтересованных сторон, в частности организаций работодателей и профсоюзов.

Содействие жизнеспособности предприятий и их возможностям по созданию рабочих мест. Политику, содействующую продуктивной трансформации экономики, необходимо сочетать с политикой, направленной на обеспечение жизнеспособности предприятий и их возможностей создавать рабочие места. Жизнеспособными предприятиями являются те, которые «занимаются новаторской деятельностью, внедряют соответствующие, не нарушающие экологического равновесия технологии, обеспечивают развитие профессиональной подготовки и людских ресурсов, а также стремятся к росту производительности, чтобы оставаться конкурентоспособными на национальных и международных рынках. Они также должны применять практику на рабочих местах, основанную на принципах всеобъемлющего соблюдения основополагающих принципов и прав в сфере труда и международных трудовых норм, и способствовать нормальным трудовым правоотношениям как важным средствам роста производительности и

⁹ Этот вопрос обсуждается подробнее в главе 4.

создания достойных рабочих мест» (МБТ, 2007). В этой связи компетентные органы могли бы рассмотреть следующие вопросы:

- *Благоприятные условия для предприятий необходимо создавать/улучшать во всем регионе ЕЦА.* Это означает, что законодательство эффективно содействует справедливой конкуренции и защите прав собственности, и что оно должным образом претворяется в жизнь. Кроме того, для этого необходимо создать прозрачную налоговую систему, которая не перегружает предприятия, но при этом обеспечивает достаточные поступления для оказания важнейших государственных услуг. Необходимо сформировать и хорошо функционирующие, относительно стабильные и прозрачные административные и финансовые системы, которые должны применяться одинаково ко всем предприятиям. МОТ разработала методологию (пакет инструментальных средств «Благоприятные условия для жизнеспособных предприятий»),¹⁰ предназначенную для оказания помощи организациям работодателей в проведении систематических и комплексных оценок собственных условий деятельности и среды, в которой действуют предприятия. В частности, этот пакет инструментальных средств помогает выявлять препятствия на пути развития жизнеспособных предприятий, разрабатывать информационно-пропагандистские материалы и предлагать реформы; все это способствует повышению эффективности диалога с предприятиями.
- *Благоприятную среду для МСП следует и в дальнейшем улучшать во всем регионе ЕЦА.* Это то направление деятельности, где у государства высокий показатель «затраты/выгоды». Как показывает опыт, многосторонние подходы к МСП, как правило, дают лучшие результаты, чем отдельные акции; в них предусматриваются меры по обеспечению доступа к финансированию (путем создания специализированных финансовых учреждений и стимулирования недорогих кредитов и кредитных гарантий МСП со стороны коммерческих банков), подготовка управленческих кадров, консультирование и наставничество по вопросам бизнеса, обеспечение доступа к рынкам, новым технологиям и недорогим помещениям, обеспечение доступа к государственным заказам/тендерам, упрощение административных и финансовых правил, применимых к МСП, и другие возможные виды помощи (МБТ, 2009). Занятость в МСП можно дополнительно поддерживать с помощью субсидий для непосредственного создания рабочих мест, а во время кризиса путем выделения временных субсидий на их поддержание.
- *Реструктуризация монопромышленных городов и регионов, в частности, в странах ЮВВЕЦА.* Эти меры следует принимать для обеспечения социально справедливого перехода посредством применения комплекса мер стимулирования МСП, АПРТ и политики социальной защиты в соответствии с Заключениями о содействии жизнеспособным предприятиям, принятыми на 96-й сессии Международной конференции труда в 2007 году.
- *Укрепление социальной экономики во всем регионе ЕЦА.* Это может содействовать решению существующих проблем, характеризуемых высоким уровнем длительной безработицы и реструктуризацией. Предприятия социальной экономики также могут поставлять товары и услуги все большей части населения, не охваченного традиционными частными или государственными поставщиками. Правительства должны обеспечивать, чтобы правовые, административные и финансовые инструменты способствовали развитию предприятий социальной экономики, с тем чтобы они могли конкурировать на равных с традиционными предприятиями. В долгосрочной перспективе социальная экономика может открыть дополнительные возможности поиска согласованных решений вопросов экономической устойчивости, достойного труда, социальной справедливости, экологического

¹⁰ The Enabling Environment for Sustainable Enterprise toolkit, <http://eese-toolkit.itcilo.org>.

равновесия, политической стабильности, урегулирования конфликтов и гендерного равенства (МБТ, 2011а).

- *Необходимо принимать осознанные действия, нацеленные на развитие связей МНК с местной и национальной экономикой, в частности, в **странах ЮВВЕЦА**, а также в **пострадавших от кризиса странах ЕС**. Это важно делать для того, чтобы воспользоваться преимуществами прямых иностранных инвестиций и прихода МНК. Для этого правительствам может потребоваться принятие двуединого подхода, предусматривающего участие в наращивании мощностей и технологической модернизации МСП и осуществление соответствующей политики, а также создание институциональных основ, побуждающих МНК инвестировать средства в развитие местных систем поставок. В свою очередь, расширение применения Трехсторонней декларации принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики (Декларация МНК), в целях содействия социально и экологически ответственному поведению МНК усилит интеграцию МНК и их вклад в национальное развитие.*



В ходе тематической дискуссии по главе 1 участники могут пожелать обсудить следующие вопросы:

1. В докладе излагаются аргументы в пользу стратегии сбалансированного экономического роста, при котором создаются рабочие места – стратегии, которая придает устойчивый характер развитию, экономическому росту и созданию качественных рабочих мест не только на национальном, но и на региональном/местном уровнях (например, в так называемых монопромышленных регионах/городах или в экономически депрессивных регионах в целом). Чтобы такие стратегии могли эффективно преодолевать и предотвращать кризисы, их контуры должны согласовываться на основе социального диалога на национальном или региональном уровне. Отмечаете ли вы в настоящее время реальное стремление правительства и социальных партнеров в своей стране достичь такого соглашения, которое будет содействовать восстановлению экономики (например, в форме социального договора/пакта)? Какие меры следует предпринять для укрепления этих обязательств и сотрудничества?
2. В докладе выражается решительная поддержка благоприятствующей занятости макроэкономической политике, которая стимулирует государственные и частные инвестиции в сферу труда и реальную экономику. Это серьезный вызов для многих стран ввиду огромных налогово-бюджетных ограничений. Согласны ли вы с этим, или вы видите другие пути и варианты поиска компромисса между бюджетными ограничениями и настоятельной необходимостью восстановить занятость в Европе? Каким образом можно было бы изыскать дополнительные бюджетные средства и инвестировать их в этих целях? Как вы считаете, разработана ли в вашей стране политика, которая содействует решению этих задач? Если да, то какова эта политика и какой она должна быть? Если нет, в чем основные препятствия? Должны ли социальные партнеры и социальный диалог играть в этом отношении существенную роль? Какое дальнейшее содействие может оказать МОТ в целом, а также в отношении вашей страны?
3. Политика в сфере оплаты труда и налоговая политика могут приносить пользу с точки зрения сокращения все усиливающегося неравенства доходов и преодоления нынешнего экономического спада путем стимулирования внутреннего спроса, инвестиций, экономического роста и создания рабочих мест. На ваш взгляд, относится ли это заключение к политическим и экономическим условиям,

сложившимся в вашей стране, и обладает ли социальный диалог достаточным влиянием, чтобы осуществлялись соответствующие изменения в политике оплаты труда и налогообложения?

4. Накопление соответствующих знаний и профессиональных квалификаций и навыков у работающих и управленческого опыта и ноу-хау у предприятий является ключевым элементом новой промышленной политики, которая будет способствовать повышению уровня конкурентоспособности, устойчивому восстановлению и росту экономики, созданию достойных рабочих мест, что особенно важно для стран, преимущественно экспортирующих сырье либо обладающих слабо развитым экспортным сектором. К средствам достижения этой цели относятся принятие всеобъемлющей стратегии, направленной на укрепление системы профессионально-технического обучения и подготовки (ПТОП) молодежи и взрослого населения, а также оказание целевой поддержки отечественным предприятиям в целях накопления ими опыта и знаний посредством сотрудничества с иностранными предприятиями, в том числе с МНК. В этой связи, какое основное препятствие необходимо преодолеть вашей стране в первую очередь и какую помощь вы бы запросили у МОТ для того, чтобы устранить это препятствие?
5. Озеленение экономики рассматривается как пример успешной промышленной политики. Хотя это и открывает новые возможности для устойчивого развития и создания достойных рабочих мест, тем не менее, в отраслях, приходящих в упадок, и в регионах, зависящих от них, возникают неблагоприятные социальные последствия. Рамочные принципы МОТ «Справедливый переход» предусматривают целый ряд мер политики на рынке труда и социальной политики, направленных на решение этой задачи. Каким образом МОТ может помочь вашей стране в укреплении этой политики с целью достижения оптимальных результатов для работников и работодателей, которые должны адаптироваться к изменениям?
6. В настоящее время МСП и предприятия социальной экономики рассматриваются как основные источники занятости. Благоприятствует ли созданная в вашей стране законодательная, институциональная, инвестиционная и политическая база их развитию и расширению их возможностей по созданию рабочих мест? Какие основные препятствия стоят на этом пути и какую помощь для их преодоления вы ожидаете получить от МОТ?

2. Содействие качественным рабочим местам за счет действенного социального диалога и ведения коллективных переговоров

Устойчивого экономического роста и социального развития нельзя добиться, если рабочие места не отличаются высоким качеством. В данной главе анализируются факторы, предопределяющие качество рабочих мест в регионе. В ней рассматриваются последствия экономического кризиса для качества рабочих мест и процесса сегментации рынка труда. В ней также продемонстрирован вклад прочного социального диалога и коллективных переговоров в обеспечение качественных рабочих мест и занятости.

В разделе 2.1 приводятся документальные свидетельства растущего числа случаев нестандартных форм занятости, а также высоких уровней неформальной занятости – обе формы занятости расширились в период кризиса. В ней анализируются причины и негативные последствия этого явления для работников, занятых на таких видах работ. В ней рассматривается вопрос о том, в какой мере эти нестандартные формы занятости могут служить средством для перехода к постоянной занятости и проведения возможных стратегий содействия переходу от неформальной к формальной занятости и более достойному труду.

В разделе 2.2 показано, что национальные системы коллективных переговоров существенно отличаются друг от друга в странах региона с точки зрения преобладающего уровня коллективных договоров, охвата работников, потенциальных возможностей социальных партнеров и роли, которую они играют в процессе формирования социально-экономической политики, в том числе в ответ на кризис. При анализе этих вопросов в данном разделе документально отражен процесс недавних реформ трудового законодательства, нацеленных на децентрализацию коллективных переговоров и ослабление защиты работников.

В разделе 2.3 обсуждаются тенденции в сфере оплаты труда и взаимосвязи между заработной платой и производительностью в регионе до и в период кризиса. В нем рассматриваются некоторые причинные факторы, лежащие в основе этих тенденций. Указывается, что в основе этого несоответствия лежат три фактора: децентрализация коллективных переговоров и сужающийся охват ими; отсутствие минимальной заработной платы или ее низкий уровень; вмешательство политических сил в процесс регулирования заработной платы. Более того, сокращение размеров реальной заработной платы и доли заработной платы в ВВП оказало негативное воздействие на потребление и экономический рост, что, тем самым, привело к снижению качества и количества рабочих мест.

В разделе 2.4 рассматриваются последствия кризиса для безопасности и гигиены труда (БГТ) как для работников, ставших лишними, так и для многочисленных «изживенцев уволенных лиц». В нем анализируются последствия сокращения ассигнований на БГТ.

В разделе 2.5 исследуется вопрос соблюдения трудового законодательства и нормативных правовых актов, а также роль служб инспекции труда.

В разделе 2.6 вкратце излагаются некоторые политические соображения относительно улучшения качества рабочих мест и усиления эффекта социального диалога и коллективных переговоров. В него также включены вопросы, которые позволят провести заинтересованное обсуждение в ходе тематической дискуссии по главе 2.

2.1. Стимулирование качества рабочих мест и решение проблем неравенства в сфере труда

Нестандартные рабочие места, неформальная занятость и преобразования на рынке труда

В докладе, подготовленном на Восьмое ЕРС, а также в многочисленных других обследованиях указывается на продолжающийся рост доли нестандартных форм занятости, включая временную занятость, заемный труд¹¹ и занятость на условиях неполного рабочего времени, в совокупной занятости. Экономический кризис еще более усилил эту тенденцию.

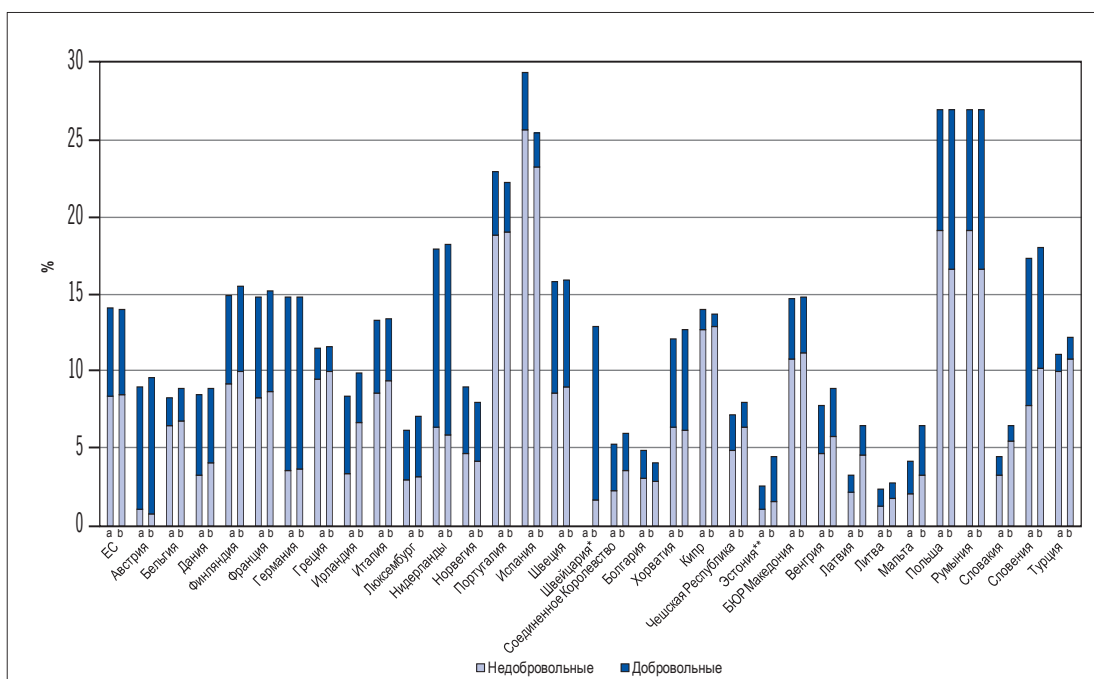
Что касается временной занятости, на рисунке 2.1 показаны крупные различия между странами в отношении доли временно занятых лиц в регионе. На нем показано существенное сокращение временной занятости на начальном этапе экономического кризиса в 2009 году, поскольку временные работники подвергались увольнению в первую очередь, тогда как работники с бессрочными (постоянными) трудовыми договорами/контрактами оставались сравнительно защищенными. В период оживления экономики в 2010-11 годах работодатели вновь стали нанимать работников, но в основном по временным контрактам, учитывая преобладающий настрой неуверенности. На рисунке 2.1 также показано, что большинство работников, согласившихся на временную работу, пошли на этот шаг по причине отсутствия возможностей получения постоянной работы (60,4% в странах ЕС в 2011 г.). Доля вынужденно согласившихся на временную работу лиц выросла в период кризиса. Распространенность временной работы особенно высока среди молодежи и работников с низкой квалификацией.

Кризис привел также к росту занятости на условиях неполного рабочего времени (рис. 2.2) в подавляющем большинстве европейских стран. Хотя большинство работников, занятых неполное рабочее время, предпочли такую форму занятости, о чем свидетельствует доля добровольно согласившихся на такой режим рабочего времени наемных работников,¹² доля вынужденно согласившихся на работу на условиях неполного рабочего времени лиц возросла во время кризиса, особенно в Испании, Греции, Италии, на Кипре, в странах Балтии и в Венгрии. Распространенность занятости на условиях неполного рабочего времени существенно выше в Норвегии и в Западной Европе, чем в Восточной и Южной Европе. Основной причиной этого является низкий уровень заработной платы в последних. Значительная доля женщин, как правило, занимаются трудом на условиях неполного рабочего времени, поскольку это позволяет им сочетать свои трудовые и семейные обязанности: в странах ЕС 31,6% всех занятых женщин работали неполное рабочее время в 2011 году по сравнению лишь с 8,1% занятых мужчин.

¹¹ Заемный труд – это отдельная форма временной занятости, когда работники нанимаются на временной основе службой занятости, которая затем передает их в наем предприятиям, нуждающимся во временной рабочей силе.

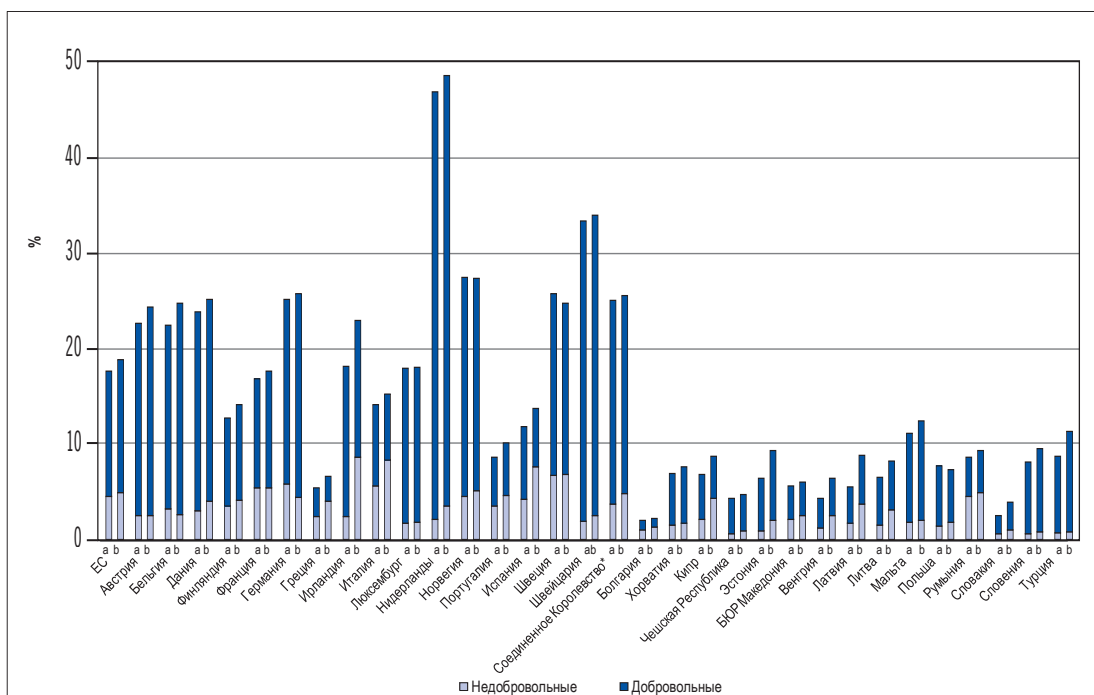
¹² Некоторые эксперты высказывают сомнения относительно добровольности выбора занятости на условиях неполного рабочего времени, указывая, например, на отсутствие или ограниченные часы работы детских учреждений.

Рисунок 2.1. Временные наемные работники в процентном отношении к общей численности наемных работников, 2008 и 2011 гг.



Примечание: а – 2008 г.; b – 2011 г. * Швейцария, только 2011 г.; ** Эстония, 2009 г. вместо 2008 г.
 Источник: Евростат.

Рисунок 2.2. Наемные работники, занятые на условиях неполного рабочего времени, в процентном отношении к общей численности наемных работников, 2008 и 2011 гг.



Примечание: а – 2008 г.; b – 2011 г. * Соединенное Королевство, 2009 г. вместо 2008 г.
 Источник: Евростат.

Нестандартные рабочие места, как правило, более низкого качества с точки зрения нестабильности занятости, более низких размеров заработной платы, отсутствия доступа к профессиональной подготовке без отрыва от производства, более слабой защиты по БГТ и неадекватного социального обеспечения. Расчетные данные свидетельствуют, например, что работники в ЕС, занятые по временным контрактам, зарабатывают в среднем на 14% меньше, чем лица, имеющие постоянные контракты (ЕК, 2010b, p. 134).¹³ Более того, временные работники, заемные работники и самозанятые лица традиционно не охвачены учреждениями социального обеспечения и не могут рассчитывать на антикризисные меры, принимаемые в рамках социального диалога. Таким образом, кризис ускорил процесс и без того растущей сегментации европейских рынков труда.

Тем не менее, сегодня проводятся дебаты относительно того, в какой мере временная занятость может служить этапом на пути к более стабильной и хорошо оплачиваемой работе, а также по вопросу о том, останутся ли такие группы работников заложниками порочного круга временных рабочих мест и безработицы, поскольку фирмы используют их в качестве «буфера» в целях корректировки своих уровней занятости в соответствии с резким временным ростом спроса. Некоторое представление об этом можно получить из анализа процесса перехода работников с временных на постоянные рабочие места в рамках выборки стран ЕС (ЕК, 2010b). Анализ вскрывает различную картину в странах Европы: в Бельгии, на Кипре, в Чешской Республике, Финляндии, Франции, Италии, Польше, Португалии и Испании работники, как правило, остаются на своих временных рабочих местах. В отличие от этого, в Австрии, Венгрии, Ирландии, Словакии и Соединенном Королевстве временные работники, вероятнее всего, переходят на постоянные рабочие места, что позволяет говорить о функции «трамплина» временных форм занятости. Аналогично этому, в Германии (которую не затронул проведенный анализ) коэффициент перемещения работников с временных на постоянные рабочие места заметно возрос с 39% до 56% в период 2005-11 годов (IAB-Betriebspanel, 2012). Разница между относительно строгим законодательством о защите занятости (333) в отношении бессрочных трудовых договоров и сравнительно неопределенно трактуемым 333 в отношении временных трудовых договоров, которые в большей степени характерны для первой группы стран, рассматривается некоторыми экономистами как движитель процесса сегментации рынка труда и причина более низких темпов перехода от временных к постоянным рабочим местам (ЕК, 2010b). Другая причина может заключаться в структуре и сфере охвата коллективных переговоров, поскольку отраслевые коллективные соглашения, как правило, предусматривают более полную защиту для всех работников, чем договоры, заключаемые в ходе децентрализованных коллективных переговоров (см. раздел 2.2).

Реформы рынка труда последнего времени в ряде стран региона стали проводиться в направлении послаблений в 333 в отношении постоянных трудовых договоров/контрактов, и лишь в отдельных случаях нормативно-правовое регулирование временных контрактов стало более строгим (реформой рынка труда последнего времени в Италии была предусмотрена минимальная суммарная продолжительность временных контрактов, равная 36 месяцам, а также дополнительный сбор по социальным взносам по таким трудовым договорам/контрактам, который, тем не менее, подлежит возмещению, если контракты становятся бессрочными). Краткий обзор реформ рынка труда с их воздействием на 333 в странах еврозоны представлен в таблице 2.1. Следует подчеркнуть, что, по большей части, эти изменения внедрялись лишь с ограниченным участием социальных партнеров. Более того, весьма сложны причины, лежащие в основе сегментации рынка труда и низких уровней перехода на постоянные рабочие места. Они не всегда связаны с относительно низкой гибкостью рынка труда, проистекающей

¹³ Это – чистая разница, после проверки личных характеристик, таких как возраст, пол, профессия и т.д.

из сравнительно более жестких требований 333 и централизованных коллективных переговоров; они также связаны с более низким уровнем доступа временных работников к системам профессиональной подготовки и другим мерам АПРТ, ориентированным на расширение их возможностей трудоустройства и шансов нахождения новой работы, и с их более узким охватом системами социальной защиты в ходе их перемещения на новые рабочие места. Политические меры, нацеленные на временных работников, таким образом, должны охватывать ряд областей и определяться и согласовываться в процессе социального диалога.

Таблица 2.1. Изменения в процессе коллективных переговоров и в области защиты занятости в странах Еврозоны*

	Трудовые отношения			Законодательство о защите занятости (333)		
	Трехсторонний национальный социальный диалог	Изменения в регулировании трудовых отношений	Изменения в регулировании представительства работников	Изменения 333 для постоянных наемных работников	Изменения 333 для временных наемных работников	Изменения 333 в отношении коллективных увольнений
Австрия	Да	Нет	Нет	Да	Нет	Нет
Бельгия	Да	Да	Нет	Да	Нет	Да
Кипр	Нет	Отложены	Нет	Нет	Нет	Нет
Эстония	Да	Нет	Нет	Да	Нет	Да
Финляндия	Да	Да	Нет	Нет	Да	Нет
Франция	Нет	Нет	Да	Да	Нет	Да
Германия	Да	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет
Греция	Нет	Да	Нет	Да	Да	Да
Ирландия	Да	Нет	Да	Нет	Нет	Да
Италия	Да	Да	Нет	Да	Да	Нет
Люксембург	Нет	Да	Нет	Да	Нет	Нет
Мальта	Нет	Да	Нет	Да	Нет	Нет
Нидерланды	Да	Нет	Да	Да	Да	Нет
Португалия	Нет	Да	Да	Да	Да	Да
Словакия	Нет	Да	Да	Да	Да	Да
Словения	Нет	Да	Нет	Нет	Нет	Нет
Испания	Да	Да	Нет	Да	Да	Да

* По состоянию на март 2012 г.

Источник: МБТ (2012b, глава 2), Европейская обсерватория по вопросам трудовых отношений, базы данных MOT EPLEX и NATLEX и национальные источники.

В свете вышеизложенного дебаты также должны развернуться по вопросу более полной защиты прав работников в условиях сегментации рынка труда и регулируемых рынков труда.¹⁴ Социальный диалог и коллективные переговоры играют решающую

¹⁴ Эта тема частично обсуждалась на 7-м и 8-м ЕРС МОТ в рамках проблемы флексебюрити (модель гибкой защищенности). На 7-м ЕРС был достигнут консенсус по поводу того, что: «политика обеспечения флексебюрити и защищенности и безопасности предприятий и работников благодаря предоставлению дополнительных возможностей в области профессиональной подготовки работников в целях расширения их шансов на трудоустройство, оказанию содействия им в поисках работы, поддержанию

роль в процессе нахождения ответов на эти вызовы. Предстоит добиться достижения целей, заключающихся в обеспечении сбалансированности потребности предприятий в адаптации к снижению совокупного спроса и замораживания кредитных каналов кредитования (см. главу 1, раздел 1.2) с растущими нуждами работников в области занятости и стабильности доходов.

С учетом обеспечения стабильности занятости важно удерживать работников на рынке труда и предоставлять им возможности с гарантиями мобильности. В этом отношении большее внимание следует уделять стимулированию внутренних преобразований в рамках предприятий. В равной степени важно найти нужный баланс между внутренними преобразованиями посредством перевода работников на другую работу внутри предприятия или корректировками рабочего времени или оплаты труда и внешними преобразованиями за счет увольнений, в случае если внутренние преобразования нецелесообразны. Например, происходящее сегодня в Германии, где широко используются системы равномерного распределения работы и режимы укороченного рабочего времени вместо увольнений, как правило, оказываются полезными для тех, кто выступает за весьма строгую защиту занятости в целях обеспечения более широких гарантий против увольнений в сочетании с субсидируемыми внутренними преобразованиями. В любом случае, необходимо повышать стабильность занятости и гарантии доходов работников, особенно тех из них, кому угрожает сокращение или кто уже потерял работу. Этого можно добиться благодаря повышению размеров и поддержанию адекватных уровней дополнительных выплат или оказанию помощи в период безработицы. Например, во многих странах временные работники, имеющие трудовые договоры/контракты на период менее года, не имеют права на получение пособий по социальному страхованию (см. главу 3). Помимо более существенной помощи по обеспечению доходов необходимо предусмотреть оказание все более действенной помощи работникам, активно занимающимся поиском работы, и по содействию повышению их профессиональной квалификации и их новому трудоустройству в рамках более расширенного доступа к услугам государственных служб занятости в области трудоустройства и эффективной АПРТ (см. главу 3).

Вызовы, связанные с неформальной занятостью

Неформальная занятость,¹⁵ которой, как правило, характерно низкое качество рабочих мест, также представляет собой проблему в регионе, но при этом острота ее различна в разных странах. Расчеты, касающиеся размеров неформальной занятости, варьируются

уровня их доходов и обеспечению социальной защиты в некоторых странах была весьма успешной. Важнейшими элементами выравнивания факторов гибкости и защищенности являются: трехсторонний социальный диалог, проводимый в рамках более широкой национальной макроэкономической стратегии, коллективные переговоры и соблюдение трудового законодательства.» В заключениях 8-го ЕРС указывается, что «флексекьюрити не является панацеей и не может содействовать достижению всех целей: эта модель может обеспечить осуществление адаптационных мероприятий на рынке труда, но не может вести к созданию рабочих мест в условиях отсутствия положительных взаимосвязей с макроэкономической средой».

¹⁵ Неформальная занятость касается лиц, занятых на рабочих местах, лишенных базовой социальной и правовой защиты или пособий и выплат, связанных с занятостью; она встречается в формальной экономике, неформальной экономике и в домохозяйствах. Она, таким образом, включает: i) работников, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью и работодателей, занятых на собственных предприятиях/в производственных подразделениях в неформальном секторе экономики; ii) участвующих в трудовом процессе семейных работников, независимо от того, заняты ли они на предприятиях формальной или неформальной экономики; iii) членов неформальных производственных кооперативов; iv) наемных работников, занимающих неформальные рабочие места на предприятиях формальной или неформальной экономики, или занятых в домохозяйствах в качестве оплачиваемых домашних работников; v) работников, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью в производстве продукции исключительно для конечного использования своими домохозяйствами (МБТ, 2012о).

весьма существенно, в зависимости от используемой методологии. Например, по оценкам, приведенным в недавнем обследовании, доля неформальной занятости в Северной Европе составляла 10,7% от общей численности занятых лиц и 17,8% в Западной Европе (Nazans, 2011). По расчетам МОТ, в 2009 году, в первый год кризиса, доля неформальной занятости составляла 26,5% в Азербайджане, 59,2% в Киргизстане, 15,9% в Республике Молдова, 12,1% в Российской Федерации и 30,6% в Турции. Неформальные трудовые отношения наиболее широко распространены в таких секторах, как сельское хозяйство и сфера услуг (включая гостиничное обслуживание, общественное питание и домашний труд), хотя они и не ограничиваются этими секторами (МБТ, 2012а).

На неформальность в странах региона оказывают воздействие многочисленные факторы. В некоторых случаях неформальность может быть результатом намеренного уклонения от уплаты налогов и от выплаты взносов в системы социального обеспечения. Это может включать ситуации незадекларированных или не полностью задекларированных заработков и фальсифицированной самостоятельной занятости, тогда как трудовое правоотношение в действительности носит зависимый характер. В ЕС такие виды деятельности определяются как «незадекларированный труд», который охватывает «любую оплачиваемую трудовую деятельность, которая является законной по своему характеру, но не задекларирована в органах государственной власти, принимая во внимание различия в системах нормативного правового регулирования государств-членов» (ЕК, 2007). Однако в большинстве случаев неформальный характер трудовых отношений не является правом выбора и работники вытесняются в сферу неформальных трудовых отношений вследствие отсутствия достаточных возможностей в сфере формальной занятости.

Имеющиеся данные наводят на мысль о том, что в странах региона, с большей степенью вероятности, на неформальную занятость соглашаются лица с низким уровнем образования, молодежь (особенно студенты), пожилые лица и те, кто постоянно испытывает проблемы со здоровьем. Гендерное измерение неформальности носит смешанный характер. В Восточной Европе трудящиеся женщины в меньшей степени занимаются неформальными видами деятельности, чем аналогичные категории мужчин, тогда как в Западной Европе трудящиеся женщины скорее всего работают без трудовых договоров, в отличие от своих коллег-мужчин. Особому риску неформальности подвергаются также мигранты.

В целом, неформальная занятость сопряжена с высокими издержками для самих работников, а также для учреждений административного управления. Она лишает работников и экономические единицы доступа к правам в сфере труда и к возможностям в области отправления правосудия, равно как и в сфере социальной защиты. Условия труда таких работников часто весьма плачевны и даже опасны и иногда сопряжены с применением детского труда. Доходы зачастую низки, и малы шансы вертикальной мобильности. Не удивительно, что просматриваются тесные взаимосвязи между неформальностью и бедностью. Для предприятий неформальность ограничивает доступ к рынкам, технологиям и производственным ресурсам, которые могли бы стимулировать их рост. Для правительств она ведет к снижению доходов государственных и муниципальных бюджетов и к более низким поступлениям в системы социального обеспечения и здравоохранения.

Поворот вспять тенденций в области неформальности возможен лишь при условии, если существенно будут увеличены масштабы и темпы создания достойных рабочих мест в формальном секторе с одновременным укреплением органов инспекции труда, с тем чтобы расширить охват правами в сфере труда (см. раздел 2.5). Нет универсальной формулы, которая бы обеспечивала переход на формальные трудовые отношения и на принципы достойного труда. Необходима совокупность практических и многомерных политических усилий, которые могли бы быть объединены в комплексных основах политики и адаптированы к особенностям каждого национального рынка труда.

2.2. Укрепление национального трехстороннего социального диалога и коллективных переговоров

Ведение коллективных переговоров в Европе и Центральной Азии: основные особенности

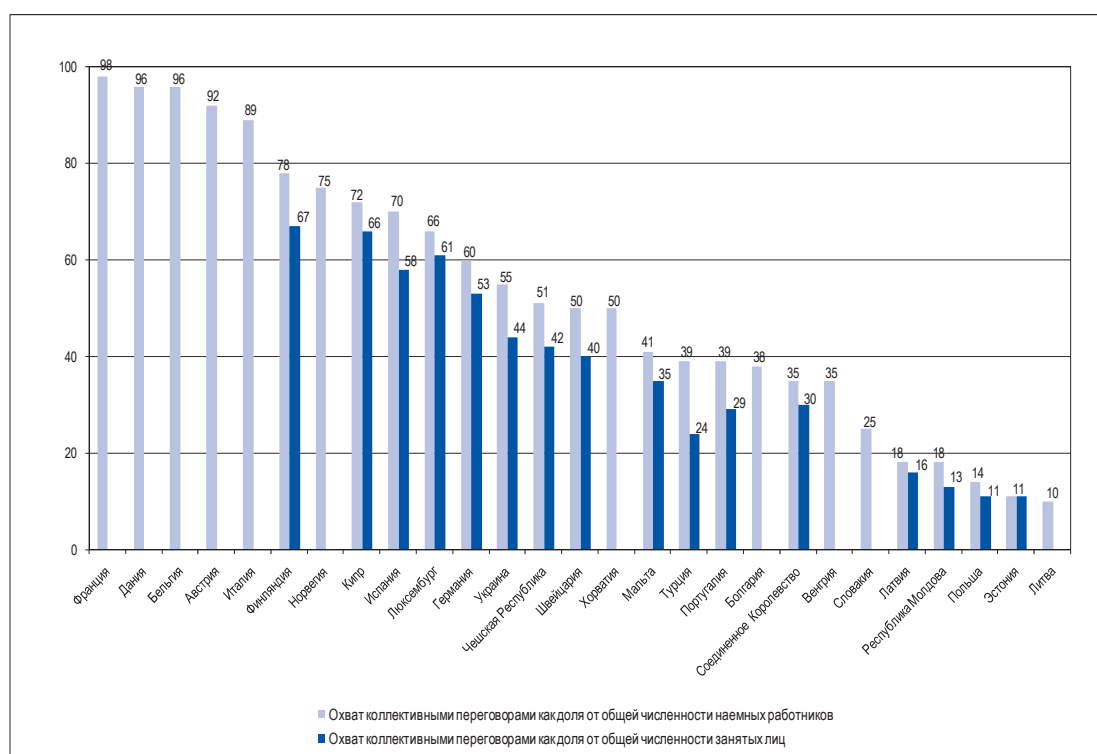
В ЕС двум группам стран характерны большие сходства в их системах ведения коллективных переговоров. Первая группа включает большинство стран ЕС-15, а также Словакию и Словению, и она характеризуется относительно прочными учреждениями ведения переговоров с участием нескольких работодателей, при этом основным уровнем ведения коллективных переговоров является *отраслевой*, а также высокой степенью охвата коллективными соглашениями. Вторая группа, включающая Соединенное Королевство и большинство новых государств-членов ЕС, обладает сравнительно слабыми учреждениями коллективных переговоров, при этом преобладающим уровнем переговоров является уровень *предприятий*, и они отличаются сравнительно низкой степенью охвата коллективными соглашениями (Schulten, 2005). Выходя за рамки этого относительно четкого разделения на две составные – *централизованные* и *децентрализованные* системы коллективных переговоров, – многие европейские страны на практике имеют весьма различные многоуровневые системы коллективных переговоров, в которых сочетаются разные уровни ведения коллективных переговоров (межотраслевой, отраслевой и уровень предприятий). Кроме того, другие формы ведения коллективных переговоров, такие как трехсторонние консультации на национальном уровне, часто составляют основу коллективных переговоров.

Многие страны ЕС имеют также системы, в которых коллективные соглашения расширяются либо автоматически, либо за счет того, что государственные органы власти (обычно министерства труда) применяют эти коллективные договоры к аналогичным работодателям, не являющимся членами подписавших эти соглашения объединений работодателей. Юридическая возможность распространяемости коллективных соглашений существует в 19 из 27 государств-членов ЕС. В некоторых странах такая распространяемость юридически возможна, но используется весьма редко либо по причине того, что заключается малое количество отраслевых соглашений, либо в силу нежелания правительства вмешиваться в процесс независимого ведения коллективных переговоров (ЕК, 2011b). Более того, некоторые страны, обладающие развитой сетью учреждений, занимающихся вопросами трудовых правоотношений, приняли поправки процедурного характера по распространению охвата на незащищенных работников. В Норвегии новый закон ориентирован на усиление эффективности процесса расширения сферы охвата коллективных соглашений в отраслях/секторах, в которых значительную долю работников составляют мигранты, а также на обеспечение применимости коллективных соглашений к работникам, нанимаемым субподрядчиками.¹⁶

Сфера охвата коллективных переговоров резко различается в странах региона – от 90% в Австрии, Бельгии, Франции и Дании, до 10% в Эстонии, Литве и Польше. (см. рис. 2.3).

¹⁶ Справочный материал по этому закону и суть хода обсуждения приводятся в: Hayter et al. (2011 г.).

Рисунок 2.3. Сфера охвата коллективных переговоров (% от общей численности занятых)



Источник: Hayter and Stoevska (2011 г.) и Yearbook of Labour Statistics (2011 г.).

В условиях углубляющейся интеграции в ЕС становится все более важным транс-национальный аспект коллективных переговоров. В этом отношении отмечалось два проявления. Первое – это более широкое международное сопоставление стоимости рабочей силы, гибкости и экономической эффективности МНК, а также обмен информацией и координация планов ведения коллективных переговоров профсоюзами. Второе проявление касается транснациональных переговоров между европейскими промышленными федерациями, иногда инициируемыми Европейскими советами труда (ЕСТ), и многонациональной корпорацией, в результате чего принимаются Европейские рамочные соглашения (ЕРС). В этих соглашениях не затрагиваются ключевые проблемы коллективных переговоров, такие как оплата труда и продолжительность рабочего времени, а рассматриваются такие темы, как корпоративная социальная ответственность, важнейшие принципы, лежащие в основе политики компании в сфере занятости, структурные преобразования и отдельные аспекты политики корпорации в таких областях, как, например, безопасность и гигиена труда (МБТ, 2010а).

В странах Западных Балкан трехсторонний социальный диалог остается главной опорой трудовых отношений. В последние годы прилагались серьезные усилия к расширению правовых и институциональных рамок трехсторонних консультаций на национальном уровне в Албании, Сербии, бывшей югославской Республике Македонии и Черногории. При этом коллективным переговорам уделялось значительно меньше внимания. Социальные партнеры заключили ряд коллективных договоров, главным образом в госсекторе и на уровне предприятия во всех этих странах. На практике, однако, эти соглашения либо устарели, либо лишь минимально отличаются от положений трудового законодательства, а обеспечение их исполнения остается весьма слабым (GVG, 2010). Вялое развитие процесса коллективных переговоров в странах субрегиона, помимо прочего, объясняется слабой организацией работников на уровне предприятий в расширяющемся частном секторе и весьма ограниченными потенциальными возможностями организаций работодателей на отраслевом уровне (GVG, 2010).

В странах СНГ коллективные переговоры проводятся, главным образом, на национальном уровне и на уровне предприятия. Участниками национальных коллективных переговоров являются правительство, национальные конфедерации профсоюзов и ассоциации работодателей, и они заканчиваются принятием генеральных соглашений. Эти соглашения включают весьма формальные обязательства, не имеющие обязательной юридической силы, и часто отсутствуют механизмы мониторинга их исполнения. Непосредственное участие в переговорах правительства, как правило, создает путаницу между принципами трипартизма и добровольным характером коллективных переговоров, которые должны оставаться свободными от каких бы то ни было форм вмешательства со стороны правительства. Коллективные переговоры на уровне предприятия обычно ограничены сферой крупных и в прошлом или в настоящем государственных предприятий. Заключаемые соглашения, как правило, носят щедрый характер с точки зрения оплаты труда и социальных пособий и льгот.¹⁷

Законодательные реформы последнего времени и их последствия для коллективных переговоров

Законодательные реформы, которые стали проводиться начиная с 2010 года как часть структурных преобразований в ряде стран ЕЦА (см. таблицу 2.1 по странам еврозоны) в целях решения проблем государственного долга и дефицита бюджета, а также восстановления национальной конкурентоспособности оказали пагубное воздействие на трудовые отношения.

Например, в Румынии новый закон о социальном диалоге существенно ограничивает сферу ведения коллективных переговоров в госсекторе и вносит поправки как в принципы представительности, так и в структуры трехстороннего диалога на национальном уровне. В Греции новое законодательство, на котором построены меры жесткой экономии, содержит положения, подрывающие независимость социальных партнеров и добровольный характер коллективных переговоров. Компаниям, испытывающим экономические трудности, в настоящее время позволено заключать коллективные договоры, предусматривающие менее благоприятные условия, чем те, которые были согласованы на отраслевом уровне. В Италии Палата депутатов утвердила в сентябре 2011 года новый план жестких мер экономии, в котором предусмотрена, при наличии договоренностей, достигнутых внутри компании, возможность частичной отмены положений законодательства или договоров, включая положения, регулирующие порядок увольнений, или отклонения от них.

Однако несмотря на прессинг, оказываемый в сторону децентрализации коллективных переговоров, и устранение возможностей расширительного подхода к коллективным соглашениям в Европе, структуры ведения коллективных переговоров во многих странах остаются относительно стабильными и при этом адаптируются к новым условиям, поднимая проблемы на различных уровнях. Например, структура и порядок функционирования коллективных переговоров в Австрии, Бельгии и Германии оставались весьма стабильными во время кризиса. Финляндия вновь вернулась к практике централизованных коллективных переговоров после заключения социальными партнерами национального рамочного соглашения, поддержанного правительством. Это соглашение нацелено на обеспечение конкурентоспособности предприятий и на защиту занятости и покупательной способности в условиях неопределенного экономического контекста.

¹⁷ Например, в Армении коллективным соглашением электросетей Армении предусмотрены значительные социальные выплаты и пособия (пенсионерам этой сети выплачивается 50-процентная надбавка к пенсии) и высокие размеры заработной платы (самая низкая заработная плата в 2,5 раза превышает национальную минимальную заработную плату).

Глобальный экономический кризис и роль коллективных переговоров и трехстороннего социального диалога

Трехсторонний социальный диалог на национальном уровне играл важную роль на первом этапе глобального экономического спада, помогая многим странам ЕС выработать трехсторонние ответные меры, нацеленные на смягчение социальных последствий кризиса и на ускорение процесса восстановления. Трехсторонние консультации между правительством и социальными партнерами привели к новаторским совместным инициативам и соглашениям, таким как системы укороченного рабочего времени в Австрии, Франции, Германии и Нидерландах и рамочное соглашение в Финляндии. Трехсторонние консультации играли также определенную роль в странах СНГ и Западных Балкан. В Казахстане и Российской Федерации социальные партнеры привлекались к разработке планов антикризисных мер. В Сербии Экономический и социальный пакт, подписанный в апреле 2010 года, включал трехсторонние меры по выходу из кризиса.

В результате кризиса были также заключены новаторские коллективные соглашения на *межотраслевом* и *отраслевом уровнях*. В этих соглашениях видное место заняли механизмы распределения работы в условиях снижения нагрузки и схемы гибкости оплаты труда. Металлообрабатывающую промышленность Франции и Германии и отрасли химической промышленности Германии объединяет единый подход – «временный наем работников», представляющий собой новаторскую альтернативу укороченному рабочему времени и сокращению штатов, благодаря которой работодатели с избыточной рабочей силой могут передавать ее во временное пользование другим компаниям, испытывающим нехватку кадров (ЕК, 2011b). В Бельгии образцовым межотраслевым соглашением, получившим юридическую поддержку в марте 2009 года, были открыты возможности для проведения новаторских отраслевых переговоров.

На *уровне предприятия* коллективные переговоры в основном происходили с учетом двух подходов. Первый подход заключался в осуществлении стратегии реагирования, нацеленной на выживание предприятия, с помощью которой социальные партнеры пытались сократить как рабочие места, так и заработную плату, иногда прибегая также к некомпенсируемому увеличению продолжительности рабочего времени. Второй «магистральный» подход предусматривал достижение договоренностей относительно краткосрочных мер и мер на более длительную перспективу, ориентированных на сохранение доходов и рабочих мест посредством, например, систем распределения работы в сочетании с переподготовкой и мерами по расширению возможностей трудоустройства в целях повышения жизнеспособности предприятия (МБТ, 2010a).

В условиях кризиса задолженности ряд правительств отказались от социального диалога по вопросам, касающимся консолидации бюджетов и взаимосвязанных структурных реформ, представляя эти вопросы как неизбежные и не подлежащие обсуждению. Односторонние меры были предприняты в Италии и Испании, где правительства приняли законодательные постановления о введении разносторонних мер жесткой экономии и о внесении изменений в законодательство о труде.

Действия профсоюзов и их стратегии

В ЕС стратегия Европейской конфедерации профсоюзов (ЕКП) строилась на ряде принципов: защита независимых социальных партнеров в ходе ведения коллективных переговоров; борьба с нежелательной децентрализацией; повышение заработной платы в связи с ростом производительности труда и уровней инфляции, с тем чтобы эти факторы стимулировали спрос.¹⁸

¹⁸ ЕКП, Исполнительный комитет, резолюция “Collective bargaining: The ETUC priorities and working program”, 6-7 марта 2012 г.

В отдельных странах ЕС профсоюзы выступили с резкой критикой мер жесткой экономии и реформ рынка труда, подчеркнув их негативные последствия для трудовых отношений и для процесса устойчивого восстановления экономики, а также для методов осуществления антикризисных мер. Они критически отзываются о процедурах, принятых национальными законодателями в обход консультаций и переговоров с социальными партнерами и даже ранее заключенных национальных соглашений (в Венгрии, Эстонии, Словакии) и парламентов (в Греции и Италии), и указывают на несоответствие такой практики демократическим принципам.¹⁹ Размах и формы профсоюзного сопротивления реформам рынка труда варьируются в разных странах. В Болгарии, Чешской Республике и Литве в результате такой оппозиции профсоюзы временно прекратили участие в социальном диалоге. В других странах, таких как Румыния и Словакия, они сочетали ведение социального диалога с усилиями, направленными на создание политических альянсов с левоцентристскими партиями в целях отмены законодательства. В странах, переживающих кризис, при проведении своих стратегий профсоюзы чередовали социальный диалог с забастовочной борьбой и массовой мобилизацией работников.

В странах Западных Балкан перспективы присоединения к ЕС придавали импульс продолжению правовых и институциональных реформ. Профсоюзы Хорватии, бывшей югославской Республики Македонии и Сербии упрочили свой технический потенциал по оказанию воздействия на процесс реформ, а также на политику в сфере оплаты труда и социального обеспечения. Разногласия по поводу критериев представленности были основной проблемой в субрегионе, а также в Украине. Тем не менее, сокращающиеся ряды профсоюзов и недостаточно тесная координация их действий снизили их влияние. Проводились также внутренние реформы в профсоюзах, например, в Албании и бывшей югославской Республике Македонии, в целях упрочения структур, обеспечения участия молодежи и женщин на различных уровнях и расширения внутренней демократии.

В Российской Федерации профсоюзы, укрепленные благодаря координации между двумя крупнейшими профсоюзными конфедерациями, смогли использовать национальные соглашения и добиться за счет этого определенных улучшений условий труда. Профсоюзы в Азербайджане, Казахстане, Киргизстане и Таджикистане переживают процесс внутренних реформ, нацеленных на укрепление внутренней демократии, создание потенциальных возможностей и омоложения состава своих членских организаций. Что касается профсоюзных прав, профсоюзы в ряде стран СНГ по-прежнему подвергаются сильному и продолжительному прессингу. Препятствия на пути регистрации независимых профсоюзов и дискриминация и враждебные действия в отношении профсоюзов продолжаются также в Беларуси. В отличие от этого, новое правительство Грузии в настоящее время находится в процессе внесения поправок в законодательство страны в отношении нарушения принципов свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров, на что указывалось контрольными органами МОТ.

Организации работодателей и кризис

Организации работодателей во многих странах региона оказались способными выступить в роли надежных партнеров правительств благодаря тому, что они постоянно информировали последних о заинтересованности деловых кругов в экономическом восстановлении. Правительства проявили особую восприимчивость к предложениям организаций работодателей относительно инновационной политики и проявили решимость продолжать осуществлять даже политически сложные стратегические программы (МБТ, 2010b). Однако в сегодняшней экономической ситуации вызовы остаются, и

¹⁹ Pan-European Trade Union Counsel, PERC Policy Platform 2011-15, Брюссель, 6 декабря 2011 г.

для организаций работодателей становится все более актуально настаивать на реализации программ национальных реформ, чтобы восстановить доверие инвесторов, без которого невозможно добиться возобновления роста и создания рабочих мест.

В Западной Европе, с точки зрения их роли, структур и членства, в целом отмечалась стабильность и целостность организаций работодателей. В некоторых странах ЦВЕ организации работодателей постепенно расширяли свои структуры, круг услуг своим членам и свое влияние. Отрядными примерами, например, могут служить: укрепление организаций работодателей на национальном уровне в Украине и создание новой федерации работодателей в Албании. К сожалению, в других странах субрегиона организации работодателей оставались слабыми, с точки зрения количества своих членов и своего влияния, или ориентировались в основном на экономические вопросы, уделяя недостаточное внимание трудовым и социальным проблемам. В странах Западных Балкан организации работодателей продолжают сталкиваться с проблемой, заключающейся в том, что правительства предпочитают иметь дело с торгово-промышленными палатами (ТПП) или дочерними организациями предпринимателей, зависящими от ТПП в административном или финансовом плане. Эта ситуация отражает факт продолжающегося отсутствия полноценного признания правительствами этих стран роли свободных и независимых организаций работодателей. В Центральной Азии процесс развития независимых организаций работодателей продолжает наталкиваться на трудности, проистекающие из политических программ, в том числе на препятствия, связанные с медленным прогрессом на пути формирования рыночной экономики. Их слабыми местами являются: отсутствие репрезентативности, зримости, признания и влияния, а также недостатки в плане административного управления, доходов, административных структур и услуг.

2.3. Оплата труда, производительность и роль учреждений социального диалога

Изменения в реальной заработной плате

В последние годы в странах региона отмечалось широкое разнообразие тенденций в сфере оплаты труда (см. рис. 2.4). В Албании, странах Балтии, Румынии и Сербии, а также в Болгарии и СНГ реальная заработная плата до кризиса росла темпами, составляющими двузначную цифру. Тем не менее, темпы ее роста внезапно упали до отрицательных значений в первой группе государств и замедлились в Болгарии и в странах СНГ.

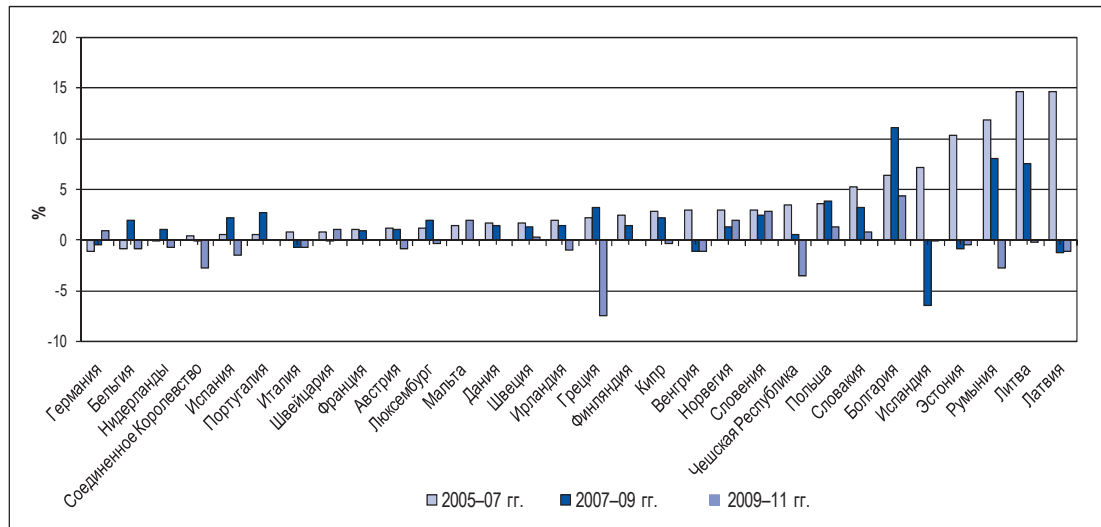
В странах ЕС-15 явление сдерживания роста заработной платы, которое было особенностью процесса регулирования заработной платы в период экономического роста, продолжалось и во время кризиса. В Греции, Ирландии, Италии, Португалии, Испании и Соединенном Королевстве реальная заработная плата снизилась. Это также отмечалось в Чешской Республике, Венгрии и Израиле. В отличие от этого некоторым странам удалось добиться стабильных темпов роста реальной заработной платы, в частности Норвегии, Польше, Словении и Швеции, в которых зарегистрирован положительный рост реальной заработной платы как до начала, так и в период рецессии.

Кризис усилил долгосрочные тенденции низкой оплаты труда и бедности в регионе. В 2011 году 18,6 млн людей, по данным Евростата,²⁰ составляли категорию «работающих» бедных в странах ЕС-27. В странах ЮВВЕЦА 8 млн работников даже проживают менее чем на 2 долл. США в день (МБТ, 2012а).

²⁰ Эта цифра приводится с учетом национальных определений бедности.

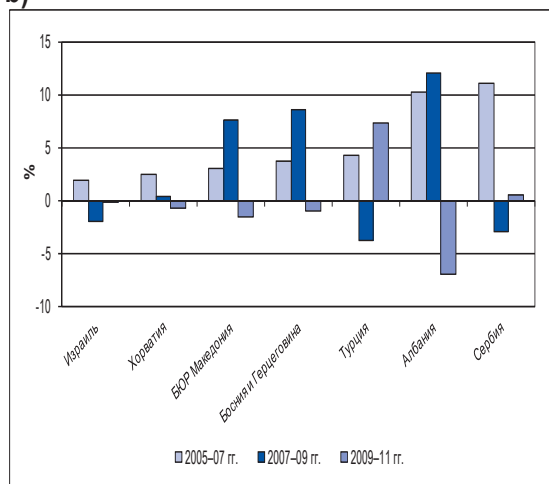
Рисунок 2.4. Рост реальной заработной платы, 2005-11 гг. (%)

а)



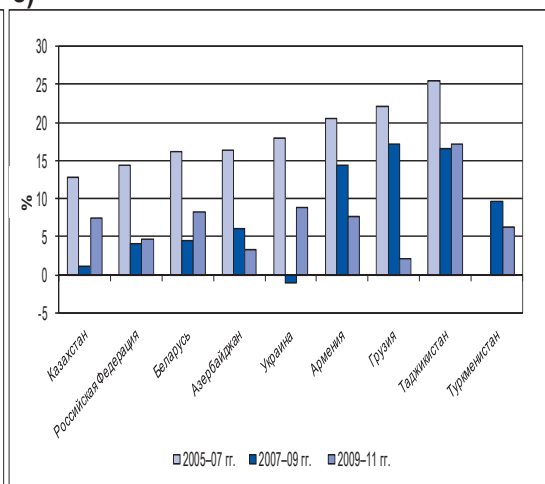
Источник: База данных МОТ по заработной плате в мире.

б)



Источник: База данных МОТ по заработной плате в мире.

в)



Источник: База данных МОТ по заработной плате в мире.

Отмечается также существенный разрыв в заработной плате женщин и мужчин в регионе. В странах ЕС-27 почасовая оплата труда женщин на 17% ниже, чем мужчин, а в странах Западных Балкан этот разрыв достигает 23%; он еще выше в странах СНГ, достигает уровня почти 50% в Грузии и 65% в Таджикистане (Sattar, 2012, pp. 52-53; Евростат по ЕС-27).

Зарботная плата и производительность

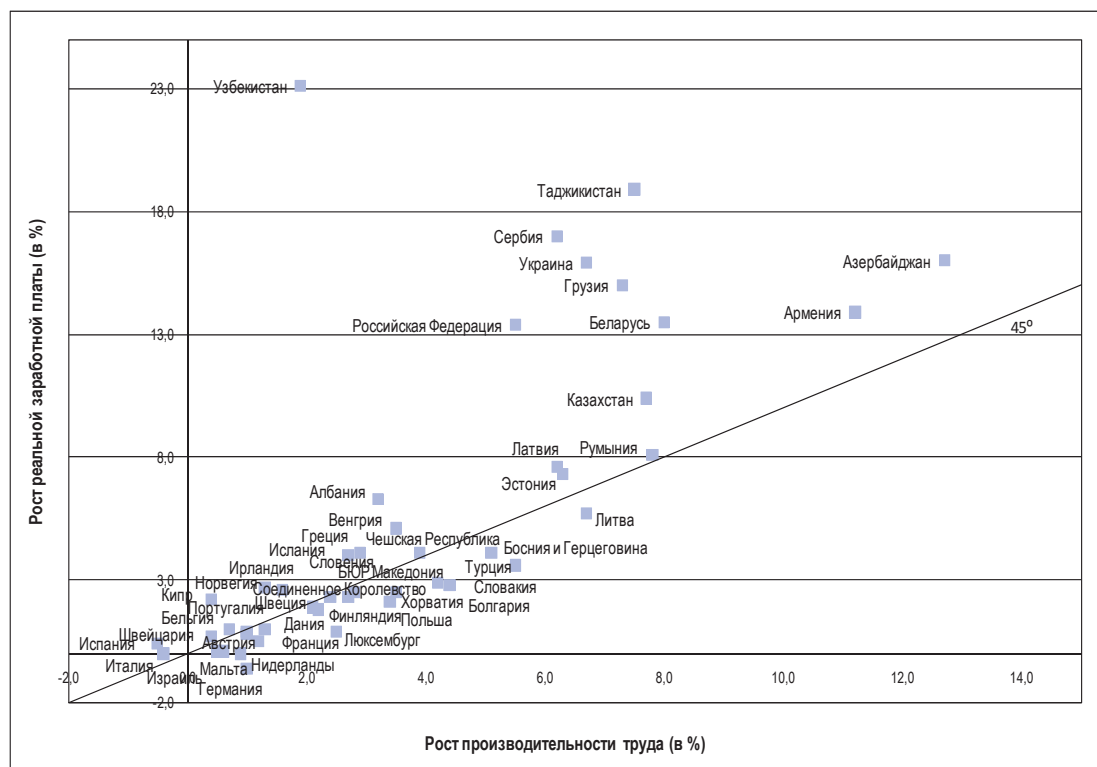
На рисунке 2.5 а) показана взаимосвязь между ростом средней реальной заработной платы и производительностью труда, из расчета производительности одного работника, занятого до кризиса (1999-2007 гг.) и в период, следующий за кризисом (2008-11 гг.). В течение более раннего периода взаимосвязь между заработной платой и производительностью труда варьировалась в странах ЕС-15. В некоторых из них, таких

как Греция и Ирландия, средняя заработная плата росла более быстрыми темпами, чем производительность труда, тогда как в Германии средняя заработная плата снизилась, несмотря на положительный рост производительности. В Финляндии, Франции и Соединенном Королевстве оба фактора возрастали параллельно. В странах ЕС-10 заработная плата росла быстрыми темпами, особенно в странах Балтии, Болгарии и Румынии, наравне с производительностью труда. В странах СНГ отмечались темпы роста заработной платы, значительно превышающие рост производительности труда.

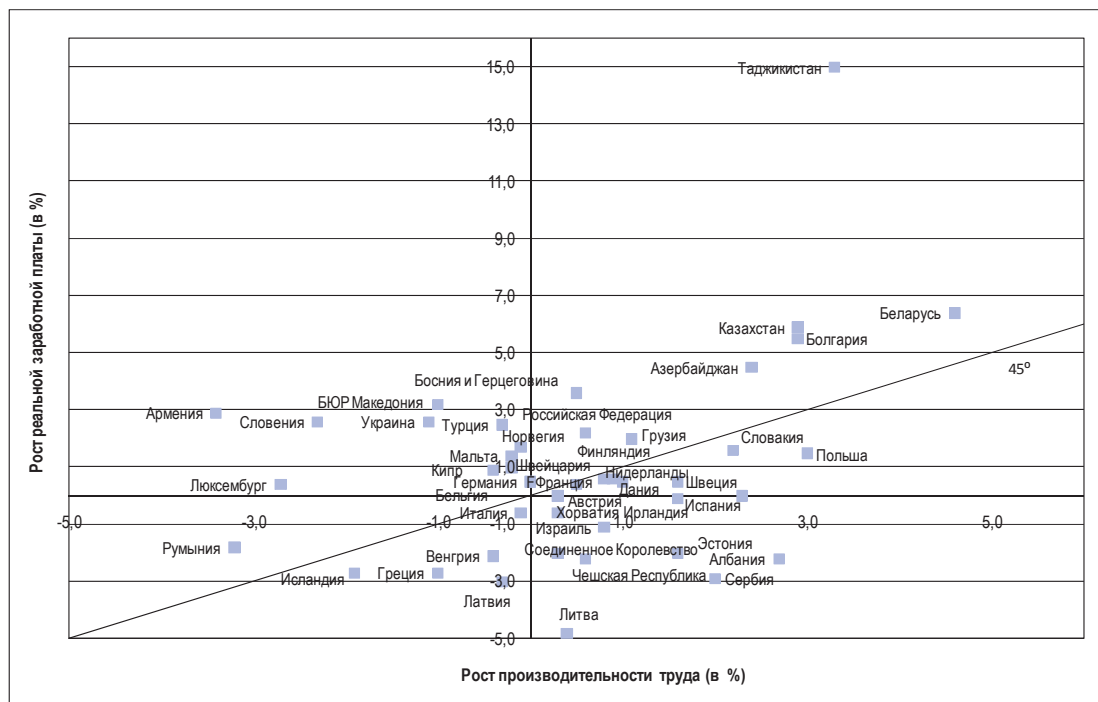
Во время кризиса взаимосвязь между оплатой труда и производительностью радикально изменилась. Темпы роста производительности труда снизились, но остались положительными в большинстве стран. В Южной и Юго-Восточной Европе и странах Балтии, равно как и в странах Центральной Европы, темпы роста производительности труда превысили темпы роста заработной платы, тогда как в странах СНГ и Болгарии наблюдалось обратное (см. рис. 2.5 b)). Два момента совершенно очевидны. Первое, большинству развитых стран характерна сравнительно узкая амплитуда колебаний реальной заработной платы до начала и в период кризиса. Второе, взаимосвязь между оплатой труда и производительностью труда довольно слаба в большинстве стран региона.

Рисунок 2.5. Производительность труда и рост реальной заработной платы, 1999-2007 гг. а) и 2008-11 гг. б) (в %)

а) 1999-2007 гг.



б) 2008-11 гг.



Источник: База данных MOT по заработной плате в мире.

Долгосрочное снижение доли заработной платы в ВВП

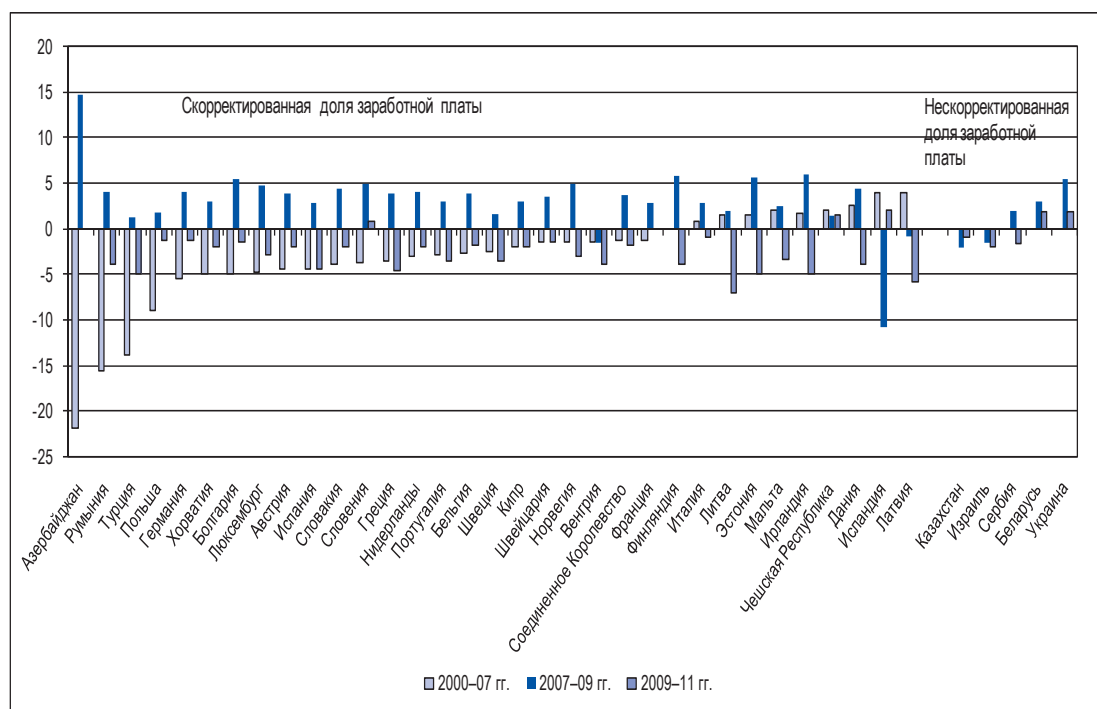
Несоответствия между размерами заработной платы и производительностью труда подтверждают долгосрочным снижением доли заработной платы в ВВП. На рисунке 2.6 показана тенденция в так называемых «скорректированных» долях заработной платы в период 2000-11 годов.²¹ На нем показано, что доля заработной платы в ВВП снизилась в период экономического роста (2000-07 гг.) практически в 70% стран, за исключением стран ЦВЕ (в которых высокие темпы роста всего лишь компенсировали серьезное снижение реальной заработной платы в переходный период). Глобальный экономический кризис лишь временно реверсировал эту тенденцию к снижению, о чем свидетельствуют положительные изменения доли заработной платы в ВВП в 2007-09 годах. Однако начиная с 2009 года доля заработной платы в ВВП вновь начала снижаться почти во всех странах.

Институциональные факторы

Ряд факторов объясняет широкое разнообразие тенденций в области реальной заработной платы и ее взаимосвязей с производительностью труда в регионе, наиболее важными из которых являются коллективные переговоры, минимальная заработная плата и политические меры вмешательства в процесс регулирования заработной платы.

²¹ В отношении некоторых стран может быть собрана лишь информация по нескорректированной доле заработной платы, которая равна общей сумме вознаграждений, выплаченных наемным работникам, поделенной на ВВП, тогда как скорректированная доля заработной платы в ВВП предполагает, что средние заработки самозанятых работников сопоставимы с размерами заработной платы наемных работников, и при этом эта доля суммируется с совокупной оплатой за труд.

Рисунок 2.6. Доля заработной платы в ВВП, 2000-11 гг. (изменения в процентных пунктах между двумя указанными годами)



Источник: База данных МОТ по заработной плате в мире.

Системы коллективных переговоров: В целом, страны со слабыми учреждениями ведения коллективных переговоров, испытали немедленное и резкое снижение размеров заработной платы во время кризиса, тогда как страны с традицией проведения социального диалога и коллективных переговоров по вопросам оплаты труда смогли ограничить темпы снижения оплаты труда. Даже в тех случаях, когда сохранение рабочих мест обеспечивалось за счет снижения размеров заработной платы, согласованные сокращения заработной платы были менее резкими, чем когда этот процесс навязывался в одностороннем порядке в странах с неразвитыми системами коллективных переговоров или в странах, вовсе не имеющих таковых.

Более того, в странах, отличающихся высокой степенью охвата коллективными переговорами и более эффективной координацией между различными уровнями коллективных переговоров (см. раздел 2.2), оплата труда, как правило, в большей мере соответствовала темпам роста производительности труда в годы экономического роста и была более стабильной в период кризиса.²² В отличие от этого, в странах с неkoordinируемыми или слабо координируемыми коллективными переговорами реальная заработная плата в основном возрастала умереннее в соответствии со сдвигами в области производительности труда.

Регулярные и согласованные корректировки *минимальной заработной платы* также способствовали улучшению тенденций в сфере заработной платы, сокращению неравенства в оплате труда и сдерживанию роста числа низкооплачиваемых работников. В результате в последние годы директивные органы стали уделять более пристальное внимание минимальной заработной плате (Vaughan-Whitehead, 2009). В таблице 2.2 представлен краткий обзор систем установления минимальной заработной платы в Европе.

²² Таково также заключение Европейского профсоюзного института (ETUI, 2012 г.).

Таблица 2.2. Системы минимальной заработной платы в Европе

	Европейский союз	Другие страны Европы
Национальная минимальная заработная плата	Австрия, Бельгия, Болгария, Чешская Республика, Эстония, Франция, Греция, Венгрия, Ирландия, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Испания, Соединенное Королевство	Албания, Израиль, Российская Федерация, Сербия, бывшая югославская Республика Македония, Украина
Минимальная заработная плата, установленная отраслевыми коллективными договорами	Кипр, Дания, Финляндия, Германия, Италия, Швеция	Исландия, Норвегия, Швейцария

Источник: База данных МОТ по заработной плате в мире.

В ряде стран, таких как Польша, Португалия и Бельгия, директивные органы активно использовали минимальную заработную плату как инструмент социальной защиты наиболее уязвимых категорий работников в период кризиса (МБТ, 2010d). В отличие от этого, решение заморозить минимальную заработную плату, принятое Испанией, Ирландией, Арменией, Сербией и Грузией, способствовало снижению темпов роста заработной платы во время кризиса. Наиболее показательным примером является Греция, где минимальная заработная плата была сокращена на целых 22% по сравнению с ее прежней стоимостью.

Другим фактором, оказавшим значительное влияние на эволюцию последнего времени в области оплаты труда, является *вмешательство политических сил в процесс регулирования оплаты труда*. С тем чтобы сократить дефицит бюджета, правительства многих европейских стран приняли решение пойти на меры жесткой экономии, включая существенные сокращения или замораживание заработной платы в госсекторе. Сокращения заработной платы приняли форму снижения ставок основной заработной платы в Эстонии, Ирландии и Румынии, а также отмену 13-го или 14-го оклада госслужащих в Греции и Венгрии. Замораживание заработной платы в госсекторе было осуществлено также в Сербии, Боснии и Герцеговине, Албании и бывшей югославской Республике Македонии. В отличие от этого, страны Северной Европы, которые уже добились консолидации своих бюджетов, оказались в менее затруднительном положении с точки зрения осуществления аналогичных количественных коррективных мер.

Меры политического вмешательства такого типа, безусловно, ограничивали фактор влияния коллективных переговоров и минимальной заработной платы и оказывали прямое воздействие на стимулирование труда и производительность госслужащих, а также на трудовое правоотношение и на качество государственных услуг в целом (ЕК, 2012d). Небезынтересно отметить, что стремительного ухудшения социального климата, как представляется, удалось избежать тем странам, в которых проводились трехсторонние консультации по вопросам замораживания заработной платы или ее сокращению, таким как Эстония, в отличие от Латвии и Литвы, и самое последнее время Ирландии.

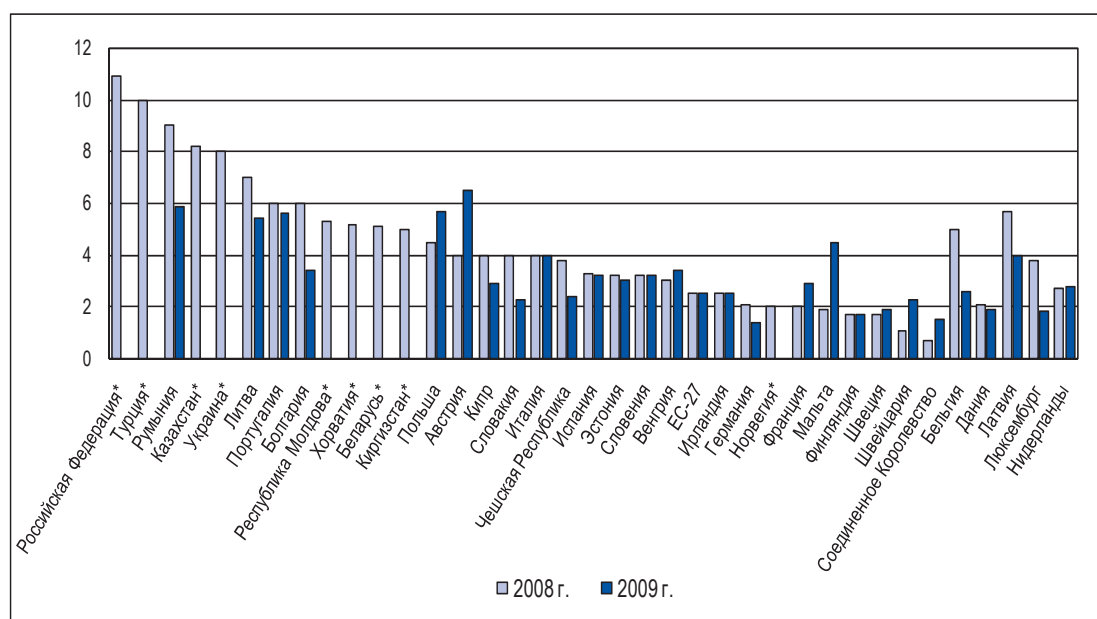
2.4. Содействие безопасным и здоровым условиям труда

Воздействие экономического кризиса на безопасность и гигиену труда в странах региона

Производственный травматизм и профессиональные заболевания – это вопросы здоровья, но они также сопряжены с высокими экономическими издержками для работников, предприятий и общества в целом (Dogman, готовится к печати). На рисунке 2.7

приводятся последние имеющиеся данные по количеству случаев травматизма со смертельным исходом в ряде стран.²³ На нем показаны широкие различия между странами региона: странам восточной части региона, особенно тем из них, которые зависят от сельского хозяйства и добывающих отраслей, как правило, характерны значительно более высокие уровни смертности, по сравнению с западноевропейскими странами. До начала кризиса во всех странах региона отмечалось снижение уровней смертности, в основном по причине более пристального внимания мерам профилактики. Эта тенденция продолжилась в большинстве стран после начала кризиса, но, главным образом, вследствие сокращения производства в пораженном кризисом секторе строительства и в отраслях тяжелой промышленности, хотя количество несчастных случаев с летальным исходом в некоторых странах также возросло.

Рисунок 2.7. Несчастные случаи на производстве со смертельным исходом, 2008-09 гг. (количество случаев на 100.000 занятых лиц)



* Данные за 2009 г. отсутствуют.

Источник: Евростат, база данных MOT по безопасному труду.

Тем не менее, организационные изменения и структурные преобразования, осуществляемые в ответ на кризис, усиливают опасность компромиссов в связи с мерами по БГТ, что может привести к росту числа случаев производственного травматизма и профессиональных заболеваний и к ухудшению состояния здоровья работников по причине безработицы, как это показано на рисунке 2.8 (МБТ, 2009а).

Безработица, особенно если она длится продолжительное время, или неоднократные случаи потери работы, как это происходит во время нынешнего кризиса, оказывают заметное негативное воздействие на психическое и физическое здоровье соответствующих лиц. Однако внимание следует также уделять и работникам, продолжающим свой наемный труд после завершения процесса структурных преобразований. Эти «пережившие увольнение» лица, которые иногда вынуждены работать во внеурочное время и испытывают стресс по причине угрозы дальнейших сокращений кадров,

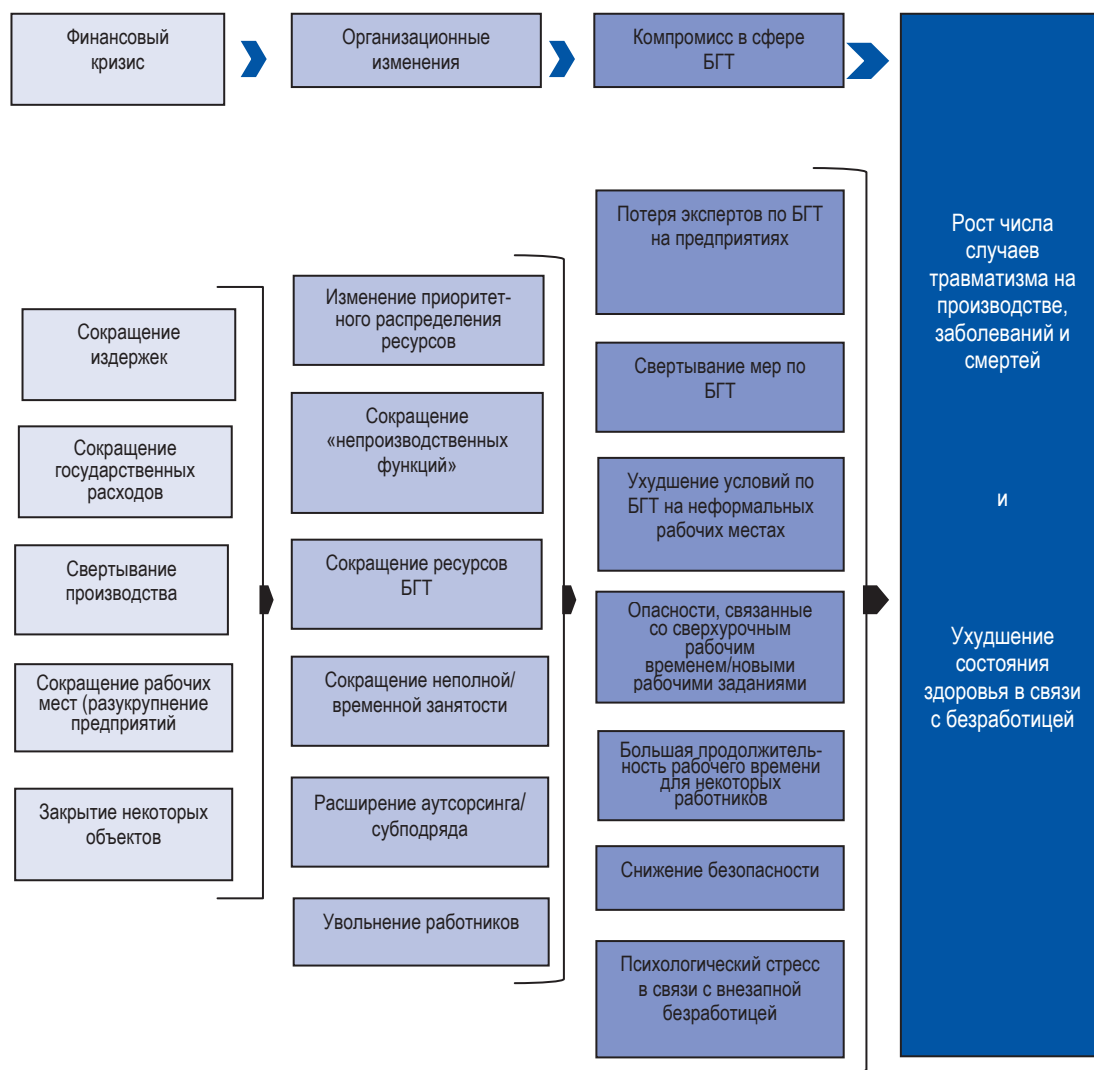
²³ Смертельный/летальный исход в результате несчастного случая на производстве – это смерть работника при исполнении им своих производственных обязанностей или заданий, связанных с его работой.

подвергаются высокому риску того, что они могут пострадать в результате психосоциальных проблем, наносящих ущерб их здоровью и благополучию, а также опасности заболеваний костно-мышечной системы, связанных с выполняемой работой (МБТ, готовится к печати).

Процесс структурной перестройки ведет также к дальнейшему использованию аутсорсинга и к росту численности «случайных» работников и работников, занятых на условиях нестандартных форм занятости, о чем говорится выше. Во все большем числе международных исследований указывается на то, что такие работники подвергаются высокому риску производственного травматизма (МБТ, готовится к печати).

Процесс рецессии оказывает отрицательное воздействие на выделение ресурсов на цели защиты в области БГТ, на что указывается в обследовании МБТ по 13 МНК, штаб-квартиры которых расположены, главным образом, в Германии, Франции и Соединенном Королевстве. Эти сокращения ассигнований на БГТ носят мнимый характер, поскольку несчастные случаи на производстве и профессиональные заболевания сопряжены с чрезвычайно высокими экономическими издержками. По расчетам МБТ, прямые издержки, связанные с потерей рабочего времени по причине производственного травматизма и профессиональных заболеваний, составляют 4% от мирового ВВП в год (МБТ, 2003).

Рисунок 2.8. Финансовый кризис и его потенциальное воздействие на безопасность и гигиену труда



Источник: МБТ, 2009а.

Действенный ответ на эти вызовы, особенно в период экономических неурядиц, должен быть основан на систематическом подходе к БГТ посредством принятия надлежащих законодательных положений, формирования в сотрудничестве с социальными партнерами национальной политики в области БГТ и внедрения систем управления рисками.

2.5. Укрепление соблюдения норм благодаря инспекции труда

Обеспечение соблюдения трудового законодательства благодаря инспекции труда

Процесс перемен на рынке труда, еще более ускоренный кризисом, привел к расширению или видоизменению функций органов инспекции труда. Системами инспекции труда в ЕС и в других развитых странах в настоящее время охвачен целый спектр вопросов, связанных с трудовыми отношениями, а также БГТ. В Болгарии службы инспекции труда сделали упор на обеспечение соблюдения отдельных законов и программ в качестве дальнейших мер реализации правительственного антикризисного плана действий. Осуществляется также международное сотрудничество между органами инспекции труда в приграничных районах и в отношении откомандированных на время работников.

Некоторые страны ЮВВЕЦА, такие как Албания и Украина, недавно приступили к проведению реформ систем инспекции труда, включая создание центрального органа в целях совершенствования координации деятельности служб инспекции труда и содействия политике действенного обеспечения соблюдения норм. Органы инспекции труда находятся также в процессе модернизации в Армении и Казахстане. В отличие от этого, Грузия отказалась от инспекции труда, и предложения относительно роспуска служб инспекции труда обсуждаются сегодня парламентами Киргизстана и Таджикистана.

В период кризиса многие европейские страны пошли на сокращение бюджетов органов инспекции труда. В результате был заморожен процесс приема на работу (Ирландия) или даже произошли сокращения штатов (Дания); это привело также к осуществлению организационных преобразований, нацеленных на снижение общих расходов (Швеция, Дания и Нидерланды) и к понижению заработной платы сотрудников в странах, пораженных кризисом (Греция, Ирландия, Португалия и Испания). Напротив, в Италии, Португалии и Испании ряды инспекторов труда значительно расширились в период 2008-09 годов. Структурные проблемы и нехватка бюджетных средств отмечались также в Балканских странах.

В то же время национальные службы инспекции труда призываются к тому, чтобы они расширяли свою деятельность во имя обеспечения соблюдения трудового законодательства, которое ухудшилось в период экономического и финансового кризиса. Австрия, Чешская Республика, Дания, Франция, Греция, Казахстан, Ирландия, Италия, Нидерланды, Португалия, Словакия и Соединенное Королевство также предприняли пересмотр своих процедур и санкций и пошли на повышение штрафов. Некоторые страны внедрились или укрепили элемент уголовной ответственности за определенные нарушения. Кроме того, в целях улучшения ситуации в отношении обеспечения исполнения инспекторы труда и органы юстиции были наделены полномочиями по применению нетрадиционных санкций, и мер стимулирования процесса соблюдения. Например, в ходе своих реформ Италия преследует цель сбалансированного применения санкций и мер стимулирования. В Дании, Ирландии, Португалии Испании и Соединенном Королевстве в случае серьезных или повторных нарушений карательные санкции могут включать разглашение личности виновного в нарушении работодателя или

названия компании. В Швейцарии меры наказания могут включать повышение страховых премий, лишение разрешений и приостановление действия или аннулирование лицензий на осуществление деятельности предприятия. В целом, авторитет органов инспекции труда зависит от их способности оказывать консультативные услуги и быть проводниками дискуссий с работодателями и работниками по наиболее эффективным путям обеспечения соблюдения норм.

Сотрудничество между органами инспекции труда и органами юстиции

Эффективность мер, принимаемых органами инспекции труда, в значительной степени зависит от порядка рассмотрения дел судебными органами, направляемых им инспекторами труда. Чтобы со знанием дела сформулировать заключение, которое бы позволило положить конец нарушениям, относительно того, целесообразно ли применять меры в рамках своего мандата или лучше рекомендовать применение мер судебного преследования, орган инспекции труда должен быть соответствующим образом информирован. Таким образом, суды и органы инспекции труда играют взаимодополняемую роль в обеспечении защиты работников и достойных условий труда и поэтому должны тесно сотрудничать друг с другом. В некоторых странах, таких как Австрия, судебная и административная системы составляют единое целое.

В Бельгии «система Хеопса» предусматривает наличие надежной и пополняемой базы данных для судей и инспекторов труда по широкому кругу вопросов. В Греции инспекторы труда наделены полномочиями преследовать нарушителей в судебном или уголовном порядке за серьезные правонарушения, хотя, учитывая задержки в процессе судебного разбирательства, они предпочитают налагать штрафы.

Роль инспекции труда в борьбе с незадекларированным трудом

Действия, направленные на борьбу с незадекларированным трудом, обычно являются частью более широкой национальной стратегии формализации неформальной экономики (см. раздел 2.1). Как правило, инспекторы труда облечены полномочиями осуществлять мониторинг незадекларированного труда. Специальные контрольные операции проводятся также в отдельных экономических отраслях/секторах, например, в Италии, Латвии, Польше, Португалии и Испании в целях ограничения этой формы занятости и выявления случаев нарушения норм условий труда. Однако в силу сложности возникающих при этом проблем службы инспекции труда сотрудничают с рядом других органов регулирования вопросов труда, равно как и с социальными партнерами. Это сотрудничество может координироваться специальным межминистерским подразделением, как, например, это делается в Чешской Республике, Франции и Италии.

Действия, направленные на борьбу с незадекларированным трудом, включают санкции против работодателей, применяющих труд неучтенных работников, проверку удостоверений личности и/или других видов регистрации работников, стимулы для фирм в целях регистрации своей деятельности и нанимаемых работников, информационно-просветительские кампании и другие меры. Многие страны, такие как Болгария, Франция, Греция, бывшая югославская Республика Македония, Италия, Румыния и Португалия, в последнее время стали применять более строгие санкции за применение труда незадекларированных работников. В Германии работодатели, использующие труд официально не учтенных работников, подвергаются высоким штрафам и лишению свободы до трех лет, а в Швейцарии и Норвегии работодатели, нанимающие незадекларированных работников, могут быть лишены свободы на срок до шести месяцев. Однако реальна опасность того, что в условиях, когда службы инспекции труда ориентируют свое внимание обеспечению соблюдения иммиграционного законодательства в

борьбе с незадекларированными трудовыми мигрантами, последние могут оказаться в исключительно опасном положении и могут подвергаться дискриминации (см. раздел 4.1).

2.6. Соображения политического характера и направления дальнейших действий

В настоящей главе наглядно показана ключевая роль трехстороннего социального диалога и коллективных переговоров в процессе формирования и осуществления политики, нацеленной на повышение качества рабочих мест с точки зрения стабильности занятости, достойного вознаграждения за труд, здоровых условий труда и охвата системами правовой и социальной защиты. Социальный диалог и коллективные переговоры являются также основными предпосылками улучшения взаимосвязей между заработной платой и ростом производительности труда. В этой главе указывается на слаборазвитый характер систем коллективных переговоров в некоторых государствах-членах ЕС и в странах ЮВВЕЦА в целом. В ней также с беспокойством отмечается, что меры жесткой экономии и реформы трудового законодательства в странах ЕЦА были нацелены на снижение роли коллективных переговоров в процессе регулирования заработной платы и на замораживание или снижение размеров оплаты труда работников госсектора.

С тем чтобы повысить качество рабочих мест и умерить сегментацию рынка труда, вызванную, во многих случаях непреднамеренно, нестандартными формами занятости, трехсторонние участники в странах региона могли бы поразмышлять над поставленными ниже задачами: необходимо достичь консенсуса относительно надлежащего нормативно-правового регулирования нестандартных форм занятости и охвата социальным обеспечением соответствующих категорий работников, а также в отношении политики, ориентированной на стимулирование внутреннего перемещения высвобожденных работников или, если последнее невозможно, на их скорейшее трудоустройство на других качественных рабочих местах с обеспечением адекватных выплат в поддержку их доходов в период нового трудоустройства (см. подробнее главу 3).

В целях обеспечения перехода от неформальной к формальной и достойной занятости страны региона могли бы подумать над тем, чтобы принять долгосрочный трехсторонний план действий, нацеленный на одновременное решение целого ряда задач:

- *содействие процессу создания рабочих мест в формальной экономике* за счет макроэкономической и промышленной политики и политики на уровне предприятия, которая бы была ориентирована на расширение занятости, как на это указывается в главе 1, с тем чтобы на рынке труда имелось больше формальных и, по возможности, более постоянных рабочих мест;
- *сокращение неформальной занятости*, включая скрытые формы труда, посредством увеличения затрат на неформальные рабочие места за счет применения санкций за нарушения прав в сфере труда и уклонение от уплаты налогов в сочетании с формированием благоприятной среды, содействующей преодолению препятствий на пути формализации занятости, открытию доступа для предприятий и работников неформального сектора к производственным ресурсам и правовой защите и наращиванию потенциала всех заинтересованных сторон в улучшении условий труда;
- в первую очередь в менее экономически развитых **странах ЮВВЕЦА**, *стимулирование процесса выхода из состояния неформальности* благодаря внедрению национальных минимальных уровней социальной защиты для всех, внедрению минимальной заработной платы и осуществлению мер в области охраны и гигиены труда, содействию праву на объединение в организации работников и

работодателей неформальной экономики и формированию платформ социального диалога. Одна из многообещающих возможностей стимулирования процесса перехода к формальным трудовым отношениям и достойному труду заключается также в развитии социальной экономики, как на это указывается в разделе 1.4.

Коллективные переговоры и социальный диалог – важные инструменты формирования новой, сбалансированной и координируемой совместными усилиями социально-экономической политики и политики в сфере занятости во всех странах:

- *социальные партнеры должны полномерно привлекаться к дебатам относительно мер жесткой экономии и взаимосвязанных структурных реформ, особенно в странах ЕС, переживающих кризис;*
- *законодательные реформы необходимо критически анализировать с точки зрения их последствий для трудовых отношений и независимости социальных партнеров;*
- *процесс расширения сферы охвата коллективных договоров/соглашений на отраслевом уровне должен быть продолжен или, что касается стран ЕС-10 и стран ЮВВЕЦА, его надлежит начать или укреплять с учетом его потенциала по сохранению стабильности или увеличения диапазона охвата коллективными переговорами;*
- *коллективные переговоры должны быть расширены на всех уровнях, особенно в странах ЕС-10 и странах ЮВВЕЦА;*
- *следует и в дальнейшем укреплять потенциальные возможности социальных партнеров, в первую очередь, в странах ЮВВЕЦА, чтобы позволить им играть видную роль в процессе как двухстороннего социального диалога, так и трехсторонних консультаций по вопросам национальной политики.*

Что касается **размеров оплаты труда, которые бы более тесно увязывались с ростом производительности, и сокращения масштабов бедности** работающих лиц во всем регионе:

- *необходимо расширять коллективные переговоры относительно повышения заработной платы, особенно на отраслевом уровне, при этом системы оплаты труда должны также зависеть от рентабельности предприятия за счет участия в прибылях и оплате труда в зависимости от прибыли предприятия, чтобы обеспечить более справедливое распределение добавленной стоимости;*
- *следует сформировать учреждения по минимальной заработной плате, чтобы работники, получающие самые низкие тарифные ставки, могли рассчитывать на защиту и не оказались за чертой бедности. Размеры минимальной оплаты труда должны устанавливаться таким образом, чтобы они отражали как социальные, так и экономические цели, т.е. уровень жизни и производительность труда;*
- *несмотря на кризис правительствам не следует вмешиваться в процесс регулирования заработной платы, поскольку это немедленно приведет к ограничению роли институциональных факторов, изложенных выше.*

Что касается **безопасности и гигиены труда**:

- *страны ЮВВЕЦА должны стремиться к тому, чтобы и впредь укреплять свое национальное законодательство по БГТ и формировать национальную трехстороннюю политику по БГТ, а также внедрять системы управления рисками на предприятиях;*
- *трехсторонние разработчики политических мер во всех странах региона должны рассмотреть вопрос о проведении политики, нацеленной на поощрение работодателей к тому, чтобы они снижали производственные стрессы посредством включения психосоциальных факторов опасности в стратегии управления рисками и инвестиций в эргономическое оборудование и другие рабочие инструменты и производственную практику, чтобы предотвращать случаи производственного травматизма и профессиональных заболеваний.*

Обеспечение соблюдения трудового законодательства благодаря эффективной инспекции труда:

- *необходимо укреплять национальные органы инспекции труда за счет совершенствования их правовых основ, профессионального руководства, повышения квалификации инспекторов труда, применения имеющихся инструментов содействия соблюдению трудового законодательства и наказания за нарушения, а также стимулирования сотрудничества с органами юстиции, другими государственными органами надзора и социальными партнерами;*
- *меры борьбы с незадекларированным трудом должны стать более эффективными благодаря сочетанию стимулов и санкций, поощряющих фирмы к тому, чтобы они осуществляли регистрацию своей деятельности и воздерживались от применения труда неучтенных работников. Такие меры должны согласовываться в процессе социального диалога, а их осуществление должно обеспечиваться за счет укрепления органов инспекции труда.*



В ходе тематической дискуссии по главе 2 участники могут пожелать обсудить следующие вопросы:

1. В какой области (областях) вы видите основной дефицит (дефициты) с точки зрения качества рабочих мест и занятости в вашей стране?
2. Является ли предложенный подход к укреплению мер сохранения рабочих мест наряду с активной и пассивной политикой на рынке труда надлежащим средством решения проблем сегментации рынка труда и содействия преобразованиям на рынке труда?
3. Считаете ли вы уместными и целесообразными для вашей страны трехсторонние меры, нацеленные на осуществление перехода от неформальной к формальной занятости и достойному труду? По каким из перечисленных ниже компонентов вы считаете наиболее полезным содействие со стороны МОТ: i) стимулирование более активного процесса создания рабочих мест в формальной экономике; ii) расширение инспекции труда в целях обеспечения действенного применения трудового законодательства на рынке труда; iii) сокращение масштабов неформальной занятости за счет повышения издержек, связанных с неформальной деятельностью; iv) проведение обучения и применение других стимулов в целях содействия выходу из неформального сектора?
4. Каким образом в вашей стране можно обеспечить укрепление механизмов ведения коллективных переговоров и социального диалога, с тем чтобы в политических решениях в полной мере принимались во внимание мнения социальных партнеров относительно социально-экономической политики и политики в сфере занятости, а также в отношении восстановления рынка труда?
5. Каковы главные препятствия на пути обеспечения более широких переговоров по вопросам заработной платы, проведения переговоров о размерах оплаты труда в зависимости от производительности труда и установления минимальной заработной платы, с тем чтобы она отражала как социальные, так и экономические цели, преследуемые вашей страной? Заинтересованы ли вы в помощи со стороны МОТ для преодоления этих препятствий?
6. Достаточно ли эффективны национальные службы инспекции труда в обеспечении соблюдения трудового законодательства и безопасных условий труда и в борьбе с незадекларированным (скрытым) трудом в вашей стране и считаете ли вы, что МОТ должна в приоритетном порядке оказывать содействие этим органам в рамках своей помощи?

3. Преодоление кризиса в сфере занятости молодежи и вызовов, связанных со старением населения

Молодежь и пожилые люди – две группы в начале и в конце трудового жизненного цикла являются особенно уязвимыми категориями. Молодые люди сталкиваются с серьезными проблемами при получении доступа на рынок труда, в то время как трудности пожилых работников в сфере труда и занятий часто связаны с возрастом. Зачастую это может приводить к преждевременному уходу с рынка труда. С учетом старения населения, которое в ближайшие десятилетия достигнет исторического апогея, эта ситуация будет усугубляться. Вследствие этого, с уменьшением числа молодых и пожилых людей, которые в состоянии найти работу или сохранить свои рабочие места, система социальной защиты может оказаться под угрозой. Низкий уровень взносов в систему предоставления пособий по безработице, в пенсионные и другие системы социального обеспечения угрожает финансовой устойчивости этих систем и может негативно сказаться на распределении доходов, неравенстве и бедности. Это, в свою очередь, может повлиять на спрос на товары и услуги и неблагоприятным образом сказаться на экономическом росте. Таким образом, положение молодых и пожилых работников и лиц, ищущих работу, представляет собой двойной вызов для политики на рынках труда и политики в области занятости и социальной защиты.

Основная тяжесть кризиса рабочих мест легла на плечи молодых людей. В ЕС средний уровень безработицы среди молодежи вдвое выше, чем среди взрослого населения, и эта тенденция продолжает усиливаться. Ситуация может показаться парадоксальной, учитывая сокращение доли молодежи на рынке труда – особенно самой образованной – и прогрессивное старение населения в большинстве стран этого региона.²⁴ Молодежь – это будущее экономики и общества. Но она может превратиться в потерянное поколение, если в молодом возрасте у молодых людей не будет возможности приобрести необходимые профессиональные навыки, получить доступ к рабочим местам, на которых можно применять эти навыки, и к заработкам, позволяющим жить и вести независимое существование. Более того, подобная ситуация уже ведет к нарастанию социальных волнений и к подрыву Европейской социальной модели. Поэтому для преодоления основных причин текущего кризиса занятости молодежи необходимо принятие неотложных и решительных мер.

Однако, помимо этого, внимание необходимо уделять вопросам помощи в повторном трудоустройстве работников, потерявших свои рабочие места во время кризиса, а также поощрению и поддержке мер по интеграции на рынке труда уязвимых групп населения, в частности, пожилых работников. Поэтому данная глава посвящена политическим мерам на рынках труда и в области занятости и социального обеспечения, направленным на преодоление двойного вызова со стороны молодежной безработицы и повторного трудоустройства пожилых работников. Программы, предоставляющие устойчивые решения, могут включать меры по расширению возможностей в области трудоустройства за счет образования, профессиональной подготовки и повышения квалификации, (повторного) трудоустройства благодаря службам занятости и АПРТ, а

²⁴ В регионе ЕЦА только Албания, Азербайджан, Киргизстан, Таджикистан, Турция, Туркменистан и Узбекистан еще не столкнулись с проблемой старения населения.

также меры по обеспечению адекватного минимального уровня доходов за счет комплексных и устойчивых национальных систем социальной защиты.

В разделе 3.1 приводится обзор происходящих с 2008 года изменений на рынке труда молодежи, работников зрелого возраста и пожилых работников. В нем, в частности, подчеркивается незавидное положение молодежи в сфере занятости. В обзоре обсуждаются основные препятствия, стоящие на пути трудоустройства молодежи, а также проблемы, связанные с повторным трудоустройством, с которыми сталкиваются другие незащищенные группы населения, особенно пожилые работники.

В разделе 3.2 дается оценка политических мер, направленных на создание условий, благоприятствующих приобретению необходимых профессиональных квалификаций и навыков и достойному трудоустройству молодых людей, а также оценка эффективности различных политических мер и подходов. Подчеркивается необходимость разностороннего стратегического подхода, который объединяет широкий спектр мер, направленных на удовлетворение потребностей разных групп молодежи.

В разделе 3.3 приводится обзор реализованных в период кризиса политических мер, призванных стимулировать переход избыточных работников на новые рабочие места. В частности, рассматривается роль программ активной старости в преодолении демографических вызовов.

В разделе 3.4 анализируются слабые стороны национальных систем социальной защиты: охват населения, адекватность выплачиваемых пособий, гарантии доходов в случае временной или постоянной потери заработка вследствие безработицы, а также их устойчивость. Рассматриваются варианты распространения социальной защиты на всех.

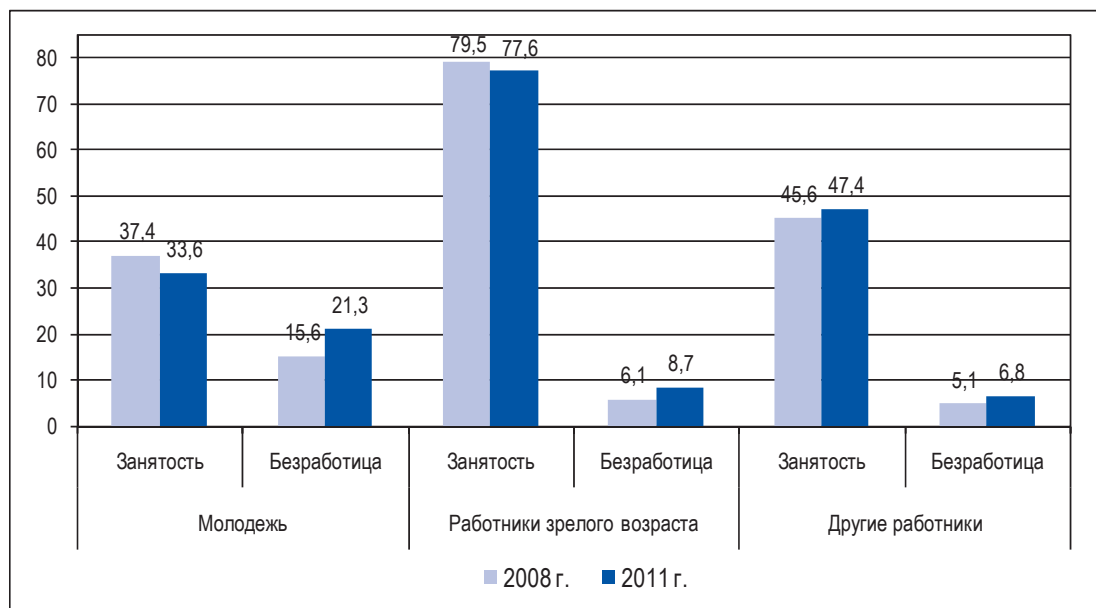
В разделе 3.5 обсуждаются политические соображения, касающиеся существенного улучшения перспектив в плане трудоустройства и доходов молодежи и других трудоспособных групп населения. Кроме того, предлагаются вопросы для обсуждения в рамках тематического заседания по проблематике, изложенной в главе 3.

3.1. Сложные проблемы на рынке труда, стоящие в первую очередь перед молодежью, но также и перед группами работников зрелого и пожилого возраста

В главе 1 обсуждалось значительное сокращение рабочих мест и резкий рост уровня общей безработицы с начала экономического кризиса, в частности, в странах ЕС. Сложившаяся ситуация неодинаково сказалась на разных возрастных группах трудоспособного населения (рис. 3.1).

Сравнение уровней занятости и безработицы среди трех основных возрастных групп трудоспособного населения в ЕС свидетельствует о тяжелом положении молодежи: во время кризиса уровень занятости резко снизился на 4 процентных пункта, в то время как и без того высокий уровень молодежной безработицы увеличился почти на 6 процентных пунктов. Это самый высокий показатель среди трех возрастных групп. На рисунке 3.1 также показано ухудшение положения на рынке труда работников основного трудоспособного возраста в результате повсеместного сокращения рабочих мест. Уровень занятости среди пожилых работников за время кризиса, напротив, вырос, хотя он по-прежнему значительно отстает от уровня занятости среди работников основного трудоспособного возраста. Уровень безработицы среди пожилых работников также вырос, однако не так заметно, как для других возрастных групп. Но ввиду того, что большинство стран региона ЕЦА стоит на пороге быстрого старения населения (детальные прогнозы см. в разделе 3.3), положение пожилых работников на рынке труда будет быстро ухудшаться. Эти тенденции представляют собой значительные вызовы в плане интеграции в рынок труда для всех трех возрастных групп.

Рисунок 3.1. Уровень занятости и безработицы (в %) среди молодежи (15-24 лет), лиц зрелого возраста (25-54 лет) и пожилых работников (55-64 лет) в странах ЕС, 2008 и 2011 гг.



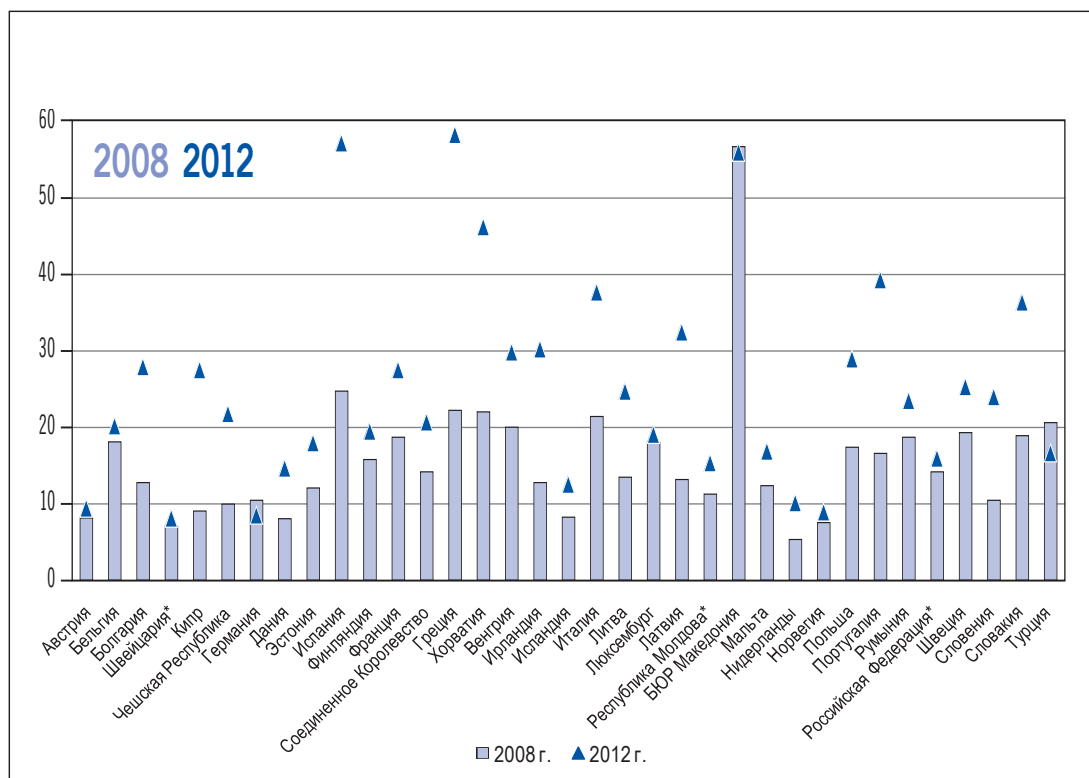
Источник: Расчеты на основе данных статистической базы данных Евростат.

Критическая ситуация в области безработицы молодежи

Еще до наступления экономического кризиса уровень безработицы среди молодых людей, по сравнению со взрослым населением, был непропорционально высок. Наступивший кризис усугубил эту ситуацию. В целом по ЕС уровень безработицы среди молодежи резко увеличился с 15% в феврале 2008 года до 23,7% в ноябре 2012 года. Однако приведенные данные по региону в целом не дают представления о страновых различиях по этому показателю, который варьируется от 8,1% для Германии до 56,5% для Испании (по данным за ноябрь 2012 г.), 57,6% для Греции (сентябрь 2012 г.) и, за пределами ЕС, до 54,8% для бывшей югославской Республики Македонии в 2011 году (рис. 3.2). Две трети из 35 стран региона ЕЦА, данные по которому представлены на этом рисунке, демонстрируют уровень безработицы среди молодежи выше 20%. Во время кризиса резкий рост уровня безработицы среди молодежи переживали также Испания, Греция и Хорватия.

Затянувшийся рост безработицы среди молодежи привел к обострению хронической безработицы: во втором квартале 2012 года около трети (32,6%) от числа всех безработных молодых людей в ЕС находились без работы в течение более 12 месяцев. Однако в Болгарии, Греции, Ирландии, Италии и Словакии к третьему кварталу 2012 года этот показатель превысил 45%. Уровень безработицы резко увеличился среди всех молодых людей, вне зависимости от уровня их образования. Обычно уровень безработицы ниже среди лиц с высоким уровнем образования (по данным за второй квартал 2012 г. он составил 16,6% среди молодых людей с университетским образованием, 19,2% для молодых людей со средним и высшим образованием и 30,7% среди низкоквалифицированной молодежи), однако в третьем квартале 2012 года рост безработицы среди наиболее образованных молодых людей оказался особенно быстрым в таких странах, как Греция (53,2% среди молодежи с высшим образованием), Португалия (42,8%), Испания (39,5%) и Кипр (31,8%). Очевидно, что таланты молодых людей пропадают даром.

Рисунок 3.2. Уровень безработицы среди молодежи в выборочных странах ЕЦА, 2008 и 2012 гг.



* Доступные данные за 2011 г.

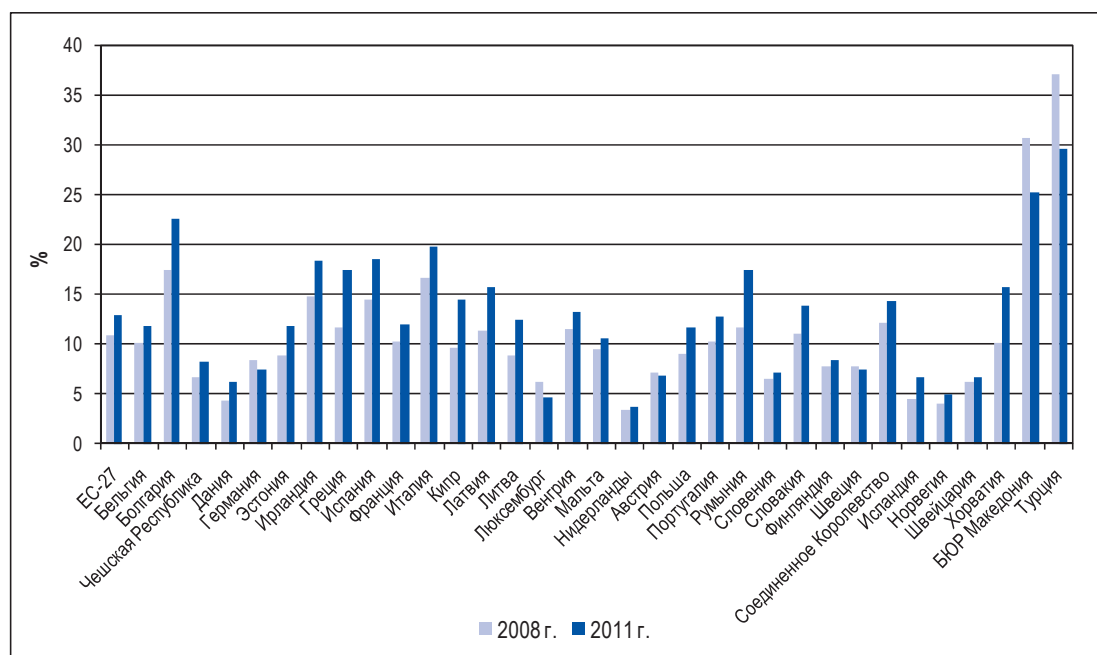
Примечания: Данные за октябрь 2012 г. приведены для Эстонии, Венгрии; данные за сентябрь 2012 г. приведены для Греции, Кипра, Латвии, Румынии, Словении, Соединенного Королевства, Норвегии, Турции.

Источник: Данные за 2008 и 2011 гг. (МБТ, 2012е, таблица 10). Данные за 2012 г.: Статистическая база данных Евростат.

Кризис молодежи, не обучающейся, не занятой и не проходящей профессиональной подготовки (NEETS)

Кризис привел также к росту числа лиц категории NEETS по всему региону. На рисунке 3.3 показано, что в странах ЕС в 2011 году уровень категории NEETS в возрастной группе 15-24 года составлял 12,9% (т.е. с 2008 г. он увеличился на 2,1 процентного пункта), а в возрастной группе 25-29 лет он достиг 19,8%. Существуют большие различия по показателю по категории NEETS между странами: в Нидерландах этот уровень составляет лишь 3,8%, в то время как в Болгарии почти каждый четвертый молодой работник попадает в эту категорию. В недавно проведенном исследовании связанные с NEETS экономические потери (в плане ресурсных издержек из-за неосуществленных заработков и бюджетных издержек вследствие роста социальных выплат) для 26 стран ЕС за 2012 год оцениваются в 153 млрд евро, т.е. в 1,2% от совокупного ВВП этих стран (Eurofound, 2012). Затянувшаяся безработица или отсутствие занятости по причинам, не связанным с получением образования или профессиональным обучением, представляют серьезную угрозу для молодых людей, поскольку возникает высокая вероятность того, что это негативно скажется на их интеграции в рынок труда, качестве их трудоустройства и перспективах относительно доходов на протяжении всей карьеры. По данным одного исследования один год безработицы в молодом возрасте может привести к сокращению уровня годового дохода на 13-21% к возрасту 42 лет (Gregg and Tominey, 2005, pp. 487-509).

Рисунок 3.3. Уровень NEETS в выборочных странах ЕЦА среди молодежи в возрасте от 15 до 24 лет, 2008 и 2011 гг. (в %)



Источник: Статистическая база данных Евростат.

Молодежь и нестандартные формы занятости

Распространенность нестандартных форм занятости среди молодежи очень высока: в 2011 году в ЕС около 42,5% всех молодых работников были заняты на временных рабочих местах (что в три раза выше, чем в целом для трудоспособного населения), причем треть из них – вопреки собственному желанию. Например, в Словении трое из четырех молодых людей работают по временному трудовому договору. Кроме того, в 2011 году 29,7% молодых людей работали на условиях неполного рабочего времени. В некоторых случаях это результат добровольного выбора, при котором работу можно совмещать с учебой или семейной жизнью, однако доля тех, кто занят на условиях неполного рабочего времени не по собственной воле, за время кризиса увеличилась на 5 процентных пунктов. Наиболее заметный рост доли частично занятых молодых работников – на 20 процентных пунктов с 2007 года – произошел в Ирландии. Этот рост свидетельствует о стремлении к такой форме занятости среди студентов, а также о попытках со стороны работодателей сэкономить во время кризиса на трудовых затратах. Недавно проведенный анализ показал, что в ЕС доля молодых работников, занятых в неформальной экономике, составляет около 17% против 7% для работников основного трудоспособного возраста (от 25 до 54 лет) (Hazans, 2011). Анализ неформальной занятости молодежи, проживающей в восьми странах Восточной Европы и Кавказа, показал, что в 2009 году в неформальной экономике была занята одна треть всей трудоустроенной молодежи (МБТ, 2011с).²⁵

Для поддержки и укрепления консультационного процесса в преддверии общего обсуждения кризиса занятости среди молодежи в ходе 101-й сессии Международной конференции труда в 2012 году была организована серия из 11 национальных форумов,

²⁵ В число этих восьми стран вошли: Армения, Азербайджан, Беларусь, Хорватия, Грузия, Республика Молдова, бывшая югославская Республика Македония и Украина.

которые прошли в Брюсселе (региональный форум ЕС), Армении, Азербайджане, Франции, Грузии, Италии, Сербии, Испании, бывшей югославской Республике Македонии, Турции и Украине с участием молодежи, представителей правительств, социальных партнеров и гражданского общества. Участники этих форумов указали на пять основных проблем, с которыми сталкиваются молодые люди на пути к достойной занятости, для решения которых необходимо безотлагательно принять соответствующие политические меры: 1) низкий уровень спроса на рабочую силу и нехватка достойных рабочих мест; 2) сегментация рынков труда, что ущемляет интересы молодых людей в плане заработной платы, перспектив карьерного роста, профессионального обучения и стабильности трудоустройства; 3) несоответствие между образованием и профессиональным обучением, которое получает молодежь, и востребованными на рынке труда квалификациями и навыками; 4) трудности при переходе от учебы к трудовой деятельности, часто связанные с отсутствием опыта работы; 5) отсутствие у молодых людей информации о том, где и как искать работу (Deganis and Küzel, 2012, p. 1). К примеру, во Франции молодые люди указывали на то, что целое поколение было вынуждено снизить планку и сделать выбор в пользу поиска стабильности, а не карьерных устремлений (Deganis and Küzel, 2012, p. 13).

Проблемы рынка труда, с которыми сталкиваются работники зрелого возраста и пожилые работники

Для работников зрелого возраста основным препятствием на пути к повторному трудоустройству является проблема отсутствия достойных рабочих мест, которая за время кризиса только усугубилась. Шансы на повторное трудоустройство еще ниже среди низкоквалифицированных работников, длительно безработных, работников, испытывающих проблемы со здоровьем, женщин, обеспечивающих уход за малолетними детьми и/или пожилыми членами семьи и инвалидами, трудовых мигрантов и таких лишенных защиты этнических меньшинств как представители народности рома, которые нуждаются в целевых программах.

Ситуация с безработицей среди пожилых работников в странах ЕС-27, информация о которой представлена на рисунке 3.1, выглядит лучше, чем в отношении других возрастных групп. Однако эти данные не дают представления о трудностях при повторном трудоустройстве, с которыми сталкиваются лишившиеся рабочих мест пожилые работники и из-за которых они могут преждевременно покинуть рынок труда или оказаться в ситуации длительной безработицы. В недавно подготовленном докладе Европейской комиссии сообщается о том, что в случае безработицы пожилые работники имеют меньше шансов на повторное трудоустройство, чем представители других возрастных групп, и что период безработицы для них оказывается более долгим (ЕК, 2011с). Это объясняется такими причинами, как менее интенсивный поиск работы, обеспокоенность работодателей (в связи с тем, что среди пожилых работников якобы более низкая производительность, готовность к приобретению новых навыков и способность адаптироваться к организационным и другим изменениям), ограничениями, связанными с состоянием здоровья и отсутствием тех навыков, которые необходимы для получения имеющихся рабочих мест. Пожилые работники-мужчины начинают страдать от дискриминации по возрастному признаку с 50-летнего возраста, а женщины – еще раньше. Начисление заработной платы с учетом стажа работы и выплата выходных пособий при увольнении по сокращению могут повышать трудовые издержки, связанные с пожилыми работниками, и влиять на решения работодателей о приеме на работу, особенно в условиях стареющего населения.

3.2. Развитие профессиональных квалификаций и навыков и политика содействия трудоустройству молодежи

Нарастающий кризис рабочих мест среди молодежи привел к тому, что Административный совет МБТ включил эту тему в повестку дня для обсуждения в ходе 101-й сессии Международной конференции труда в 2012 году. Международная конференция труда приняла резолюцию, озаглавленную *Кризис в сфере занятости молодежи: Время действовать*. В этой резолюции заявляется о том, что создание рабочих мест для молодых людей является наиболее приоритетной глобальной задачей, подчеркивается важность сильных и устойчивых партнерств и политической воли и предлагается принять целенаправленные и незамедлительные меры для преодоления глобального кризиса в сфере занятости молодежи (МБТ, 2012f).

В подготовленном к общему обсуждению тематическом докладе МБТ были рассмотрены результаты и эффективность политических мер, реализуемых государствами-членами в свете принятых 93-й сессией Международной конференции труда в 2005 году заключений, касающихся занятости молодежи (МБТ, 2012g). В проведенном обзоре политических мер, предпринимаемых в 138 странах, указывается на повышение приверженности государств-членов МОТ приданию приоритетного статуса проблеме занятости молодежи в национальных политических программах. Однако было также отмечено, что эта приверженность редко переводится в плоскость всеобъемлющих политических программ, устанавливающих четкие политические приоритеты. Во многих случаях разработка различных политических программ приводила к формулированию противоречивых мер и целей и недостаточной согласованности действий, что серьезно ограничивало их воздействие. Другая проблема связана с тем, что в национальных политических программах внимание чаще уделяется мерам, направленным на рост предложения рабочей силы, в основном за счет содействия развитию профессиональных квалификаций и навыков молодежи, тогда как меры по повышению спроса на труд молодых работников встречаются реже. Более того, программы нацелены на сокращение безработицы и на предоставление возможностей для профессиональной подготовки, и при этом мало внимания уделяется повышению качества рабочих мест и борьбе с неблагоприятными условиями труда молодых людей. Кроме того, выделяемые ресурсы зачастую направлены на реализацию программ ограниченного масштаба, а средства на целевое финансирование соответствующих мер большей частью заняты (МБТ, 2012g, сс. 32-33).

Важно подчеркнуть, что молодежная занятость является одним из приоритетных областей действий в ЕС. Ряд кардинальных целей и инициатив в рамках стратегии «Европа 2020» либо напрямую, либо наряду с другими возрастными группами направлены на решение проблем молодежи.²⁶ В декабре 2011 года Европейская комиссия выступила с инициативой «Возможности для молодежи», обратившись к правительствам и социальным партнерам с просьбой приложить усилия в борьбе против раннего отсева из школы и помочь молодым людям в получении необходимых профессиональных квалификаций и навыков и опыта трудовой деятельности, а также в поисках первой работы. С инициативой «Возможности для молодежи» связан принятый в апреле 2012 года Пакет ЕС по трудоустройству, который дополняет приоритеты в сфере занятости Ежегодного обзора роста ЕС и в котором предлагаются политические

²⁶ Заявлены следующие цели: 75-процентный уровень занятости среди работников в возрасте 20–64 лет к 2020 г., уровень раннего отсева из школы ниже 10%, и не менее 40% молодых людей с высшим образованием. Среди наиболее важных инициатив: «Молодежь в действии», «Новые навыки для новых рабочих мест» и «Европейская платформа по борьбе против бедности». См. Европейская комиссия (2012e).

рекомендации по содействию в среднесрочной перспективе росту, ведущему к расширению занятости. В нем подчеркивается первостепенная необходимость поддержки перехода молодых людей к трудовой деятельности за счет систем предоставления гарантий, целевых мер по стимулированию активности молодежи, качественного профессионального обучения и содействия мобильности молодежи, а также за счет мобилизации доступных ЕС средств в дополнение к национальным ресурсам.

С учетом комплексной дорожной карты, изложенной в резолюции МОТ *Кризис в сфере занятости молодежи: Время действовать*, в следующем разделе рассматриваются политические меры, доказавшие свою эффективность в преодолении вызовов, которым посвящен этот доклад.

Политические меры, содействующие получению молодыми людьми соответствующего образования и востребованных профессиональных навыков

Как указывалось выше, многие молодые люди в регионе сталкиваются с трудностями в поисках работы вследствие того, что их подготовка (с точки зрения как образования, так и набора профессиональных квалификаций и навыков) не соответствует востребованным на рынке труда. Тот факт, что несмотря на высокий уровень безработицы в странах ЕС-27, существует 4 млн вакантных рабочих мест, красноречиво иллюстрирует эту проблему (а также указывает на проблемы с распространением информации о вакансиях) (Matsumoto and Elder, 2010). Эта проблема принимает еще более серьезный характер в некоторых странах ЮВВЕЦА. С одной стороны, отмечается недостаток высококвалифицированных рабочих мест для молодых и ставящих перед собой высокие цели выпускников университетов, при наличии острой потребности в технических работниках с разным уровнем квалификации и в квалифицированных «синих воротничках», а с другой стороны, качество образования и профессионального обучения отстает от запросов рынка труда. Более того, сделанные в ЕС прогнозы относительно потребностей в профессиональных квалификациях и навыках указывают на текущую тенденцию к поляризации рабочих мест, при которой возможности трудоустройства становятся шире для высококвалифицированных специалистов и для профессий с низким уровнем квалификации в сфере розничной торговли, продаж и услуг. Появление новых профессий, относящихся к «зеленым воротничкам» (среди которых технические специалисты по солнечной энергии, эко-дизайнеры, специалисты по биотопливу), также требует более высокого уровня квалификации, в особенности в области НТИМ (наука, технология, инжиниринг и математика), поскольку нехватка этих квалификаций тормозит переход к низкоуглеродной зеленой экономике.

Поэтому странам ЕЦА необходимо привести свои системы образования и профессиональной подготовки в соответствие с текущими и новыми потребностями в профессиональных квалификациях и навыках на рынках труда, а также улучшить качество предоставляемого образования и профессиональной подготовки. Основой реализации этой стратегии является постоянная поддержка со стороны социальных партнеров, в том числе их участие в формулировании национальных приоритетов, в разработке политических программ и в мониторинге их реализации. Кроме того, необходимо их непосредственное участие в работе советов по профессиональным навыкам и других отраслевых органов, в которых объединения работодателей и профсоюзы определяют потребности в плане профессиональной подготовки, обеспечивают ее качество и приводят теоретическое обучение в соответствие с профподготовкой на производстве за счет различных механизмов распределения затрат и принятия решений (МБТ, 2012g).

Заглядывая вперед, *две сферы политических программ предлагают многообещающие возможности в плане подготовки востребованных молодых специалистов.*

Во-первых, *ранний отсев из школ негативно влияет на перспективы трудоустройства молодых людей, и с этим явлением необходимо бороться.* В 2009 году в ЕС из

числа тех, кто рано прекратил школьное образование, лишь 48% были трудоустроены, а 52% были либо безработными, либо покинули рынок труда (ЕК, 2011d).²⁷ На страновом уровне по-прежнему прилагаются усилия к решению этой проблемы, в частности, за счет увеличения продолжительности обязательного школьного образования, борьбы против прогулов, создания школ и учебных заведений «второго шанса», предоставления финансовой поддержки домохозяйствам, которым угрожает бедность, предоставление дополнительных возможностей для обучения в рамках факультативных занятий, а также за счет развития целевой поддержки молодых людей, готовых бросить школу (например, за счет дополнительных занятий). Финский проект «Группа спасения» является одним из успешных примеров: за бросившими школу подростками закрепляется персональный консультант, который оказывает им поддержку, необходимую для того, чтобы они могли либо вернуться в школу, либо найти работу. Работая в тандеме, подросток и консультант формируют «группу спасения» (ЕЕО, 2011).

Во-вторых, существуют *программы профессионально-технического обучения и подготовки (ПТОП)*, в которых сочетаются элементы школьного образования и производственного обучения, по окончании которых присваивается официально признаваемая квалификация. Система ПТОП по-прежнему страдает от предрассудков и считается непрестижной – из-за низкого уровня инвестиций в систему ПТОП (в том числе, невысокой заработной платы преподавателей, устаревшего оборудования и учебных программ) и отрыва центров обучения и подготовки от предприятий (что ведет к низкому качеству подготовки и несоответствию профессиональных навыков требованиям доступных рабочих мест), что особенно характерно для субрегиона ЮВВЕЦА. Поэтому молодежь останавливает свой выбор на общем образовании, несмотря на высокий уровень безработицы среди выпускников вузов и наличие свободных вакансий, для занятия которых необходима профессионально-техническая подготовка. Основная ценность двойной модели ПТОП связана с тем, что она позволяет одновременно преодолевать две основные проблемы сегодняшней молодежи: с одной стороны, расширяются ее возможности в области трудоустройства благодаря соответствию профессиональной подготовки потребностям местного рынка труда и, в то же время, облегчается переход от школьной скамьи к трудовой деятельности благодаря наличию практического опыта работы. Успех реализации этой модели зависит от эффективного диалога между национальными властями, учреждениями профессионального обучения, социальными партнерами и местными предприятиями. Тесное и непрерывное сотрудничество между всеми партнерами играет важную роль в поддержании высокого качества и актуальности учебных программ, а также в обеспечении достаточного числа учебных рабочих мест со стороны работодателей (ЕК, 2012d). Отлаженные двойные системы ученичества в таких странах, как Германия и Австрия, где отмечается один из самых низких уровней безработицы среди молодежи в Европе, могут послужить основой для заимствования и тиражирования этой модели в других странах региона. Поскольку создание двойной системы на уровне целой страны или отрасли требует длительного времени, выбор может быть сделан в пользу включения модулей практической подготовки в программу профессионально-технического обучения (ЕК, 2012d).

Программы занятости молодежи

Некоторые меры АПРТ доказали свою эффективность в содействии трудоустройству молодежи.

Предоставление молодежи в поисках работы услуг в области трудоустройства – в том числе подбор работы, предоставление информации о профессиональной

²⁷ Согласно определению ЕС, рано бросившими школу считаются молодые люди в возрасте 18-24 лет, которые не закончили курс среднего образования и не прошли никакой другой подготовки или обучения.

ориентации и о рынке труда – через систему государственных служб занятости (ГСЗ). ГСЗ предоставляют молодым людям актуальную информацию о вакантных рабочих местах, регистрируют занятых поиском работы лиц и содействуют их трудоустройству за счет предоставления информации о вакансиях и организации таких мероприятий, как курсы поиска работы и ярмарки вакансий. Кроме того, ГСЗ предлагают адресную профессиональную ориентацию для молодых людей, трудоустройство которых затруднено, с учетом их индивидуальных особенностей (в том числе уровня образования, гендерной принадлежности, социально-экономического положения, национального происхождения и состояния здоровья) и факторов, обуславливающих трудности в каждом конкретном случае. ГСЗ предлагают молодым людям либо подыскать программу профессионального обучения или образования, которая бы помогла им овладеть востребованной на рынке труда профессией, либо выбрать более подходящие АПРТ, которые соответствуют как индивидуальным потребностям молодого человека, так и существующим на рынке труда возможностям. В Республике Молдова 79% лиц, получающих услуги по профессиональной ориентации, составляют молодые люди в возрасте до 29 лет, в то время как в Украине 34% услуг по трудоустройству ориентированы на молодежь (МБТ, 2012g, с. 57). Однако в регионе ЮВВЕЦА многие молодые люди, в особенности находящиеся в неблагоприятном положении, не обращаются за помощью в ГСЗ, что объясняется нехваткой в этих службах кадров, недостаточным опытом или мотивацией со стороны советников (из-за низкой заработной платы и высокой текучести кадров), плохой координацией с местными работодателями и низкой степенью доступности АПРТ. Поэтому для осуществления эффективных мер АПРТ ГСЗ нуждаются в значительном укреплении кадрового потенциала и финансовых ресурсов. Например, в Германии, в соответствии с новым законом, соотношение между персоналом и клиентами из числа длительно безработных лиц было снижено до 1:75 для молодежи (и до 1:150 для взрослого населения). Кроме того, чтобы предоставлять адекватные услуги всем молодым людям, ищущим работу (в том числе в самых тяжелых случаях), ГСЗ должны работать в тесном партнерстве с предприятиями, местными властями, социальными партнерами и местными общинными организациями.

Программы подготовки к вступлению на рынок труда безработных молодых людей с низким уровнем квалификации или с невостребованной квалификацией играют важную роль в расширении их возможностей в области трудоустройства и в приобретении ими нужных навыков, соответствующих потребностям рынка труда. Для растущего числа потерявших надежду молодых людей такие программы подготовки являются опорой, помогающей не утратить связь с рынком труда. Это наиболее распространенная программа, организованная ГСЗ; по данным статистической базы данных Евростат, в 2010 году в еврозоне 45% всех учеников были моложе 25 лет, а их доля по всем направлениям АПРТ составила лишь 18%. Однако зачастую предлагаемая ГСЗ программа подготовки является краткосрочной и, таким образом, приводит к принятию временных, а не долгосрочных решений. Одной только программы может быть недостаточно для улучшения перспектив молодежи в сфере трудоустройства, и тогда программу следует осуществлять в сочетании с мерами содействия по трудоустройству. Исландская программа «Активизация молодежи» служит наглядным примером и показывает хорошие результаты: в рамках программы молодым людям в возрасте 16-29 лет предлагаются курсы в отдельных средних школах – по информационным технологиям, основам делопроизводства или творческих профессий – в сочетании с частным консультированием и помощью в поисках работы (ЕЕО, 2011).

Переход от школы к трудовой деятельности можно облегчить за счет государственных мер в форме субсидирования заработной платы и других стимулов (например, временных льгот по уплате налогов и взносов в фонды социального обеспечения), действующих в отношении нанимающих молодых людей работодателей. Эти ограниченные по срокам субсидии призваны компенсировать затраты работодателя в связи с невысокой начальной производительностью молодых работников, что позволяет обратить внимание на молодежь, находящуюся в особенно неблагоприятных условиях, а

также повысить спрос на рабочую силу во время экономических спадов, в особенности в странах с высокой стоимостью рабочей силы. В сочетании с производственным обучением ограниченные по срокам субсидии и другие стимулирующие меры могут повысить шансы получателей помощи на переход к постоянной занятости. Наглядным примером такой политики является программа «Первый шанс», проводимая Национальной службой занятости Сербии, в рамках которой занятым поиском работы молодым людям (до 30 лет) без солидного трудового стажа предоставляется возможность получить субсидированное рабочее место у частного работодателя с фиксированной заработной платой на период от шести до 12 месяцев (ЕЕО, 2011). Для успешной реализации подобных программ важно выбрать в качестве приоритета молодежь с наибольшими трудностями в плане трудоустройства, а также предоставлять работодателям дополнительные стимулы для того, чтобы молодые люди продолжали работу после прекращения субсидирования, например, путем постепенного уменьшения субсидий или единовременной выплаты грантов. Аналогичным образом стажировки могут быть источником ценного трудового опыта для молодых людей. Однако по мере того, как стажировки становятся привычным явлением, учащаются и случаи злоупотреблений, в особенности в периоды экономического спада. Чтобы стажировки обогащали участников полезным опытом, обеспечивали доступ к новым возможностям и оплачивались адекватно необходимо улучшить механизм их регулирования.

В некоторых странах был введен *минимальный размер заработной платы для молодежи*, иногда в сочетании с предоставлением льгот для компенсации потери доходов. Это было сделано в целях стимулирования найма молодых людей и борьбы с ранним отсеком из школ. В некоторых исследованиях было показано, что снижение уровня заработной платы в сочетании с другими мерами АПРТ позволило некоторым странам улучшить положение молодежи на рынке труда.²⁸ Тем не менее, такие политические меры не должны нарушать международные правила и трудовые нормы. К примеру, в Греции сокращение минимальной заработной платы для молодых людей в возрасте до 25 лет на 32% привело к тому, что размеры зарплаты молодых людей в начале 2012 года оказались ниже черты бедности. В связи с этим 19 октября 2012 года Европейский комитет по социальным правам Совета Европы постановил, что принятые в феврале 2012 года меры жесткой экономии, в результате которых уровень минимальной заработной платы всех работников, включая молодежь, оказался ниже черты бедности, нарушают пункт 1 статьи 4 Европейской социальной хартии.

Другим примером программы занятости для молодежи может служить *предпринимательство*, которое открывает перед молодыми людьми карьерные перспективы за счет раскрытия их экономического потенциала. Обычно опыт работы, предпринимательские навыки, деловые связи и сбережения молодых людей оказываются менее значительными, чем у взрослых. К тому же они сталкиваются с дополнительными трудностями в получении финансирования из внешних источников, поскольку с точки зрения банков и финансовых учреждений молодежь является группой высокого риска. Поэтому предпринимательский компонент политических программ в области занятости молодежи оказывается более успешным тогда, когда эти программы нацелены на молодых людей, имеющих наибольшие шансы на успех, и предоставляют комплексные пакеты, включающие программы подготовки, услуги поддержки и доступность финансируемых ресурсов. В этом отношении бизнес-инкубаторы представляют собой ценный политический инструмент. «Центр технологий и бизнес-инкубатор» в Бранденбурге (Германия) предлагает «стартовый пакет», который включает консультационные услуги по налогообложению, рекламные и банковские услуги, а также непосредственное помещение для работы и офисное оборудование (ОЭСР, 2012а).

Общественные работы и социальные услуги, стимулирующие создание рабочих мест, могут помочь низкоквалифицированным молодым работникам закрепиться на

²⁸ См., например, Neumark and Wascher (2004).

рынке труда и, в сочетании с профессиональным обучением, расширить их возможности в области трудоустройства. Одновременно с этим они содействуют местному экономическому развитию за счет улучшения инфраструктуры и условий. Болгарская программа «От социальной помощи к трудоустройству» является наглядным примером временного трудоустройства молодых людей с низким уровнем квалификации (наряду с другими участниками). Тем не менее, проведенные оценки показывают низкий уровень перехода этих работников к постоянной занятости, так что многие из них остаются привязанными к подобным программам или вновь оказываются безработными, и, таким образом, нуждаются в иных формах помощи в области трудоустройства.

Потребность в комплексном подходе к содействию занятости молодежи

Комплексные пакеты программ и услуг в области занятости доказывают свою большую эффективность, чем единичные меры. Такие меры обычно включают программы переподготовки и обучения, программы, обеспечивающие получение трудового опыта и помощь в поисках работы, а также стимулы для работодателей, нанимающих наименее защищенных молодых людей. Они разработаны для удовлетворения как индивидуальных потребностей участников, так и потребностей рынка труда. В некоторых случаях эти меры осуществляются наряду с мерами социальной защиты (такими как, например, денежные выплаты, компенсация транспортных расходов, пособия по уходу за ребенком, дотации на жилье), чтобы обеспечить участие в программах.

Системы гарантий для молодежи, впервые предложенные некоторыми скандинавскими странами, являются примером комплексных программ, направленных на достижение 100-процентного участия молодежи в трудовой деятельности, в обучении или в программах стимулирования.²⁹ Эти системы различаются между собой вариантами практической реализации. ГСЗ в Финляндии в течение двух недель с момента регистрации молодого человека, ищущего работу, должны совместно с ним/ней составить индивидуальный план и в течение трех месяцев предложить работу, место учебы или меры активизации. В Швеции в центре внимания программы – поиск работы в сочетании с надлежащими мерами АПРТ для молодых людей, зарегистрированных более чем на три месяца. В Австрии Закон о профессионально-технической подготовке гарантирует прохождение соответствующей подготовки всем молодым людям в возрасте до 18 лет. В других странах, в том числе в Германии, Нидерландах, Польше и Соединенном Королевстве, также были введены гарантии для различных категорий ищущей работу молодежи. Проведенная МБТ оценка показывает, что системы гарантий для молодежи более эффективны, когда они предусматривают всеобщий доступ к профессиональному обучению или трудоустройству для четко определенной группы безработной или низкоквалифицированной молодежи. В сочетании с отработанными механизмами реализации через службы занятости и/или муниципалитеты тщательно продуманные программы, ориентированные на низкоквалифицированные и уязвимые группы населения, показывают хорошие результаты, в том числе в среднесрочной перспективе. Успех применения систем гарантий для молодежи привел к тому, что в рамках Пакета мер по трудоустройству в апреле 2012 года ЕС заявил о намерении к концу 2012 года предложить на рассмотрение Совета Рекомендацию о молодежных гарантиях. Работа над этим предложением началась в начале декабря 2012 года. МБТ внесло значительный вклад на подготовительном этапе этой работы.

²⁹ Тем не менее, эти схемы могут быть менее эффективными в предоставлении помощи наиболее незащищенным молодым людям, и тогда их успех зависит от эффективности ГСЗ, общей ситуации на рынке труда и от сотрудничества с другими заинтересованными партнерами.

Потребность в многостороннем и комплексном подходе к содействию занятости молодежи привела к увеличению числа национальных *планов действий в области занятости молодежи в регионе ЕЦА*, в том числе в Албании, Франции, Сербии и Турции. План действий, принятый в Турции в 2011 году, сочетает в себе рекомендации по мерам экономической политики, направленной на рост занятости, и меры в сфере образования и профподготовки. Эти меры ориентированы на насущные потребности рынка труда, развитие молодежного предпринимательства, укрепление потенциала ГСЗ по стимулированию трудоустройства молодежи и осуществляются в рамках партнерства с компетентными органами власти, социальными партнерами, частным сектором и общеобразовательными учреждениями.

Европейский социальный фонд (ЕСФ) вносит свой вклад в реализацию инициативы Европейской комиссии «Возможности для молодежи» и целого ряда других национальных программ. В Ирландии и в Румынии ЕСФ субсидирует программы «Второго шанса» для тех, кто преждевременно бросил школу, ориентированные на завершение образования и получение аттестатов. На Кипре и в Греции фонд участвует в финансировании программ по предоставлению предприятиям финансовых стимулов в виде субсидий на заработную плату и социальные отчисления в целях содействия найму молодых работников. В Польше и Румынии фонд поддерживает программы производственных стажировок на предприятиях, а в Болгарии финансирует обучение молодых людей без отрыва от производства. В Греции, Венгрии и Португалии ЕСФ участвует в финансировании программ, поощряющих молодых людей к предпринимательской деятельности (ЕК, 2012e).

В виду крайней необходимости действий, о которой говорится в резолюции МКТ *Кризис в сфере занятости молодежи: Время действовать*, предложенный МБТ план последующих действий МОТ в области занятости молодежи, включающий три кардинальных элемента, был одобрен Административным советом в ходе его 316-й сессии в ноябре 2012 года.

- Первый кардинальный элемент связан с непрерывным предоставлением технических и политических консультационных услуг трехсторонним участникам МОТ для развития и реализации национальных политических мер и стратегий, ведущих к созданию достойных рабочих мест для молодежи.
- Второй элемент направлен на укрепление потенциала МОТ в сфере накопления и распространения информации, чтобы МБТ могло выступать в качестве центра передового опыта по вопросам молодежной занятости.
- Третий кардинальный элемент призван подчеркнуть лидирующую роль МБТ в поощрении развития партнерств и обеспечение достойного труда для молодых людей на глобальном, региональном и национальном уровнях.

Ввиду широкой заинтересованности в развитии молодежи со стороны многосторонних и региональных учреждений и, как следствие, роста числа целевых инициатив в этой области призыв к действиям, с которым выступила МОТ в 2012 году, представляет собой рациональный, сбалансированный и комплексный механизм, призванный повысить слаженность между многочисленными инициативами МБТ и трехсторонних членов. Следующим шагом к укреплению глобального лидерства в области занятости молодежи стало то, что МБТ взяло на себя функцию координатора в Межучрежденческой сети Организации Объединенных Наций по вопросам развития молодежи (МБТ, 2012i).

3.3. Политические меры, содействующие преобразованиям на рынке труда и активному старению

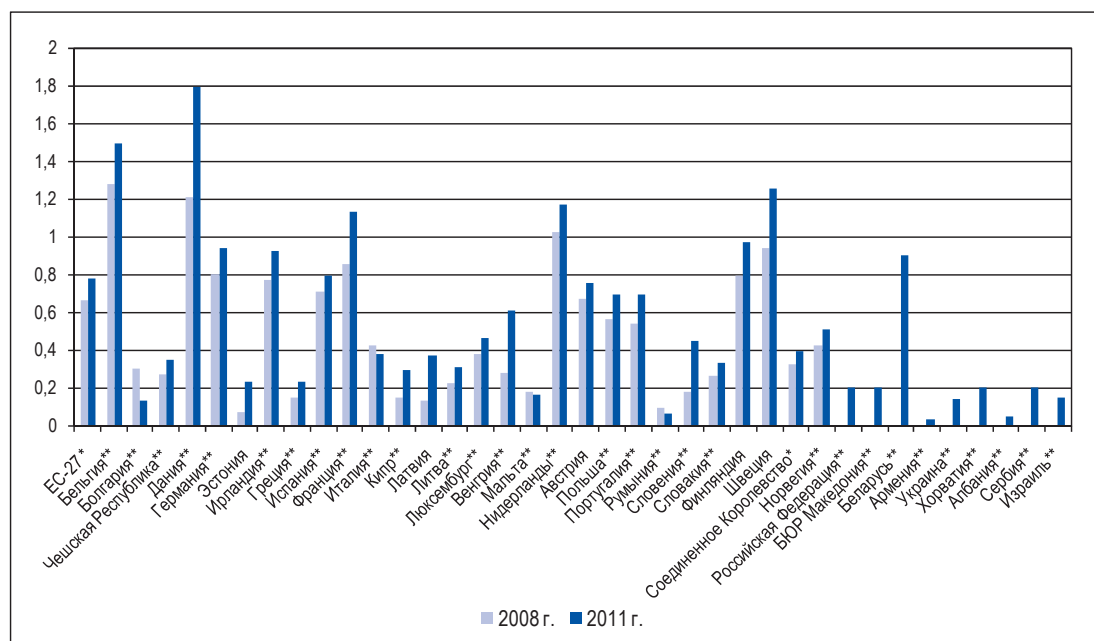
Роль АПРТ в содействии преобразованиям на рынке труда

Меры АПРТ играют важную роль в сокращении негативного воздействия экономического кризиса на занятость – за счет либо удержания избыточных работников на том же предприятии, либо содействия их перемещению на новые рабочие места на других предприятиях. В ряде стран были приняты такие меры по сохранению занятости, как программы краткосрочного трудоустройства (например, во Франции, Германии и Италии) или снижение взносов в систему социального обеспечения за низкоквалифицированных работников в обмен на сохранение их рабочих мест (например, в Чешской Республике). В некоторых случаях меры по сохранению рабочих мест получили поддержку со стороны ГСЗ за счет субсидий на обучение, призванных повысить квалификацию работников. Однако большая часть мер АПРТ была направлена на поощрение перемещения избыточных работников на новые рабочие места.³⁰ На рисунке 3.4 показано, что во время кризиса в большинстве стран ЕЦА финансирование АПРТ было увеличено. Исключение составили Мальта, Болгария, Италия и Румыния – несмотря на то что в последних трех странах был отмечен значительный рост безработицы. Тем не менее, предоставленных дополнительных фондов финансирования мер АПРТ было явно недостаточно для преодоления беспрецедентного роста безработицы в большинстве стран.

По данным статистической базы данных Евростат, наибольший уровень ассигнований из средств АПРТ в сфере услуг, предоставляемых ГСЗ в странах ЕС, был связан с финансированием дополнительных кадров ГСЗ и дополнительных мер помощи лицам в поисках работы. Программы подготовки к вступлению на рынок труда оказались второй по популярности мерой, опережающей субсидирование заработной платы, и на обе политические меры было выделено больше ресурсов. Общественные работы, меры помощи инвалидам и другим уязвимым группам, а также программы поощрения самостоятельной занятости/предпринимательства, напротив, не получили дополнительного финансирования. В ЮВВЕЦА, в частности, в странах СНГ, самой распространенной мерой стали проекты общественных работ, а также профессиональное обучение. В Российской Федерации 2,4 млн работников приняли участие во временных программах общественных работ и 453.000 человек прошли программы обучения в 2009 году. В Казахстане 600.000 временных рабочих мест было создано в рамках программ общественных работ, и 150.000 работников прошли обучение в 2009-2010 году. Меры по оказанию помощи по трудоустройству, расширению возможностей в сфере трудоустройства, стимулированию спроса на рабочую силу за счет субсидирования зарплат, программам общественных работ, программам самостоятельной занятости или началу предпринимательской деятельности схожи в отношении разных возрастных групп, а их сильные и слабые стороны (в отношении молодежи) были рассмотрены в этой главе ранее.

³⁰ Обзор этих политических мер приводится в публикации «ILO and World Bank» (2012 г.).

Рисунок 3.4. Ассигнования на АПРТ, 2008 и 2011 гг. (в % от ВВП)



* 2009 г. вместо 2011 г. ** 2010 г. вместо 2011 г.

Примечание: Данные по Российской Федерации включают расходы на активные и пассивные меры; данные по Норвегии не включают затрат на предоставление услуг в сфере занятости.

Источники: Расчеты осуществлены на основе данных статистической базы данных Евростат, а также национальных статистических бюро Армении, Беларуси, Израиля, Российской Федерации, Сербии и Украины. Данные по странам ЕС-27 приведены на 15 января 2013 г.

Политические меры, содействующие активному старению

Большая часть стран Европы переживают демографические изменения, связанные с заметным старением населения. Низкие уровни рождаемости в сочетании с затянувшимся кризисом занятости молодежи и увеличением продолжительности жизни глубоко повлияли на структуру населения в большинстве стран ЕЦА. Согласно прогнозам, коэффициент зависимости лиц преклонного возраста, который определяется как отношение доли населения старше 65 лет к населению в возрасте 15-64 лет, увеличится в Европе с 24% в 2010 году до 49% в 2060 году. Другими словами, в 2060 году на одного пожилого человека будет приходиться примерно два трудоспособных работника, а не четыре, как в настоящее время. Особую озабоченность вызывает ситуация в странах Южной Европы, где это соотношение вырастет с 27% до 58%. Однако в странах Центральной Азии положение гораздо лучше, поскольку в них уровень соотношения пожилых и трудоспособных граждан, характерный для сегодняшней Европы, будет достигнут только к 2060 году (ООН, 2011). Текущий демографический вызов Европы постепенно приведет к ограничению возможностей будущего роста занятости, нехватке рабочей силы и будет оказывать все более тяжелое воздействие на финансовую устойчивость национальных систем социальной защиты населения. Отчасти этот кризис можно будет преодолеть путем стимулирования участия на рынке труда всего трудоспособного населения, в том числе молодых и пожилых работников, за счет возможного поднятия пенсионного возраста, вызванного увеличением продолжительности жизни. Принятое на вооружение за последние десять лет большинством стран ЕС, а теперь все чаще и за его пределами, повсеместное увеличение официального возраста выхода на пенсию часто указывается в качестве одной из основных причин повышения уровня занятости среди пожилых работников (ЕК, 2011с). Тем не менее,

остаётся возможность увеличения числа занятых пожилых людей, и меры по стимулированию активной старости в данном случае могут сыграть важную роль.

Меры по стимулированию активной старости должны быть ориентированы как на пожилых работников, так и на работников зрелого возраста, поскольку уже на этом этапе начинают возникать барьеры на пути к перспективам нормальной занятости. Во-первых, для того чтобы у работника не возникало проблем в сфере трудоустройства, необходимо поддерживать уровень готовности за счет динамического накопления востребованных на рынке труда навыков. Стоит отметить, что участие в программах профессионального обучения снижается с возрастом по всем странам ЕС. По сравнению с другими возрастными группами пожилые работники с наименьшей степенью вероятности станут участвовать в обучении без отрыва от производства. Это явление можно объяснить рядом причин, в том числе нежеланием работодателей оплачивать дополнительное обучение по причине того, что возврат на эти инвестиции считается невысоким, а также нежелания самих пожилых работников проходить такое обучение (ОЭСР, 2012b). Во-вторых, широко распространено мнение о том, что производительность труда с возрастом снижается, несмотря на то что имеющиеся данные не подтверждают эту точку зрения. Пожилые работники обладают знаниями и профессиональными навыками, приобретенными на протяжении всей трудовой жизни, и преждевременная потеря таких квалифицированных работников или отсутствие достойной их замены часто сопряжено с экономическим риском для компании. Среди пожилых работников чаще встречаются такие качества, как зрелость, надежность, стабильность; такие работники демонстрируют хорошие социальные навыки, и им характерны низкая текучесть кадров, меньшее число производственных происшествий и более позитивное отношение к труду (Auer and Fortuny, 2000). Наконец, ухудшение здоровья, часто вызванное производственными условиями, не пригодными для них, может привести к более раннему выходу на пенсию пожилых работников. Все эти препятствия необходимо преодолевать с помощью комплексных стратегий, содействующих активному старению.

Можно привести несколько позитивных примеров таких комплексных стратегий. Принятая в Испании «Глобальная стратегия занятости пожилых работников 2012-14» включает следующие ключевые элементы: поощрение нормальных условий труда, повышение внутренней гибкости внутри компаний, приведение услуг ГСЗ в соответствие с потребностям пожилых лиц, ищущих работу, стимулирование передачи опыта между поколениями в сфере самостоятельной занятости и борьба против дискриминации на основании возраста в сфере труда. Программа «Солидарность между поколениями», запущенная в 2008 году в Польше, была сформулирована вокруг восьми ключевых задач в области АПРТ и мер, направленных на уменьшение зависимости от выплаты социальных пособий. В докладе об оценке эффективности программы за период с октября 2008 по июнь 2010 года подчеркивалось ее позитивное воздействие на реформу законодательства, улучшение мер по стимулированию трудовой деятельности пожилых людей, повышение уровня участия пожилых работников в программах по обучению и на повышение уровня осведомленности среди сотрудников ГСЗ. Финляндия стала первой страной, на деле применившей комплексный подход к проблеме активного старения, в рамках которого решаются общие проблемы продолжительной трудовой карьеры и делается упор на повышение качества трудовой жизни и глобальную мобилизацию рабочей силы (ЕЕО, 2012, р. 21).

Комплексные стратегии, содействующие активному старению, должны включать несколько ключевых элементов по преодолению проблем, с которыми сталкиваются пожилые работники. Благодаря возможностям по укреплению таких политических программ социальный диалог является краеугольным камнем в разработке эффективных мер, направленных на достижение более активного и продолжительного участия пожилых работников в составе рабочей силы. Эти ключевые элементы включают:

- *Образование, профессиональное обучение и развитие профессиональных квалификаций и навыков:* Для поддержания высокого уровня возможностей в сфере

трудоустройства важно вовлекать работников в периодические программы повышения квалификации, в идеале – посредством системы непрерывного обучения. Такой подход должен стать долгосрочной стратегией профилактики, охватывающей работников всех возрастов. Существует четкая взаимосвязь между непрерывным обучением и производительностью труда: считается, что в ЕС увеличение доли проходящих программы обучения работников на 5 процентных пунктов ведет к росту рентабельности компании на 4% (Lipinska, Schmid and Tessaring, 2007). Помимо этого, высокий уровень образования и высокий уровень профессиональной подготовки связаны с более высоким уровнем занятости среди пожилых работников. В ЕС такие страны, как Австрия, Финляндия, Словакия и Швеция приступили к осуществлению стратегии непрерывного обучения. Для обеспечения возможностей в сфере занятости в рамках реализуемой в Австрии «Стратегии непрерывного обучения 2011-2020» поощряется создание на предприятиях благоприятной для обучения среды, а также развитие программ подготовки к рынку труда. В Финляндии проводится проект «Opi Ovi», призванный стимулировать участие взрослого населения в профессиональном обучении, и кроме того, согласно рамочному соглашению 2011 года с социальными партнерами, за работниками закреплено право на прохождение профессионального обучения в течение трех рабочих дней ежегодно. Помимо этого, в некоторых странах, в том числе в Нидерландах и в Польше, применяются субсидии на профессиональное обучение, ориентированные в первую очередь на пожилых работников (ЕЕО, 2012, pp. 22-24).

- *Здоровые и безопасные условия труда:* Здоровые и безопасные условия труда играют важную роль в повышении благополучия работников и в продлении их трудовой деятельности (эта тема обсуждается в главе 2).
- *Приведение условий труда в соответствие с изменяющимися потребностями:* Этот аспект важен с точки зрения увеличения продолжительности трудовой жизни, и для многих пожилых работников он представляет собой привлекательную возможность постепенно уменьшать трудовую нагрузку и выходить на пенсию. В Рекомендации 1980 года о пожилых работниках (162) подробно изложены политические меры, касающиеся продолжительности рабочего времени и организации труда. В некоторых странах (например, в Австрии, Италии и Литве) были приняты законы, направленные на поддержку и расширение возможностей трудоустройства пожилых работников на основе частичной занятости, но на практике эти меры не пользуются особой популярностью. И наоборот, финский Институт гигиены труда весьма активно занимается распространением успешных практических мер адаптации условий труда, применяемых компаниями (ЕЕО, 2012, pp. 26-27).
- *Свободный доступ к услугам в сфере занятости и к АПРТ:* Стратегии, предоставляющие пожилым людям помощь в повторном трудоустройстве, безусловно, играют важную роль. Во многих европейских странах ГСЗ создают индивидуальные планы действий для пожилых лиц, занимающихся поиском работы, и на основе этих планов предоставляют активную помощь в трудоустройстве или предлагают подходящие меры АПРТ, такие как программы подготовки к рынку труда, субсидирование рабочих мест или общественные работы. В Польше сотрудники ГСЗ прошли обучение по предоставлению помощи пожилым безработным с учетом их потребностей за счет разработки индивидуальных планов действий. В Австрии в рамках программы «Возвращение» предоставляются субсидии для трудоустройства находящихся в неблагоприятных условиях ищущих работу лиц, в том числе пожилым людям. Данная программа оказалась весьма эффективной в период текущей рецессии, в результате чего число пожилых получателей помощи по этой программе значительно увеличено до 2.016 человек. В рамках национальной программы Германии «Перспективы для лиц, старше 50 лет – пакты о занятости для пожилых работников в регионах» к настоящему времени было создано 78 региональных пактов. Предпринятые благодаря этим пактам меры, в числе которых

индивидуальное консультирование, обучение приемам поиска работы, стажировки и субсидирование заработной платы, оказали заметное воздействие (ЕЕО, 2012, pp. 27-29). Некоторые страны, в том числе Болгария, Российская Федерация, бывшая югославская Республика Македония и Украина, включили пожилых работников в программы общественных работ.

- *Стимулы для найма на работу:* Эти стимулы включают дополнительные выплаты пожилым работникам в случае занятости на низкооплачиваемых рабочих местах (например, в Австрии и Бельгии) или уменьшение взносов в фонды социального обеспечения, действующие в отношении работодателей, принимающих на работу пожилых людей (например, в Норвегии и Испании).

Чтобы смягчить воздействие экономического кризиса на пожилых работников и содействовать полноценному использованию кадрового потенциала в регионе ЕЦА комплексные стратегии по стимулированию активной старости должны быть четко скоординированы с национальными системами социального обеспечения. Вызов, связанный со старением населения, будет предметом общей дискуссии по вопросам занятости и социальной защиты в условиях новой демографической ситуации, которая состоится в ходе 102-й сессии Международной конференции труда в 2013 году.

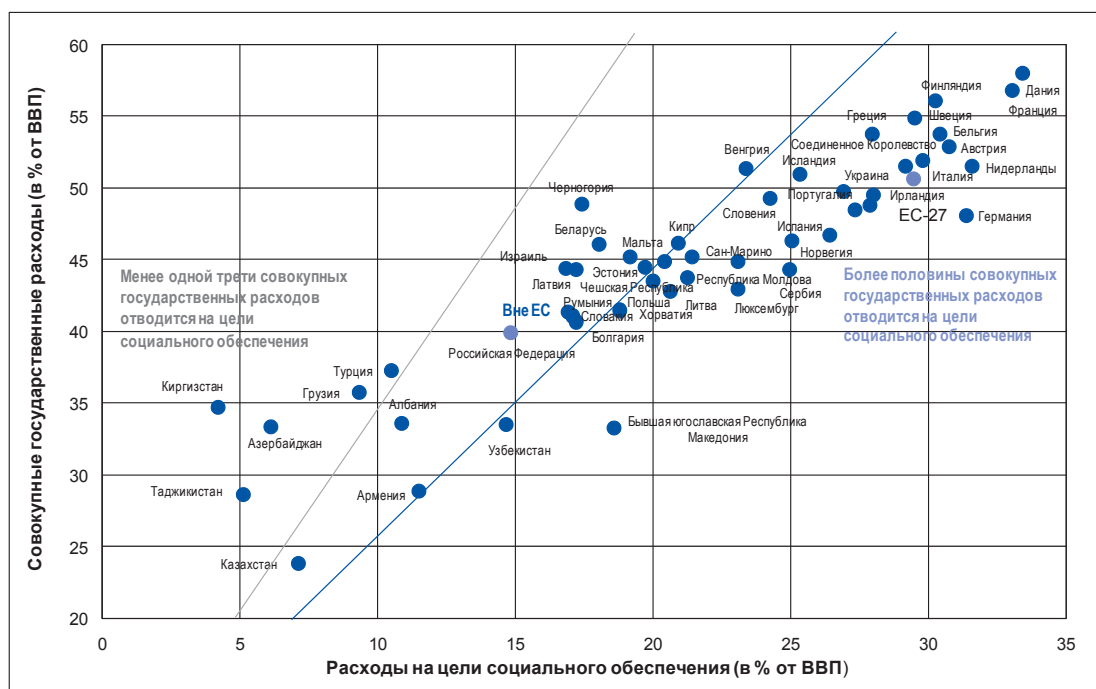
3.4. Реформирование систем социального обеспечения с целью расширения сферы их охвата, преодоления вызовов, связанных со старением населения, и достижения их адекватности и устойчивости

Новые тенденции и вызовы, стоящие перед системами социальной защиты

Национальные системы социальной защиты в регионе ЕЦА испытывают все большее давление со стороны демографических изменений, и экономический кризис только усугубил ситуацию. Реформирование систем необходимо, однако важно также сохранить принцип солидарности между поколениями и обеспечить надлежащую защиту от рисков, связанных с безработицей, проблемами со здоровьем/инвалидностью, в том числе с производственным травматизмом и профессиональными заболеваниями, бедностью, а также защиту лиц преклонного возраста. Все эти принципы крайне важны для строительства справедливого и сплоченного общества.

Расходы на систему социальной защиты (изменяемые в соотношении к ВВП) весьма различны между странами региона (рис. 3.5). Страны ЕС и другие развитые европейские страны в среднем перераспределяют 29,5% от объема ВВП, в то время как в субрегионе ЮВВЕЦА перераспределяется только 15%. Тем не менее, различия между странами выражены и внутри этих субрегионов. Различия в уровне социальных расходов между странами в большой степени соотносятся с масштабами и уровнями охвата населения системами социальной защиты. Большинство стран, которые тратят более 10% от ВВП на систему социальной защиты, обычно выполняют требования, касающиеся сферы охвата, изложенные в Конвенции 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102), и покрывают большую часть населения. В тех же странах, которые выделяют на эти цели меньше средств, отмечается заметный пробел в плане охвата населения, от которого в первую очередь страдает сельское население, безработные, работники, занятые в неформальном секторе, а также некоторые другие группы населения. Однако даже в развитых европейских странах существуют пробелы в охвате, которые затрагивают категорию NEETS, безработных граждан с короткими периодами занятости, а также трудовых мигрантов, занятых в неформальном секторе.

Рисунок 3.5. Расходы на социальную защиту и совокупные государственные расходы как % от ВВП



Источник: МБТ: База данных по обследованиям в области социального обеспечения и МВФ: База данных по статистике государственных расходов (данные за 2009 г. или последние имеющиеся данные на дату публикации).

В странах ЕС-15 и других развитых европейских государствах политические дебаты по поводу субъективно оцениваемых негативных последствий для рынка труда щедрых ассигнований на цели социального обеспечения и их финансовой устойчивости в результате демографического старения привели к реформам, которые сузили целенаправленность некоторых пособий, ограничили права на получение материальной помощи безработными и увязали их с мерами экономической активации лиц. Кроме того, пенсионные реформы содействовали укреплению взаимозависимости между размерами заработков в течение трудовой жизни и размерами пособий, повышению предусмотренного законом пенсионного возраста и сокращению возможностей досрочного выхода на пенсию. На сегодняшний день эти реформы привели к стагнации социальных расходов.

В отличие от этого в странах ЕС-10 и в странах ЮВВЕЦА системы социального обеспечения, первоначально корректировались с учетом новых социальных рисков, таких как безработица и крайняя нищета, но позднее, по причине растущих расходов, стали переходить от принципов всеобщей выплаты пособий к выплате адресных пособий малоимущим и снизили и существенно сократили сроки выплаты пособий по безработице. Эти меры, наряду с заметным снижением ставок взносов в системы социального обеспечения, были нацелены на сокращение прямых затрат на оплату труда и стимулирование процесса найма, что привело к значительному снижению расходов на цели социальной защиты. Некоторые страны также осуществили реформирование своих систем пенсионного обеспечения посредством уменьшения размеров государственного участия и, в частности, замены его индивидуальными накоплениями на сберегательных счетах, управляемых частными пенсионными фондами, постепенного увеличения пенсионного возраста и ужесточения условий досрочного выхода на пенсию. Структурные недостатки повлекли за собой повышение операционных издержек, которые в условиях дефицита бюджета заставили некоторые страны (например, Венгрию, Польшу и Словакию) пересмотреть свои пенсионные реформы и частично пойти на меры их отмены.

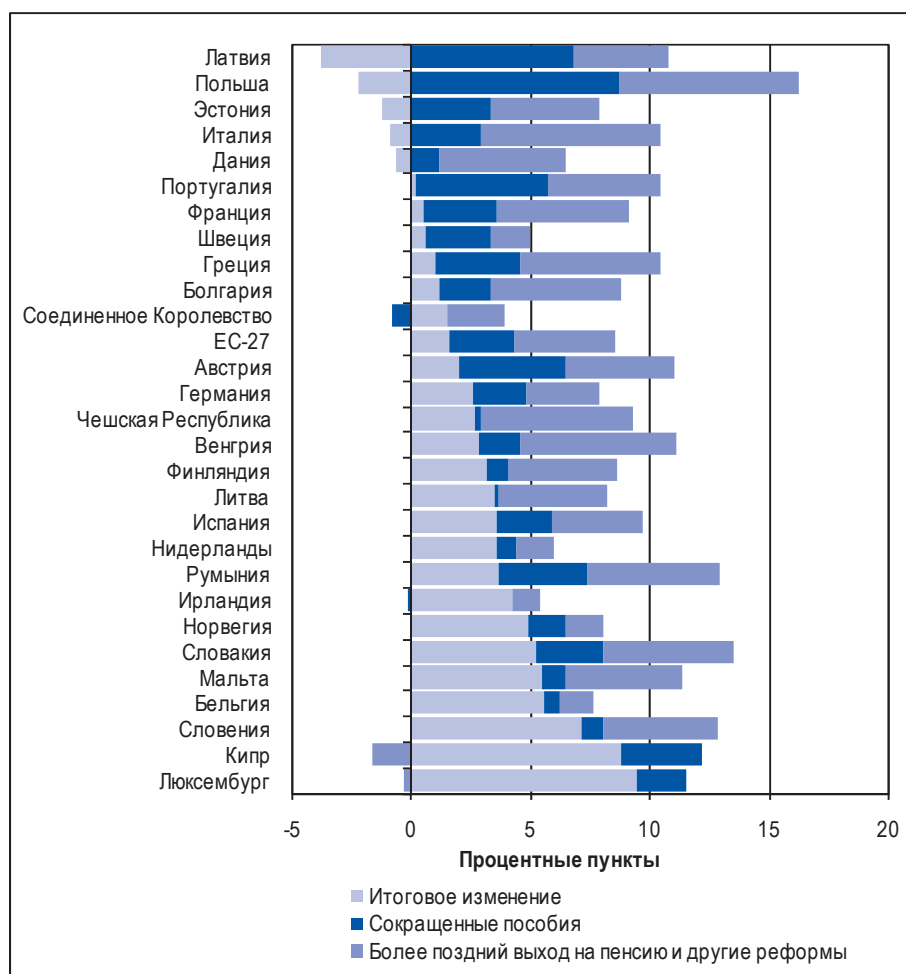
Автоматические стабилизаторы, встроенные в системы социального обеспечения, такие как пособия по безработице и социальная помощь, доказали свою эффективность в период экономического кризиса. Они предотвратили или, по крайней мере, несколько снизили темпы роста масштабов бедности безработных и их иждивенцев и стимулировали совокупный внутренний спрос. В 2008-09 годах более высокие платежи по соцобеспечению в виде более высоких пособий по безработице, выплачиваемых в течение более длительного срока, расширения социальной помощи и индексации пособий и пенсий стали частью пакета мер стимулирования во многих странах, пораженных кризисом; однако такие социальные выплаты впоследствии были сокращены в рамках пакетов мер по консолидации бюджета. Результатом этого явилось то, что лица, зависящие от социальных выплат, такие как пенсионеры и получатели пособий по безработице и социальной помощи, вносят диспропорционально высокий вклад в процесс сокращения фискальных последствий кризиса (МОТ и Всемирный банк, 2012).

Реформы в области социальной защиты

Многие молодые люди не могут рассчитывать на адекватные (или вообще какие-нибудь) выплаты или помощь в период их безработицы. В большинстве стран ЕЦА лица, впервые ищущие работу, или лица в поисках трудоустройства, не удовлетворяющие требованиям, касающимся минимального стажа выплаты взносов, – такие как временные работники, имеющие контракт на срок менее года (см. главу 2 раздел 2.1) – не могут рассчитывать на получение пособий, начисляемых на основе взносов (хотя они могут иметь право на получение материальной помощи по безработице, не зависящей от взносов, или социальной помощи, предоставляемой с учетом нуждаемости). Некоторые страны (например, Франция и Италия) сократили период выплаты взносов, предусмотренный для приобретения молодыми людьми права на получение пособий по безработице. Растет число стран, которые придерживаются принципов «взаимных обязательств», в соответствии с которыми в обмен на социальные выплаты или помощь лицам, ищущим работу, и среди них – молодежи, необходимо участвовать в реализации мер активизации, таких как интенсивное содействие по трудоустройству или профессионально-техническое обучение. Частью этого подхода может быть то, что во время регистрации в ГСЗ и в ходе участия в реализации мер активизации их взносы в системы социальной защиты будут выплачиваться государством (как это делается в Чешской Республике), что может вызывать заинтересованность категории лиц NEETs.

Демографическое старение, безусловно, ставит проблемы перед системами социальной защиты, которым необходимо будет корректировать свои действия, чтобы обеспечить финансовую стабильность в долгосрочном плане и при этом по-прежнему предоставлять пособия адекватных размеров. В недавнем докладе ЕС документально показано, что если не проводить реформ и не осуществлять преобразований в сфере рынка труда, а также не изменить поведения в отношении выхода на пенсию, расходы на пенсионное обеспечение как доля от ВВП в странах ЕС-27 будут расти, в среднем, на 8,5 процентных пункта в период 2010-60 годов, исключительно по причине демографических факторов (рис. 3.6) (ЕК, 2012f). Тем не менее, когда осуществляются надлежащие реформы, сочетающие элементы более позднего выхода на пенсию и активной политики в области старения (голубой сегмент) с отдельными сокращениями коэффициентов (ставок) замещения, то есть сокращенными пособиями (темно-синий сегмент), прогнозируемое увеличение расходов составляет лишь 1,6 процентных пункта (синий сегмент). Потери в коэффициенте (ставках) замещения могут, таким образом, быть компенсированы различными предусмотренными законом или добровольными частными пенсионными системами, но не для самых неимущих слоев населения.

Рисунок 3.6. Прогнозируемые изменения доли расходов на пенсионное обеспечение от ВВП, 2010-60 гг. (в % пунктах)



Примечание: По всей оси не представлены ни реформы, ни изменения.

Источник: Европейская комиссия (2012h).

С тем чтобы отсрочить выход на пенсию, важно максимально сократить возможности досрочного выхода на пенсию и, в частности, не допускать, чтобы выход на пенсию по нетрудоспособности мог служить основанием для пожилых относительно здоровых лиц, ищущих работу, для выхода на пенсию.³¹ Некоторые страны запретили досрочный выход на пенсию или ограничили эти возможности строго установленными категориями работников, способность которых продолжать свою трудовую деятельность снизилась по причине длительного воздействия вредной для здоровья среды или трудных условий труда. Досрочный выход на пенсию успешно использовался как путь

³¹ Разница между установленным законом пенсионным возрастом (официальным возрастом выхода на пенсию) и фактическим возрастом выхода на пенсию (когда люди реально выходят на пенсию) иногда весьма значительна. В большинстве стран ЕЦА установленный законом пенсионный возраст выше, чем фактический возраст выхода на пенсию: например, в Германии разница составляет 3,1 года для мужчин (установленный законом возраст – 65 лет, а фактический возраст – 61,9 лет) и 3,6 года для женщин (65 против 61,4); в Люксембурге он составляет 7 лет для мужчин (65 против 58) и 6,4 года для женщин (65 против 58,6). Однако в некоторых странах наблюдается противоположная картина: например, в Турции законодательно установленный возраст выхода на пенсию ниже, чем фактический возраст на 3,5 года для мужчин (60 против 63,5) и на 12,4 года для женщин (58 против 70,4). Все данные заимствованы из базы данных ОЭСР.

сокращения свертывания занятости в период экономического кризиса и может по-прежнему служить обоснованной альтернативой для работников, длительное время работающих в трудных и вредных условиях, или если массовым увольнениям подвергаются многие пожилые работники в регионах с высокими уровнями безработицы. Тем не менее, в целом следует увеличить издержки, связанные с досрочным выходом на пенсию, как для работодателей, так и для наемных работников, чтобы воспрепятствовать использованию таких возможностей. В сочетании с активной политикой в области старения, включая осуществление надлежащего переоборудования рабочих мест с учетом потребностей пожилых лиц с ограниченными возможностями, это должно не только позволить закрепить пожилых людей на рабочих местах в течение всей их продуктивной трудовой жизни, но и избежать бедности людей после выхода их на пенсию и не допустить финансовой нестабильности пенсионных систем.

Этот подход соответствует также и интересам стран ЮВВЕЦА. Однако в некоторых странах ЕС, и еще в большей степени в странах ЮВВЕЦА, демографические изменения и преобразования на рынке труда принимают столь широкие масштабы, что это может подвергнуть риску не только пенсионный коэффициент замещения, но и адекватность других пособий и выплат, с точки зрения их соответствия требованиям Конвенции 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102). Таким образом, каждая страна должна осуществлять реформы своих систем социальной защиты таким образом, чтобы обеспечить требуемую сбалансированность между финансовой стабильностью и социальной и экономической адекватностью пособий и льгот. Рациональный социальный диалог – лучшее средство достижения этого.³²

При всем том, некоторые страны ЮВВЕЦА, в частности, на Кавказе и в Центральной Азии, имеют широкие группы населения, лишенные защиты. Чтобы избежать возрождения бедности в этих районах, необходимо предусмотреть минимальные гарантии в рамках некоторых компонентов системы социального обеспечения. Недавно принятая Рекомендация 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (202) предоставляет государствам-членам рекомендательные нормы по установлению и поддержанию базовых норм социального обеспечения для всех, но при этом ориентир взят на достижение спектра и размеров пособий и выплат, предусмотренных в Конвенции 102 и в других конвенциях и рекомендациях МОТ по социальному обеспечению. Эта новая рекомендация МОТ призывает государства-члены «осуществлять мониторинг прогресса в области обеспечения соблюдения минимальных уровней социальной защиты и достижения других целей национальных стратегий расширения сферы охвата социального обеспечения». Такой мониторинг должен осуществляться благодаря регулярному проведению «национальных консультаций» с участием основных заинтересованных сторон «в целях оценки достигнутого прогресса и обсуждения политических мер по горизонтальному и вертикальному расширению социального обеспечения», чтобы найти ответ на вызовы и гарантировать адекватную защиту доходов для всех нуждающихся.

3.5. Политические соображения и направления дальнейших действий

Страны ЕЦА сталкиваются со значительными проблемами, связанными с безработицей и экономической пассивностью – в большинстве стран это слишком сильно сказывается на молодежи, даже по сравнению со стареющей рабочей силой. Если их не решить, эти проблемы могут привести к серьезнейшим дефицитам на рынке труда и в национальных системах социальной защиты. Ответы на эти вызовы могут быть найдены в рамках проведения тщательно продуманной политики в сфере образования

³² См.: Sarfati and Ghellab (2012 г.).

и профессиональной подготовки, благодаря чему молодежь и другие категории работников могли бы получать востребованные профессиональные квалификации и навыки, пользоваться мерами АПРТ, содействующей инклюзивному характеру рынка труда, и политики в области социальной защиты, гарантирующей адекватные доходы для всех и дополняющей собой экономическую политику, формируемую в целях стимулирования процесса создания рабочих мест. Все эти направления политики должны формироваться в тесном сотрудничестве с социальными партнерами и проводиться с учетом соответствующих правовых и институциональных требований, чтобы добиться желаемого результата и охватить все слои населения, нуждающегося в помощи.

Содействие молодежной занятости. Странам ЕЦА, сталкивающимся с высокими уровнями молодежной безработицы, можно было бы адресовать следующие рекомендации политического характера.

- *Формирование многогранной стратегии* (как это предусматривается в резолюции Международной конференции труда 2012 года *Кризис в сфере занятости молодежи: Время действовать*), которая бы соответствовала положениям международных трудовых норм, а также строилась на принципах: i) макроэкономической политики, ориентированной на расширение занятости; ii) развития востребованных профессиональных квалификаций и навыков молодежи; iii) широкой доступности целенаправленных политических мер в сфере рынка труда в интересах молодежи, включая системы гарантий для молодежи; iv) стимулирования предпринимательства молодежи; v) содействия правам молодых людей.
- *Принятие ограниченных по срокам планов занятости молодежи*, в которых использована многогранная стратегия, разработанная совместно государственными властными структурами и социальными партнерами, обеспеченными необходимыми ресурсами, и определены поддающиеся измерению цели и результаты. Осуществление такой стратегии должно привести к тому, чтобы приоритеты молодежной занятости переводились в плоскость конкретных действий.
- *Развитие надлежащих и востребованных на рынке профессиональных квалификаций и навыков молодежи* благодаря внедрению или укреплению национальных взаимосвязанных систем ПТОП, основанных на тесном сотрудничестве национальных органов власти и учебных заведений с социальными партнерами и предприятиями.
- *Обеспечение широкого доступа молодежи к эффективной АПРТ*, которая ускорит их переход от школьного обучения к трудовой деятельности благодаря индивидуальной помощи на раннем этапе со стороны ГСЗ в отношении трудоустройства, систем производственного опыта, дополнительного обучения, дотаций на трудоустройство или проведения программ предпринимательства молодежи.

Политика, содействующая преобразованиям на рынке труда и экономически активного стареющего населения. Следующие рекомендации политического характера могут быть предложены странам ЕЦА, сталкивающимся с высокими уровнями безработицы и вызовами, связанными с демографическим старением.

- *Расширение охвата АПРТ и доступность программ экономической активизации для всех безработных, включая разочаровавшихся людей и работников, которым угрожает безработица*, тем самым расширяя их возможности трудоустройства, стимулируя спрос на рабочую силу, с особым вниманием незащищенным группам, и содействуя выравниванию спроса и предложения на рынке труда.
- *Формирование всеобъемлющих стратегий экономически активного старения*, которые бы способствовали повышению профессиональной квалификации работников или их переквалификации, обеспечивали безопасную и здоровую производственную среду, содействовали адаптации условий труда изменяющимся потребностям пожилых работников, гарантировали широкий доступ к индивидуальным видам помощи в области трудоустройства и к программам содействия занятости, а также включали меры поощрения пожилых работников к тому, чтобы они

занимались трудовой деятельностью на имеющихся рабочих местах, а работодателей, – чтобы они нанимали таких работников.

Реформирование систем социальной защиты в целях сокращения разрывов в сфере охвата этих систем, нахождения ответов на вызовы, связанные со старением населения, и обеспечения их адекватности и устойчивости. На этот счет могут быть предложены следующие рекомендации.

- *Предоставление выплат в поддержку доходов всем безработным, включая лиц, впервые занимающихся поиском работы, и тех, кто был трудоустроен непродолжительное время, с тем чтобы не допустить их скатывания в состояние бедности и увязать эти меры с их участием в проведении активационных мероприятий.* Наряду с этим можно было бы принять во внимание охват взносами по социальному обеспечению со стороны государства для тех, кто зарегистрирован в ГСЗ.
- *Координация реформ в области социальной защиты с политикой экономически активного старения, с тем чтобы поощрять работников к продолжению своей продуктивной трудовой деятельности в течение более длительного времени.* Этого можно добиться посредством трехстороннего пересмотра законодательно установленного пенсионного возраста, существенного ограничения условий досрочного выхода на пенсию и применения более жестких правил относительно выплаты пенсий по инвалидности при одновременном обеспечении того, чтобы на нуждающихся в помощи пожилых лиц распространялись стратегии экономически активного старения.
- *Нахождение нужного баланса при проведении реформ в области социальной защиты между финансовой устойчивостью системы и социальной и экономической адекватностью пособий и выплат, с тем чтобы гарантировать достаточные размеры пособий в соответствии с положениями Конвенции 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102).* Важнейшим инструментом обеспечения широкого консенсуса по параметрам таких реформ является социальный диалог в сочетании со всеобъемлющим процессом национальных консультаций.
- *Установление национальных минимальных уровней социальной защиты, особенно в странах ЕЦА, имеющих многочисленные группы незащищенного населения, с тем чтобы придать всеобщий характер охвату систем базового социального обеспечения.* В этом отношении весьма содержательным руководством является Рекомендация 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (202).



В ходе тематической дискуссии по главе 3 участники могут пожелать обсудить следующие вопросы:

1. Какие ключевые вопросы стоят на повестке дня в вашей стране в отношении стратегии/политики в области молодежной занятости? Наблюдается ли решительная политическая воля вашего правительства к тому, чтобы приступить к осуществлению такой стратегии и обратиться к МОТ за содействием в соответствии с недавно запущенным Планом действий МОТ по занятости молодежи, принятым в рамках мер реализации резолюции МКТ в июне 2012 года: *Кризис в сфере занятости молодежи: Время действовать?*
2. Прочные двуединые системы ПТОП, включая системы ученичества и наставничества и системы молодежных гарантий, считаются ключевыми инструментами содействия занятости молодежи. Могли бы вы рекомендовать принятие международной трудовой нормы, которая бы обеспечивала их широкое применение в регионе (и в глобальных масштабах)?

3. Каковы основные препятствия, встречающиеся в вашей стране, на пути расширения доступа к АПРТ, включая содействие в трудоустройстве, для безработных и разочаровавшихся лиц, в первую очередь для молодежи, а также для работников, рискующих стать безработными? Как должны формироваться такие направления политики, например, с учетом развития профессиональных навыков и квалификаций, сопряжения профессиональных навыков с требованиями рынка труда, предвосхищения потребностей рынка труда посредством механизмов прогнозирования, а также укрепления учреждений рынка труда, в частности, ГСЗ?
4. Предвидите ли вы в будущем дефицит рабочей силы в вашей стране вследствие старения населения? Дает ли правильный ответ в этом отношении всеобъемлющая стратегия активного старения, которая предусматривает расширение экономического использования труда пожилых лиц за счет сочетания непрерывного обучения с гарантиями безопасных и здоровых условий труда, широкого доступа к услугам в области трудоустройства и тщательно продуманной АПРТ, тесно сопряженной с социальной защитой? Каков наиболее важный вызов с точки зрения этой стратегии, и может ли МОТ оказать содействие по нахождению ответа на него?
5. Существует ли в вашей стране широкий консенсус относительно параметров реформы в области социальной защиты, которые бы обеспечивали сбалансированность и устойчивость финансовой системы с достаточно широким ее охватом и адекватностью размеров пособий, в том числе в отношении лиц, впервые ищущих работу, и лиц, которые были трудоустроены непродолжительное время? Насколько безотлагательна эта реформа и в какой мере продвинулась ваша страна по пути ее реализации и каких результатов удалось добиться?
6. Что касается стран, не имеющих в настоящее время всеобъемлющей системы социальной защиты, может ли быть достигнут консенсус относительно необходимости установления минимальных уровней социальной защиты, которые бы гарантировали всеобщий характер базового социального обеспечения? Какую помощь могла бы оказать МОТ в этом отношении?

4. Содействие международным трудовым нормам и последовательности политических мер в Европе и Центральной Азии

Несмотря на регулярные заверения в необходимости последовательности экономической и социальной политики, а также политики в сфере занятости глобальный финансовый и экономический кризис стал проверкой на прочность этих политических устремлений. Иногда кажется, что накапливается все больше противоречий между целями достойного труда и социальной справедливости, которые поддерживают многие страны, международные организации и учреждения, и конкретными результатами мер упорядочения налогово-бюджетной политики и проведения реформ на рынке труда в свете этих мер. Наблюдаемое в некоторых странах расхождение между целями финансовой, экономической, социальной политики и политики в сфере занятости угрожает социальной сплоченности и политической стабильности и, таким образом, Европейская социальная модель все больше оказывается под угрозой.

Возникает вопрос о том, как найти баланс между задачами экономической, социальной политики и политики в сфере занятости. Необходимо преобразовать экономический рост в достойные рабочие места и развитие социальной справедливости, чтобы достойный труд содействовал выходу из кризиса и устойчивому экономическому росту. Последовательность политических мер требует подробного рассмотрения социальной политики и политики в сфере занятости при разработке и реализации мер упорядочения в налогово-бюджетной сфере. Кроме того, при рассмотрении вопросов разработки и планирования как экономической и социальной политики, так и политики в сфере занятости необходимо учитывать социальные последствия экономических и политических мер. Поэтому в данной главе будут рассмотрены вопросы достижения последовательности политических мер с целью обеспечения экономического роста, рабочих мест и социальной справедливости.

В этом контексте одной из основных задач последовательности политических мер должно стать достижение неразрывной связи между экономическим ростом и социальной справедливостью. Таким образом, для обеспечения последовательности политических мер необходимо руководствоваться основополагающими ценностями МОТ и международными трудовыми нормами. Первый шаг на пути к достижению последовательности политических мер – обеспечение центрального места основополагающим принципам и правам в сфере труда и всеобщее признание того, что при ратификации международных трудовых норм государства берут на себя правовые обязательства по практическому применению этих норм. Второй шаг связан с рассмотрением последствий для разработки комплексных политических программ, и третий шаг – с работой по улучшению координации и отчетности.

В разделе 4.1 освещается вопрос о необходимости последовательности политических мер в рамках общепринятой нормативной базы. Существует опасность того, что реализация нынешних антикризисных мер приведет к тому, что действенная реализации ОППТ окажется вне поля зрения применения международных трудовых норм в целом или даже обратит этот процесс вспять. Международные трудовые нормы предлагают нормативные рекомендации для последовательного осуществления политических мер, благодаря которым можно двигаться в направлении выхода из кризиса.

В разделе 4.2 обсуждается необходимость последовательности международной политики в целях стимулирования достойного труда в Европе и Центральной Азии. Ключевая роль Европейского союза в этом процессе освещается сквозь призму внутренней и внешней политики ЕС. Полномерное соблюдение Программы достойного труда в рамках политических программ таких международных учреждений, как ОЭСР, МВФ и Всемирный банк имеет первостепенное значение для достижения последовательности политических мер и социально-экономического прогресса в регионе.

В разделе 4.3 обсуждается вопрос о том, что можно сделать на страновом уровне для достижения последовательности политических мер. Рассматриваются современные подходы ЕС к проблемам управления, соображения политического характера в рамках Группы двадцати, а также внушающие надежду опыт и практика отдельных стран. Для развития системы последовательных политических мер в целях содействия росту, ведущему к расширению занятости и достойному труду на страновом уровне, обсуждаются последствия, связанные с применением этих подходов, и анализируются текущие цели и накопленный опыт.

Наконец, в разделе 4.4 приводится ряд политических соображений, связанных с укреплением основанного на правах подхода к международным трудовым нормам, а также предлагаются элементы по укреплению последовательности международной, региональной и национальной политики, содействующей достойному труду. Кроме того, предлагаются вопросы для обсуждения в рамках тематического заседания по проблемам, поднятым в главе 4.

4.1. Международные трудовые нормы как руководство для достижения последовательности политических мер и устойчивого экономического роста

Международные трудовые нормы являются нормативным руководством по обеспечению последовательности политических мер, благодаря которым экономический рост может стать источником повышения качества и количества рабочих мест, улучшения условий труда, расширения профессиональных квалификаций и навыков и, что немало важно, обеспечения эффективности трехстороннего социального диалога. В частности, в Глобальном пакте МОТ о рабочих местах (ГПРМ) и в ходе периодического обсуждения ОППТ на 101-й сессии Международной конференции труда в июне 2012 года была признана важная роль, которую международные трудовые нормы играют в предотвращении ухудшения по спирали ситуации и условий на рынке труда, тем самым содействуя выходу из кризиса.

Основопологающие принципы и права в сфере труда

Действенная реализация ОППТ необходима для защиты прав работников не только во время кризисов, но и в периоды восстановления и роста экономики. В Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации 2008 года говорится о том, что «нарушение основополагающих принципов и прав в сфере труда не может применяться или использоваться иным образом в качестве признанного и законного сравнительного преимущества». В этой связи следует напомнить, что все основополагающие конвенции МОТ, за единственным исключением,³³ ратифицированы

³³ Узбекистан, Конвенция 87.

всеми странами региона ЕЦА и что ратификация и реализация в полном объеме ОППТ является одним из условий вступления в ЕС.

Однако, по всему региону ЕЦА отмечается рост проблем в сфере реализации ОППТ и международных трудовых норм, особенно в период кризиса.

В особенности это касается необходимости соблюдения основополагающих конвенций по свободе объединения и ведению коллективных переговоров (87 и 98).³⁴ Наряду с соблюдением приоритетной Конвенции о трехсторонних консультациях (144) обеспечение *свободы объединения, коллективных переговоров и трехстороннего социального диалога* содействует соблюдению верховенства права и гарантирует более справедливое распределение прав, обязательств и преимуществ.

Учитывая важность ведения социального диалога, Комитет МОТ по свободе объединения (КСО) разработал принципы, на которых должны строиться политические меры, предпринимаемые в период кризиса. Например, проведение консультаций о мерах по восстановлению экономики должно быть направлено на то, чтобы власти учитывали мнение социальных партнеров и обращались к ним за консультациями и помощью, в частности, при разработке и реализации законов и норм, затрагивающих их интересы. Если в рамках политики по стабилизации экономики правительство пришло к выводу, что уровень заработной платы не может быть установлен в ходе коллективных переговоров, соответствующее ограничение может быть наложено только в качестве исключительной меры и на период, не превышающий разумные сроки. Более того, подобные шаги должны сопровождаться применением адекватных средств, направленных на защиту уровня жизни.³⁵ КСО также отмечает, что прежде чем накладывать любые ограничения на ведение коллективных переговоров при подобных обстоятельствах, власти должны провести консультации с организациями работников и работодателей с целью получения их согласия.

Помимо этого, можно было бы рассмотреть вопрос о разработке надлежащих механизмов анализа исключительных экономических ситуаций для обеспечения того, чтобы социальный диалог и коллективные переговоры оставались неотъемлемой частью процесса адаптации (Gravel, Kohiyama and Tsotroudi, 2011, p. 211). К сожалению, реакция некоторых правительств, в частности Греции, Румынии,³⁶ Италии и Испании, на экономический кризис показала, что социальному диалогу либо отводилась второстепенная роль, либо он полностью игнорировался (МБТ, 2012с, р. 28).

Миссия высокого уровня МОТ в Грецию выразила обеспокоенность мерами, которые были рекомендованы «тройкой», в которую входят Европейский союз, ЕЦБ и МВФ (МБТ, 2011d). В ходе обсуждения оказания помощи по сокращению социальных и экономических затрат, связанных со структурными реформами, миссия высокого уровня МОТ указала на ряд вопросов в рамках своего мандата, техническая помощь по которым была бы полезной, в числе которых ведение социального диалога, коллективные переговоры, размеры заработной платы, расширение занятости, развитие МСП, социальная защита, инспекция труда, поощрение равенства и недопущение дискриминации. Миссия высокого уровня МОТ также заявила о том, что принуждение к ведению коллективных переговоров децентрализованного характера и ослабление социальных партнеров и учреждений социального диалога негативно повлияло на национальную систему трудовых отношений, которая оказалась на грани краха. В ходе ноябрьской сессии в 2012 году КСО установил факты неоднократного и повсеместного вмешательства в свободное и добровольное ведение коллективных переговоров, а также недостаточно высокого уровня ведения социального диалога. КСО подчеркнул

³⁴ 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).

³⁵ МБТ: *Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, пятое (пересмотренное) издание, п. 1024 (Женева, 2006 г.).

³⁶ Закон № 62/2011.

необходимость содействия укреплению институциональной базы для осуществления основополагающих прав и приведение системы трудовых отношений в Греции в соответствие с основополагающими правами.³⁷

Недопущение детского труда является еще одним из основополагающих прав. Искоренение детского труда зависит, помимо прочего, от реагирования на это государственной политики, от социальной защиты и от особенностей производства (МБТ, 2012j, с. 8).

В обеих ключевых конвенциях по детскому труду (138 и 182)³⁸ подчеркивается важная роль, которую играет система образования. Предоставление доступа к занятости при условии получения обязательного минимального образования остается одной из наиболее эффективных мер борьбы против детского труда, а доступ к бесплатному базовому образованию занимает центральное место в борьбе против детского труда, в том числе его худших форм.

В ответ на кризис и наметившуюся тенденцию к росту детского труда в регионе были предприняты важные политические меры, направленные на улучшение доступа к образованию и охват тех категорий детей, которые наиболее уязвимы перед худшими формами детского труда, в том числе детей из малообеспеченных семей, детей народности рома и беспризорных детей. Тем не менее, в некоторых странах правительства сообщили о том, что из-за тяжелой экономической ситуации эти программы или инициативы будут прекращены.³⁹

В рамках приверженности соблюдению ОППТ страны региона обязаны *соблюдать Конвенции о принудительном труде* (29 и 105).⁴⁰ В периоды кризиса уязвимость работников перед принудительным трудом возрастает по мере того, как рост безработицы и бедности заставляет людей идти на больший риск при поиске работы вдали от дома или за границей. Массовые увольнения также свидетельствуют о том, что многие трудовые мигранты утратили свой правовой статус в принимающей стране и, таким образом, стали более уязвимыми перед эксплуатацией.

Что касается принудительного труда, многие страны региона нуждаются в дальнейшем укреплении своей правовой и институциональной базы для эффективной борьбы против торговли людьми, в том числе за счет наказания виновных и защиты жертв. Ввиду кризиса особенно важно, чтобы правительства предпринимали адекватные меры по защите трудовых мигрантов от эксплуатации в рамках принудительного труда, вне зависимости от их правового статуса, и по обеспечению соблюдения их прав, в том числе за счет доступа к компетентным органам власти.⁴¹

Ввиду экономического спада государства-члены вынуждены стимулировать собственную приверженность принципам *недопущения дискриминации и неравенства*, в особенности в связи с выявлением новых или все более острых проявлений дискриминации.

³⁷ GB.316/INS/9/, 365-й доклад КСО.

³⁸ Конвенция 1973 года о минимальном возрасте (138) и Конвенция 1999 года о наихудших формах детского труда (182).

³⁹ Например, прямой запрос Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций (КЭПКР) о соблюдении Латвией Конвенции 182, касающийся внесенных правительством Латвии изменений, согласно которым программа подготовки помощников учителей-представителей народности рома (с целью повышения посещаемости школ учащимися рома) не будет продолжена ввиду экономического положения в стране. Комментарии и доклады КЭПКР доступны в базе NORMLEX.

⁴⁰ Конвенция 1957 года об упразднении принудительного труда (105) и Конвенция 1930 года о принудительном труде (29).

⁴¹ Например, см. прямые запросы, адресованные Франции и Италии в 2011 г. КЭПКР, привлек внимание правительств к тому, что нелегальные трудовые мигранты находятся в крайне уязвимом положении, из-за чего возрастает опасность их эксплуатации в рамках принудительного труда.

Право на равноправие и недопущение дискриминации лежат в основе защиты прав человека, и в сфере труда отводится уникальное место в борьбе с этой проблемой. Конвенции 100 и 111⁴² являются частью системы актов ООН по правам человека, и их ратификация и выполнение являются ключевым элементом поощрения и обеспечения прав человека в более широком плане.

Во многих странах региона был достигнут прогресс в развитии правовой основы, запрещающей дискриминацию и содействующей равенству в области труда и занятий. Тем не менее, неравенство в сфере оплаты труда мужчин и женщин из-за экономического кризиса скорее всего только усилится. В некоторых европейских странах по-прежнему существуют законодательные положения, которые не позволяют в полной мере реализовать принцип равенства вознаграждения мужчин и женщин за труд равной ценности (КЭПКР, 2012). Более того, меры жесткой экономии, направленные на сокращение занятости в государственном секторе, могут в большей степени затронуть женщин (Vaughan-Whitehead, 2012).

Экономический спад может сказаться и на политике и программах по борьбе с дискриминацией в отношении народности рома, оборачивая вспять прогресс, достигнутый благодаря региональным инициативам при финансовой поддержке ЕС и в ходе Десятилетия интеграции народности рома (2005-15 гг.), проводимого по инициативе Совета Европы (КЭПКР, 2012). Данные указывают на то, что из-за экономического кризиса маргинализация представителей народности рома на рынке труда усугубилась.

Также была высказана обеспокоенность воздействием кризиса на трудовых мигрантов и потомков иммигрантов, поскольку уровень занятости среди этих категорий работников снижается быстрее, чем для других групп. Например, в тех странах, где финансовый кризис серьезным образом сказался на строительной промышленности, трудовые мигранты, особенно мужчины, пострадали весьма сильно.⁴³

Другие важные международные трудовые нормы

Нормы в области занятости из числа международных трудовых норм имеют прямое отношение к смягчению негативного воздействия кризиса задолженности на рынок труда за счет создания долгосрочных и продуктивных возможностей в сфере занятости для безработных и для незащищенных категорий работников. При применении актов, касающихся занятости, государства-члены должны предпринять три основных шага для достижения полной, продуктивной и свободно избранной занятости в соответствии с положениями Конвенции 122.⁴⁴ Во-первых, государства должны заявить о политической приверженности достижению цели полной занятости. Во-вторых, для достижения этой цели необходимо создание соответствующих учреждений, включая систему предоставления услуг в сфере занятости в соответствии с положениями Конвенций 88 и 181,⁴⁵ систему профессиональной подготовки и обучения в соответствии с Конвенцией 142,⁴⁶ и механизм стимулирования процесса трудоустройства на МСП и в кооперативах в соответствии с Рекомендациями 189 и 193.⁴⁷ В-третьих, для достижения цели

⁴² Конвенция 1951 года о равном вознаграждении (100) и Конвенция 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (111).

⁴³ См. МБТ (2011e); прямой запрос КЭПКР по Конвенции № 111, адресованный Исландии в 2010 г.

⁴⁴ Конвенция 1964 года о политике в области занятости (122).

⁴⁵ Конвенция 1948 года о равном вознаграждении (88) и Конвенция 1997 года о частных агентствах занятости (181).

⁴⁶ Конвенция 1975 года о развитии людских ресурсов (142).

⁴⁷ Рекомендация 1998 года о создании рабочих мест на малых и средних предприятиях (189) и Рекомендация 2002 года о содействии развитию кооперативов (193).

полной занятости необходимо обеспечить ассигнование достаточных ресурсов и разработку и реализацию последовательных и действенных политических мер и программ. Для дальнейшего укрепления «взаимной связи между целями в области занятости и другими экономическими и социальными целями» в Приложении к Рекомендации 122,⁴⁸ дополняющей Конвенцию 122, говорится о том, что «меры, имеющие целью стабилизацию занятости, могут включать фискальные мероприятия в отношении ставок налогов и расходов на капиталовложения».

Несмотря на то что для смягчения последствий кризиса в 2008-09 годах некоторые страны региона с успехом полагались на акты, касающиеся занятости, меры упорядочения положения в налогово-бюджетной сфере заставили некоторые страны сократить расходы на меры активной политики на рынке труда (см. главу 3). Как уже обсуждалось в главе 1, существует потребность в согласованности между экономической политикой и другими направлениями политики, направленными на достижение устойчивых результатов в сфере занятости. Поэтому очень важно, чтобы страны региона предприняли необходимые меры в целях обеспечения последовательности применения норм в области занятости в соответствии с положениями Конвенции 122.

Нормы МОТ по социальной защите, особенно те из них, которые предусмотрены в Конвенции 102 и в Рекомендации 202,⁴⁹ закладывают прочный фундамент обеспечению социальной защиты, в частности, в условиях роста в регионе уровня безработицы и риска бедности, вызванного сокращениями выплаты социальных пособий, в том числе пенсий.

Обеспечение гарантированных доходов и защиту работников можно также поддерживать путем последовательного применения актов, касающихся *охраны заработной платы (Конвенция 95)*, *минимальной заработной платы (Конвенция 26)*⁵⁰ и *конвенций, посвященных защите рабочего времени, в том числе продолжительности рабочего времени, еженедельного отдыха и ежегодного отпуска*.

В некоторых странах региона отмечается нарастание задолженности по выплате заработной платы, ситуация с которой ухудшилась из-за нынешнего экономического кризиса. В Украине, например, несмотря на ряд законодательных мер и укрепление служб инспекции труда, проблема задолженности по заработной плате не решена ни на частных, ни на контролируемых государством предприятиях, особенно в промышленности.⁵¹

Более того, озабоченность вызывают пагубные последствия мер жесткой экономии, предпринятые в некоторых европейских странах в целях *поддержания уровня заработной платы* (такие как сокращение в Греции минимальной заработной платы для молодежи, см. главу 3, раздел 3.2). Например, в Румынии заработная плата работников государственного сектора была законодательно сокращена на 25% в соответствии с крупным соглашением, заключенным с МВФ и Всемирным банком. В зависимости от масштабов и жесткости мер сокращение заработной платы в период кризиса может подорвать саму цель и суть принципов поддержания уровня заработной платы (Конвенция 95).⁵²

⁴⁸ Конвенции 1964 года о политике в области занятости (122).

⁴⁹ Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102) и Рекомендация 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (202).

⁵⁰ Конвенция 1949 года об охране заработной платы (95) и Конвенция 1928 года о процедуре установления минимальной заработной платы (26).

⁵¹ См., например, CEACR observations to Ukraine on Convention No. 95, 2010, 2011 и 2012 гг. См. также заключения по итогам обсуждения применения Украиной Конвенции 95, принятые Комитетом по применению норм в ходе 99-й сессии Международной конференции труда (июнь 2010 г.).

⁵² См., например, CEACR observation to Romania on Convention No. 95, 2012 г.

Попытки европейских государств повысить конкурентоспособность за счет повышения «гибкости» трудового законодательства привели к целому ряду проблем, связанных с *продолжительностью рабочего времени*. Например, в случае Испании нормы, установленные общим трудовым законодательством, не соответствуют по ряду важных позиций ограничениям и условиям, приведенным в конвенциях МОТ о рабочем времени и отдыхе (в частности, в Конвенциях 1, 30 и 106),⁵³ в особенности в отношении ежедневного и еженедельного ограничения часов работы, усреднения часов работы в неделю, сверхурочной работы и оплаты за нее, а также предоставления выходного каждые семь дней.⁵⁴

Международные трудовые нормы занимают важное место в предоставлении руководящих принципов, необходимых для достижения последовательности экономической и социальной политики. Несмотря на хорошие показатели региона ЕЦА в плане ратификации норм, применение международных трудовых норм во время кризиса, очевидно, не было последовательным. В некоторых случаях принимаемые правительствами меры по упорядочению налогово-бюджетной сферы приводили к росту обеспокоенности относительно их влияния на международные трудовые нормы. Последовательный, инклюзивный и социально справедливый подход к преодолению кризиса требует не только ратификации международных трудовых норм, но и их действенного и последовательного применения. Если политики, вынужденные прибегать к мерам бюджетной консолидации, как это происходит в настоящее время, будут игнорировать основополагающие принципы и права в сфере труда и эффективную реализацию международных трудовых норм, ратифицированных правительством, то принимаемые ими решения, скорее всего, будут носить предвзятый характер и нанесут ущерб процессу экономического восстановления, достойному труду и социальной сплоченности.

Экономическая польза от применения международных трудовых норм: перспективы процесса восстановления экономики, ориентированного на создание рабочих мест

Международные трудовые нормы дают нормативные руководящие принципы для проведения последовательной политики, а применение основополагающих принципов и прав в сфере труда потенциально может создать условия для выхода из кризиса и устойчивого экономического роста, содействующих созданию рабочих мест.⁵⁵

Эффективное применение международных трудовых норм может улучшить взаимосвязь между производительностью труда и размером заработной платы, что может оказать позитивное воздействие на совокупный спрос, экономический рост и создание рабочих мест (см. главу 2). За счет поощрения коллективных переговоров на центральном и отраслевом уровнях эффективное применение международных трудовых норм может укрепить правоспособность работников в ходе переговоров по вопросам о заработной плате и других условиях труда. Более высокий уровень заработной платы означает более высокий уровень частного потребления и спроса на товары. Положительное воздействие высокого уровня заработной платы на частное потребление перевешивает его потенциальное негативное воздействие на решения фирм о приеме на работу. В этом отношении, *полномерное применение международных трудовых норм может стимулировать* рост за счет повышения совокупного спроса, который, в свою очередь,

⁵³ Конвенция 1919 года о рабочем времени в промышленности (1), Конвенция 1930 года о рабочем времени в торговле и в учреждениях (30) и Конвенция 1957 года о еженедельном отдыхе в торговле и учреждениях (106).

⁵⁴ См., например, CEACR observations to Spain on Convention Nos. 1, 30 and 106, 2009 г.

⁵⁵ МБТ: *Record of proceedings* No. 19, Доклад Комитета Конференции по применению норм, Международная конференция труда, 101-я сессия, июнь 2012 г., Женева.

в частности, ведет к расширению возможностей в сфере занятости. Действенное применение ОППТ может привести к уменьшению давления на государственный бюджет. За счет стимулирования роста и занятости ОППТ могут облегчить нагрузку на систему социальной защиты и уменьшить потребность в мерах государственного стимулирования (МБТ, 2012b).

Как уже указывалось в главе 3, нормы социальной защиты являются одним из важных инструментов содействия росту, ведущему к расширению занятости. Социальные пособия, уровень которых соответствует нормам МОТ, представляют собой надежную основу процесса развития в рамках антикризисной стратегии. В условиях порочного круга истощающихся ресурсов, растущей задолженности, сокращения государственных расходов и нарастающей волны социального недовольства социальное обеспечение может выступать в роли автоматического стабилизатора, сокращающего негативные последствия для населения и поддерживающего совокупный спрос.

Кроме того, *международные трудовые нормы являются важным инструментом развития профессиональных квалификаций и навыков и стимулирования инноваций*, которые необходимы для устойчивого процесса восстановления экономики, ведущего к расширению занятости (см. главы 1 и 3). В 2000 году ОЭСР опубликовала обзор эмпирических исследований, посвященных всем четырем категориям основополагающих принципов и прав в сфере труда в 75 развитых и развивающихся странах. Основные выводы свидетельствуют, что в странах, где четко соблюдаются основные трудовые нормы, рост экономической эффективности может осуществляться за счет повышения уровня профессиональных квалификаций и навыков и создания условий, ведущих к росту производительности и инновациям (ОЭСР, 2000). Кроме того, в исследовании, проведенном Heyes and Rainbird (2011), также указано на наличие положительной взаимосвязи между присутствием профсоюзов на производстве и уровнем профподготовки работников. Эти данные показывают на то, что последовательное применение основных трудовых норм может повышать экономическую эффективность и содействовать устойчивому восстановлению экономики.

Применение международных трудовых норм, *особенно тех, которые касаются свободы объединения и ведения коллективных переговоров, содействует созданию такой обстановки на предприятиях, которая обеспечивает мотивацию работников, стабильность занятости и производительность предприятия*. В своей работе Fakhfakh, Perotin and Robinson (2011) анализировали взаимосвязи между производственными показателями предприятия и уровнем представленности интересов работников в Соединенном Королевстве и во Франции. Они установили, что производственные показатели предприятий оказываются выше при широкой представительности профсоюзов. Аналогично этому, Lehndorff and Haipeter (2011) отметили наличие позитивной взаимосвязи между коллективными переговорами, стабильностью рабочих мест и способностью предприятий осуществлять меры внутренних преобразований. Так, системы ведения коллективных переговоров могут служить эффективным инструментом согласования гибких режимов рабочего времени при одновременном повышении как производительности, так и стабильности занятости (Lee and McCann, 2011; см. также главу 2). Эти данные демонстрируют важность укрепления учреждений коллективных переговоров в регионе, особенно в условиях экономического кризиса.

Эффективное применение международных трудовых норм может содействовать укреплению обществ и экономик в период кризиса, поскольку их применение может приводить к сокращению растущего неравенства в области оплаты труда, а также к снижению риска социальных волнений. В частности, в процессе сокращения неравенства в области оплаты труда важную роль могут играть централизованные механизмы регулирования заработной платы, а также практика расширения коллективных договоров. Traxler and Brandl (2011) указывают, что централизованная организация коллективных переговоров приводит к положительному эффекту в плане сокращения неравенства доходов. Предполагаемый отрицательный эффект переговоров по вопросам заработной платы на занятость, как представляется, незначителен.

Дания, Финляндия, Нидерланды, Норвегия и Швеция являются примерами стран с широкой сферой охвата коллективными переговорами, низким уровнем неравенства доходов и высоким уровнем занятости. Ведение коллективных переговоров также ведет к уменьшению гендерного неравенства за счет сокращения разрыва между ставками заработной платы мужчин и женщин (Hayter and Weinberg, 2011).

И наоборот, децентрализация коллективных переговоров, сужение сферы охвата и низкий уровень членства в профсоюзах ведут к усилению неравенства доходов и влияют на уменьшение доли заработной платы в общем объеме доходов. Например, в Соединенном Королевстве система ведения переговоров одним работодателем и значительное сокращение членства в профсоюзах привели к росту неравенства в оплате труда (Hayter and Weinberg, 2011). В Швеции наметившаяся в 1983 году тенденция работодателей к отходу от централизованной формы ведения коллективных переговоров сопровождалась увеличением разницы в размерах заработной платы как в отдельных отраслях, так и на межотраслевом уровне.⁵⁶

Равномерное распределение благ, связанных с ростом производительности, важно с точки зрения обеспечения не только равенства, но и дальнейшего роста. Эмпирические исследования четко указывают на то, что основные трудовые нормы влияют на взаимосвязи между оплатой труда и производительностью (см. ОЭСР, 1996; ОЭСР, 2000; МБТ, 2010d; и МБТ, 2011f), а в недавних публикациях МВФ (Kumhof and Ranci re, 2011) и МБТ (Torres, 2010; МБТ, 2011f) подчеркивается их значение с точки зрения содействия восстановлению занятости и производства.

Данный анализ показывает, что ратификация и действенное применение международных трудовых норм не является самоцелью, а скрывает перспективы восстановления экономики и повышения качества и количества рабочих мест. В то же время, непоследовательное применение международных трудовых норм или ослабление учреждений, в особенности коллективных переговоров, может повлиять на рост неравенства доходов и на социальные конфликты и никоим образом не содействует улучшению экономических показателей (Traxler and Brandl, 2011).

4.2. *Согласованность мер международной политики*

МБТ сотрудничает с широким спектром международных и региональных организаций и учреждений, содействующих согласованности мер политики с целью достижения широкого консенсуса относительно важности международных трудовых норм, достойного труда и социальной справедливости.

В соответствии со своим Уставом МОТ должна рассматривать «любую национальную и международную политику и меры, в особенности экономического и финансового характера» и оценивать, до какой степени они содействуют, а не мешают достижению основной цели «социальной справедливости».⁵⁷ Данный мандат был усилен принятием Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, 2008 год.

Обзор политических мер, принятых за последние несколько лет некоторыми странами региона и международными учреждениями, дает представление об уровне поддержки, оказываемой достойному труду и социальной справедливости, а также о согласованности политики на региональном и международном уровнях.

⁵⁶ Hibbs, 1990, цит. по Hayter and Weinberg, 2011 г.

⁵⁷ Устав МОТ, Приложение, Декларация о целях и задачах Международной организации труда (Филадельфийская декларация), 1944 г.

Согласованность политических мер в Европейском союзе

Растет обеспокоенность в связи с тем, что во время экономического кризиса эффективность Европейской социальной модели оказалась под серьезной угрозой. Благодаря тесным контактам с учреждениями ЕС МОТ может стать особо важным его партнером в обсуждении стратегической политики, необходимой для поддержания Европейской социальной модели и придания ей устойчивости в XXI-м столетии. Недавно одобренная Европейская социальная модель также может оказать влияние на схожие процессы в других регионах. За несколько лет учреждения ЕС реализовали широкий спектр конкретных инициатив в сфере внутренней и внешней политики, которые внесли значительный вклад в реализацию Программы достойного труда.

В договорах ЕС прослеживается близость по духу с основополагающими ценностями МОТ, и указывается на обязательный характер согласованности мер политики. Уже в 1951 году в договоре о создании Европейского сообщества угля и стали был сделан призыв к реальной солидарности. С 1960-х годов цели, изложенные в Европейской социальной хартии, во многом совпадали с международными трудовыми нормами. Позднее в тексте Лиссабонского договора подчеркивались такие важные ценности, как справедливость и солидарность, и делался призыв к «высококонкурентной социально ориентированной рыночной экономике, нацеленной на обеспечение полной занятости и социального прогресса». ⁵⁸ Более того, при разработке и реализации политических программ ЕС должен принимать во внимание требования последовательности политики в контексте содействия занятости, социальной защите, борьбе против социальной изоляции, образованию и профессиональной подготовке, мерам по борьбе против дискриминации и требованиям по защите окружающей среды. ⁵⁹

Как уже упоминалось в разделе 4.1, *ратификация конвенций об основополагающих принципах и правах в сфере труда является необходимым условием для вступления в ЕС. Кроме того, 27 государствам-членам ЕС было предложено ратифицировать и применять все актуальные конвенции МОТ.* Страны европейского региона ратифицировали наибольшее число конвенций МОТ и, несмотря на возможные значительные расхождения между национальным и трудовым законодательством и практикой, последние в значительной степени ориентированы на принципы, изложенные в международных трудовых нормах.

Более того, в ЕС было принято значительное число *инициатив в области внешней политики и мер по содействию достойному труду* как на многостороннем, так и на двустороннем уровнях. К примеру, в Информационном сообщении ЕС о социальной защите в развитии сотрудничества в ЕС подчеркивается важное значение национальных норм минимальной социальной защиты. В Стратегических рамках ЕС в области прав человека и демократии также говорится о необходимости включения в соглашения ЕС о свободной торговле основных трудовых норм МОТ.

С точки зрения конкретных *политических мер реагирования на кризис в области занятости и социальной политики* в ЕС были приняты инициативы, тесно связанные с реализацией Программы достойного труда и Глобального пакта о рабочих местах, с обеспечением жизнеспособности предприятий, с призывом МОТ к действиям в сфере занятости молодежи и с национальными минимальными уровнями социальной защиты. Например, в рамках обновленной стратегии ⁶⁰ ЕС в области корпоративной социальной

⁵⁸ Поправка к Договору о Европейском союзе и к Договору, учреждающему Европейское сообщество, 13 декабря 2007 г., ст. 3.

⁵⁹ Договор о функционировании Европейского союза, 2010 г., статьи 9, 10 и 11.

⁶⁰ Информационное сообщение COM(2011) 681 final on a renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility, 25 октября.

ответственности все европейские МНК призваны до 2014 года взять на себя обязательства по соблюдению Декларация МНК (см. также главу 1, раздел 1.4). Более того, в стратегии ЕС «Европа 2020»⁶¹ сформулированы задачи, связанные с расширением занятости, наращиванием усилий в области инноваций, образованием, сокращением уровня бедности и защиты климата, с указанием таких конкретных целей, как выведение 20 млн европейцев из состояния бедности. Для стимулирования занятости ЕК предложила пакет мер в сфере занятости,⁶² основанный на парадигме роста, ориентированной на рост числа рабочих мест, в рамках которой создание рабочих мест рассматривается в качестве приоритета, а продуктивная занятость – в качестве источника роста. Для достижения этих задач в рамках пакета мер в сфере занятости подчеркивается необходимость целевых политических программ в ключевых отраслях, в частности в зеленой экономике, в сфере здравоохранения и социального обслуживания и в цифровой экономике. В качестве последующей меры реагирования на продолжающийся экономический и социальный кризис Европейский совет принял Пакт роста и занятости,⁶³ призывающий государства-члены:

- уделять особое внимание тем мерам упорядочения налогово-бюджетной сферы, которые содействуют росту;
- восстановить нормальное кредитование в экономике;
- поощрять рост и конкурентоспособность, в частности, за счет преодоления хронических дисбалансов и углубления структурных реформ с целью раскрытия внутреннего потенциала для роста;
- решать проблему безработицы и преодолевать социальные последствия кризиса за счет национальных планов занятости;
- проводить модернизацию системы государственного управления.

Финансирование инициатив в затронутых кризисом странах включает мобилизацию средств в размере 120 млрд евро (примерный эквивалент 1% от валового национального дохода ЕС) в рамках Пакта роста и занятости 2012 года за счет увеличения с 2013 года кредитного потенциала Европейского инвестиционного банка и перераспределения уже имеющихся в ЕС средств на цели структурных преобразований и социальной защиты.

Однако озабоченность по-прежнему вызывает тот факт, что вместо того, чтобы определять и восстанавливать налоговое пространство, необходимое для достижения целей ЕС в социальной сфере и в сфере занятости, *антикризисные политические меры ориентированы на быстрое и решительное упорядочение бюджета*, несмотря на перспективы весьма вялого роста, дополнительных потерь в плане занятости и растущей бедности. Представляется, что это противоречит социальным ценностям ЕС, его договорным обязательствам по проведению согласованной политики и его приверженности действительному применению международных трудовых норм.

Меры фискальной консолидации принимались таким образом, что их применение с трудом согласовывалось с требованиями последовательности социальной политики и политики в области занятости, изложенными в статье 9 Договора о функционировании ЕС. В регулярных обзорах «тройки», касающихся выделения срочной финансовой помощи, предлагается предпринять дополнительные меры по сокращению дефицита бюджета наряду с проведением крупных структурных реформ, в надежде на то, что менее строгое регулирование товарных рынков и рынков труда приведет к росту

⁶¹ Информационное сообщение COM(2010) 2020 final: “Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth”, 25-26 марта.

⁶² Информационное сообщение COM(2012) 173 final: Towards a job-rich growth”, 18 апреля.

⁶³ European Council (EUCO 76/12), Conclusions, Брюссель, 28-29 июня 2012 г., приложение.

конкурентоспособности и будет стимулировать рост занятости и производства.⁶⁴ В рамках обычной системы управления ЕС внедрение таких инструментов, как «шести-частное» законодательство по экономическому управлению⁶⁵ и бюджетный пакт⁶⁶ ведет к повышению требований в плане налогово-бюджетной дисциплины, за счет ужесточения контроля за всеми странами ЕС, за их соотношением долга к ВВП и дефицитом бюджета. При этом возникает вопрос о том, будет ли ограничено бюджетное пространство для проведения социальной политики и политики в сфере занятости вследствие сосредоточения внимания на фискальной консолидации, в рамках которой, например, не предусматривается определенных четко установленных исключений для производственных инвестиций в реальную экономику в целях восстановления и стимулирования занятости, производства и устойчивого экономического роста.

То, каким образом реализуются некоторые антикризисные политические программы, по-видимому, противоречит принципам свободы объединения, ведения коллективных переговоров и трехсторонних консультаций, которые изложены в международных трудовых нормах и поощряются ЕС как во внутренней, так и во внешней политике. Совет ЕС по занятости, социальной политике, здравоохранению и делам потребителей (EPSCO) подчеркнул, что субъекты, занимающиеся социальными вопросами и проблемами занятости, в частности, социальные партнеры, должны более активно вовлекаться в процесс управления ЕС и разработки политических программ и страновых рекомендаций.⁶⁷ Обеспокоенность Европейского парламента отражает точку зрения о том, что в затронутых кризисом странах деятельность «тройки» и условия, навязываемые правительствам, бросают прямой вызов в связи с ведением социального диалога, который защищен международными трудовыми нормами и договорами ЕС. Таким образом, в ряде резолюций Европейского парламента содержались призывы привлечь МОТ к рассмотрению политики и деятельности «тройки».⁶⁸

Эта обеспокоенность и призывы к действиям свидетельствуют, что даже несмотря на ряд политических программ роста, содействующего расширению занятости, актов и инициатив на уровне ЕС, которые в значительной степени отражают нормы, стратегии и политические программы МОТ, эти инструменты необходимо применять более согласованно и последовательно, с тем чтобы:

- продвигать в качестве основных стимулов для создания рабочих мест содействие переходу к макроэкономике, стимулирующей расширение занятости, и поощрение инвестиций в реальную экономику, в частности в МСП;
- содействовать принятию такой политики в сфере оплаты труда, в которой учитывается фактор производительности труда и которая ведет к формированию благоприятных для потребления условий;
- способствовать созданию условий, благоприятствующих занятости посредством эффективных политических мер на рынке труда;

⁶⁴ GB.316/WP/SDG/1.

⁶⁵ Директива Совета 2011/85/EU от 8 ноября 2011 г. о требованиях для бюджетных планов государств-членов.

⁶⁶ Договор о стабильности, координации и методах управления Экономического и валютного союза, подписанный 25 странами-членами ЕС 2 марта 2012 г.

⁶⁷ Заключение EPSCO за октябрь 2010 г.; социальные партнеры в ЕС также выразили обеспокоенность результатами методов социального и экономического управления ЕС, и в рамках совместной программы работы на 2012-14 гг. было объявлено о том, что этот вопрос будет обсуждаться совместно.

⁶⁸ Резолюция Европейского парламента от 6 июля 2011 г. о финансовом, экономическом и социальном кризисе: Рекомендации, касающиеся необходимых мер и инициатив (2010/2242 (INI)); Резолюция Европейского парламента от 15 февраля 2012 г. о вкладе в Ежегодный обзор роста; Европейский парламента, К реальному экономическому и валютному союзу (2012/2151 (INI)).

- признать независимость социальных партнеров в процессе ведения коллективных переговоров и в полной мере осознать важность действенного и полноценного применения международных трудовых норм, в особенности ОППТ.

Согласованность политических мер, осуществляемых международными учреждениями, занимающимися проблемами глобальной политики в сфере экономики, финансов и занятости

На протяжении последних лет МОТ тесно сотрудничает с международными учреждениями, оказывающими значительное влияние на глобальные экономические и финансовые политические программы.

В мае 2011 года МОТ подписала с ОЭСР новый Меморандум о взаимопонимании, направленный на *наращивание интенсивности работы по существующим направлениям сотрудничества между МОТ и ОЭСР по широкому спектру вопросов, касающихся сферы труда, в том числе проблем занятости, социальной защиты, зеленых рабочих мест и многонациональных корпораций*. Наглядный пример требуемой согласованности мер политики приводится в Руководящих принципах ОЭСР для многонациональных корпораций, в которых содержатся рекомендации, отражающие соответствующие положения Декларации МНК и призывающие МНК внести свой вклад в реализацию ОППТ.

Часть *Доклада о мировом развитии 2013 года: Рабочие места* может стать основой для приведения деятельности Всемирного банка в соответствие с положениями Программы достойного труда. В докладе говорится о том, что *Всемирный банк признает «рабочие места» в качестве центрального инструмента в рамках подхода, направленного на достижение равенства и интеграции* (Всемирный банк, 2012). В докладе неоднократно говорится о необходимости «выдвижения рабочих мест на авансцену» при обсуждении вопросов макроэкономики, продуктивных преобразований и развития.

В ходе сотрудничества МОТ с МВФ в сфере непосредственного реагирования на кризис упор был сделан на политические меры, направленные на повышение потенциала экономики по созданию качественных рабочих мест. Кульминацией стало проведение совместной конференции МОТ-МВФ на тему «Вызовы, связанные с ростом, занятостью и социальным сплочением», которая прошла в Осло в сентябре 2010 года.⁶⁹ В ходе конференции была согласована необходимость наращивания интенсивности сотрудничества между обеими организациями по трем направлениям: применение национальных минимальных уровней социальной защиты; рост, ведущий к созданию рабочих мест; эффективный социальный диалог в качестве инструмента преодоления глобального экономического кризиса и обеспечения полноценного учета социальных последствий кризиса.

В рамках последующей работы после конференции в Осло МВФ и МОТ запустили проект по сотрудничеству в трех странах, в том числе в Болгарии (две другие страны – Доминиканская Республика и Замбия), где в июле 2012 года прошла конференция с участием болгарских трехсторонних партнеров, МКП и представителей ЕК. В ходе конференции у социальных партнеров была возможность углубить диалог с правительством Болгарии и с ведущими международными учреждениями, занимающимися экономическими и социальными вопросами. Кроме того, одной из задач конференции стало улучшение взаимопонимания между сотрудниками МБТ и МВФ.

Несмотря на интенсивность диалога и последующей работы, сегодняшний опыт свидетельствует о сложности проведения значительных совместных проектов между

⁶⁹ <http://www.osloconference2010.org/>.

МОТ и МВФ. Безусловно, это результат изменения контекста. В период после сентября 2010 года отмечалось обострение кризиса задолженности по суверенным долгам, что привело к смене экономических приоритетов для многих правительств и международных организаций, на которые возложена основная ответственность в сфере макроэкономики. Это означает, что МВФ стал более осторожен в оценках национального бюджетного пространства, необходимого для финансирования государственных инвестиций в систему минимальных уровней социальной защиты и мероприятий по расширению занятости.

В отличие от мероприятий, проведенных в трех вышеупомянутых государствах, в странах, оказавшихся в центре экономического кризиса в Европе, прямого сотрудничества между МОТ и МВФ не проводилось. Тем не менее, подобное сотрудничество было бы желательным для того, чтобы страны, реализующие программы экономического регулирования, могли вернуться на более устойчивый путь макроэкономической политики, содействующей расширению занятости.

С учетом цели прочного восстановления экономики на основе надежного, устойчивого и сбалансированного роста встречи стран Группы двадцати открывают широкие возможности для координации глобальной антикризисной политики, в том числе в регионе, поскольку шесть стран Европы и ЕС являются членами Группы двадцати. В 2009 году в Питтсбургском заявлении лидеры Группы двадцати обязались поставить вопрос о качественных рабочих местах в центр программ по восстановлению экономики и реализовывать такие «планы восстановления, которые содействуют достойному труду, помогают сохранить занятость и уделяют первостепенное внимание росту числа рабочих мест». Лидеры также приветствовали Глобальный пакт о рабочих местах и взяли на себя обязательство «принять ключевые элементы его общих принципов продвижения социальных аспектов глобализации».

В качестве последующих мер по итогам саммита в Питтсбурге и с учетом итогов консультаций с ОЭСР МОТ подготовила стратегию Группы двадцати в области профессионального обучения. Построенная на концептуальной основе политики МОТ Стратегия Группы двадцати в области профессионального обучения предлагает возможности по привязке развития профессиональных квалификаций и навыков с возможностями в сфере занятости, производством и социальной интеграцией (МБТ, 2010d). На основе этой глобальной стратегии ОЭСР и МОТ подготовили политическую записку для совещания министров труда и занятости Группы двадцати, прошедшего в Париже в сентябре 2011 года, в которой они подробно изложили меры по преодолению кризиса в сфере занятости молодежи.

С другой стороны, уже во время саммита в Торонто в июне 2010 года Группа двадцати резко изменила курс, перейдя от координации мер стимулирования к координации мер бюджетной консолидации. В то время надежды возлагались на то, что зарождающийся процесс восстановления частного сектора будет достаточно энергичным и сможет перевесить сокращение экономики, вызванное одновременным принятием мер по сокращению бюджетного дефицита. Однако, это не соответствовало действительности, в частности, в наиболее пострадавших странах еврозоны.

Выход из политического тупика был предложен во время саммита Группы двадцати в Лос-Кабосе в июне 2012 года. В его плане действий по вопросам экономического роста и занятости, принятом по этому случаю, была достигнута договоренность о том, что в случае дальнейшего серьезного ухудшения экономической ситуации Аргентина, Австралия, Бразилия, Канада, Китай, Германия, Южная Корея, Российская Федерация и США будут «готовы взять на себя координацию и реализацию дополнительных мер, направленных на поддержание спроса, с учетом национальных условий и обязательств». В совместном докладе, представленном на саммите, МОТ, ОЭСР, МВФ и Всемирный банк приводили аргументы в пользу того, что «при рассмотрении дальнейших действий, направленных на ускорение темпов восстановления уровня занятости, страны Группы двадцати могут пожелать сосредоточиться на конкретных аспектах спроса и предложения на рынке труда» (МБТ, 2012j, с. 16).

Схожее понимание сути *политических мер, необходимых для выхода из кризиса, было достигнуто между руководителями ОЭСР, МВФ, Всемирной торговой организации (ВТО), Всемирного банка и МОТ* в ходе встречи в Берлине в октябре 2012 года с канцлером Германии Ангелой Меркель, которая ежегодно приглашает руководителей этих пяти организаций, начиная с саммита Группы восьми в 2007 году. Как и в ходе встречи с президентом Франции Франсуа Олландом, которая состоялась незадолго до этого, во время встречи в Берлине было проведено обсуждение ситуации в Европе. В совместном заявлении канцлера Меркель, МОТ, ОЭСР, ВТО, МВФ и Всемирного банка вновь подчеркивалось, что макроэкономические политические программы должны быть неразрывно связаны с усилиями, направленными на расширение занятости. В заявлении также говорилось о Программе достойного труда и ГПРМ, и подчеркивалась необходимость придания высокого политического приоритета вопросам занятости молодежи.

Согласованность мер политики в рамках расширенной системы ООН

Значительно продвинулись усилия системы ООН по содействию согласованности мер политики, в частности, благодаря формулированию новых целей в области развития на период после 2015 года и благодаря Рамочной программе ООН по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ).

С точки зрения последовательности рекомендаций ООН по политическим вопросам, следует отметить, что *ЮНДАФ является основным инструментом разработки программ в участвующих странах*, число которых достигает 100, причем 17 из них находятся в регионе ЕЦА. В руководстве, подготовленном Группой ООН по вопросам развития для ЮНДАФ, охватывается весь спектр инструментов разработки программ – от трудовых норм до привлечения социальных партнеров. Подавляющее большинство программ ЮНДАФ (97%) включают как минимум следующие три компонента: основополагающие принципы и права в сфере труда, занятость, социальная защита и стратегии ведения социального диалога.

В ходе процесса подготовки и обсуждения *новой программы развития ООН на период после 2015 года*, который сейчас проходит как внутри системы ООН, так и за ее пределами, растет признание того факта, что достойный труд играет и должен играть важную и четко сформулированную роль в экономическом, социальном и экологическом ключе развития. Например, в итоговом документе, принятом на Конференции ООН по устойчивому развитию в 2012 году (Рио+20), содержится призыв к проведению глобальных инициатив в области занятости молодежи и социальной защиты. В документе неоднократно затрагивается тема полной и продуктивной занятости и достойного труда. Комплексный подход, основанный на обеспечении достойного труда, также играет важную роль при рассмотрении экологических аспектов, где социально справедливый процесс перехода к зеленой экономике требует проведения социального диалога, социальной защиты и АПРТ, в том числе для тех, кто занят в отраслях промышленности, переживающих спад и являющихся источником загрязнения (см. главу 1) (ООН, 2012b). Поскольку достойный труд не был включен в Цели развития тысячелетия,⁷⁰ в ходе 316-й сессии (ноябрь 2012 г.) Административный совет МБТ принял решение о «разработке и реализации включения в программу глобального развития на период после 2015 года цели достижения полной и продуктивной занятости и достойного труда» (МБТ, 2012m).

⁷⁰ Только одна подцель «Обеспечить полную и продуктивную занятость и достойную работу всем, включая женщин и молодежь» и ряд связанных с ней показателей были позднее добавлены в 2006 г. к ЦРТ-1 – «Ликвидация крайней нищеты и голода».

Однако в свете всего вышеизложенного понятно, что требуется гораздо более высокий уровень международной и региональной согласованности политики, чем тот уровень, который был достигнут за последние годы.

4.3. Последовательность политики на страновом уровне

Принятие в 2008-09 годах пакетов антикризисных мер стимулирования, в большей степени содействующих расширению занятости, во многом стало результатом успешной национальной координации и проведения консультаций между правительствами, разработчиками политики в области занятости и в налогово-бюджетной сфере и социальными партнерами. Для достижения согласованности между финансовыми и экономическими задачами, с одной стороны, и социальными целями и целями в области занятости, с другой стороны, важно то, каким образом эти партнеры проводят совместную работу на страновом уровне.

Глобальные и региональные инициативы и последовательность политики на страновом уровне

Нормативные акты, недавно разработанные в рамках Группы двадцати и ЕС, могут предложить ценные альтернативы обеспечения последовательности политических мер на страновом уровне.

Концепция прочного, устойчивого и сбалансированного глобального роста Группы двадцати предлагает основанную на применении показателей процедуру раннего оповещения и раннего реагирования на кризис. В рамках так называемого Процесса взаимной оценки (ПВО) устанавливаются *показатели уровня национального развития по пяти областям: государственный долг, дефицит бюджета, частные накопления, частные долги и внешнеторговый платежный баланс*. Считается, что использование этих основных показателей поможет правительствам правильно оценить внешний и внутренний дисбаланс, потенциально угрожающий процессу роста.

Таким образом, механизм ПВО предлагает на страновом уровне различные варианты предвосхищения кризиса благодаря использованию показателей, отражающих бюджетные и макроэкономические изменения. Тем не менее, выбранные показатели не отражают проблем, связанных с высокой безработицей, пробелами с точки зрения условий труда, социальной защитой, перераспределением доходов, оплатой труда и материальным благосостоянием, отсутствием социального диалога, накоплениями и инвестициями. Поэтому на сегодняшний день эти показатели не являются в достаточной степени комплексными, чтобы предоставить четкое руководство к действиям, необходимым для согласования макроэкономической и социальной политики и политики в сфере занятости и, тем самым, вернуть экономику в русло устойчивого развития.

Реформированная система управления ЕС также включает в себя некоторые инструменты, которые могут быть использованы для повышения согласованности политики. В ходе так называемого Европейского семестра предполагается проведение поэтапного процесса гармонизации экономической политики в рамках однолетнего цикла, включая проведение ежегодного обзора роста, принятие новых налогово-бюджетных и макроэкономических политических программ, национальных программ реформирования и рекомендаций в области политики и бюджетного планирования. В сферу охвата входят также вопросы макроэкономического, налогово-бюджетного и структурного характера, и в том числе политика в сфере занятости.

Количественные показатели, позволяющие прогнозировать и отслеживать динамику развития и обеспечивать раннее оповещение, также играют важную роль в этом

процессе. Для мониторинга возможных макроэкономических дисбалансов, которые могут нанести ущерб процессу роста, было создано демонстрационное «табло», в основном содержащее данные по налогово-бюджетному и экономическому развитию. Из десяти используемых показателей только один отражает резкий рост безработицы. В сфере бюджетной консолидации показателем неприемлемо высокого риска увеличения долга и усиления финансовой деформации служит 3-процентный дефицит бюджета и/или соотношение долга, превышающее 60% от ВВП. В сфере структурных реформ применяется пять основных целевых показателей ЕС, которые характеризуют развитие в таких областях, как занятость, исследования и разработки, защита климата, образование и сокращение масштабов бедности. Например, увеличение к 2020 году уровня занятости среди работников в возрасте от 20 до 64 лет до 75% представляет собой цель ЕС в области занятости.

Тем не менее, в то время как реализация социальной политики и политики в сфере занятости по большей части зависит от доброй воли правительств, несоблюдение требований в области макроэкономики и бюджетной координации влечет за собой наложение санкций. Реализуемый на страновом уровне однолетний цикл координации может служить основой для надежной и заслуживающей доверие последовательности планирования, прогнозирования и оценки. Однако, для перехода к реальному национальному процессу экономического и социального управления в целях достижения достойного труда потребуются ряд других элементов.

Национальная практика обеспечения согласованности политических мер

На страновом уровне несколько вызывающих интерес примеров иллюстрируют то, как согласованность мер политики может осуществляться на практике.

Реакция Швеции на национальный банковский и экономический кризис в начале 1990-х годов может дать пищу для размышления относительно последовательности мер реагирования на текущий кризис (МБТ, 2012с). Помимо тщательно разработанной программы по спасению банковского сектора Швеции, *шведский подход в сфере налогово-бюджетной политики был ориентирован на более долгосрочную стратегию консолидации бюджета*, позволяющую даже увеличить соответствующий дефицит бюджета во время кризиса. Данная стратегия позволила избежать частичного свертывания национальной системы социального обеспечения и сохранить адекватное налогово-бюджетное пространство для реализации основных программ занятости и АПРТ. Более того, социальный диалог сыграл ключевую роль в реализации стратегии по восстановлению экономики Швеции, а созданные учреждения централизованного ведения коллективных переговоров по вопросам оплаты труда позволили увеличивать заработную плату при сохранении конкурентоспособности обрабатывающей промышленности на мировом уровне. В результате этого удалось избежать усугубления негативного воздействия кризиса на условия жизни и внутренний спрос.

Внимания заслуживает и другой более свежий пример: *содействующая расширению занятости реакция Германии на кризис и показатели Германии в сфере занятости, которые являются результатом не только краткосрочных программ в сфере занятости, но и институциональной базы социально ориентированной рыночной экономики*, включающей отлаженные автоматические стабилизаторы, в частности, социальный диалог и социальную защиту (МБТ, 2011g). Благодаря созданному механизму во время кризиса были внедрены временные режимы сокращенного рабочего времени с тем, чтобы определить продолжительность рабочего времени в соответствии с коллективными соглашениями на уровне предприятия или с индивидуальными коллективными договорами. Масштабные программы, связанные с рынком труда, а также социальная защита – при поддержке работников и работодателей – тоже выполняли функцию важного автоматического стабилизатора в экономике. Предприятия были

весьма заинтересованы в том, чтобы удерживать своих работников на протяжении всего кризиса, поскольку они не хотели потерять квалифицированные и опытные кадры, ожидая скорое восстановление объемов экспорта. Тесное сотрудничество между государством, работодателями и работниками, от национального уровня до уровня предприятий – также является основой для широкого распространения двойной системы ученичества, которая содействует повышению квалификации рабочей силы и сокращению безработицы, в первую очередь среди молодежи. Подход, основанный на достижении консенсуса, легче применять в условиях, когда в основе действий политиков и социальных партнеров лежат заслуживающие доверия статистические данные и результаты обзоров бизнеса и экономики, предоставляемые многочисленными и, как правило, независимыми исследовательскими институтами.

Безусловно, такие модели и политические программы не могут быть во всей своей совокупности тиражированы в других странах, поскольку они разрабатываются с учетом конкретной структуры действующих в этих странах учреждений и с учетом особенностей стран. Для других стран первым шагом на пути создания социальных учреждений и структур в области рынка труда, а также повышения согласованности политики может стать принятие долгосрочных национальных стратегий в социально-экономической сфере. Например, в рамках российской Концепции долгосрочного социально-экономического развития до 2020 года предусмотрен механизм формулирования социально-экономических целей, определения последующих действий правительства, в том числе в целях регионального и отраслевого развития, а также планирования направления инвестиций на цели образования, науки, здравоохранения и социальной политики. Схожим образом в Плане стратегического развития Республики Казахстан до 2020 года сформулировано пять ключевых приоритетов национального развития, в том числе диверсификация экономики и повышение качества социальных услуг. В различных планах и дорожных картах правительство Казахстана приводит подробное описание целей развития, включая определение приоритетных отраслей для промышленного развития и развития предпринимательства. В обеих этих странах при содействии МОТ были сформулированы долгосрочные стратегии в области занятости, которые призваны поддерживать новейшие стратегии национального развития.

В Болгарии после экономического и социального кризиса 1996-97 годов была создана *система раннего предупреждения (СРП), призванная повысить согласованность мер политики, восстановить доверие населения переходному правительству и содействовать предотвращению кризисов в будущем*. Попытки повысить уровень согласованности мер национальной политики основывались на беспрецедентно комплексном подходе в рамках созданной системы мониторинга. В основу этой системы было положено около 300 показателей, отражающих ситуацию в таких сферах, как инфляция, банковская система, развитие рынка труда, эффективность системы социальной защиты и экономического развития.⁷¹ На базе этих показателей осуществлялась подготовка ежемесячных отчетов о ходе развития, которые направлялись 300 адресатам в правительстве, в частном секторе, научных кругах, неправительственных организациях (НПО) и в сообществе доноров. В своей оценке Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН)⁷² отметила высокий уровень осведомленности различных партнеров об этих аналитических публикациях. Более того, СРП внесла свой вклад в наращивание усилий по активизации безработных лиц за счет АПРТ.

Тем не менее, когда в стране начался период быстрого экономического роста, необходимость в СРП отпала, она утратила свою актуальность и была окончательно упразднена в 2007 году. В результате, когда в 2009 году ВВП Болгарии сократился на 5,5%, страна оказалась к этому не готовой, как и остальные страны региона. Непрерывное применение СРП могло бы поддержать более устойчивый макроэкономический

⁷¹ UNDP Project BUL/99/021: Bulgaria Early Warning Report, май 2000 г.

⁷² UNDP Country Evaluation: Assessment of Development Results, Болгария, 2003 г.

рост. С целью улучшения координации между министерствами и социальными партнерами, а также для стимулирования, например, процесса обсуждения налогово-бюджетного пространства в целях обеспечения экономического развития, содействующего расширению занятости, в результате сканирования в рамках ГПРМ Болгарии было предложено повторно создать механизм, учитывающий достигнутые результаты в сфере занятости в качестве показателя достижений (МБТ, 2011h). Совместная инициатива МВФ-МОТ также предоставляет возможности для ведения социального диалога, в том числе обсуждение министрами труда и финансов и социальными партнерами проблем достойного труда, налогово-бюджетной консолидации и экономического роста.

Элементы моделей достижения согласованности мер национальной политики

В свете вышесказанного можно указать на несколько ключевых компонентов последовательности политики на национальном уровне.

Вышеприведенные примеры показывают, что подходы к экономическому управлению, сосредоточенные на финансовой и макроэкономической политике, постепенно становятся все более популярными. Однако при недостаточно комплексном охвате различных областей политики координация политических программ не приведет к их согласованности. Подходы, в основе которых лежит налогово-бюджетная консолидация и меры жесткой экономии, не учитывают аспектов занятости и социальных проблем. *Для одновременного обеспечения экономического прогресса и социальной справедливости координация мер политики должна быть направлена на обслуживание реальной экономики и людей, а также соответствовать международным обязательствам, взятым на себя при ратификации международных трудовых норм.* Таким образом, необходимы такие модели экономического и социального управления, которые бы способствовали снижению темпов мер жесткой экономии и вели к накоплению средств и выделению ассигнований на политические программы в социальной сфере и в сфере занятости, а также в реальную экономику. Поэтому в центре внимания новых механизмов координации мер согласованности политики должны быть социальные цели и цели в сфере занятости.

Для мониторинга процесса изменений и прогнозирования рисков и возможных дисбалансов необходимо наличие надежных инструментов, данных и показателей. Надежные и подробные статистические данные, полученные с помощью таких инструментов, как экономическое и бизнес-прогнозирование, информационные системы рынка труда, данные по социальному обеспечению – как это делается в МБТ – создают основу для систем широкомасштабного мониторинга. Важную роль в непрерывном мониторинге и в своевременном прогнозировании играют ежемесячные данные и прогнозы будущего развития, основанные на анализе тенденций. Качественные и количественные показатели должны служить основой более тщательного анализа и прогнозов макроэкономического развития и ситуации в национальной налогово-бюджетной сфере. Однако, чтобы гарантировать согласованность мер политики необходимо добиться прогресса в разработке показателей достойного труда и социальной справедливости. *Любой подход к управлению должен, таким образом, включать показатели, касающиеся занятости, безработицы, наличия пробелов в плане условий труда, перераспределения доходов и оплаты труда, отсутствия социального диалога, а также показатели основных изменений с точки зрения накоплений и инвестиций.* Показатели МОТ по достойному труду могут быть полезны в следующих областях: возможности в сфере занятости; адекватные размеры заработков и продуктивный труд; приемлемая продолжительность рабочего времени; проблема совмещения профессиональной, семейной и личной жизни; стабильность и гарантия занятости; равные возможности и обращение в сфере труда и занятий; безопасные условия труда; социальное обеспечение; социальный диалог; представительство работодателей и работников (МБТ, 2012n).

Помимо данных и показателей *широкое участие социальных партнеров играет важную роль в обеспечении инклюзивности процесса, направленного на равное распределение обязательств, выгод, рисков и возможностей между всеми странами, что тем самым содействует повышению уровня социальной справедливости.* Для определения пороговых уровней оповещения о рисках необходимо согласие широкого круга партнеров. Например, при рассмотрении соотношения между долгом и ВВП можно по отдельности рассматривать «непродуктивную» задолженность и продуктивные инвестиции в рабочие места и реальную экономику. Более того, как только прозвучали предупредительные сигналы в таких областях, как занятость, социальное обеспечение, регулирование заработной платы, распределение доходов, макроэкономическое или бюджетное развитие, для выработки нужных рекомендаций в области политики необходимо проводить консультации с министерствами финансов и труда, а также с социальными партнерами.

Российская инициатива в рамках Группы двадцати, касающаяся проведения первой в истории встречи министров труда и финансов стран Группы двадцати, может служить полезным ориентиром для национальных правительств. При разработке политики в области занятости, экономической и налогово-бюджетной политики только справедливое представительство ведущих партнеров в сфере экономического и социального управления может гарантировать согласованность и последовательность мер политики в области роста и развития, направленной на расширение занятости, и не допустить перекоса в сторону отдельных сфер политики, таких как бюджетная консолидация, вызванная мерами жесткой экономии.

Чтобы не терять актуальности для процесса принятия решений, *надежная СРП и продуманные рекомендации должны сопровождаться определенными обязательствами в отношении конкретных действий.* Кроме того, важно чтобы элемент принуждения не отличался большим различием между разными областями применения политики. Например, если цели сокращения дефицита сочетаются с решительными связывающими обязательствами в отношении действий, а занятость и социальные цели – нет, то возникает риск того, что бюджетная консолидация будет доминировать над всеми другими вопросами, а занятость и социальная справедливость отойдут на второй план.

Наконец, многие из вышеперечисленных подходов находятся либо на начальной стадии формирования, либо их использование прекратилось после непродолжительного периода или они были запущены в срочном порядке в связи с началом кризиса. Поэтому в заключение необходимо отметить, что *согласованность политики требует преемственности принимаемых мер* для обеспечения наиболее рационального использования системы мониторинга и раннего предупреждения и для формирования приверженности среди партнеров.

4.4. Политические соображения и последующие действия

В этой главе проиллюстрирована потребность в основанном на правах подходе к международной, региональной и национальной политике, содействующей одновременно укреплению экономики, восстановлению рынка труда и социальному прогрессу, чтобы таким образом сопрячь между собой различные направления политики. Во время кризиса применение международных трудовых норм было непоследовательным, а в некоторых случаях имели место прямые нарушения ОППТ, в особенности права на свободу объединения и на ведение коллективных переговоров. Координация международной и региональной политики была направлена на реализацию стратегий устойчивого роста, ведущего к расширению занятости. Необходимо восстановить Европейскую социальную модель, чтобы избежать массового социального кризиса и негативной политической реакции. Политические решения, узко сориентированные на

проведение экономической политики, а также необходимость бюджетной консолидации, соблюдения ОППТ и ведения социального диалога только усугубили бедность и ухудшили условия на рынке труда. Эти изменения являются тормозом на пути устойчивого экономического роста. Более того, они привели к потере доверия к политикам. В этой главе было продемонстрировано, что международные трудовые нормы, особенно ОППТ, могут служить движущей силой социального и экономического развития и в итоге содействовать устойчивому экономическому росту.

В целях повышения в регионе ЕЦА уровня согласованности социальной и экономической политики в соответствии с принципами международных трудовых норм и за счет применения подходов на международном, региональном и страновом уровнях трехсторонние партнеры могут рассмотреть следующие рекомендации политического характера:

Всем странам ЕЦА необходимо обеспечить соответствие своих законов и политических программ ОППТ, в частности за счет:

- принятия необходимых мер для обеспечения *гарантии свободы объединения и ведения коллективных переговоров* и проведения консультаций между правительствами и социальными партнерами в качестве неотъемлемой части любых политических мер по выходу из кризиса;
- *эффективной борьбы против принудительного труда и торговли людьми* за счет укрепления правовой и институциональной базы в целях их профилактики, наказания виновных и защиты нынешних и потенциальных жертв, в частности трудовых мигрантов;
- *борьбы против детского труда посредством целенаправленных политических мер*, охватывающих наиболее уязвимые группы детей, например, детей из неимущих семей, детей народности рома и беспризорных детей, а также благодаря расширению доступа к образованию;
- *недопущения дискриминации и содействия равенству*, в том числе за счет разработки таких мер бюджетной консолидации, которые защищают уязвимые группы населения от слишком тяжелого бремени, лежащего на них.

Для получения дополнительной экономической и социальной выгоды от основанного на правах подхода **следует ратифицировать и применять другие важные международные трудовые нормы**, в том числе:

- *содействовать полной, продуктивной и свободно избранной занятости с учетом взаимосвязей между задачами в сфере занятости и другими экономическими и социальными задачами*, в соответствии с положениями Конвенции 122 и соответствующими нормами МОТ в сфере занятости;
- *обеспечивать социальную защиту для всех*, согласно Конвенции 102 и Рекомендации 202;
- *обеспечить гарантии доходов работников и стимулировать потребление и спрос* за счет применения международных трудовых норм, касающихся защиты оплаты труда, механизмов регулирования заработной платы и защиты продолжительности рабочего времени;
- *бороться с незадекларированным трудом* благодаря применению конвенций, касающихся вопросов регулирования труда и инспекции труда.

Для того чтобы международная, региональная и национальная политика соответствовала принципам достойного труда и принципам, лежащим в основе международных трудовых норм, и связанным с их ратификацией обязательствам, **международные и региональные организации и учреждения** могут рассмотреть возможность:

- *систематического учета вопросов достойного труда и ОППТ при разработке политических мер в тех областях, которые затрагивают сферу труда*;

- *сопряжения целей бюджетной консолидации и поддержания инклюзивного роста, содействующего расширению занятости, за счет применения нового подхода, ориентированного на создание рабочих мест*, в рамках которого занятость рассматривается как источник роста, а цели в сфере занятости ставятся в один ряд с экономическими целями;
- *наращивания и расширения сотрудничества на страновом уровне в сфере экономической и социальной политики, а также политики в сфере занятости между всеми странами, особенно пострадавшими от кризиса, за счет таких инструментов, как стратегия Группы двадцати в области профессионального обучения и ГПРМ МОТ;*
- *полноценного признания важной роли, которую достойный труд играет в экономическом, социальном и экологическом развитии* за счет придания ему статуса отдельной цели в рамках программы развития ООН на период после 2015 года.

С целью гармонизации региональной и национальной политики с международными трудовыми нормами и принципами достойного труда **учреждения и страны ЕС** могут рассмотреть возможность проведения мер:

- содействия согласованности между задачами в сфере занятости и социальной политики с экономическими целями в рамках механизмов управления ЕС с учетом основополагающих ценностей ЕС и МОТ. Особое место занимает необходимость реального социального диалога на уровне ЕС и на уровне национальных программ проведения реформ и программ экономического регулирования, таких, например, как в Греции, Португалии и Ирландии;
- в рамках Европейского семестра: предоставления *основных руководящих ориентиров по политическим программам в экономической сфере и в сфере занятости, основанным на принципах достойного труда*, и обязательному присоединению к ним. Реформы, проводимые на рынке труда, в рамках программ экономического регулирования должны основываться на полномерном соблюдении норм МОТ, в особенности ОППТ и социального диалога.

Эти принципы также касаются **стран региона, не являющихся членами ЕС**.

Все страны региона ЕЦА могли бы также рассмотреть следующие меры в качестве важного элемента *последовательности национальной политики*, направленной на рост, повышение числа и качества рабочих мест и выход из кризиса:

- *создание механизмов и стратегий по координации экономических и социальных программ и программ в сфере занятости, а также помещению целей в области развития и социальной политики в центр таких инициатив* с целью достижения устойчивости роста, ориентированного на создание рабочих мест;
- *применение механизмов мониторинга, прогнозирования и раннего предупреждения* за счет создания информационных систем рынка труда и выбора основных национальных показателей для выявления экономических рисков, трудностей и неравенства на рынке труда, а также проблем в плане применения ОППТ и ведения социального диалога. Целью этих мероприятий является предупреждение правительств о возникновении дисбалансов между целями в сфере макроэкономики, занятости или социальной политики.

МОТ имеет достаточный потенциал для наращивания помощи, предоставляемой странам, переживающим реформы и кризис, на чем сделали акцент в своем заявлении от 15 ноября 2012 года должностные лица Административного совета. По предложению национальных трехсторонних участников МОТ может, в частности, осуществлять следующую деятельность:

- проводить связанный с политическими программами сравнительный анализ и обзор различных политических мер, направленных на преодоление вызовов в сфере экономики, занятости и труда, с которыми сталкиваются страны региона;

- привносить свой экспертный опыт в процесс национального обсуждения политики финансирования социальной защиты, в том числе проводить актуарный анализ долгосрочного воздействия реформ, проводимых для достижения краткосрочных целей бюджетной консолидации;
- предоставлять научно обоснованный сравнительный анализ краткосрочных и среднесрочных политических программ и других мер с целью преодоления острого кризиса в сфере занятости молодежи, с учетом аспектов рынка труда, связанных как со спросом, так и с предложением, в частности системы ученичества, двойной системы профессионального обучения и предпринимательской деятельности;
- оказывать поддержку социальным партнерам в формировании и обсуждении национальной политики по вопросам регулирования и проведения реформ, в том числе по вопросам роли социального диалога в процессе разработки сбалансированных мер реагирования в области экономической и социальной политики;
- предлагать свой практический и экспертный опыт для вовлечения всех социальных партнеров, участников реальной экономики, в процесс обсуждения политики с целью проведения расширенных консультаций и содействия их участию в разработке национальных программ по восстановлению экономики и проведению реформ.

Эти меры, кроме того, имеют отношение к достижению согласованности мер политики на международном уровне и могут привести к укреплению сотрудничества МОТ с региональными учреждениями и международными организациями.



Во ходе тематической дискуссии по главе 4 участники могут пожелать обсудить следующие вопросы:

1. Исходя из опыта, что вы можете сказать о роли, которую основополагающие принципы и права, а также другие международные трудовые нормы играют в формировании политики в вашей стране, и каким образом эту роль можно усилить для достижения сбалансированной макроэкономической политики, содействующей росту, сопровождающемуся увеличением числа и качества рабочих мест? Какая роль при этом должна отводиться социальному диалогу?
2. В каких областях вы видите основные пробелы с точки зрения непосредственного применения международных трудовых норм в вашей стране? Каким образом МОТ могла бы оказать вашей стране помощь в укреплении последовательности и согласованности мер политики за счет применения основополагающих принципов и прав в сфере труда, а также других международных трудовых норм?
3. Учреждения ЕС инициировали ряд стратегий, инициатив и политических программ, содействующих занятости и достижению социальных целей. В то же время меры упорядочения налогово-бюджетной сферы в пострадавших от кризиса странах не были направлены на преодоление вызовов в сфере занятости и социальной политики и, таким образом, оказали в основном негативное воздействие на систему трудовых отношений, занятость, в том числе среди молодежи, а также на оплату труда и социальную защиту. Каким образом могут быть пересмотрены национальные и принятые на уровне ЕС политические программы в экономической и финансовой сфере, с тем чтобы можно было оценить, насколько они содействуют или препятствуют устойчивому экономическому росту и социальной справедливости? Нуждаются ли министерства труда и социальные партнеры в расширении их полномочий при принятии подобных политических решений? Какая роль при

этом может быть отведена МОТ? Какой вы видите поддержку со стороны МОТ, в частности, ее участие в реализации конкретных решений «тройки»?

4. Согласованность политических мер во имя обеспечения достойного труда является предметом координации и сотрудничества между международными организациями и региональными учреждениями, в особенности МВФ, ОЭСР, Всемирным банком, МОТ и ЕС. Каким образом на уровне международной координации можно согласовать цели бюджетной консолидации с непрерывным выделением инвестиций в поддержку занятости и социальной политики? Каким образом МОТ и МВФ могут использовать импульс, зародившийся на конференции в Осло в 2010 году, и преобразовать его в более широкое и интенсивное сотрудничество, особенно в странах, которые проводят крайне неоднозначные реформы на рынке труда? Помогло ли вашей стране проведение политических консультаций с этими организациями и учреждениями придать целям занятости и социального развития приоритетный характер в рамках национальной экономической политики?
5. В целях реализации своевременных, профилактических и действенных мер политического реагирования в данном докладе предлагается создание национальных систем раннего предупреждения, использующих ряд ключевых показателей, которые позволяют прогнозировать и выявлять экономические риски, дисбалансы в бюджетной сфере, высокий уровень безработицы и неполной занятости, неравенство, а также несоблюдение основополагающих принципов и прав в сфере труда и социального диалога. Существуют ли подобные механизмы в вашей стране? Если нет, считаете ли вы их полезными, и обратились ли бы вы за помощью в этом отношении к МОТ?

Часть II

5. Обзор деятельности МОТ в Европе и Центральной Азии с 2009 по 2012 годы

В Части II настоящего доклада рассматриваются основные элементы деятельности МОТ в регионе Европы и Центральной Азии после Восьмого ЕРС, состоявшегося в феврале 2009 года в Лиссабоне.

В подразделе 5.1 кратко описана полевая структура и акты в распоряжении МОТ, используемые Организацией в целях содействия своим трехсторонним участникам по решению проблем, стоящих перед регионом. Затем в подразделе 5.2 представлен обзор деятельности МОТ в период с 2009 по 2012 годы,⁷³ в первую очередь, но не ограничиваясь 29 странами, охваченными группами по достойному труду/страновыми бюро в Москве и Будапеште и страновым бюро в Анкаре. Деятельность МОТ, ее достижения и извлеченные уроки излагаются по каждому из 19 результатов, предусмотренных Основами стратегической политики МОТ (ОСП) на 2010-15 годы.

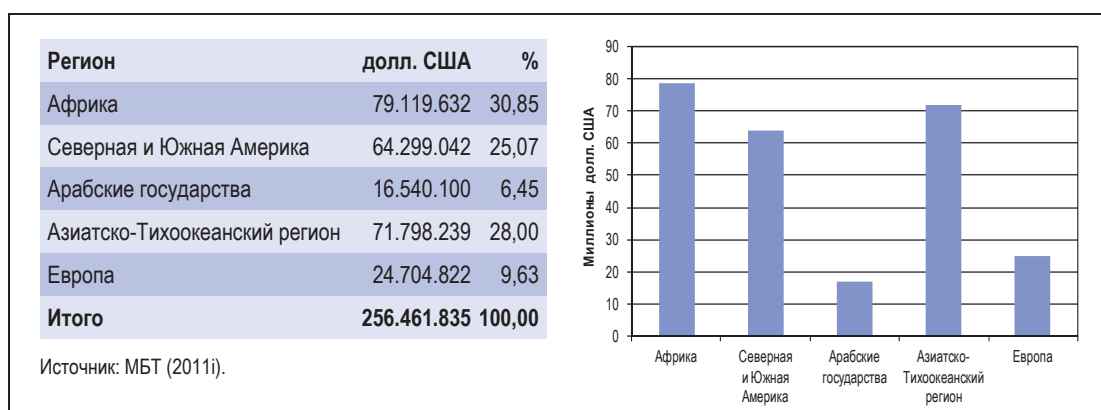
5.1. Присутствие МОТ в Европе и Центральной Азии

Содействие со стороны МОТ трехсторонним участникам в 51 стране региона осуществляется в рамках ее полевой структуры бюро и национальных координаторов под руководством Регионального бюро. Расположенное в штаб-квартире МОТ в Женеве Региональное бюро несет также непосредственную ответственность за поддержание взаимосвязей со всеми странами региона, не охваченными ее полевыми бюро.⁷⁴ На рисунке 1 приводится информация в разбивке по регионам о распределении ресурсов регулярного бюджета МОТ в 2012-13 годах.

⁷³ Информация, касающаяся ратификации конвенций МОТ и рекомендаций, охватывает период с 2009 по август 2012 гг.

⁷⁴ Австрия, Кипр, Дания, Финляндия, Греция, Исландия, Ирландия, Израиль, Мальта, Норвегия, Швеция, Швейцария и Соединенное Королевство.

Рисунок 5.1. Распределение ресурсов регулярного бюджета (РБ) по регионам, 2012-13 гг.



Страновые бюро в западноевропейских странах

МОТ располагает страновыми бюро в ряде западноевропейских стран. Эти бюро в целом выполняют четыре стратегические функции, изложенные ниже с примерами соответствующих направлений деятельности:

- i) *Коммуникации/зримость*: например, зримость МОТ во Франции подкрепляется набором ежегодных показателей по дискриминации на рабочих местах («Baromètre sur les perceptions des discriminations au travail»), которые накапливаются в партнерстве с *защитником прав*. Другим примером служит итальянский веб-портал по достойному труду, созданный и регулярно обновляемый бюро в Риме, который в настоящее время стал эталоном в отношении информации, касающейся МОТ и сферы труда, для средств массовой информации, журналистов и гражданского общества Италии.
- ii) *Представительство/партнерства*: благодаря усилиям бюро в Лиссабоне в Португалии возросло осознание остроты проблем торговли людьми в целях трудовой эксплуатации, принудительного труда и гендерной дискриминации в рамках новых партнерств, в том числе с Португальской обсерваторией по торговле людьми и Португальским комитетом за гендерное равенство.
- iii) *Мобилизация ресурсов*: одним из приоритетов бюро в Брюсселе является укрепление партнерств с Европейским союзом как донором МОТ. Через бюро в Мадриде сотрудничество с частным сектором продолжалось в рамках государственно-частных партнерств (ГЧП), например, совместная программа с испанской многонациональной компанией Inditex с упором на совместных действиях с работодателями и профсоюзами в целях содействия корпоративной социальной ответственности, испанскими компаниями, осуществляющими свою деятельность в третьих странах.
- iv) *Консультативные услуги по политическим вопросам*: бюро в Брюсселе прилагало усилия к тому, чтобы обеспечить отражение основополагающих трудовых норм и принципов достойного труда во многих актах и сообщениях ЕС, в том числе как в соглашениях о свободной торговле, так и многосторонних актах, таких как Всеобщая система преференций (ВСП) и ВСП плюс. Бюро в Берлине способствовало углублению осознания в Германии проблем торговли людьми в целях трудовой эксплуатации, принудительного труда и гендерной дискриминации.

Кроме того, страновые бюро в странах Западной Европы выполняют важную роль в обеспечении присутствия на сессиях Международной конференции труда и на других совещаниях МОТ политических руководителей высокого ранга, например, президента Саркози на сессии МКТ 2009 года, канцлера Германии Меркель на сессии МКТ 2011 года и президента Наполитана на сессии МКТ 2012 года.

Принимающие правительства в таких странах Западной Европы, как Венгрия и Турция субсидируют арендную плату и/или откомандировывают в распоряжение местных бюро государственных служащих.

Группы по достойному труду/страновые бюро в Москве и Будапеште

Техническое содействие и консультативные услуги, оказываемые двумя группами по достойному труду/страновыми бюро (ГДТ/СБ) и охватывающие как политические, так и практические вопросы, осуществляются в партнерстве с трехсторонними участниками посредством проектов по техническому сотрудничеству в рамках страновых программ достойного труда (СПДТ) или других соглашений о сотрудничестве. СПДТ играют определяющую роль в деле оказания эффективных услуг; они основаны на целях, принимающих форму ограниченного числа приоритетов и результатов страновых программ. СПДТ проводятся в жизнь трехсторонними участниками и отражают их приоритеты.

ГДТ/СБ в Будапеште отвечает за 18 стран ЦВЕ,⁷⁵ а ГДТ/СБ в Москве охватывает десять стран Восточной Европы и Центральной Азии.⁷⁶ Оба этих бюро располагают шестью национальными координаторами, которые отчитываются перед ними, которые, помимо прочего, содействуют оказанию технической помощи и являются частью страновых групп ООН, которые позволяют МОТ играть свою роль в рамках процесса реформ ООН.

Также как и страновые бюро в Западной Европе, ГДТ/СБ в Москве и Будапеште занимаются, помимо прочего, коммуникационной деятельностью, оказывают консультативные услуги политического характера и осуществляют мобилизацию ресурсов. Однако их основной приоритет заключается в оказании непосредственного содействия трехсторонним участникам в соответствии с СПДТ и Основами стратегической политики на 2010-15 годы.

Страновое бюро в Анкаре

Функции бюро в Анкаре включают функции ГДТ/СБ и страновых бюро в странах ЕС и они заключаются в: i) представлении интересов МОТ; ii) содействии политике/программам МОТ и международным трудовым нормам; iii) разработке, осуществлении и мониторинге программ и проектов в области технического сотрудничества; iv) руководстве стипендиальными программами; v) сборе и анализе информации.

⁷⁵ Албания, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Чешская Республика, Эстония, Венгрия, Литва, Бывшая югославская Республика Македония, Республика Молдова, Черногория, Польша, Румыния, Сербия, Словения и Украина. ГДТ/СБ в Будапеште несет также ответственность за координацию деятельности МОТ в Косово (по определению резолюции 1244 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций).

⁷⁶ Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Казахстан, Киргизстан, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан.

5.2. Деятельность и достижения в регионе

В данной главе освещаются основные достижения, а также вызовы и уроки, извлеченные в ходе оказания технического содействия и консультативных услуг в регионе. При этом, главным образом, описывается деятельность МОТ в странах, подпадающих под сферу ответственности ГДТ/СБ в Москве, в Будапеште и странового бюро в Анкаре. Несмотря на то что большинство программ и проектов МОТ осуществляются в этих 29 странах, некоторые виды технического содействия и консультативных услуг оказываются также и в других странах региона, как, например, консультативные услуги, предоставляемые ГДТ/СБ в Будапеште, Греции по вопросам социального обеспечения, и деятельность, связанная с Декларацией МНК. В данную главу включена также конкретная региональная информация относительно учебной деятельности Туринского центра, осуществляемой в рамках региональной программы для Европы.

Услуги МОТ охватывают 19 результатов, которые формируют собой стройную структуру результатов, предусмотренных Основами стратегической политики МОТ на 2010-15 годы. Региональное бюро для Европы и Центральной Азии и его полевые службы ориентируют свою деятельность на эти 19 результатов в целях обеспечения последовательности и согласованности систем и процессов составления программ и отчетности.⁷⁷ Точный отчет относительно результативности деятельности в регионе с учетом критериев оценки 19 результатов можно найти в докладах о выполнении программы МОТ в двухлетний период (в частности, за 2008-09 и 2010-11 гг.).

⁷⁷ В настоящем докладе достижения МОТ определены как прогресс, достигнутый в рамках 19 результатов в итоге деятельности МОТ в той или иной стране, субрегионе или регионе в целом.

Результат 1. Больше число женщин и мужчин получают доступ к продуктивной занятости и достойному труду и к возможностям получения доходов

ЕЦА – это один из регионов, который наиболее пострадал в результате кризиса. После 2008 года мрачная экономическая ситуация привела к новому витку свертывания рабочих мест и дальнейшему росту безработицы, особенно среди молодежи.¹ Темпы роста безработицы были особенно высокими в странах ЕС и Юго-Восточной Европы. Рынки труда в странах региона также пострадали от ряда других тенденций, включая снижение доли участия работников на рынке труда, расширения неформальной занятости и рост временной занятости и занятости на условиях неполного рабочего времени.

Достижения МОТ

- Национальные местные программы занятости подготовлены для 11 стран.
- Политические инициативы и реформы, направленные на содействие формализации неформальной деятельности, внедрены в пяти странах.
- Учреждения микрофинансирования укреплены в четырех странах.
- Создание информационно-аналитических систем по вопросам рынка труда в двух странах.
- Пилотный проект по АПРТ и достойной занятости для женщин проведен в Турции.
- В Боснии и Герцеговине разработана стратегия в области занятости на 2010-14 годы.
- В Болгарии проведен страновой скан Глобального пакта о рабочих местах (2010 г.).

Деятельность МОТ

- В Туринском центре осуществлена подготовка 400 участников по политике содействия занятости.
- В 2011 году МОТ и Российская Федерация провели конференцию «Стратегия развития рынка труда и занятости в условиях инновационной экономики в России».
- Трехсторонняя дальнейшая деятельность по реализации Глобального пакта о рабочих местах включала анализ мер реагирования на последствия кризиса в Турции (2010 г.), субрегиональную конференцию в Сплите (2011 г.) и международную конференцию в Софии (2012 г.).

¹ Деятельность по содействию занятости молодежи рассматривается в разделе, посвященном Результату 2.

Содействие со стороны МОТ и результаты

Систематическое совершенствование политики в сфере занятости предусматривает ряд мер, включая ситуационный анализ и разработку, принятие, реализацию и оценку стратегии. МОТ оказывала широкую поддержку по *разработке национальных и местных программ в сфере занятости* в Центральной Азии, на Кавказе и в Юго-Восточной Европе. В **Армении, Азербайджане, Боснии и Герцеговине, Казахстане, Косово,⁷⁸ Киргизстане, Республике Молдова, Черногории, Российской Федерации, Сербии и Таджикистане** консультативные услуги политического характера, а также техническая финансовая поддержка оказывались в целях проведения фонового политического анализа, наращивания потенциальных возможностей трехсторонних участников и стимулирования трехсторонних консультаций по установлению приоритетов в области занятости. Содействие со стороны МОТ позволило создать *и укрепить информационно-аналитические системы по вопросам рынка труда* в **Албании и Сербии**. В **Турции**, где доля женщин в составе рабочей силы значительно ниже (28,8% в 2011 г.), чем мужчин (71,7% в 2011 г.), в 2009 году успешно был завершен пилотный проект по АПРТ в целях содействия гендерному равенству за счет предоставления женщинам достойных рабочих мест.

⁷⁸ По определению, принятому в Резолюции 1244 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций.

При поддержке МОТ органы государственной власти в ряде стран сформировали *учреждения микрофинансирования* в целях стимулирования процесса создания рабочих мест и оказания услуг работающим беднякам благодаря местным финансовым учреждениям. Концепция микрофинансирования была внедрена и экспериментально апробирована в **Сербии**. Проект по микрофинансированию в целях обеспечения достойного труда в **Таджикистане** и **Киргизстане** ориентирован на то, чтобы выявить проблемы в сфере труда, с которыми сталкиваются клиенты учреждений микрофинансирования, и осуществить специальные, ориентированные на внутренние потребности инновационные мероприятия в сотрудничестве с учреждениями микрофинансирования. Туринский центр тесно работал с Агентством по техническому сотрудничеству Германии (GIZ) в 2009-10 годах в **Таджикистане** и с ПРООН в 2010-11 годах в **Узбекистане** в целях обучения менеджеров учреждений микрофинансирования и подготовки местных инструкторов в целях аккредитации.

Страны, в первую очередь в Восточной Европе, расширили инвестиции в инфраструктуру, ведущую к расширению занятости, как часть своих контрциклических мер, нацеленных на смягчение последствий кризиса. В **Азербайджане** при поддержке МОТ осуществлялось содействие разработке стратегий местного развития в целях расширения занятости, повышения уровня жизни и расширения инфраструктуры в интересах женщин и мужчин в сельских и городских районах.

МОТ также активно участвовала в проведении политических инициатив и реформ, нацеленных на оказание содействия *формализации неформальной деятельности*. В **Казахстане** ряд гендерно чувствительных политических инициатив, ориентированных на стимулирование формальной занятости для незащищенных групп, является основным компонентом новой программы занятости до 2020 года. В **Албании**, **Боснии и Герцеговине**, **Республике Молдова** и **Черногории** МОТ оказывала техническую консультативную помощь по политике, направленной на решение проблем недекларированной занятости.

И наконец, в южной **Сербии** были предприняты меры по учету аспектов содействия производительной занятости в программе мирного строительства и инклюзивного развития (совместная программа ООН).

Вызовы/извлеченные уроки

Ключевым вызовом остается учет стратегий по производительной занятости в макроэкономической и инвестиционной политике на страновом уровне, а также создание надежных информационных систем по рынку труда и обеспечение более полного мониторинга и оценки инструментальных средств по определению результативности национальной политики в сфере занятости. В ответ на потребности трехсторонних участников МОТ надлежит расширить свои как человеческие, так и финансовые ресурсы, с тем чтобы обогатить свой опыт в области разработки нового политического инструментария и механизмов мониторинга. Следует также оказывать содействие отраслевым целям в области занятости в интересах отраслей/секторов, обеспечивающих рост, и целевых групп.

Результат 2. Развитие профессиональных навыков содействует расширению возможностей работников в области трудоустройства, конкурентоспособности предприятий и инклюзивности экономического роста

Несоответствие между профессиональными квалификациями и навыками и возможностями на рынке труда, низкий уровень образования и недостаточная профессиональная подготовка являются существенными препятствиями на пути роста, ведущего к расширению занятости, повышению производительности и социально-экономического развития. Молодые люди, в первую очередь страдающие от несоответствия своих профессиональных навыков требованиям рынка труда, стали основными жертвами кризиса, в результате чего безработица среди молодежи возросла до исторически самого высокого уровня в некоторых странах и достигла уровня более чем в два раза превышающего уровень безработицы взрослого населения в странах ЕС. Во многих странах Южной Европы, Восточной Европы и Центральной Азии, таким образом, испытывается острая необходимость в совершенствовании систем профессионально-технического обучения и других механизмов повышения профессиональных квалификаций и навыков, с тем чтобы удовлетворять потребности рынка труда.

Достижения МОТ

- Национальные системы профессионально-технического обучения расширены в семи странах.
- Потенциальные возможности ГСЗ расширены в трех странах.
- Программы предпринимательства молодежи расширены в двух странах.
- Национальные планы действий или аналогичные инициативы АПРТ по вопросам занятости молодежи проведены в четырех странах.

Деятельность МОТ

- В Туринском центре осуществлена учебная подготовка 405 слушателей по политике и программам развития профессиональных навыков.
- Возможности дистанционного обучения по вопросам развития профессиональных квалификаций и навыков созданы для стран Восточной Европы и Центральной Азии.
- Подготовлены доклады по политике в области расширения профессиональных навыков в целях экономической диверсификации (Mojsoska-Blazevski, et al., 2012 г.), а также информационный бюллетень по проблемам профессиональной реабилитации и занятости лиц с ограниченными возможностями в странах Восточной Европы и Центральной Азии (Nesporova and Koulaeva, готовится к печати).
- В 2012 году в регионе состоялось 11 национальных/региональных мероприятий по вопросам занятости молодежи в целях подготовки дискуссии по кризису в сфере молодежной занятости на 101-й сессии МКТ; в результате был опубликован региональный доклад о молодежи как проводнике процесса изменений (Deganis and Künzel, 2012), который послужил вкладом в Ежегодный обзор 2012 г. на уровне министров Экономического и социального совета (ЭКОСОС).

Содействие со стороны МОТ и результаты

В условиях существующего несоответствия между профессиональными квалификациями и навыками рабочей силы и требованиями работодателей были укреплены информационные системы рынка труда и *расширены ГСЗ* в ряде стран в целях повышения их реагирования на нужды рынка труда. В **Албании** и **Республике Молдова** МОТ осуществила подготовку сотрудников государственных служб занятости по вопросам проведения анализа потребностей на местном рынке труда и в сфере профессиональной подготовки, а также совершенствования системы АПРТ. В **Украине** были расширены национальные потенциальные возможности по проведению анализа того, каким образом нехватка работников, обладающих определенными навыками, и избыток работников других специальностей воздействуют на миграционные потоки; при этом преследовалась цель усовершенствовать процесс управления миграцией и повысить результативность программ этического набора кадров. В **Турции** МОТ осуществила обучение должностных лиц национального агентства занятости по вопросам

реального расширения диапазона действий, обеспечения сбалансированности и улучшения услуг в области расстановки кадров.

Аналогично этому, благодаря содействию со стороны МОТ было обеспечено повышение качества, доступности и значимости национальных систем профессионально-технического обучения (**Киргизстан, Российская Федерация**). В **Киргизстане** в сотрудничестве с местными учебными заведениями были разработаны пакеты модульного обучения в целях их интеграции в национальные учебные планы. Обучение и профессиональная подготовка представителей незащищенных групп была важным элементом деятельности МОТ (**Албания, Армения, Беларусь, Сербия, Турция**). В **Сербии** и **Турции** профессионально-техническая подготовка стала более доступна для лиц с ограниченными возможностями, а в **Сербии** были укреплены потенциальные возможности учреждений и социальных партнеров в целях реализации положений законодательства по профессиональной реабилитации и занятости лиц с ограниченными возможностями. В **Албании** и **Беларуси** совместные действия МОТ/ПРООН были нацелены на расширение доступности систем профессионально-технического обучения и подготовки для маргинализованных групп за счет анализа потребностей в области профессиональных навыков и наращивания потенциала ГСЗ. В **Армении** успешно апробированы системы дотаций к заработной плате и приемлемые условия трудоустройства лиц с ограниченными возможностями, в результате чего работу получили инвалиды, заинтересованные в трудоустройстве.

Что касается молодежной занятости, предоставлялись технические консультационные услуги и осуществлялось наращивание потенциальных возможностей широкого круга министерств и государственных ведомств, включая межучрежденческие комитеты. *Национальные планы действий по занятости молодежи* разработаны в **Албании, Сербии** и **Турции**, и оказывалась поддержка национальным статистическим бюро по вопросам накопления статистических данных, касающихся молодежной занятости, что тем самым обеспечивало рациональность политики и проведения программ. Анализ молодежного рынка труда был осуществлен в **Российской Федерации** на федеральном и региональном (Северный Кавказ) уровнях. *Предпринимательство молодежи было предметом пристального внимания* в **Азербайджане** и **Киргизстане** в рамках программы Знай свой бизнес (ЗСБ). Пакет активных мер на рынке труда в интересах уязвимых категорий молодежи сформирован при содействии со стороны МОТ в **Азербайджане**.

Вызовы/извлеченные уроки

Успешная формулировка национальных и отраслевых политических мер в области развития профессиональных квалификаций и навыков требует рациональной координации действий министерств и партнерств с организациями работников и работодателей, в том числе с представителями молодежи. Опыт МОТ и отклики трехсторонних участников свидетельствуют о важности полноценной оценки и отслеживания количественных и качественных последствий программ, проводимых в интересах ущемленных в своих правах безработных. Как подчеркивалось в оценочном докладе по программе, осуществленной в **Киргизстане**, пакет учебных материалов по ЗСБ требует проведения дополнительных программ по таким аспектам, как финансирование или наставничество по вопросам обучения молодежи предпринимательству, с тем чтобы этот пакет мог иметь более существенный резонанс. И наконец, во всех странах региона осуществление АПРТ часто наталкивалось на длительные последствия финансового и экономического кризиса.

Национальный план действий по вопросам занятости молодежи в Турции

В ноябре 2011 года Турция приняла свой первый Национальный план действий по вопросам занятости молодежи на 2012-15 годы в рамках Совместной программы по трудоустройству молодежи и миграции ООН. Национальная техническая группа, координируемая национальным агентством занятости и имеющая в своем составе представителей отраслевых министерств, национальных статистических бюро, учебных заведений и социальных партнеров, при поддержке со стороны МОТ, в том что касается наращивания потенциальных возможностей, сыграла центральную роль в разработке этого стратегического документа. В результате оказанных национальному агентству услуг по наращиванию потенциальных возможностей была также сформулирована гендерно чувствительная стратегия, нацеленная на социальную интеграцию уязвимых категорий молодежи, включая молодых мигрантов и молодых людей с ограниченными возможностями.

Результат 3. Жизнеспособные предприятия создают продуктивные и достойные рабочие места

Несмотря на то что потенциал в области создания рабочих мест малых и средних предприятий (МСП) весьма высок, они по-прежнему сталкиваются с рядом трудностей в странах региона, включая неблагоприятные организационные структуры, обременительные нормативно-правовые рамки и ограниченный доступ к финансам. Чтобы содействовать жизнеспособным предприятиям, необходимо в дальнейшем развивать сотрудничество между правительствами и социальными партнерами в целях интеграции трех составных компонентов устойчивого развития – экономического, социального и природоохранительного.

Достижения МОТ

- Новые национальные инструменты по оценке применялись в четырех странах в целях улучшения среды, в которой действуют жизнеспособные предприятия.
- Развитие предпринимательства и расширение бизнеса осуществлялось в трех странах.
- Оказывалось содействие применению стабильной и социально ответственной производственной практике в двух странах и в четырех двусторонних финансовых учреждениях, занимающихся проблемами развития.
- В сообщении Европейской комиссии всем многонациональным корпорациям, расположенным в Европе, предлагается взять на себя обязательство к 2014 году обеспечить соблюдение Декларации МНК МОТ (ЕК, 2011а).

Деятельность МОТ

- Туринский центр осуществил обучение 1.539 слушателей по вопросам содействия жизнеспособным предприятиям, в частности, в рамках ежегодной Академии по жизнеспособным предприятиям.
- Совместная публикация с ООН, в которую включена глава, подготовленная МБТ, по зеленым рабочим местам (ООН, 2012b).
- Прогнозы по потребностям в профессиональных квалификациях и навыках для зеленых рабочих мест в 21 стране во всем мире, включая шесть стран ЕС (Strietska-Illina et al., 2011).

Содействие со стороны МОТ и результаты

Оказываемое содействие было ориентировано на поддержание благоприятной среды для жизнеспособных предприятий, опираясь на *страновые инструментальные средства по оценке*. В 2012 году новая методология по оценке благоприятной среды для жизнеспособных предприятий стала применяться в **бывшей югославской Республике Македонии**. Аналогично этому, новое инструментальное средство по страновой оценке – Навыки в целях торговли и экономической диверсификации – было использовано в **Украине, бывшей югославской Республике Македонии и Киргизстане**,

металлургической промышленности, в секторе туризма, а также в пищевой и швейной промышленности.

Основной упор делался на развитие *предпринимательства и коммерческое развитие*. В **Албании** в рамках совместного проекта ООН, осуществляемого под руководством МОТ, оказывалось содействие развитию МСП за счет обучения инструкторов, подготовки предпринимателей и поддержки новых кампаний, в первую очередь, в интересах молодежи. В **Азербайджане** и **Российской Федерации** инструментальное средство Знай свой бизнес (ЗСБ) было адаптировано к местным условиям, и была осуществлена подготовка инструкторов, что тем самым позволило укрепить потенциальные возможности организаций по применению методов предпринимательства и создания новых кампаний в качестве бизнес-модели.

МОТ *поощряла* также *стабильную и социально ответственную производственную практику*, главным образом, оказывая поддержку процессу интеграции многонациональными корпорациями принципов Декларации МНК в свои программы, ежедневную деятельность и организационную политику. В **Турции** в ряде провинций была осуществлена совместная программа ООН, нацеленная на усиление международной конкурентоспособности и жизнеспособности МСП в текстильной и швейной промышленности. Служба поддержки деловых клиентов МОТ и серия интерактивных семинаров, проводимых в интересах компаний и трехсторонних участников по международным трудовым нормам и Декларации МНК – новаторские механизмы, способствующие информационно-пропагандистской деятельности и расширению потенциальных возможностей. Помимо этого, должностные лица, занимающиеся вопросами инвестиций в двусторонних финансовых учреждениях по развитию в **Бельгии, Финляндии, Норвегии** и **Швейцарии**, прошли подготовку по вопросу интеграции принципов Декларации МНК в свою инвестиционную практику. В **Российской Федерации** осуществлен анализ проблем, связанных с интеграцией принципов Декларации МНК в практику МНК, в области развития профессиональных квалификаций и навыков.

Вызовы/извлеченные уроки

В настоящее время испытывается острая необходимость продолжать оказывать содействие процессу создания жизнеспособных предприятий в странах региона, в частности, с учетом кризиса. Комплексные, политически ориентированные и многоуровневые практические меры, учитывающие различные аспекты деятельности жизнеспособных предприятий, доказывают свою более высокую эффективность и приводят к более широкому эффекту масштаба.

Результат 4. Больше число лиц получают доступ к пособиям системы социального обеспечения, которые эффективнее управляются и более справедливы в гендерном отношении

Страны ЮВВЕЦА сталкиваются с громадными трудностями в обеспечении адекватной сферы охвата систем социального обеспечения для всех, хотя это все более относится и к некоторым странам ЕС, переживающим кризис. Эти трудности касаются действенной адаптации систем социального обеспечения к новым экономическим и политическим условиям, их финансовой стабильности, быстрого роста неформальной занятости и старения населения.

Достижения МОТ

- Трехсторонние участники в десяти странах получили более обширные знания относительно программ и политики в области социального обеспечения, которые гарантируют адекватный охват для всех.
- Статистическая база национальных систем социального обеспечения расширена в 14 странах.
- Административное управление учреждениями социального обеспечения усовершенствовано в 14 странах.
- Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102) ратифицирована Румынией.

Деятельность МОТ

- Опубликовано восемь страновых обследований по вопросам пенсионной реформы (Hirose, 2011).
- Консультативные услуги по системам социального обеспечения предоставлены 21 стране.
- В Туринском центре прошли обучение по вопросам социального обеспечения 204 слушателя.

Содействие со стороны МОТ и результаты

Содействие со стороны МОТ способствовало совершенствованию базы знаний, расширению сферы охвата и большей рационализации управления системами социального обеспечения в странах региона.

Неполные *статистические данные* представляют собой основное препятствие на пути осуществления стабильной и гендерно чувствительной политики в области социального обеспечения. Основным инструментом, используемым МОТ в этом отношении, является вопросник по социальному обеспечению, благодаря которому многочисленным странам региона удалось расширить базу данных по сфере охвата, расходам и реальному получению льгот по национальным системам социального обеспечения. Спектр доступных данных в настоящее время все больше соответствует международным стандартам в **Азербайджане, Эстонии, Греции, Венгрии, Латвии, бывшей югославской Республике Македонии, Республике Молдова, Польше, Румынии, Российской Федерации, Словении, Испании, Украине и Узбекистане.**

Юридические и актуарные услуги, равно как и услуги в сфере управления предоставлялись также в целях дальнейшего совершенствования методов *административного управления учреждениями социального обеспечения*. В ходе ряда семинаров по вопросам наращивания потенциальных возможностей была повышена роль социальных партнеров в составе правлений социального обеспечения (**Албания, Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Киргизстан, бывшая югославская Республика Македония, Сербия, Таджикистан**) и *расширены технические знания* по минимальным уровням социальной защиты (**Армения, Киргизстан, Таджикистан**), системам страхования на случай производственного травматизма (**Армения, Грузия, Казахстан, Республика Молдова, Сербия, Таджикистан**) и пенсионным системам (**бывшая югославская Республика Македония, Сербия**). Потенциальные возможности в сфере актуарных служб систем социального обеспечения были укреплены в **Албании**, на **Кипре**, в **Греции, Казахстане и Сербии**.

Пенсионные реформы, проводимые в странах Центральной и Восточной Европы в целях сокращения дефицита государственного бюджета, чреваты тем, что могут быть урезаны пенсионные права и сокращены размеры пенсионных выплат и тем самым расширены масштабы бедности в пожилом возрасте. Было осуществлено сравнительное обследование по анализу основных вызовов, связанных с обеспечивающими учет основных потребностей пенсионными реформами, в восьми странах Центральной и Восточной Европы. В рамках национальных политических дебатов оказывалась консультативная помощь политического характера в таких странах, как **Болгария, Чешская Республика, Греция, Польша, Сербия и Украина.**

Вызовы/извлеченные уроки

Комплексный подход является ключевым элементом мер по расширению потенциальных возможностей, особенно в период кризиса. Проекты по техническому сотрудничеству на Кавказе, Центральной Азии и в **Сербии** способствовали наращиванию потенциала трехсторонних участников в сфере реформирования систем социального обеспечения, в том числе за счет более эффективной координации этих мер с политикой в области занятости и охраны труда и здоровья работников, а также с процессом реформирования органов регулирования вопросов труда. Однако, необходима широкая национальная убежденность, чтобы в полной мере развить и использовать потенциал таких подходов, как это показывает опыт **Сербии**. Обмен национальным опытом между странами доказал свою полезность и его можно было бы и далее расширять.

Помощь Греции со стороны МОТ

После начала кризиса многолетнее техническое содействие со стороны МОТ Греции переросло в основательный обзор на равноправной основе процесса реформ социального обеспечения Греции. В мае 2010 года Греция обратилась к МОТ с просьбой предпринять независимую оценку финансовой ситуации с точки зрения развития ее систем пенсионного обеспечения. Расчет затрат, осуществленный МБТ в связи с законом № 3863, показал, что реформа придаст импульс процессу существенных долгосрочных накоплений для пенсионной системы и будет способствовать стабилизации ситуации в стране. В январе 2012 года, по завершении миссии высокого уровня МОТ в Грецию, вопрос о социальном обеспечении рассматривался на семинаре, организованном совместно правительством Греции и ЕС.

Результат 5. Женщины и мужчины пользуются лучшими и более справедливыми условиями труда

Рост реальной заработной платы, отмечаемый в годы экономического подъема в период до 2008-09 годов, был остановлен кризисом. Регион стал также свидетелем долгосрочной тенденции к сокращению доли заработной платы в ВВП. Эти тенденции имеют последствия для развития справедливых условий труда для мужчин и женщин, несмотря на выправление ситуации с точки зрения гендерного равенства и сочетания трудовых и семейных обязанностей.

Достижения МОТ

- Восемь стран ратифицировали Конвенцию 2000 года об охране материнства (183).
- Конвенция 1949 года об охране заработной платы (95) ратифицирована Словенией.
- Конвенция 1981 года о работниках с семейными обязанностями (156) ратифицирована Азербайджаном.
- Установленная законом минимальная заработная плата в бывшей югославской Республике Македонии.
- Закон об охране заработной платы принят на Кипре.

Деятельность МОТ

- В Туринском центре прошли обучение 28 трехсторонних участников по вопросам политики оплаты труда.
- В 2009 году в Никосии состоялся Трехсторонний семинар высокого уровня «Политика оплаты труда на Кавказе и в Центральной Азии: оценка и политические ответы на экономический кризис».
- Осуществлено обследование ПРООН-МОТ по вопросам охраны материнства в Исландии, Франции и Чешской Республике (Steinhilber, 2011).

Содействие со стороны МОТ и результаты

Конвенции МОТ и услуги со стороны Организации открывают возможность получения портфеля политических мер, на которых страны могут строить свою деятельность в целях формирования эффективных механизмов и политики в области установления заработной платы, особенно в период кризиса. На **Кипре** рекомендации МОТ позволили принять Закон об охране заработной платы. Помощь со стороны МОТ по вопросам минимальной заработной платы привела, к примеру, к внедрению установленной законом минимальной заработной платы в **бывшей югославской Республике Македонии** в 2011 году. Был проведен ряд региональных семинаров по вопросам регулирования заработной платы и политическим ответным мерам на экономический кризис: например, Субрегиональная конференция высокого уровня в Сараево и Трехсторонний семинар высокого уровня по политике в области оплаты труда на Кавказе и в Центральной Азии в 2009 году. На национальной конференции по вопросам труда, посвященной проблемам тенденций в сфере оплаты труда и несоответствиям в размерах заработной платы в **Албании** в 2011 году, социальные партнеры четко сформулировали проблему необходимости сбалансированной и более всеобъемлющей национальной политики в сфере оплаты труда.

Кризис и снижающаяся доля заработной платы в ВВП усугубили неравенство в сфере оплаты труда и застопорили прогресс в деле преодоления гендерного разрыва в области заработной платы. Техническая помощь была оказана **Албании**, **Украине** и **бывшей югославской Республике Македонии** в целях укрепления их базы знаний по вопросам масштабов и причин гендерного разрыва в оплате труда. В **бывшей югославской Республике Македонии** в партнерстве с ЭКОСОС была проведена трехсторонняя конференция по гендерному равенству на рабочих местах. Техническое содействие по вопросам политики в области оплаты труда было оказано **Армении** и **Таджикистану**.

Поскольку защита как женщин, так и мужчин, выполняющих семейные обязанности, от дискриминации в сфере труда является непременным условием обеспечения

справедливых условий труда, оказывалось содействие в целях осуществления мер, позволяющих работникам сочетать свои трудовые и семейные обязанности. *Конвенция 183* была ратифицирована восемью странами региона (**Азербайджаном, Боснией, Казахстаном, Латвией, Черногорией, Нидерландами, Сербией, Словенией**). Техническая помощь оказывалась по вопросам реализации мер сочетания трудовых и семейных обязанностей **Республике Молдова** и странам СНГ; в 2011 году в Центральной Азии состоялся субрегиональный семинар по вопросам совершенствования систем охраны материнства.

Вызовы/извлеченные уроки

В Глобальном пакте о рабочих местах правительствам настойчиво предлагается избегать крайне опасных последствий дефляционных спиралей заработной платы и ухудшающихся условий труда в ходе проведения своих мер по выходу из кризиса. Необходимы дополнительные усилия для решения этих проблем за счет улучшения правовых и трехсторонних структур, занимающихся вопросами установления заработной платы, и наращивания потенциальных возможностей трехсторонних участников по формированию политики в сфере оплаты труда в соответствии с уровнем производительности и с учетом необходимости преодоления гендерного разрыва в оплате труда. Кроме того, неослабные усилия необходимо прилагать к тому, чтобы содействовать мерам, направленным на обеспечение сочетания трудовых и семейных обязанностей.

Результат 6. Работники и предприятия извлекают для себя пользу из улучшения ситуации с точки зрения безопасности и гигиены труда

Перед странами Юго-Восточной Европы, Восточной Европы и Центральной Азии стоит задача заменить практику «платы за риск» теми, кто работает в опасных условиях, на современные системы безопасности и гигиены труда (БГТ), которые помогают предотвращать риски. Ежегодно только в странах СНГ около 12 млн мужчин и женщин по-прежнему страдают от несчастных случаев на производстве.

Достижения МОТ

- В 11 странах приняты национальные профили, программы или законодательные акты в области БГТ.
- Создание новых или активизация деятельности существующих трехсторонних учреждений БГТ и расширение возможностей государственных органов и/или социальных партнеров способствовали совершенствованию деятельности служб безопасности и гигиены труда в 12 странах.
- Три страны (Бельгия, Таджикистан, Украина) ратифицировали Конвенцию 1981 года о безопасности и гигиене труда (155).
- 11 стран (Австрия, Босния и Герцеговина, Кипр, Фарерские Острова, Дания, Германия, Республика Молдова, Российская Федерация, Сербия, Словакия, Испания) ратифицировали Конвенцию 2006 года об основах, содействующих безопасности и гигиене труда (187).
- Казахстан ратифицировал Конвенцию 1986 года об асбесте (162).
- В 2011 году был создан Региональный альянс инспекций труда стран СНГ и Монголии (РАИН).
- Трехсторонние советы по охране труда были учреждены в Азербайджане.

Деятельность МОТ

- Консультационные услуги по вопросам систем БГТ в 19 странах.
- Туринский центр организовал обучение в области БГТ для 200 участников.

Содействие со стороны МОТ и результаты

Помощь МОТ способствовала становлению в регионе современных систем в области безопасности и гигиены труда, опирающихся на прочную правовую и политическую основу, а также формированию эффективных органов, обеспечивающих соблюдение норм БГТ на предприятиях.

На политическом уровне юридические и технические консультативные услуги МОТ способствовали *совершенствованию национальных программ БГТ, а также законодательства*. Разработка новых национальных профилей БГТ была завершена в **Армении, Азербайджане, Грузии, Казахстане, Киргизстане, Таджикистане, Республике Молдова, Российской Федерации, Украине и Узбекистане**, в то время как правительства на основе консультаций с социальными партнерами обеспечили дальнейшее развитие законодательства, политики и программ БГТ в **Албании, Армении, Казахстане, Киргизстане, Таджикистане, Республике Молдова, Российской Федерации и Украине**.

МОТ также содействовала *укреплению учреждений*, формирующих производственную практику, которая предупреждает возникновение рисков БГТ, и в том числе повышающих эффективность деятельности служб инспекции труда (**Албания, Армения, Азербайджан, Казахстан, Киргизстан, бывшая югославская Республика Македония, Республика Молдова, Российская Федерация, Сербия, Таджикистан, Украина**). Центры БГТ, которые консультируют предприятия по вопросам улучшения условий труда, были созданы в **Албании, Армении, Грузии, Казахстане, Киргизстане, Сербии, Таджикистане, Республике Молдова и Российской Федерации**. Кампании, направленные на повышение степени информированности общественности в вопросах БГТ, проводились, в частности, в **Армении, Грузии, Казахстане, Киргизстане, бывшей югославской Республике Македонии, Российской Федерации, Сербии, Таджикистане и Узбекистане**. Еще одним важным шагом стало создание трехсторонних советов по БГТ в **Азербайджане**.

Вызовы/извлеченные уроки

Несмотря на достигнутый прогресс, системы БГТ зачастую остаются неполными ввиду отсутствия прочной национальной законодательной базы или важнейших механизмов практической реализации, например, из-за недостаточного надзора на местах или неучастия социальных партнеров. В рамках наиболее перспективных подходов трехсторонние участники вовлечены в самые широкие усилия, направленные на создание систем БГТ, как это происходит, в частности, в **Азербайджане, Казахстане и Российской Федерации**.

Программа по БГТ в Российской Федерации

В Российской Федерации реализуется целевая программа в области БГТ, направленная на формирование превентивного подхода; она состоит из ряда элементов. После ратификации в 2011 году Конвенции 187 в Трудовой кодекс было включено современное определение системы оценки рисков и управления в области БГТ. Во всех регионах Российской Федерации систематически осуществляются учебные программы и сформирована практика обучения инструкторов. Цель заключается в создании местных центров БГТ со специалистами, обладающими необходимыми навыками и квалификацией в области БГТ, а также в формировании условий, обеспечивающих проведение систематического обучения на местах. Кроме того, при содействии со стороны МОТ были реорганизованы два крупных государственных учреждения, связанных с БГТ, в целях совершенствования законодательства, практики и подготовки кадров в соответствии с международными нормами. Российская Федерация также инициировала создание Регионального альянса инспекций труда стран СНГ и Монголии (РАИН).

Результат 7. Больше число трудовых мигрантов пользуются защитой и большее число трудовых мигрантов имеют доступ к продуктивной занятости и достойным рабочим местам

На долю региона приходится 36% всех мигрантов в мире. В то время как спрос на иностранную рабочую силу и профессиональные квалификации и навыки растет в одних частях региона, кризис усугубляет дефицит возможностей получения достойной работы в других его частях. Поэтому для защиты трудовых мигрантов и получения оптимальных выгод от миграции рабочей силы необходимо обеспечивать эффективное управление трудовой миграцией.

Достижения МОТ

- Пять стран приняли новую политику или законодательство в области трудовой миграции.
- В пяти странах расширены национальные базы данных по трудовой миграции.
- Франция и Грузия завершили подготовку двухстороннего соглашения о циркулярной миграции.
- Две страны укрепили потенциал своих миграционных служб.
- Двухсторонние соглашения о защите трудовых мигрантов подписаны профсоюзами четырех стран.
- Соглашения о социальном обеспечении подписаны между Республикой Молдова и шестью государствами-членами ЕС.

Деятельность МОТ

- В двух странах опубликованы результаты исследований, посвященных трудовым мигрантам (Алимбекова и Шабденова, 2009 г.; МБТ, 2010f).
- 342 представителя трехсторонних участников прошли обучение по вопросам управления процессами миграции и миграционной политики в Туринском центре.

Содействие со стороны МОТ и результаты

В рамках своего мандата ООН, предусматривающего защиту трудовых мигрантов, МОТ содействует совершенствованию механизмов управления трудовой миграцией в регионе путем разработки эффективных систем мониторинга, создания прочных нормативно-правовых основ и подготовки двусторонних соглашений, укрепления действенных миграционных служб и расширения социального диалога.

Решающее значение имеет *создание и расширение баз данных, позволяющих выявлять закономерности процессов трудовой миграции*. При содействии МОТ национальные базы данных о трудовых мигрантах были расширены в **Армении**, **Азербайджане** и **Российской Федерации**. Модуль, посвященный миграции, был включен в обследование рабочей силы в **Украине**, а существующее обследование мигрантов было улучшено в **Республике Молдова**. Одной из инноваций было включение вопросов о профессиональной квалификации и навыках, что дает возможность совершенствовать политику признания профессиональной квалификации и предотвращать утечку мозгов.

Политика и законодательство в области трудовой миграции оказывают сильное воздействие на миграционные характеристики. В свете рекомендаций МОТ срок регистрации трудовых мигрантов с целью их легализации был законодательно продлен в **Российской Федерации**, а миграционная политика и законодательство были разработаны в **Армении** (стратегия в области миграции, 2010 г.), **Азербайджане** (миграционный кодекс, 2012 г.), **Грузии** (миграционная концепция, 2012 г.), **Казахстане** (пересмотр национального закона о миграции, 2009 г.), **Таджикистане** (национальная стратегия в области трудовой миграции на 2011-15 гг.) и **Киргизстане** (проект закона о частных агентствах занятости). Правительству и социальным партнерам **Украины** было оказано содействие в разработке проекта нового закона о занятости населения (2012 г.),

в котором содержится глава о частных агентствах занятости, предоставляющих услуги по трудоустройству за рубежом. Кроме того, МОТ подготовила комментарии по законопроекту о внешней трудовой миграции в **Украине**.

Содействие было оказано и в разработке *двухсторонних трудовых и других соглашений* на национальном и региональном уровнях. Двухсторонние соглашения были заключены профсоюзами **Российской Федерации** и **Азербайджана**, а также **Грузии** и **Франции**. Подготовка двухстороннего соглашения о циркулярной трудовой миграции была завершена **Францией** и **Грузией**. После укрепления возможностей органов государственного управления в **Республике Молдова** и **Украине** по заключению и выполнению двухсторонних соглашений в области социального обеспечения **Республика Молдова** подписала соглашения о социальном обеспечении с шестью государствами-членами ЕС и завершила переговоры с пятью другими странами.

МОТ также содействовала *укреплению потенциала миграционных служб*. В Таджикистане содействие было оказано в реструктуризации новой миграционной службы; в том числе было проведено обучение ее сотрудников и представителей частных агентств занятости по вопросам функционирования административных и правовых механизмов. В **Казахстане** техническая поддержка была предоставлена Национальному комитету по миграционной политике.

МОТ мобилизовала социальных партнеров для участия в управлении процессами миграции. Организациям работодателей в **Армении**, **Казахстане**, **Киргизстане**, **Российской Федерации** и **Таджикистане** были представлены рекомендации по отбору и трудоустройству мигрантов. В **Республике Молдова** была создана национальная ассоциация частных агентств занятости, подготовлен предмиграционный учебный модуль и были обучены инструкторы.

Вызовы/извлеченные уроки

Нынешний кризис бросает вызов основанному на правах подходу к трудовой миграции. Правительства многих стран и другие организации, уделяющие пристальное внимание положению местных работников, склонны занимать более сдержанную, а порой и репрессивную позицию по отношению к мигрантам, что усугубляет опасность применения дискриминационной практики и эксплуатации. В ряде стран передача полномочий по вопросам трудовой миграции от Министерства труда Министерству внутренних дел также может препятствовать укреплению прав трудовых мигрантов.

Создание рабочих мест и совершенствование управления миграционными процессами в Таджикистане

Массовое перемещение населения в результате гражданской войны в Таджикистане (1992-97 гг.) заставило, в частности, мужчин искать работу за рубежом. В то время как остающимся на родине членам семьи грозит опасность обнищания, трудовые мигранты часто сталкиваются с серьезными нарушениями прав и нестабильным положением за рубежом. Совместный проект МОТ и ПРООН помог правительству и социальным партнерам укрепить положение местного населения путем расширения деятельности, приносящей доход, обучения и информирования общественности, а также защитить трудовых мигрантов из Таджикистана и членов их семей благодаря совершенствованию механизмов управления миграцией. Помимо прочего, были организованы ярмарки вакансий, которые позволили 5.000 потенциальных мигрантов найти работу, были расширены потенциальные возможности трехсторонних участников и были проведены исследования, касающиеся миграционных потоков и численности мигрантов.

Результат 8. Принимаются эффективные меры в сфере труда в ответ на эпидемию ВИЧ/СПИДа

В странах Восточной Европы и Центральной Азии ВИЧ распространяется самыми высокими темпами в мире, а в 2010 году численность лиц, живущих с ВИЧ в этом субрегионе, достигла, по оценкам, 1,5 млн человек. Лечение ВИЧ остается менее доступным, чем в любом другом регионе мира, и, согласно оценкам, в 2010 году здесь от СПИДа умерло 90.000 человек.

Достижения МОТ

- В рамках национальных мер борьбы со СПИДом в восьми странах была принята национальная трехсторонняя политика противодействия ВИЧ/СПИДу на рабочем месте.
- Трехсторонние участники в семи странах осуществляли производственные программы по борьбе с ВИЧ/СПИДом.
- В Украине была принята национальная стратегия трехстороннего сотрудничества в отношении ВИЧ/СПИДа и сферы труда.
- В 2011 году состоялось региональное профсоюзное совещание по вопросам ВИЧ/СПИДа и БГТ.

Деятельность МОТ

- В десяти странах оказывались консультационные услуги по вопросам политики и программ противодействия ВИЧ/СПИДу.
- Учебные курсы по ВИЧ/СПИДу в сфере труда были организованы для представителей трехсторонних участников и инспекторов труда на уровне стран и для 20 слушателей в Туринском центре.

Содействие со стороны МОТ и результаты

МОТ оказывала содействие в разработке политики на рабочем месте в рамках национальных мер борьбы со СПИДом и в ее реализации на уровне предприятий.

В соответствии с принципами Рекомендации 2010 года о ВИЧ/СПИДе (200) техническое содействие в разработке учитывающей гендерные аспекты национальной трехсторонней политики в отношении ВИЧ/СПИДа на рабочем месте было оказано **Албании, Армении, Азербайджану, Казахстану, Таджикистану, Республике Молдова, Российской Федерации и Украине**. После проведения консультаций с социальными партнерами правительства включили в *национальное законодательство и политику по ВИЧ/СПИДу* положения, нацеленные на пресечение дискриминации, принятие профилактических мер и формирование стратегий выживания в сфере труда. При поддержке МОТ трехсторонние участники в **Украине** приняли Национальную стратегию трехстороннего сотрудничества по противодействию ВИЧ/СПИДу в сфере труда, а трехсторонняя рабочая группа в **Боснии и Герцеговине** пересмотрела действующие законы и политику на рабочем месте в целях устранения пробелов и противоречий, относящихся к профилактике ВИЧ, лечению и уходу.

Целый ряд технических консультативных услуг был предоставлен с целью реализации *программ на рабочем месте*, расширяющих доступ к профилактике, лечению, уходу и поддержке в связи с ВИЧ/СПИДом. В **Азербайджане, Боснии и Герцеговине, Эстонии, Казахстане, Республике Молдова, Российской Федерации и Украине** крупные предприятия, социальные партнеры и государственные учреждения инициировали кампании по противодействию ВИЧ/СПИДу в основных отраслях (нефтяной промышленности, металлургии, дорожном строительстве, туризме, пищевой промышленности, сфере образования и здравоохранения). В **Боснии и Герцеговине, Таджикистане и Украине** были расширены возможности трехсторонних участников по сбору средств на программы противодействия ВИЧ/СПИДу, осуществляемые на рабочих местах. Как показывают оценки, поддержка МОТ, в том числе проведение массовых профилактических кампаний и семинаров, определение целевых предприятий и подготовка координаторов, позволила расширить знания о ВИЧ/СПИДе в сфере

труда среди руководителей предприятий, работников, преподавателей, инспекторов труда и трудовых судей.

Вызовы/извлеченные уроки

Успех в реализации стратегий по противодействию ВИЧ/СПИДу зависит от активных мер на рабочих местах. Это требует дополнительных усилий со стороны всех участников, в том числе расширения обучения и распространения и перевода соответствующих актов МОТ. Судя по всему, подходы на отраслевом уровне или посредством администрации крупных предприятий дают наибольший эффект.

Результат 9. Работодатели имеют сильные, независимые и представительные организации

После перехода от централизованного планирования к рыночной экономике свободные и независимые организации работодателей остаются относительно новым явлением в странах Восточной Европы и Центральной Азии. Эти организации решают двойную задачу расширения своего членства и улучшения качества услуг, а также совершенствования своих знаний и навыков, относящихся к ведению переговоров и информационно-пропагандистской деятельности, что позволяет им эффективнее представлять интересы предпринимателей в экономической, трудовой и социальной политике.

Достижения МОТ

- Укрепление организаций работодателей в 14 странах, в первую очередь, посредством предоставления новых или улучшения существующих услуг членам (десять стран) и расширения возможностей, позволяющих влиять на формирование политики (четыре страны).
- Организации работодателей в двух странах создали центры по БГТ.
- Две новые отраслевые организации работодателей учреждены в Армении.
- Национальная конфедерация работодателей Республики Молдова создала три новых региональных отделения.

Деятельность МОТ

- В шести странах организованы учебные курсы и подготовлены инструкторы по вопросам предотвращения и урегулирования трудовых споров путем совершенствования кадрового управления, а 828 слушателей прошли обучение в Туринском центре по тематике укрепления организаций работодателей.
- Издание, посвященное макроэкономическим концепциям, лежащим в основе переговоров (МБТ, 2009b), адаптировано для использования в странах Центральной и Восточной Европы.
- Опубликованы результаты исследований в трех странах, касающихся затрат на ведение бизнеса и преград к его организации.
- Издано руководство для работодателей по вопросам трудового права для четырех стран.
- Целый ряд изданий переведен на русский язык для использования организациями работодателей в странах Восточной Европы и Центральной Азии.

Содействие со стороны МОТ и результаты

Способность организаций работодателей оказывать качественные услуги имеет решающее значение для привлечения и сохранения членов. Соответственно, содействие МОТ нацелено на инструменты и учебные программы, позволяющие *повышать качество услуг для членов организаций* (Албания, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Республика Молдова, Черногория, Сербия, Украина). В трех районах Республики Молдова были проведены семинары о роли и функциях организаций работодателей с акцентом на местном экономическом развитии.

В **Черногории** семинары по подготовке инструкторов были организованы по вопросам управления людскими ресурсами, налогообложения и инспекционных обязанностей и прав. МОТ также помогала организациям работодателей развивать услуги в области БГТ (**Армения, Грузия, Республика Молдова, Сербия**). Содействие было оказано Республиканскому союзу работодателей **Армении** и Ассоциации работодателей **Грузии** по вопросам создания центров БГТ и сети консультантов и инструкторов по охране труда. В **Республике Молдова** был проведен семинар по подготовке инструкторов и организовано восемь региональных семинаров по вопросам оценки рисков в области БГТ в сельском хозяйстве и строительстве.

Деятельность МОТ значительно способствовала институциональному укреплению организаций работодателей. Техническая поддержка была оказана **Армении** в создании двух отраслевых организаций работодателей. Это было сделано на основе сотрудничества и обмена знаниями с национальными организациями работодателей **Кипра** в рамках проекта МОТ по налаживанию связей между организациями работодателей. Национальная конфедерация работодателей **Республики Молдова** учредила три региональных отделения. Федерация работодателей **Черногории** организовала ознакомительную поездку на **Мальту**, а МОТ оказала содействие программе развития партнерских связей между **Российским** союзом промышленников и предпринимателей и Ассоциацией работодателей металлургической и электронной промышленности севера Германии (NORDMETALL) с целью укрепления региональных и отраслевых структур работодателей в **Российской Федерации**.

Наращивание потенциальных возможностей и расширение экспертных знаний помогали национальным организациям работодателей анализировать деловую среду и эффективнее участвовать в формировании национальной и международной политики (**Албания, Азербайджан, Босния и Герцеговина и Сербия**). Техническое и финансовое содействие в проведении глубоких исследований, касающихся затрат и преград для развития бизнеса на национальном, региональном и отраслевом уровнях, было оказано организациям работодателей в **Албании, Боснии и Герцеговине и Сербии**. Для представителей организаций работодателей стран Юго-Восточной Европы были организованы три субрегиональных семинара, посвященных подготовке мер по преодолению экономического кризиса и укреплению социального диалога в целях реализации возможностей и решения задач после разрешения кризиса. В целях содействия формированию привлекательной среды для ведения бизнеса использовался набор инструментальных средств Бюро по деятельности в интересах работодателей (АСТ/ЕМР), направленных на создание благоприятных условий для жизнеспособных предприятий и на отражение директив ЕС в национальном законодательстве.

Вызовы/извлеченные уроки

Экономические, социальные и политические изменения, вызванные глобализацией и продолжающимся экономическим кризисом, бросают вызов организациям работодателей не только в Центральной Азии, но и в Европе. В частности, вопрос об участии в разработке и реализации действенных антикризисных мер остается одним из главных вопросов, и МОТ необходимо будет извлечь уроки, чтобы обновить и уточнить формы своего содействия организациям работодателей в регионе.

Укрепление институциональных возможностей организаций работодателей в Сербии

Организациям работодателей Сербии была оказана помощь в организации ознакомительной поездки в Хорватию с целью изучения опыта по созданию учебного центра. После проведения одного семинара по подготовке инструкторов в области кадрового управления и шести региональных семинаров по вопросам предотвращения и урегулирования трудовых споров Ассоциация работодателей Сербии (АПС) расширила свои услуги путем создания официального учебно-образовательного центра для существующих и потенциальных членов, в котором будет рассматриваться широкий круг тем, связанных с законодательством и управлением людскими ресурсами.

Результат 10. Работники имеют сильные, независимые и представительные организации

Почти все профсоюзы во всех странах региона сталкиваются с проблемой статичной или падающей численности своих членов, что ограничивает их ресурсы и ослабляет их голос в учреждениях социального диалога. Социально-экономические преобразования, происходящие в последнее время высокими темпами, усиливают давление на организации работников, заставляя их совершенствовать свои структуры и процедуры управления, накапливать экспертные знания и развивать услуги, которые полнее отвечают потребностям их членов. Кроме того, профсоюзы в ряде стран по-прежнему испытывают серьезные ограничения своих прав на свободу объединения, ведение коллективных переговоров и других основополагающих прав.

Достижения МОТ

- Организации работников укрепились, особенно путем предоставления более востребованных услуг (девять стран), совершенствования внутренней структуры и процедур (десять стран), расширения базы знаний и более эффективного участия в национальных дискуссиях и в принятии решений в области политики (девять стран).
- В двух странах были разработаны стратегические планы действий по укреплению профсоюзов.
- В восьми странах расширилось участие женщин в процессе ведения коллективных переговоров.
- В четырех странах профсоюзы укрепили свои потенциальные возможности по созданию организаций в неформальном секторе.

Деятельность МОТ

- В восьми странах ЦВЕ были проведены исследования и семинары, посвященные антикризисным мерам.
- В 27 странах были организованы технические программы и учебные семинары по вопросам борьбы с дискриминацией.
- В Туринском центре 1.456 слушателей прошли обучение по вопросам, связанным с укреплением организаций работников.

Содействие со стороны МОТ и результаты

Оказывалось постоянное техническое содействие в целях укрепления потенциальных возможностей профсоюзов, результатом чего стало оказание более востребованных услуг. В **Албании, Боснии и Герцеговине и Республике Молдова** профсоюзы разработали учебные программы по вопросам БГТ. Кроме того, МОТ оказывала помощь профсоюзам в целях расширения базы знаний, необходимых для эффективного противодействия кризису, в частности, в **Болгарии, Хорватии, Литве, бывшей югославской Республике Македонии, Республике Молдова, Румынии и Сербии**.

Консультативные услуги, оказанные **Албании, Армении, Азербайджану, Боснии и Герцеговине, Грузии, Киргизстану, бывшей югославской Республике Македонии, Республике Молдова, Сербии и Черногории**, позволили улучшить внутреннюю структуру профсоюзов и их процедуры. В **Армении и Грузии** прошли технические консультации и семинары по стратегическому планированию, на которых рассматривались средства, необходимые для изучения преимуществ, недостатков, возможностей и угроз профсоюзным структурам и их политике, а также для разработки стратегических планов действий. Возможности организаций работников по созданию организаций в неформальном секторе были расширены в **Албании, Боснии и Герцеговине, Казахстане и Черногории**.

Примерами накопления опыта и укрепления роли профсоюзов в процессе национальных дебатов и формирования политики служат комментарии профсоюзов в ходе пересмотра трудового законодательства о праве на забастовку в **Российской Федерации**, расширение участия профсоюзов **Азербайджана и Киргизстана** в разработке, мониторинге и оценке выполнения национальной политики в области занятости и

социально-экономической политики, а также укрепление потенциальных возможностей организаций работников, связанных с участием в двустороннем социальном диалоге о последствиях экономического и финансового кризиса, в **Албании, Боснии и Герцеговине, бывшей югославской Республике Македония, Республике Молдова, Сербии и Черногории**.

При оказании содействия особое внимание уделялось нуждам женщин и конкретных категорий работников. Технические семинары и семинары, нацеленные на укрепление потенциальных возможностей, *расширили участие женщин в процессах коллективных переговоров* на всех уровнях (**Албания, Армения, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Республика Молдова, Черногория, Российская Федерация, Сербия**). Учебные мероприятия, посвященные борьбе с дискриминацией, которые были организованы совместно с Панъевропейским региональным советом Международной конфедерации профсоюзов, способствовали усилению роли представителей профсоюзов, возглавляющих женские комитеты в странах Юго-Восточной Европы, Восточной Европы и Центральной Азии. Оказываемая помощь была связана и с защитой трудовых мигрантов (**Армения, Республика Молдова, Российская Федерация, Украина**). Поощрялось развитие транснационального сотрудничества по проблемам трудовых мигрантов. Так, при поддержке МБТ профсоюзы **Армении** взаимодействовали с российскими профсоюзами в целях защиты работников от торговли людьми.

Вызовы/извлеченные уроки

Реагирование на нынешний кризис быстро стало первоочередной задачей профсоюзного движения. Важнейшей мерой в этом отношении стало создание силами Бюро по деятельности в интересах работников (ACTRAV) антикризисной службы помощи в 2009 году с целью оказания содействия профсоюзам в их деятельности по преодолению кризиса и отстаиванию прав работников. Тем не менее, ввиду глубины кризиса и масштаба проблем, с которыми сталкиваются организации работников всего региона, необходимы еще более широкие и неослабные усилия.

Укрепление институциональных возможностей профсоюзов в Республике Молдова

При поддержке МОТ Национальная конфедерация профсоюзов Республики Молдова разработала план действий, направленных на совершенствование практики ведения коллективных переговоров и социального диалога на отраслевом и региональном уровнях. Оказанное содействие предусматривало проведение обследования с целью выявления пробелов в законодательстве по вопросам социального диалога, а также организацию семинара экспертов и двух учебных семинаров для представителей профсоюзов и участников переговоров из отдельных отраслей и регионов. Укрепление навыков ведения переговоров позволило им более конструктивно и предметно участвовать в коллективных переговорах.

Результат 11. Органы регулирования вопросов труда применяют современное трудовое законодательство и оказывают эффективные услуги

Органы инспекции труда и регулирования вопросов труда по-прежнему испытывают нехватку средств, а их обязанности распределяются среди различных министерств, в частности, в ряде стран Восточной Европы и Центральной Азии. Недавнее ужесточение бюджетной политики еще больше ослабило механизмы управления рынком труда и применения трудового законодательства, а также привело к сокращению числа проверок условий труда на предприятиях. Тенденция к либерализации регулирования рынка труда ускорилась в период кризиса.

Достижения МОТ

- Две страны реформировали свои трудовые кодексы в соответствии с международными трудовыми нормами.
- Пять стран разработали национальные планы действий в отношении инспекции труда.
- Болгария, Греция и Румыния подписали трехстороннее соглашение о сотрудничестве в борьбе с недекларируемой занятостью.
- Чешская Республика, Исландия, Словакия и Таджикистан ратифицировали Конвенцию 1947 года об инспекции труда (81).
- Бельгия ратифицировала Конвенцию 1978 года о регулировании вопросов труда (150).
- Чешская Республика, Исландия и Словакия ратифицировали Конвенцию 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129).
- В Республике Молдова результатом информационно-пропагандистской кампании МОТ стало оцениваемое в 30% сокращение числа смертельных случаев в сельскохозяйственном производстве.

Деятельность МОТ

- Подготовлены обзоры по системам инспекции труда для 21 страны, и собраны данные по 37 странам.
- Предложены комментарии к предлагаемой реформе трудового кодекса в трех странах.
- Выполнены аудиторские проверки органов инспекции труда в пяти странах.
- Опубликовано 22 доклада и статьи по вопросам развития систем инспекции труда.
- В 2010 году в Софии состоялась Международная конференция по борьбе с недекларируемой занятостью в ЕС.
- 198 представителей трехсторонних участников прошли обучение по проблемам регулирования вопросов труда и инспекции труда в Туринском центре.
- 289 инспекторов труда прошли подготовку в Украине.

Содействие со стороны МОТ и результаты

Столкнувшись с кризисом, все большее число государств были вынуждены обращаться за помощью в целях укрепления органов регулирования вопросов труда и служб инспекции труда. В 2009 году в рамках Программы регулирования вопросов труда и инспекции труда стали рассматриваться зарождающиеся глобальные явления, такие как новые формы занятости, расширение использования аутсорсинга и усложнение систем поставок.

Действенные и актуальные трудовые кодексы служат основной цели установления минимальных норм и определения параметров отношений между работодателем и работником. По вопросам реформирования трудовых кодексов содействие было оказано **Армении и Республике Молдова**; комментарии к проектам *поправок к трудовым кодексам* были подготовлены для **Албании, Венгрии, Казахстана, Киргизстана, бывшей югославской Республики Македонии, Румынии, Сербии, Словакии, Турции и Украины**.

Проверки органов инспекции труда были проведены в **Армении, бывшей югославской Республике Македонии, Республике Молдова, Украине и Черногории**, а *национальные планы действий* по укреплению потенциала систем инспекции труда были разработаны в **Албании, Армении, бывшей югославской Республике Македонии, Республике Молдова и Украине**. В 2009 году в **Албании, Армении, Казахстане, бывшей югославской Республике Македонии, Республике Молдова и Черногории** началась реализация проекта по вопросам системы инспекции труда, который включает в себя разработку и применение учебных материалов в целях подготовки инспекторов труда. *Подписание в 2010 году трехстороннего соглашения о сотрудничестве* между **Болгарией, Грецией и Румынией** означало крупный успех в трансграничной борьбе с недекларируемой занятостью и неформальной экономикой.

Осуществлялись и тематические проекты, такие как подготовка инспекторов труда в **Республике Молдова и Украине** в целях расширения их возможностей по содействию гендерному равенству, например, путем подготовки соответствующих планов на предприятиях. Кроме того, содействие, оказанное при внесении поправок в трудовой кодекс, позволило укрепить правовую базу в целях обеспечения гендерного равенства и недопущения дискриминации на рабочем месте. В **бывшей югославской Республике Македонии, Республике Молдова и Украине** были инициированы или расширены информационные кампании и проверки, нацеленные на выявление случаев скрытого трудоустройства, предупреждение рисков и обеспечение гендерного равенства на производстве, что способствовало повышению эффективности деятельности органов инспекции труда, проведению социального диалога и улучшению условий труда. По оценкам национальных органов государственного управления в **Республике Молдова**, в результате одной кампании число смертельных случаев в сельскохозяйственном производстве сократилось на 30%.

Вызовы/извлеченные уроки

Чрезвычайно важно изучать положительные примеры регулирования вопросов труда в странах ЕС и в соответствующих случаях содействовать передаче передового опыта для решения проблем производственного травматизма и профессиональных заболеваний, недекларируемой занятости и других проблем, связанных со сферой труда. Содействие эффективным системам регулирования вопросов труда может оказываться и путем поощрения использования инклюзивных подходов к координации деятельности ключевых министерств, судебной системы, государственных надзорных органов и социальных партнеров. Тем не менее, в этой работе многие страны сталкиваются с финансовыми и кадровыми проблемами, которые усугубляются в результате финансового и экономического кризиса.

Результат 12. Трипартизм и укрепление методов управления рынком труда способствуют проведению действенного социального диалога и поддержанию нормальных трудовых отношений

Несмотря на постоянные усилия, прилагаемые правительствами в течение последнего десятилетия с целью сформировать прочные системы трипартизма, системы трудовых отношений в странах Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии остаются хрупкими и раздробленными. В этих странах нормальному функционированию социального диалога препятствуют такие факторы, как отсутствие адекватной нормативно-правовой базы, слабость социальных партнеров и отсутствие влияния учреждений социального диалога на разработку политики и законотворчество.

Достижения МОТ

- В шести странах созданы или усилены экономические и социальные советы или подобные учреждения.
- В девяти странах созданы новые или реформированы существующие учреждения ведения коллективных переговоров и механизмы урегулирования трудовых споров.
- После проведения Трехсторонней субрегиональной конференции МОТ по экономическим и социальным советам в западнобалканских странах и Республике Молдова (2010 г., Охрид, бывшая югославская Республика Македония) трехсторонние участники в бывшей югославской Республике Македонии договорились об укреплении роли социальных партнеров в деятельности национального Экономического и социального совета.
- В 2010 году в бывшей югославской Республике Македонии было учреждено Агентство по мирному урегулированию трудовых споров.
- В Сербии были внесены поправки в закон о мирном урегулировании трудовых споров и была расширена сфера компетенции соответствующего агентства.
- Российская Федерация и Словакия ратифицировали Конвенцию 1981 года о содействии коллективным переговорам (154).

Деятельность МОТ

- 311 участников прошли курс обучения по практическим аспектам социального диалога в Туринском центре.
- МОТ организовала трехстороннюю субрегиональную конференцию о предупреждении и мирном урегулировании трудовых споров в западнобалканских странах и Республике Молдова (2009 г., Черногория).
- В 2012 году в Женеве состоялся семинар по социальному диалогу в Европе.

Содействие со стороны МОТ и результаты

Содействие оказывалось в целях активизации деятельности *экономических и социальных советов* и аналогичных органов, выступающих в качестве форумов для проведения трехсторонних консультаций по экономическим и социальным вопросам. В **Албании**, **бывшей югославской Республике Македонии** и **Черногории** акцент был сделан на пересмотре действующих правил и критериев представленности. В **Черногории** был принят новый закон о представительности профсоюзов и были внесены поправки в закон о социальных советах 2007 года. В **Республике Молдова**, **Сербии** и **Украине** функционирование национальных трехсторонних учреждений было улучшено путем укрепления технического потенциала их секретариатов в результате ознакомительных поездок и обучения по вопросам социального диалога.

Девять стран *создали или укрепили учреждения для ведения коллективных переговоров и механизмы урегулирования трудовых споров*. В западнобалканских странах и **Республике Молдова** были укреплены институциональные и правовые основы социального диалога и было оказано содействие развитию эффективной культуры социального диалога. Оперативные механизмы мирного урегулирования трудовых споров были созданы или усовершенствованы в **Боснии и Герцеговине** (Республика

Сербская), **Сербии** и **Черногории**. В 2010 году в **Черногории** приступило к работе вновь созданное Агентство по мирному урегулированию трудовых споров. В **Сербии** были внесены поправки в закон о мирном урегулировании трудовых споров и была расширена сфера компетенции соответствующего агентства. Национальные учреждения и механизмы социального диалога были также укреплены в соответствии с международными трудовыми нормами в **Армении, Азербайджане** и **Киргизстане**.

В десяти странах (**Албания, Армения, Босния и Герцеговина, Казахстан, Киргизстан, бывшая югославская Республика Македония, Республика Молдова, Сербия, Турция, Украина**) были подготовлены технические комментарии к проектам законов и были расширены потенциальные возможности трехсторонних участников в целях формирования национальных основ социального диалога.

Содействие использованию учреждений и процессов социального диалога в качестве форума для предпринятия действий в конкретных областях оказывалось, например, путем создания межведомственных координационных механизмов и формирования более благоприятной правовой среды, содействующей переходу от неформальной к формальной экономике в **Албании, Боснии и Герцеговине** и **Черногории**.

Вызовы/извлеченные уроки

Стало очевидным значение своевременного реагирования на непредвиденные потребности во всем регионе, включая «срочные консультации», запрашиваемые социальными партнерами в связи с предлагаемым реформированием трудового законодательства и антикризисными мерами. Кроме того, МОТ стремилась к включению аспектов трипартизма и здоровых трудовых отношений в качестве составной части решений экономических, трудовых и социальных проблем, вызванных кризисом, путем распространения своей политики на ключевые министерства (помимо министерств труда) и другие международные организации, такие как ЕС и МВФ. Однако несмотря на определенный прогресс, трехсторонний социальный диалог по-прежнему сталкивается с правовыми, организационными и политическими препятствиями, особенно в странах Юго-Восточной Европы, Восточной Европы и Центральной Азии.

Переговоры, открывающие путь выхода из кризиса

Туринский центр выявил передовые подходы и предложил решения социальным партнерам из 27 государств-членов ЕС и трех стран-кандидатов; это было сделано в рамках встречи «Переговоры, открывающие путь выхода из кризиса: форум по вопросам социального диалога и трудовых отношений в условиях экономического кризиса в Европе». Социальные партнеры проанализировали процессы и средства, позволяющие преодолевать последствия кризиса с помощью различных составляющих системы трудовых отношений. Они обсудили состав участников, результаты и последствия и далее подготовили публикации по вопросам гибкости рынков труда, трудовой миграции, атипичных форм занятости, изменений в содержании работы и условиях труда. Были предложены меры, направленные на противодействие кризису, такие как укрепление национального трехстороннего социального диалога, согласование путей выхода из кризиса посредством коллективных переговоров, государственной антикризисной политики и деятельности органов регулирования вопросов труда.

Результат 13. Применяется отраслевой подход к достойному труду

Перед различными отраслями в регионе стоит ряд проблем, в том числе меняющиеся условия труда, отсутствие коллективных переговоров и проблемы, связанные с предупреждением или урегулированием трудовых споров. Чтобы извлечь выгоду из взаимодополняющего содержания четырех основ Программы достойного труда, оказывалось содействие в соблюдении конкретных отраслевых норм, сводов практических правил и руководящих принципов и, по запросу, предоставлялись технические консультативные услуги комитетам по вопросам отраслевого социального диалога.

Достижения МОТ

- 14 стран ратифицировали Конвенцию 2006 года о труде в морском судоходстве.
- 12 стран ратифицировали восемь других отраслевых конвенций.
- Босния и Герцеговина и Кипр ратифицировали Римскую конвенцию МОТ/ЮНЕСКО/ВОИС 1961 года об охране прав исполнителей, изготовителей фонограмм и вещательных организаций.
- В Киргизстане и Таджикистане разработан проект по условиям труда в сельском хозяйстве.
- В текстильной и швейной промышленности Румынии принят отраслевой социальный пакт о восстановлении экономики после кризиса.

Деятельность МОТ

- 134 представителя трехсторонних участников прошли обучение в Туринском центре.
- Опубликованные работы включали исследование о влиянии кризиса на текстильную и швейную промышленность в Румынии (Leucuta, 2009).
- Отраслевые страновые профили были подготовлены для трех стран.

Содействие со стороны МОТ и результаты

Отраслевой подход, основанный на отраслевых трудовых нормах МОТ, более эффективно содействует достойному труду в конкретных отраслях. Особой чертой *Конвенции 2006 года о труде в морском судоходстве* является то, что для ее вступления в силу требовалось 30 ратификаций, что было достигнуто в августе 2012 года. С 2009 года конвенцию ратифицировало 14 стран региона (**Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Кипр, Дания, Латвия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Польша, Российская Федерация, Испания, Швеция, Швейцария**).

Информационно-пропагандистская деятельность привела к *ратификации отраслевых конвенций*, в том числе Конвенции 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129) **Чехией, Исландией и Словакией**; Конвенции 2001 года о безопасности и гигиене труда в сельском хозяйстве (184) **Боснией и Герцеговиной и Украиной**; Конвенции 1988 года о безопасности и гигиене труда в строительстве (167) **Сербией**; Конвенции 1995 года о безопасности и гигиене труда на шахтах (176) **Боснией и Герцеговиной и Украиной**; Конвенции 1978 года о трудовых отношениях на государственной службе (151) **Словакией и Словенией**; Конвенции 1997 года о частных агентствах занятости (181) **Боснией и Герцеговиной и Словакией**; пересмотренной Конвенции 2003 года об удостоверениях личности моряков (185) **Боснией и Герцеговиной, Хорватией, Люксембургом, Российской Федерацией и Испанией**; Конвенции 2007 года о труде в рыболовном секторе (188) **Боснией и Герцеговиной**.

Техническое содействие оказывалось в целях укрепления социального диалога на отраслевом уровне в портах (**Болгария, Хорватия, Румыния**), на автомобильном транспорте (**Болгария, Румыния**) и в металлургии (**Казахстан**). Проводились обследования в области гражданской авиации, нефтегазовой промышленности, портов и текстильной промышленности. Было организовано обучение по вопросам БГТ в строительстве (**Азербайджан**) и в нефтегазовой отрасли (**Казахстан**). В **Киргизстане и Таджикистане** был подготовлен проект, нацеленный на *улучшение условий труда в сельском хозяйстве*. В **Боснии и Герцеговине, бывшей югославской Республике**

Македонии и **Сербии** оказывалось содействие коллективным переговорам и усилиям по предотвращению и урегулированию трудовых споров в государственном секторе.

Содействие оказывалось также в целях расширения социального диалога в отраслях, особенно сильно пострадавших от кризиса. Например, в текстильной и швейной промышленности **Румынии** была оказана помощь в разработке и осуществлении отраслевого социального пакта о выходе из кризиса и был организован трехсторонний семинар для подготовки и переподготовки специалистов в условиях восстановления экономики.

Вызовы/извлеченные уроки

Более тесная интеграция отраслевой деятельности в рамках СПДТ способствует разработке эффективных отраслевых программ действий, и эта деятельность должна быть усилена в будущем. Первоочередное внимание следует уделять ратификации современных отраслевых конвенций и оказанию поддержки новой промышленной политике государств, направленной на повышение производительности, конкурентоспособности и достижение технологического прогресса, в частности, в пострадавших от кризиса отраслях, а также на диверсификацию и освоение деятельности в отраслях с повышенной добавленной стоимостью.

Результат 14. Широкую известность и применение получает право на свободу объединения и на ведение коллективных переговоров

Во всем регионе отмечается тенденция к децентрализации процессов ведения коллективных переговоров, и их уровень развития остается низким на востоке региона. При этом коллективные переговоры – залог принятия сбалансированных антикризисных мер.

Достижения МОТ

- Турция внесла изменения в свою конституцию в целях более полного соответствия положениям Конвенции 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87) и Конвенции 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (98).
- Трехсторонние консультации об антикризисных мерах привели к принятию пакетов антикризисных мер в ряде стран ЕС и в странах, не входящих в ЕС.
- В Грузии была учреждена Трехсторонняя комиссия по социальному партнерству.

Деятельность МОТ

- Девять представителей трехсторонних участников прошли обучение по вопросам защиты и содействия реализации прав на свободу объединения и ведение коллективных переговоров в Туринском центре.
- По тематике коллективных переговоров были подготовлены одно издание (Hayter et al., 2011) и шесть рабочих документов.¹

¹ См., например: Glassner and Keune (2012 г.).

Содействие со стороны МОТ и результаты

Свобода объединения и коллективные переговоры являются основополагающим правом человека и одним из четырех основополагающих принципов МОТ, содействующих обеспечению достойного труда и справедливой глобализации. Несмотря на

высокие показатели региона по числу ратификаций актов, связанных со свободой объединения, по-прежнему отмечаются проблемы с их применением. Организации работников до сих пор сталкиваются с трудностями в **Беларуси** и **Грузии**. В **Беларуси** было оказано содействие в проведении трехсторонних семинаров, организованных правительством по проблемам дискриминации в отношении профсоюзов и выполнения рекомендаций, подготовленных комиссией по расследованию. В **Грузии** МОТ оказывала помощь в создании и укреплении Трехсторонней комиссии по социальному партнерству и в расширении прав работников путем внесения изменений в трудовое законодательство. Содействие было оказано **Турции** в целях достижения существенного прогресса в приведении ее законодательства и практики в соответствие с Конвенциями 87 и 98, которые она ратифицировала. Референдум, состоявшийся в 2010 году, позволил полнее отразить в конституции Турции положения этих конвенций.⁷⁹

Полномерное соблюдение принципов свободы объединения особенно важно в период финансового и экономического кризиса. В 2010 году Всеобщая конфедерация труда Греции подала жалобу, в которой заявила, что некоторые меры, предложенные в рамках пакета мер по спасению экономики, напрямую нарушают конвенции, ратифицированные **Грецией**, в том числе конвенции о свободе ассоциации и о праве на ведение коллективных переговоров. В этой связи Комитет экспертов МОТ по применению конвенций и рекомендаций отметил, что изменения в системе трудовых отношений в этой стране, скорее всего, будут иметь серьезные и потенциально разрушительные последствия и что может рухнуть весь фундамент, на который опирается система коллективных переговоров в стране. В сентябре 2011 года миссия высокого уровня МОТ пришла к выводу, что эти изменения могут оказать вторичное воздействие на процесс коллективных переговоров в целом, а также на социальный мир и на все общество (см. главу 4).

Вызовы/извлеченные уроки

В начале кризиса во многих странах региона коллективные переговоры играли ключевую роль в подготовке и осуществлении антикризисных мер на всех уровнях. Содержательные коллективные соглашения позволяли работникам и предприятиям сохранять рабочие места, одновременно обеспечивая доходы работников и устойчивость деятельности предприятий. Однако начиная с 2010 года политика жесткой экономии, предусмотренная в программах финансовой помощи, привела к реформированию системы трудовых отношений в ряде стран, включая децентрализацию коллективных переговоров, их переноса с отраслевого уровня на уровень предприятий и ведение коллективных переговоров посредством «объединений лиц» вместо профсоюзов; все это подрывает роль социальных партнеров, принципы свободы объединения и право на ведение коллективных переговоров.

⁷⁹ В частности, право на ведение коллективных переговоров получили государственные служащие и пенсионеры; были сняты ограничения на осуществление права «синих воротничков» на забастовку.

Результат 15. Принудительный труд искореняется

Согласно глобальным оценкам МОТ за 2012 год, на Европу и Центральную Азию приходится 14% случаев принудительного труда в мире. Более того, в странах Центральной и Восточной Европы и в странах СНГ отмечается самый высокий относительный уровень использования принудительного труда – 4,2 жертвы на каждую 1.000 жителей.

Достижения МОТ

- В четырех странах приняты национальные планы действий по борьбе с торговлей людьми.
- В одной стране расширены возможности правоохранительных органов по преследованию лиц, виновных в торговле людьми.
- В трех странах приняты кодексы поведения работодателей в отношении принудительного труда.
- В четырех странах укреплены потенциальные возможности профсоюзов по противодействию принудительному труду.

Деятельность МОТ

- Обучено свыше 300 инспекторов труда и сотрудников правоохранительных органов.
- В целях сбора данных подготовлены рекомендации для национальных докладчиков по использованию показателей МОТ в отношении принудительного труда и торговли людьми.
- Опубликованы результаты семи обследований по принудительному труду.¹

¹ См., например: МБТ, 2009с.

Содействие со стороны МОТ и результаты

Принудительный труд в Европе и Центральной Азии – это результат торговли людьми и нелегальной миграции. Кроме того, кризис подвергает все большее число работников риску эксплуатации. Национальные стратегии имеют большое значение для принятия согласованных контрмер. В рамках совместного проекта ЕС и МОТ «Усиление комплексных мер борьбы с торговлей людьми» *национальные планы действий* были приняты в **Армении, Азербайджане и Грузии**. План действий по борьбе с торговлей людьми, одобренный профсоюзами, был также принят в **Республике Молдова**.

Многие страны СНГ не располагают достаточными ресурсами и возможностями в области правоприменения. В **Армении** был выполнен проект, который позволил *расширить возможности правоохранительных органов* по выявлению, расследованию и уголовному преследованию деятельности, связанной с торговлей людьми. Практикующие специалисты по вопросам правоприменения и представители органов инспекции труда прошли обучение по вопросам пресечения торговли людьми, была развернута демонстрационная база данных и были организованы 15 семинаров, посвященных внесению поправок в уголовный кодекс. Результатом проекта стало увеличение числа выдвинутых обвинений и вынесенных приговоров за торговлю людьми.

Для борьбы с принудительным трудом огромное значение имеет повышение уровня информированности и взаимодействия организаций работодателей и работников. При содействии МОТ своды правил поведения для организаций работодателей были разработаны и приняты в **Армении, Азербайджане и Грузии**. Партнерство МОТ-МКП позволило поднять уровень осведомленности и расширить потенциальные возможности членов профсоюзов в целях расследования возможных случаев принудительного труда, а также укрепить организации уязвимых категорий работников, например, в **Азербайджане, Грузии, Германии и Ирландии**.

Вызовы/извлеченные уроки

Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций призывает многие страны укреплять правовые и институциональные основы в целях пресечения торговли людьми, наказания виновных и защиты жертв. Большое значение придается информационным программам в странах происхождения и пребывания мигрантов; к таким относятся два информационно-просветительских мероприятия, прошедшие в рамках учреждения Берлинского альянса против торговли людьми в целях трудовой эксплуатации – и в странах происхождения мигрантов. Необходимо расширять усилия, направленные на организацию обучения и подготовку руководящих принципов с учетом местных условий и языков.

Результат 16. Детский труд искореняется, при этом приоритет отдается его наихудшим формам

Кризис угрожает продвижению региона к достижению цели сокращения масштабов использования детского труда. Необходимо принять срочные меры в ряде стран, серьезно страдающих от наихудших форм детского труда, таких как торговля людьми в целях трудовой и сексуальной эксплуатации, работа на улице, противоправная деятельность (Попрошайничество, мелкое воровство и торговля наркотиками) и опасный труд в сельском хозяйстве.

Достижения МОТ

- В 11 странах принято новое или изменено существующее законодательство, запрещающее использование детского труда.
- В четырех странах одобрены национальные планы действий по пресечению использования детского труда.
- В двух странах одобрены национальные планы по противодействию использованию детского труда.
- В 13 странах повышен уровень информированности общественности и расширены потенциальные возможности и базы знаний по вопросам охраны прав детей.
- Туркменистан и Узбекистан ратифицировали Конвенцию 1973 года о минимальном возрасте (138); Туркменистан ратифицировал Конвенцию 1999 года о наихудших формах детского труда (182).

Деятельность МОТ

- Техническая помощь в борьбе с детским трудом была оказана 15 странам.
- Семинары и учебные курсы по вопросам детского труда были организованы для 1.586 участников.

Содействие со стороны МОТ и результаты

Руководствуясь своим Глобальным планом действий и Дорожной картой в целях искоренения наихудших форм детского труда к 2016 году, принятой в Гааге на Глобальной конференции по проблеме детского труда в 2010 году, МОТ осуществляла стратегию в регионе, в которой действия на высоком политическом уровне, направленные на создание благоприятных условий для борьбы с детским трудом, сочетались с деятельностью на местном уровне, нацеленной на оказание необходимых услуг. Правительства **Армении, Грузии, Казахстана, Киргизстана, Республики Молдова и Украины** применяли методологии МОТ для оценки масштабов использования детского труда на национальном и отраслевом уровнях (например, в сельском хозяйстве).

Под руководством МОТ ряд стран приняли положения законодательства, запрещающие детский труд (Албания, Киргизстан, Таджикистан, Украина), и пересмотрели перечни вредных профессий для работающих детей (Албания, Беларусь, Косово,⁸⁰ Республика Молдова, Румыния, Украина). Отражение мер по противодействию использованию детского труда в уголовном, миграционном, социальном или трудовом законодательстве позволило усилить профилактическую деятельность в ряде стран (Албания, Хорватия, Чешская Республика, Косово,⁸⁰ Республика Молдова, Таджикистан, Турция). Были приняты национальные дорожные карты (Албания, Киргизстан) и национальные планы действий в отношении детского труда (Республика Молдова, Казахстан, Турция, Косово⁸⁰), а проблемы детского труда стали в полной мере учитываться в программах социально-экономического развития (Казахстан, Косово,⁸⁰ Республика Молдова, Киргизстан, Таджикистан, Украина). Трехсторонние участники в Албании, Болгарии, Косово,⁸⁰ Украине, Румынии и Республике Молдова прошли обучение по различным аспектам проблемы детского труда, основываясь на материалах МОТ, переведенных на национальные языки. Субрегиональные семинары, посвященные системам мониторинга и обучения по проблеме детского труда, состоялись в Азербайджане, Казахстане, Киргизстане, Таджикистане и Узбекистане, а семинары по обмену передовым опытом в деле искоренения детского труда, прошли в Албании, Болгарии, Косово,⁸⁰ Республике Молдова, Румынии и Украине.

Каждый год приблизительно в 25 странах проходили информационно-просветительские мероприятия по случаю Всемирного дня борьбы с детским трудом; были созданы партнерства при участии ЮНИСЕФ в Таджикистане, Косово,⁸⁰ Румынии и Украине и посредством Рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ) – в Албании, Косово,⁸⁰ Киргизстане и Украине.

Вызовы/извлеченные уроки

Задачей в регионе остается борьба с детским трудом в неформальной экономике и в сельском хозяйстве, равно как и установление взаимосвязей между детским трудом и занятостью молодежи. Более того, учитывая неоднократные жалобы по поводу широкого использования детского труда при сборе хлопка в Узбекистане, МОТ продолжит свои усилия, направленные на получение доступа в эту страну с целью осуществления контроля за сбором урожая хлопка.

Программы МОТ-ИПЕК в Казахстане, Киргизстане и Таджикистане

В 2010 году в рамках программы МОТ-ИПЕК был открыт третий этап регионального проекта «Борьба с детским трудом в Центральной Азии – обязательство становится действием» в Казахстане, Киргизстане и Таджикистане. Этот проект направлен на оказание содействия в осуществлении национальных планов действий в отношении наихудших форм детского труда на основе сочетания политических мер и деятельности, ориентированной на оказание услуг на местном уровне. Основное внимание уделяется предупреждению и пресечению использования труда детей в труднодоступных анклавах, характеризующихся широким использованием наиболее опасных форм детского труда, а также испытанию новых средств борьбы с детским трудом и накоплению передового опыта.

⁸⁰ По определению, принятому в Резолюции 1244 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций.

Результат 17. Дискриминация в области труда и занятий искореняется

Дискриминация в сфере занятости в регионе особенно затрагивает работников с ограниченными возможностями, пожилых работников, женщин, цыган и трудовых мигрантов. Во всех странах женщин, занятых на стабильной оплачиваемой работе, меньше, чем мужчин, и даже в странах ЕС сохраняется заметный разрыв в оплате труда женщин и мужчин: в 2010 году женщины получали зарплату на 16,4% меньше, чем мужчины.

Достижения МОТ

- В 12 странах осуществлялись меры, в том числе принятие нового законодательства, формирование или усиление политики или национальных органов, нацеленных на искоренение дискриминации в сфере труда.
- Крупномасштабные кампании в поддержку гендерного равенства прошли в Украине и Турции; они позволили повысить осведомленность общественности в вопросах противодействия дискриминации в трудовой сфере.

Деятельность МОТ

- 12 странам были предоставлены консультации по вопросам гендерного равенства и дискриминации по признаку пола, равной платы за равноценный труд, дискриминации в отношении трудовых мигрантов и работников, живущих с ВИЧ/СПИДом, а также дискриминации по признаку расы или по политическим убеждениям.
- Представители трехсторонних участников в шести странах прошли обучение методам проведения гендерного аудита при широком участии сторон.
- 303 участника прошли курсы обучения по проблемам дискриминации в Туринском центре.

Содействие со стороны МОТ и результаты

В целях противодействия дискриминационной практике в сфере труда МОТ оказывала содействие в *разработке нового законодательства и мер политики, в расширении базы знаний* и в повышении уровня информированности общественности в регионе. Все страны региона ратифицировали Конвенцию 1951 года о равном вознаграждении (100) и Конвенцию 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (111); они продолжали укреплять нормативно-правовое регулирование в конкретных областях. Соблюдению норм МОТ способствовали юридические консультации, содействие социальному диалогу и принятие конкретных стратегий и программ по борьбе с дискриминацией. Так, в **Украине** ряду предприятий, которые первыми приступили к выполнению национального проекта по обеспечению гендерного равенства, были присуждены отраслевые премии «Лучший работодатель: равные возможности».

Оказывая содействие, МОТ также уделяла пристальное внимание накоплению и широкому распространению точных знаний о сложных проявлениях дискриминации. Была оказана поддержка просветительским кампаниям в области гендерного равенства, развернутым в государственных службах занятости **Украины** и в текстильной промышленности **Турции**. В **бывшей югославской Республике Македонии** началось долгосрочное сотрудничество с Государственным бюро по статистике в целях формирования детальной гендерной статистики. В **Республике Молдова** сотрудники министерств и национальных служб занятости прошли обучение по методике проведения гендерного аудита с широким участием сторон. Кроме того, трехсторонние участники в странах региона проводили кампании, направленные на повышение уровня осведомленности общественности о проблемах дискриминации. Так, в **Беларуси** началось выполнение рекомендации о содействии социальной интеграции и трудоустройству лиц с ограниченными возможностями.

Вызовы/извлеченные уроки

Расширение базы знаний, в частности, о концепциях разнообразия, недопущении дискриминации и равной плате за труд равной ценности, остается залогом преодоления сложных проявлений дискриминации, равно как и осуществление соответствующих стратегий борьбы с дискриминацией.

Результат 18. Международные трудовые нормы ратифицируются и применяются

Международные трудовые нормы являются не только самостоятельным результатом работы, но и главными инструментами, позволяющими МОТ выполнять свой мандат. Они определяют предпосылки для совмещения экономического прогресса с принципами социальной справедливости, процветанием и мирной жизнью для всех. Основная задача заключается в побуждении трехсторонних участников к приоритетной ратификации и применению норм, особенно в условиях нынешнего экономического кризиса и кризиса в сфере занятости.

Достижения МОТ

- Две ратификации основополагающих конвенций; десять ратификаций директивных конвенций.
- 79 ратификаций технических конвенций, в том числе 14 ратификаций Конвенции 2006 года о труде в морском судоходстве и 11 ратификаций Конвенции 2006 года об основах, содействующих безопасности и гигиене труда (187).
- В 61 случае Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций выразил удовлетворение в связи с мерами, принятыми в целях обеспечения более полного соблюдения ратифицированных конвенций.

Деятельность МОТ

- 789 представителей трехсторонних участников прошли обучение по вопросам международных трудовых норм в Туринском центре.

Содействие со стороны МОТ и результаты

С учетом последних ратификаций Конвенции 1973 года о минимальном возрасте (138) **Туркменистаном** и **Узбекистаном** число стран региона, ратифицировавших все восемь *основополагающие конвенции*, достигло 50 из 51 страны, так как **Узбекистан** еще не ратифицировал Конвенцию 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87).

Информационно-пропагандистская деятельность привела к десяти новым ратификациям четырех так называемых «*директивных*» конвенций, и все четыре эти конвенции сейчас ратифицировали 29 из 51 страны региона. Реагируя на кампанию, направленную на содействие Конвенции об инспекции труда, три страны ратифицировали Конвенцию 1947 года об инспекции труда (81) и Конвенцию 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129) (**Чешская Республика, Исландия и Словакия**), а **Таджикистан** также ратифицировал Конвенцию 81. **Израиль** и **Словения** ратифицировали Конвенцию 1976 года о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы) (144), а **Албания** ратифицировала Конвенцию 1964 года о политике в области занятости (122).

Что касается *технических конвенций*, Конвенцию 2006 года о труде в морском судоходстве ратифицировало 14 стран,⁸¹ в результате чего регион сыграл ведущую роль в ее вступлении в силу. Техническое содействие в области безопасности и гигиены труда способствовало 11 ратификациям Конвенции 187 в качестве одного из главных средств политики. Восемь ратификаций Конвенции 2000 года об охране материнства (183) преимущественно с заменой ранее принятой Конвенции 103 подчеркивают то значение, которое придается обновлению системы охраны материнства. С учетом уже большого числа ратификаций странами Западной Европы основная часть новых ратификаций пришлась на страны Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии.

На трех своих сессиях в течение рассматриваемого периода Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций указывал на значительные сдвиги к лучшему в *применении ратифицированных конвенций*, с удовлетворением отметив 61 случай прогресса в 28 странах. К ним относились случаи прогресса в отношении свободы объединения (**Республика Молдова, Румыния, бывшая югославская Республика Македония и Турция**), искоренения детского труда (**Азербайджан, Албания, Хорватия, Кипр, Румыния и бывшая югославская Республика Македония**), искоренения принудительного труда (**Республика Молдова и Турция**), борьбы с дискриминацией (**Румыния**), а также в отношении других норм, таких как право на оплачиваемый отпуск (**Чешская Республика**). Во многих случаях прогрессу способствовала помощь, оказанная в отношении обязательств по подготовке докладов о выполнении норм, и юридические консультации по поправкам к законодательству.

Вызовы/извлеченные уроки

Почти всеобщей ратификации, которую получили основополагающие конвенции в регионе, еще предстоит добиться в отношении других приоритетных конвенций, в частности, Конвенции 144, которая играет значимую роль в применении норм МОТ на национальном уровне. Прогресс в применении ратифицированных конвенций подтверждает эффективность процедур отчетности. В первую очередь, что касается новых проблем, связанных с применением норм МОТ в связи с кризисом (см. главу 4), это должно побуждать правительства к представлению докладов в полном объеме и на регулярной основе, а также побуждать организации работодателей и работников к всемерному использованию своего права направлять комментарии о выполнении положений конвенций в своих странах.

Техническая поддержка со стороны МОТ будет и впредь нацелена на консультирование и обучение трехсторонних участников по порядку подготовки и направления докладов. Две страны – **Республика Молдова и Таджикистан** – участвуют в специальной и ограниченной по срокам исполнения программе наращивания потенциальных возможностей, направленной на более полное выполнение обязательств по предоставлению докладов и на преодоление пробелов с точки зрения выполнения конкретных ратифицированных конвенций.

⁸¹ См. Результат 13.

Результат 19. Государства-члены превращают комплексный подход к достойному труду в стержневой элемент своей экономической и социальной политики при поддержке со стороны основных учреждений ООН и других многосторонних организаций

Если не будет изменен курс политики на согласованной основе, то экономический кризис и кризис в сфере занятости в регионе вызовут рост безработицы и приведут к снижению экономической активности, ухудшат качество рабочих мест и усугубят проблемы бедности и неравенства доходов (см. главу 1).

Достижения МОТ

- Региональная конференция МОТ и ООН о социальных последствиях кризиса в Алматы (2009 г.).
- Заседание, посвященное вопросам достойного труда, на Пятом экономическом форуме в Астане (2012 г.).
- Конференция МОТ и МВФ в Осло (сентябрь 2010 г.) и последующие встречи в Софии (2012 г.).
- Страновые программы достойного труда (СПДТ) осуществляются в девяти странах, а сотрудничество на основе Программы достойного труда развернуто в двух странах.
- Вопросы достойного труда в полной мере отражаются в ЮНДАФ в девяти странах.

Деятельность МОТ

- Активный политический диалог проводится с ЕС, МВФ и другими международными организациями.
- Показатели достойного труда и страновые профили разработаны для пяти стран.
- Трехсторонние семинары и учебные курсы, посвященные показателям достойного труда и страновым профилям, проводятся на уровне стран, а обучение по вопросам согласованности политики организовано для 218 слушателей в Туринском центре.

Содействие со стороны МОТ и результаты

Противодействуя кризису, МОТ выступает за принятие стратегий экономического роста, стимулирующего занятость, за национальную политику и региональное сотрудничество с упором на достойный труд. Глобальный пакт о рабочих местах предлагает пакет мер политики, на которые можно полагаться и в дальнейшем.

Новые или обновленные СПДТ были подготовлены в **Казахстане, бывшей югославской Республике Македонии, Республике Молдова, Таджикистане и Украине**, а приоритеты достойного труда были отражены в ЮНДАФ в **Албании, Армении, Азербайджане, Беларуси, Казахстане, Киргизстане, Сербии, Таджикистане и Украине**. Обследование в рамках Глобального пакта о рабочих местах было проведено в **Болгарии**, а показатели достойного труда и страновые профили были разработаны для **Австрии, Армении, Азербайджана, Республики Молдова и Украины**. В 2009 году в Баку был проведен субрегиональный семинар по СПДТ с участием представителей **Азербайджана, Казахстана, Киргизстана, Российской Федерации и Таджикистана**, которые обменялись опытом своих стран.

МОТ также выступала за экономический рост, стимулирующий занятость, и за достойный труд в своих отношениях с ЕС, Советом Европы и МВФ. В 2011 году задачи по обеспечению достойного труда были отражены в руководящих принципах внешней политики ЕС в области развития. Конференция МОТ и МВФ в Осло способствовала созыву последующих совещаний высокого уровня в Болгарии. В рамках многостороннего сотрудничества был подготовлен и ряд совместных инициатив в области технического сотрудничества с другими учреждениями Организации Объединенных Наций и Европейского союза.

Вызовы/извлеченные уроки

Одним из уроков, извлеченных из кризиса, является то, что бюджетная консолидация не должна происходить за счет экономического роста, стимулирующего занятость, и за счет качества рабочих мест. Поэтому МОТ в своих усилиях, содействующих достойному труду, получает все больше запросов о содействии в укреплении потенциальных возможностей трехсторонних участников не только в Центральной Азии и Восточной Европе, но и в Западной Европе.

Библиография

- Алимбекова, Г.Т. и Шабденази, А.А. 2009 г. *Занятость трудящихся мигрантов в неформальной экономике Казахстана: результаты исследования, проведенного на юге Казахстана* (Москва, МБТ); *Денежные переводы мигрантов в Таджикистан: потенциал для сбережений и инвестиций в экономику и финансовые продукты для привлечения денежных переводов* (Москва, МБТ).
- Auer, P.; Fortuny, M. 2000. *Ageing of the labour force in OECD countries: Economic and social consequences*, Employment Paper 2000/2 (Женева, МБТ).
- Аууагари, М.; Demirguc-Kunt, A.; Maksimovic, V. 2011. *Small vs. young firms across the world: Contribution to employment, job creation and growth*, Рабочий документ по исследованиям в области политики № 5631 (Вашингтон, ОК, Всемирный банк).
- BMVBS (Федеральное министерство транспорта, строительства и развития городов), 2012. *CO₂-Gebäudesanierung Energieeffizient Bauen und Sanieren: Die Fakten* (Берлин).
- Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций (КЭПКР). 2012 г. *General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work: Giving globalization a human face* (Женева, МБТ).
- Deganis, I.; Künzel, S. 2012. *Young people as agents of change: Report on national and regional events on youth employment in Europe and Central Asia* (Женева, МБТ).
- Dorman, P. Готовится к печати. *Estimating the economic costs of occupational injuries and illnesses: A methodological framework* (Женева, МБТ).
- ECORYS. 2012. *EU SMEs in 2012: At the crossroads: Annual report on small and medium-sized enterprises in the EU, 2011–12*, Роттердам, доступно по адресу: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/> (15 ноября 2012 г.).
- Европейский центральный банк (ЕЦБ). 2012 г. *Survey on the access to finance of small and medium-sized enterprises in the Euro area: October 2011 to March 2012* (Франкфурт-на Майне).
- Европейская комиссия (ЕК). 2007 г. *Stepping up the fight against undeclared work*, 628 final (Брюссель).
- . 2010a. *EU synthesis report: 27 national seminars on anticipating and managing restructuring, Anticipating restructuring in enterprises: National seminars – ARENAS* (Брюссель).
- . 2010b. *Employment in Europe* (Брюссель).
- . 2011a. *A renewed EU strategy 2011–14 for corporate social responsibility* (Брюссель).
- . 2011b: *Industrial Relations in Europe 2010*, Люксембург.
- . 2011c. *Employment and social developments in Europe* (Брюссель).
- . 2011d. *Early school leaving in Europe – Questions and answers*, МЕМО/11/52, январь (Брюссель).
- . 2012a. *Exploiting the employment potential of green growth* (Брюссель).

- 2012b. *Industrial Relations in Europe 2012* (Брюссель).
 - 2012c. *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Сообщение Европейской комиссии, COM(2010) 2020 окончательный вариант, 3 марта (Брюссель).
 - 2012d. *Apprenticeship supply in the Member States of the European Union: Final report* (Люксембург).
 - 2012e. *Implementing the youth opportunities initiative: First steps taken*, Commission Staff Working Document SWD (2012) 98 окончательный вариант (Страсбург).
 - 2012f. *The 2012 ageing report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010–60)*, Европейская экономическая серия 2/2012, Генеральный директор по экономическим и финансовым делам (Брюссель).
 - 2012g. *Small and medium-sized enterprises (SMEs): Social economy*. Доступно по адресу: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy> [15 ноября 2012 г.].
- Европейская обсерватория по вопросам занятости (ЕЕО). 2011 г. *EEO Review: Youth employment measures, 2010* (Люксембург).
- 2012: *EEO Review: Employment policies to promote active ageing* (Люксембург).
- Европейский фонд улучшения условий жизни и труда (Eurofound). 2012 г. *NEETs: Young people not in employment, education and training: Characteristics, costs and policy responses in Europe* (Люксембург).
- Европейский профсоюзный институт (ETUI). 2012. *Benchmarking working Europe 2012* (Брюссель).
- Fakhfakh, F.; Perotin, V.; Robinson, A. 2011. “Workplace change and productivity: Does employee voice make a difference?”, в S. Hayter (ред.), pp. 107–135.
- Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM); Ecologic Institute (GHK); Institute for European Environmental Policy (IEEP). 2011. *The social dimension of biodiversity policy: Final report 2011* (Венеция и Брюссель).
- Foxley, A.; Sossdorf, F. 2011. *Making the transition: From middle-income to advanced economies*, The Carnegie Papers, International Economics, сентябрь (Вашингтон, ОК).
- Friends of the Earth. 2010. *More jobs, less waste: Potential for job creation through higher rates of recycling in the UK and EU* (Лондон).
- Саммит Группы двадцати. 2012 г. *Лос-Кабосский план действий по содействию росту и занятости* (Мексика).
- Gesellschaft fuer Versicherungs wissenschaft und – gestaltung (GVG). 2010. *Study on social dialogue in the Western Balkan countries*, Итоговый доклад (Кельн).
- Glassner, V.; Keune, M. 2012. *Negotiating the crisis? Collective bargaining in Europe during the economic downturn*, Департамент трудовых отношений МБТ (DIALOGUE), Рабочий документ № 10 (Женева).
- Gravel, E.; Kohiyama, T.; Tsotroudi, K. 2011. “The role of international labour standards in rebalancing globalization: A legal perspective”, в *The global crisis: Causes, responses and challenges* (Женева, МБТ).
- Gregg, P.; Tominey, E. 2005. “The wage scar from male youth unemployment”, в *Labour Economics*, т. 12, выпуск 4, август (Амстердам, издательство Elsevier), pp. 487–509.
- Hamm, R. 2012. “Verbund von Industrie und Dienstleistungen wird enger”, в *Wirtschaftsdienst*, т. 92, № 9 (Берлин, Springer-Verlag GmbH), pp. 632–639.
- Hayter, S. (ред.). 2011. *The role of collective bargaining in the global economy: Negotiating for social justice* (Женева, МБТ), *The role of collective bargaining in the global economy: Negotiating for social justice* (Cheltenham/Женева, Edward Elgar/MOT), pp. 1–19.

- ; Stoevska, V. 2011. *Social dialogue indicators*, Technical brief, ноябрь (Женева, МБТ).
- ; Weinberg, B. 2011. “Mind the gap: Collective bargaining and wage inequality”, в S. Hayter (ed.):, pp. 136–186.
- et al. 2011. “Collective bargaining for the 21st century”, в *Journal of Industrial Relations*, т. 53, № 2, апрель (Sage Publications).
- Hazans, M. 2011. *Informal workers across Europe: Evidence from 30 countries*, IZA Discussion Paper No. 5871 (Бонн).
- Heyes, J.; Rainbird, H. 2011. “Bargaining for training: Converging or diverging interest?”, в S. Hayter (ред.). pp. 76–106.
- Hibbs, D.A., Jr. 1990. “Wage compression under solidarity bargaining in Sweden”, в *Economic Research Report* No. 30 (Стокгольм, Профсоюзный институт по экономическим исследователям).
- Hirose, K. (ред.). 2011. *Pension reform in Central and Eastern Europe: In times of crisis, austerity and beyond*, Группа по достойному труду и страновое бюро для Центральной и Восточной Европы, Будапешт.
- IAB (Институт по вопросам рынка труда и профессионального обучения). 2012. IAB–Betriebspanel (Нюрнберг).
- Международная конференция труда (МКТ). 2012 г. *Record of Proceedings* No. 19, Доклад Комитета по применению норм, 101-я сессия, Женева (МОТ).
- Международная организация труда (МОТ); Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР). 2009 г. *Preventing forced labour exploitation and promoting good labour practices in the Russian construction industry* (Женева).
- МОТ; Всемирный банк, 2012 г. *Inventory of policy responses to the financial and economic crises: Joint synthesis report* (Женева и Вашингтон, ОК).
- МОТ. 2003 г. *Safety in numbers: Pointers for a global safety culture at work* (Женева).
- . 2007. *Заключения о содействии жизнеспособным предприятиям*, Доклад Комитета по жизнеспособным предприятиям, Международная конференция труда, 96-я сессия, Женева, 2007 г.
- . 2009a. *Health and life at work: A basic human right* (Женева).
- . 2009b. *Essential macroeconomic concepts for negotiators* (Турин, Международный учебный центр МОТ).
- . 2009c. *Preventing forced labour exploitation and promoting good labour practices in the Russian construction industry* (Женева, МБТ).
- . 2010a. *Collective bargaining: Negotiating for social justice*, Вступительная записка, Трехстороннее совещание высокого уровня по коллективным переговорам, Женева, 19-20 ноября 2009 г.
- . 2010b. *Labour market policies: Some tentative lessons from the crisis for employer organizations*, Бюро МБТ по деятельности в интересах работодателей, Рабочий документ № 5 (Женева).
- . 2010c. *Глобальные тенденции в сфере занятости* (Женева).
- . 2010d. *Доклад о занятости в мире в 2010-11 годах* (Женева).
- . 2010e. *A skilled workforce for strong, sustainable and balanced growth: A G20 training strategy* (Женева).
- . 2010f. *Денежные переводы мигрантов в Таджикистан: потенциал для сбережений и инвестиций в экономику и финансовые продукты для привлечения денежных переводов*, Группа по достойному труду МБТ и Страновое бюро для Восточной Европы и Центральной Азии, Москва.

- 2011a. *Promoting decent work in a green economy*, Справочная записка МБТ для ЮНЕП: Towards a green economy: Pathways to sustainable development and poverty eradication, Найроби. Доступно по адресу: <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2011/465839.pdf> [15 ноября 2012 г.].
- 2011b. “Social and solidarity economy: Our common road towards decent work”, в *The Reader 2011* (Международный учебный центр МОТ, Турин).
- 2011c. *Youth employment in Eastern Europe: Crisis within the crisis*, справочная публикация МБТ для неформального совещания министров труда и социальных дел, Международная конференция труда, 100-я сессия, Женева, 15 июня 2011 г.
- 2011d. *Report on the high level mission to Greece*, Афины, 19-23 сентября.
- 2011e. *Равенство в сфере труда: Вызов сохраняется*, Доклад I(B), доклад Генерального директора, Международная конференция труда, 100-я сессия (Женева).
- 2011f. “Making markets work for jobs”, в докладе *Мир труда в 2011 году* (Женева, МИСТИ).
- 2011g. *Studies on growth with equity: Germany: A job-centred approach* (Женева, МИСТИ).
- 2011h. *ILO Global Jobs Pact country scan: Bulgaria* (Женева).
- 2011i. *Программа и бюджет на двухлетие 2012-13 годов* (Женева).
- 2012a. *Global employment trends 2012: Preventing a deeper jobs crisis* (Женева).
- 2012b. *World of work report 2012: Better jobs for a better economy* (Женева, МИСТИ).
- 2012c. *Eurozone job crisis: Trends and policy responses* (Женева, МИСТИ).
- 2012d. *Working towards sustainable development: Opportunities for decent work and social inclusion in a green economy* (Женева).
- 2012e. *Ключевые показатели рынка труда (КПРТ)*, седьмое издание (Женева).
- 2012f. *Кризис в сфере занятости молодежи: Время действовать*, резолюция и заключения 101-й сессии Международной конференции труда (Женева).
- 2012g. *Кризис в сфере занятости молодежи: Время действовать*, Доклад V, Международная конференция труда, 101-я сессия (Женева).
- 2012h. *Upskilling out of the downturn: Global Dialogue Forum on Strategies for Sectoral Training and Employment Security*, Женева, 29-30 марта 2010 г., Итоговый доклад GDFSTES/2010/10 (Женева).
- 2012i. *Вопросы, возникающие в связи с работой 101-й сессии Международной конференции труда: последующие меры по итогам принятия резолюции Кризис в сфере занятости молодежи: Время действовать*, Административный совет, 316-я сессия, Женева, документ GB.316/INS/5/2.
- 2012j. *IPEC action against child labour 2010–2011: Progress and future priorities* (Женева).
- 2012k. “Better jobs for a better economy”, в *World of Work Report 2012* (Женева, МИСТИ).
- 2012l. *Boosting jobs and living standards in G20 countries: A joint report by the ILO, OECD, IMF and World Bank*, июнь (Женева, Париж и Вашингтон, ОК).
- 2012m. “Decision on the sixth item on the agenda: Decent work in the post-2015 development agenda”, *Протокол решений*, Административный совета, 316-я сессия, ноябрь (Женева).
- 2012n. *Decent work indicators: Concepts and definitions*, пособие МБТ, первое издание (Женева).

- . 2012o. Statistical update on employment in the informal economy. Annex II. По адресу: http://laborsta.ilo.org/informal_economy_E.html.
- . Готовится к печати. *Protecting workplace safety and health in difficult economic times: The effect of the financial and economic recession on occupational safety and health* (Женева).
- Международный валютный фонд (МВФ). 2012 г. *Перспективы развития мировой экономики: преодоление высоких уровней долга и вялого роста*, октябрь 2012 г. (Вашингтон, ОК).
- Kumhof, M.; Rancière, R. 2010. “Inequality, Leverage and Crises”, Рабочий документ МВФ № 10/268 (Вашингтон, ОК).
- Lee, S.; McCann, D. 2011. “Negotiating working time in fragmented labour markets” в S. Hayter (ред.), pp. 47–75.
- Lehndorff, S.; Haipeter, T. 2011. “Negotiating employment security: Innovations and derogations”, в S. Hayter (ред.), pp. 20–46.
- Leucuta, C. 2009. *Sectoral coverage of the global financial and economic crisis: Implications of the global financial and economic crisis on the Romanian textile and clothing sector* (Женева, МБТ).
- Lipinska, P.; Schmid, E.; Tessaring, M. 2007. *Zooming in on 2010: Reassessing vocational education and training* (Люксембург, Европейский центр по развитию профессионального образования (Cedefop)).
- Matsumoto, M.; Elder, S. 2010. *Characterizing the school-to-work transitions of young men and women: Evidence from the ILO school-to-work transition surveys*, Рабочий документ по вопросам занятости № 51, Департамент политики в сфере занятости МБТ (Женева).
- Mojsoska-Blazevski, N. et al. 2012. *Skills policies for economic diversification in The former Yugoslav Republic of Macedonia: Enhancing local skills policies for the food and tourism sectors*, Группа по достойному труду МБТ и Страновое бюро для Восточной Европы и Центральной Азии, Будапешт.
- Narula, R.; Guimón, J. 2010. “The investment development path in a globalised world: Implications for Eastern Europe”, в *Eastern Journal of European Studies*, т 1, № 2, декабрь (Iasi, Alexandru Ioan Cuza University Centre for European Studies).
- Nesporova, A.; Koulaeva, O. Готовится к печати. *Vocational rehabilitation and employment of persons with disabilities in Eastern Europe and Central Asia* (Москва, МОТ).
- Neumark, D.; Wascher, W. 2004. “Minimum wages, labor market institutions and youth employment: A cross-national analysis”, в *Industrial and Labor Relations Review*, т. 57, № 2, январь (Нью-Йорк).
- Nübler, I. 2003. “Die Wirkungen der Globalisierung auf die Entwicklungsländer”, в U. Mummert and F. L. Sell (eds.): *Globalisierung und nationale Entwicklungspolitik: Schriften zur internationalen Wirtschaftspolitik* (Münster, Lit-Verlag).
- . Готовится к печати. *Capabilities, productive transformation and development: A new perspective on industrial policies* (Женева, МБТ).
- Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). 1996 г. *Trade, employment and labour standards* (Париж).
- . 1999. *The environmental goods and services industry: Manual for data collection and analysis* (Париж).
- . 2000. *International trade and core labour standards* (Париж).
- . 2011. *Employment impacts of climate change mitigation policies in OECD: A general-equilibrium perspective*, Environment Working Paper No. 32 (Париж).

- . 2012a. *Policy brief on youth entrepreneurship: Entrepreneurial activities in Europe* (Париж).
- . 2012b. *Older workers: Recent policy initiatives and labour market developments* (Париж).
- Reinert, E.S. 2009. “Emulation versus comparative advantage: Competing and complementary principles in the history of economic policy”, в М. Cimoli, G. Dosi, and J.E. Stiglitz (ред.): *Industrial policy and development: The political economy of capabilities accumulation* (Оксфорд, Oxford University Press).
- Roelants, V. et al. 2012. *The resilience of the cooperative model* (Брюссель, Европейская конфедерация кооперативов работников, Социальные кооперативы и социальные и участвующие предприятия).
- Sarfati, H.; Ghellab, Y. 2012. *The political economy of pension reforms in times of global crisis: State unilateralism or social dialogue?*, DIALOGUE Рабочий документ № 37 (Женева, МБТ).
- Sattar, S. 2012. *Opportunities for men and women: Emerging Europe and Central Asia* (Вашингтон, ОК, Всемирный банк).
- Schulzen, T. 2005. “Changes in national collective bargaining systems since 1990”, в *European Industrial Relations Observatory*. Доступно по адресу: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/03/study/TN0503102S.htm> [1 октября 2012 г.].
- Steinhilber, S. 2011. *Maternity protection in the context of work-life reconciliation for men and women: Comparative analysis of three European countries' maternity protection systems* (Братислава и Москва, МОТ).
- Strietska-Ilina, O. et al. 2011. *Skills for green jobs: A global view* (Женева, МБТ).
- Suwala, W. 2010. *Lessons learned from the restructuring of Poland's coal mining industry* (Международный институт устойчивого развития).
- Torres, R. 2010. “Incomplete crisis responses: Socio-economic costs and policy implications”, в *International Labour Review*, 149 (2), pp. 227–237.
- Traxler, F.; Brandl, B. 2011. “The economic impact of collective bargaining coverage”, в: S. Hayter (ред.), pp. 227–253.
- Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), 2012 г. *Доклад о мировых инвестициях 2012: На пути к новому поколению инвестиционной политики* (Женева).
- Организация Объединенных Наций (ООН). 2011 г. *World population prospects: The 2010 revision* (Нью-Йорк).
- . 2012a. *Глобальный договор Организации Объединенных Наций: доклад о деятельности местных сетей, 2011 г.* (Нью-Йорк).
- . 2012b. *From transition to transformation: Sustainable and inclusive development in Europe and Central Asia* (Нью-Йорк и Женева).
- Ürge-Vorsatz, D. et al. 2010. *Employment impacts of a large-scale deep building energy retrofit programme in Hungary* (Будапешт).
- van Riet, A. (ред.). 2010. *Euro area fiscal policies and the crisis*, Европейский центральный банк, непериодическая серия, выпуск № 109, апрель (Франкфурт).
- Vaughan-Whitehead, D. (ред.). 2009. *The minimum wage revisited in the enlarged EU* (Edward Elgar в сотрудничестве с МБТ).
- . 2012: *Public sector adjustments in Europe: Scope, effects and policy issues* (Женева).
- Всемирный банк. 2012 г. *Доклад о мировом развитии в 2013 году: Рабочие места* (Вашингтон, ОК).