



Административный совет

346-я сессия, Женева, октябрь — ноябрь 2022 г.

Секция по институциональным вопросам

INS

Дата: 14 октября 2022 г.

Оригинал: английский

Четырнадцатый пункт повестки дня

Доклад об изменениях, произошедших после принятия резолюции, касающейся агрессии Российской Федерации против Украины с точки зрения мандата Международной организации труда

▶ Введение

1. На 344-й сессии (март 2022 г.) Административный совет принял резолюцию об агрессии Российской Федерации против Украины с точки зрения мандата Международной организации труда (МОТ)¹. В ней он призвал МОТ оказать всю возможную помощь трёхсторонним участникам на Украине. В резолюции также содержалось поручение к Международному бюро труда (МБТ) взаимодействовать с трёхсторонними участниками по разработке программ поддержки тех, кто покинул территорию Украины. Далее в резолюции было зафиксировано решение о временном прекращении оказания Российской Федерации помощи МОТ в области технического сотрудничества, за исключением гуманитарной помощи, и о приостановлении приглашения Российской Федерации на отдельные совещания экспертов, конференции и семинары, состав участников которых определяется Административным советом.

¹ GB.344/Resolution.

2. В рамках усилий по оценке альтернатив, призванных сохранить техническое сотрудничество и помощь для всех других стран региона, после первого доклада о выполнении резолюции, который был представлен 345-й сессии Административного совета (июнь 2022 г.)², Административный совет поручил Генеральному директору проработать детальные варианты, включая бюджетную информацию, с целью возможного перебазирования группы технической поддержки достойного труда и странового бюро для Восточной Европы и Центральной Азии (DWT/CO-Moscow) МОТ, решение о чём будет принято на 346-й сессии³. Этим решением Административный совет подтвердил требования, изложенные в изначально принятой резолюции, и предложил Генеральному директору продолжить отслеживать ситуацию на Украине и представить доклад о выполнении резолюции на рассмотрение Административного совета на 346-й сессии (октябрь — ноябрь 2022 г.). Настоящий документ подготовлен во исполнение решения Административного совета и содержит обзор текущих событий и их влияния на сферу труда на Украине, в соседних странах и во всём мире. Кроме того, в нём освещаются действия, предпринятые МБТ, и варианты действий, которые необходимо рассмотреть в целях выполнения резолюции.

► Общая канва событий

3. Российская военная агрессия на Украине, начавшаяся 24 февраля 2022 года, продолжается восемь месяцев. Хотя вначале нападению подверглись большие районы страны, включая столицу Киев, активные боевые действия переместились в основном на юг и восток Украины. Тем не менее атмосфера страха, нагнетаемая постоянными ракетными ударами по территории страны, а также повсеместное разрушение инфраструктуры продолжают воздействовать на социально-экономическую жизнь народа Украины. В изменившихся обстоятельствах потоки беженцев начали уменьшаться. По данным Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, на конец сентября 2022 года в Европе было зарегистрировано свыше 7,4 млн беженцев с Украины. По оценкам, 7,1 млн человек стали внутренне перемещёнными лицами на территории страны⁴.
4. Совет Европейского союза (ЕС) одобрил заключение Европейской комиссии 23 июня 2022 года⁵ и предоставил Украине и Республике Молдове статус кандидатов на вступление в ЕС, инициировав процесс формальных переговоров о членстве, которые, как ожидается, начнутся в 2023 году. В сентябре последовало заявление председателя Европейской комиссии об упрощении доступа Украины к единому рынку ЕС. В начале июля 2022 года Швейцария совместно с Украиной провели Международную конференцию по вопросам восстановления Украины в Лугано (Швейцария). В ней приняли участие 58 международных делегаций, состоящих из представителей правительств и международных организаций. Конференция обеспечила платформу в поддержку взаимодействия и политической приверженности примерно 40 стран по оказанию Украине согласованной поддержки в области политики, финансов и реконструкции; был дан старт процессу

² GB.345/INS/5/3.

³ GB.345/PV/Draft, para. 189.

⁴ УВКБ ООН, [Operational data portal – Ukraine refugee situation](#), as at 29 September 2022.

⁵ Европейская комиссия, [Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union](#), June 2022.

восстановления и реконструкции и были закреплены принципы, которые должны лечь в основу процесса восстановления и реконструкции⁶.

5. Правительство Украины представило конференции национальный план восстановления, в котором основное внимание уделяется потенциалу противодействия, восстановлению, модернизации и росту⁷. В нём подчёркивается стремление Украины к интеграции в ЕС и получению доступа к рынкам стран ЕС и Группы семи, предлагается создать среду, благоприятствующую предпринимательству, содержится призыв к инвестициям в человеческий капитал и изложены планы по обеспечению макроэкономической стабильности и национальной безопасности. Начались обсуждения более подробного плана восстановления Украины, однако на сегодняшний день участие социальных партнёров носит ограниченный характер. Вопросы, касающиеся роли системы Организации Объединённых Наций (ООН) в процессе реконструкции, содействия занятости, защиты прав работников и организации социального диалога, остались на периферии обсуждений, состоявшихся на конференции.
6. Во время конференции председатель Европейской комиссии объявила о создании платформы "Rebuild Ukraine" («Восстановим Украину»), которую Комиссия будет курировать вместе с правительством Украины. Участники платформы будут ответственны за утверждение плана реконструкции, подготовленного и осуществляемого Украиной при поддержке административного потенциала и технической помощи ЕС. В целях поддержки плана реконструкции Комиссия предложила создать фонд Rebuild Ukraine⁸ в качестве главного правового инструмента поддержки ЕС через комбинацию из грантов и займов.
7. На момент написания настоящего документа⁹ государства-члены, оказывающие Украине содействие, мобилизовали значительные финансовые ресурсы в поддержку её экономической, социальной и финансовой устойчивости, прежде всего в форме макрофинансовой помощи, бюджетной поддержки, чрезвычайной помощи, антикризисного реагирования и гуманитарной помощи. Объём совокупного финансирования, как выделенного, так и заявленного государствами-членами и международными финансовыми учреждениями, оценивается примерно в 43,6 млрд долл. США¹⁰. В эту сумму входит дополнительное экстренное финансирование, утверждённое Всемирным банком в июне и августе 2022 года, которое в настоящее время составляет 13 млрд долл. США; примерно половина из одобренных средств была выделена к концу июля 2022 года. Большая часть финансирования состоит из грантов, призванных поддержать оказание основных услуг, включая выплаты социальных пособий и пенсий. В заявлениях руководителей Всемирного банка подчёркивалась необходимость уделять больше внимания реформам, обеспечению прозрачности и управлению в процессе подготовки Украины к устойчивой реконструкции¹¹.

⁶ Конференция по вопросам восстановления Украины, [Conference materials](#) и [Lugano Declaration and Principles](#).

⁷ [Ukraine's National Recovery Plan](#), July 2022.

⁸ Европейская комиссия, [Ukraine: Commission Presents Plans for the Union's Immediate Response to Address Ukraine's Financing Gap and the Longer-term Reconstruction](#), May 2022.

⁹ Окончательная версия документа была подготовлена 29 сентября 2022 г. Если после этой даты произойдут значимые изменения, МБТ сообщит Административному совету обновлённую информацию в устной форме.

¹⁰ Данные заимствованы из Arianna Antezza et al., "The Ukraine Support Tracker: Which Countries Help Ukraine and How?", Kiel Working Paper, No. 2218, 18 August 2022.

¹¹ Всемирный банк, [press release](#), 8 August 2022.

8. Соглашение о содействии экспорту украинского зерна было достигнуто 22 июля при поддержке ООН¹². Черноморская зерновая инициатива нацелена на обеспечение безопасного судоходства для экспорта зерна и связанных с ним продуктов питания, а также удобрений, включая азотные удобрения, из портов в Одессе, Черноморске и Южном. Она реализуется под надзором Объединённого координационного центра, который был создан 27 июля 2022 года в Стамбуле с участием представителей Украины, Российской Федерации, Турции и Организации Объединённых Наций. Первые оценки Конференции Организации Объединённых Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) показывают, что инициатива уже помогла снизить цены на зерно, крупы и масла¹³. Принимая во внимание тяжёлые обстоятельства вокруг военного конфликта, МОТ также мобилизовала социальных партнёров и другие организации ООН, участвующие в инициативе, для обеспечения учёта прав работников, включая надлежащее укомплектование судовых экипажей, определение времени отдыха и соблюдение норм безопасности и гигиены труда. Кроме того, правительство Украины недавно приняло процедурные требования об освобождении от воинской повинности некоторых групп моряков, включая, в том числе, тех, кто участвует в Черноморской зерновой инициативе, и других моряков, которые в настоящее время находятся в плавании в международных водах.
9. Растут опасения по поводу безопасности работников на оккупированной Запорожской атомной станции (АЭС). Хотя все реакторы в настоящее время остановлены, Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) предупредило в докладе, опубликованном 6 сентября 2022 года, что сохраняются значительные риски для безопасности и целостности станции. Эти опасения в основном вызваны продолжающимися обстрелами хранилищ ядерного топлива и линий электропередач, которые обеспечивают электропитание для охлаждения реакторов¹⁴. Более того, озабоченность с точки зрения МОТ вызывают ухудшающиеся условия труда и безопасности работников, главным образом по причине повышения риска возможного облучения, что требует постоянного мониторинга внутри станции и за её пределами, а также принятия мер по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям, как это признаётся в докладе МАГАТЭ¹⁵. Эти опасения разделяют глобальный союз IndustriALL и его членская профсоюзная организация — Международная сеть профсоюзов работников атомной промышленности. Кроме того, на объекте продолжает работать украинский персонал¹⁶. Однако на момент написания настоящего документа было неясно, выполняется ли ими работа добровольно и без принуждения, что вызывает дополнительные опасения в отношении возможных ситуаций принудительного труда¹⁷.
10. В Совете Безопасности ООН 22 сентября состоялось заседание высокого уровня с участием министров иностранных дел. В центре дебатов была тема юридической ответственности за потенциальные военные преступления, совершённые во время

¹² [Initiative on the Safe Transportation of Grain and Foodstuffs from Ukrainian Ports](#), July 2022.

¹³ ЮНКТАД, [“Black Sea Grain Initiative Helps Stabilize Global Food Markets”](#), 12 September 2022.

¹⁴ МАГАТЭ, [Nuclear Safety, Security and Safeguards in Ukraine](#), второй сводный доклад генерального директора, 28 апреля — 5 сентября 2022 г.

¹⁵ Российская Федерация и Украина ратифицировали Конвенцию 1960 о защите от радиации (115), соответственно, 22 сентября 1967 г. и 19 июня 1968 г.

¹⁶ До вторжения Российской Федерации 24 февраля на атомной электростанции работало 11 000 человек. Власти Украины не сообщают данных о текущей численности работников, ссылаясь на соображения безопасности.

¹⁷ Российская Федерация и Украина ратифицировали все восемь основополагающих конвенций.

конфликта на Украине; при этом Генеральный секретарь Гутерриш и другие выступающие отметили необходимость всестороннего сотрудничества с Международным уголовным судом. Многие участники также выразили обеспокоенность надвигающимся призраком ядерной войны и дальнейшей эскалацией конфликта после проведения референдумов о присоединении украинских территорий к Российской Федерации и частичной мобилизации российских граждан в вооружённые силы¹⁸. Председатель Независимой международной комиссии по расследованию событий на Украине 23 сентября представил обновлённую информацию 51-й сессии Совета по правам человека, в которой он подтвердил, что были найдены свидетельства совершения военных преступлений¹⁹. Предполагаемые преступления включают использование кассетных боеприпасов, неизбирательные нападения на гражданских лиц и военнослужащих, значительное число казней и использование сексуального и гендерного насилия.

► Глобальное воздействие кризиса

11. За более чем восемь месяцев с начала боевых действий на Украине усугубились тяжёлые потери и прямые человеческие издержки конфликта, включая гибель людей, перемещение населения, разлучение семей, потерю работы и доходов, что ещё жёстче ограничивает доступ домашних хозяйств с низкими доходами к основным услугам здравоохранения и образования, провоцируя повышение уровня незащищённости и неравенства. Конфликт, несомненно, ставит под угрозу достижение Целей в области устойчивого развития (ЦУР), особенно решение задач по сокращению масштабов бедности и неравенства. Одновременно он усугубляет уже существовавшее гендерное и социально-экономическое неравенство и может свести на нет достижения в области гендерного равенства.
12. Едва несколько стран с доходом ниже среднего приступили к восстановлению экономики после пандемии COVID-19, как вспыхнул конфликт на Украине, который изменил глобальную картину миграции и потоков денежных переводов. По прогнозам Всемирного банка, в 2022 году денежные переводы на Украину вырастут более чем на 20%²⁰. В то же время, несмотря на большое число трудовых мигрантов, работающих в Российской Федерации, ожидается резкое сокращение суммы денежных переводов физических лиц во многие страны Центральной Азии.
13. Первые опасения, касающиеся глобального продовольственного кризиса²¹, медленно смягчаются отчасти как следствие возобновления экспорта зерна с Украины с развёртыванием Черноморской зерновой инициативы. В августе индекс продовольственных цен Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединённых Наций (ФАО) продолжил снижение пятый месяц подряд, однако общий уровень цен остаётся почти на 8% выше показателя августа 2021 года²². При этом, по прогнозам Всемирной

¹⁸ ООН, [press release](#), 22 September 2022.

¹⁹ Erik Møse, [Update by the Chair of the Independent International Commission of Inquiry on Ukraine at the 51st session of the Human Rights Council](#), 23 September 2022.

²⁰ Всемирный банк, [press release](#), 11 May 2022.

²¹ ООН, [“Global Impact of War in Ukraine on Food, Energy and Finance Systems”](#), Brief No. 1, 13 April 2022.

²² ФАО, [World Food Situation](#).

продовольственной программы (ВПП), число лиц в зоне высокого риска продовольственной безопасности увеличится до 345 млн человек²³. Цены на энергоносители остаются высокими, хотя существуют значительные различия между нефтью и газом, а также между регионами. Европа, в частности, страдает от значительного повышения цен на газ по причине высокой зависимости от поставок из Российской Федерации. Финансовые рынки несколько стабилизировались с момента начала конфликта. Однако на их пути возникают существенные препятствия, в то время как центральные банки пытаются обуздать высокую инфляцию, которая продолжает расти под воздействием конфликта в результате стремительного повышения процентных ставок, которые, как ожидается, будут сдерживать экономический рост и, возможно, даже ввергнут мировую экономику в рецессию. По данным Всемирного банка, «ожидаемая кривая замедления весьма необычна по крутизне: прогнозируемая траектория глобального роста на 2021–23 годы отражает самое резкое снижение темпов роста после восстановления, начавшегося с окончанием глобальной рецессии после 1970 года»²⁴. Особенно страдают страны с низким уровнем дохода: конфликт вызвал рост торгового дефицита в условиях повышения цен на топливо, продукты питания и удобрения, которые преимущественно торгуются в долларах США, что увеличивает бремя государственного долга²⁵. Продолжающаяся инфляция в сочетании с замедлением экономического роста, вероятно, продлит то, что ООН назвала «кризисом стоимости жизни»²⁶ и, как ожидается, приведёт к дальнейшему росту напряжённости на рынке труда. Разрабатывая адекватные меры реагирования и подчёркивая центральную роль занятости в смягчении последствий кризиса стоимости жизни, МОТ выступает в качестве деятельного партнёра Группы ООН по реагированию на глобальный продовольственный, энергетический и финансовый кризис²⁷.

► Воздействие на рабочие места, источники доходов населения и предприятия на Украине

14. Военные действия оказывают пагубное воздействие на украинскую экономику. Национальный банк Украины прогнозирует падение объёма экономического производства на 33,4% в 2022 году. Ущерб от конфликта уже оценивается как минимум в 114,5 млрд долл. США, а затраты на восстановление — в 198 млрд долл. США. Около 72% (82,9 млрд долл. США) из суммы ущерба приходится на жилые здания и общественную инфраструктуру, хотя предприятия также понесли потери материальных активов в размере не менее

²³ ВПП, *WFP Global Operational Response Plan: Update #5*, June 2022.

²⁴ Justin Damien Guénette et al., *Is a Global Recession Imminent?*, Группа Всемирного банка, September 2022.

²⁵ Группа ООН по реагированию на глобальный продовольственный, энергетический и финансовый кризис, *Global Impact of War in Ukraine: Energy Crisis*, Brief No. 3, August 2022.

²⁶ Группа ООН по реагированию на глобальный кризис, *Global Impact of the War in Ukraine: Billions of People Face the Greatest Cost-of-living Crisis in a Generation*, Brief No. 2, 8 June 2022.

²⁷ Группа ООН по реагированию на глобальный продовольственный, энергетический и финансовый кризис была создана Генеральным секретарём для оказания помощи органам, принимающим решения, в мобилизации решений и разработке стратегий, которые помогут странам преодолеть взаимосвязанные проявления кризиса посредством поставок продовольствия, энергоносителей и финансов. Генеральный директор МБТ является членом руководящего комитета Группы.

9,7 млрд долл. США, а сельскохозяйственный сектор — 4,3 млрд долл. США²⁸. Текущий вооружённый конфликт, угрозы безопасности, массовый отток населения, высокий уровень инфляции, узкие места в цепочках поставок и разрушение общественной инфраструктуры и производственных объектов наносят значительный урон занятости. Даже после восьми месяцев конфликта невозможно точно оценить вызванные им потери рабочих мест на Украине. По оценкам МОТ, во время боевых действий в 2022 году занятость снизится на 15,5% по сравнению с прошлым годом, что соответствует 2,4 млн рабочих мест²⁹.

15. При этом не отменяется предыдущий прогноз МОТ³⁰, хотя подразумевается, что потерь рабочих мест было намного больше на начальном этапе конфликта, после которого часть работников вновь трудоустроились в районах Украины, освобождённых от российских войск. О таком улучшении ситуации свидетельствует ряд показателей, таких как рост числа вакансий и сокращение числа остановленных предприятий³¹. Тем не менее рост занятости, скорее всего, будет происходить преимущественно в менее продуктивных и ниже оплачиваемых видах деятельности. Несмотря на улучшение ситуации, тех, кто ищет работу, по-прежнему значительно больше, чем вакансий, что оказывает давление в сторону снижения заработной платы. Темпы восстановления, вероятно, будут скромными и весьма неуверенными. Вместе со значительным сокращением численности населения во время конфликта (связанного с оттоком беженцев) результатом в среднесрочной перспективе станет уровень занятости, который сохранится — по крайней мере, на протяжении конфликта — на значительно более низком уровне, чем тот, что предшествовал агрессии.
16. По оценкам МОТ, до начала агрессии на Украине работало около 1,6 млн тех, кто стал беженцами, то есть 10,2% от общей численности работников страны. Потери занятости на Украине вследствие исхода беженцев распределяются неравномерно по профессиональным группам. До начала агрессии основные профессии, в которых были представлены нынешние беженцы, включали служащих, работников сферы обслуживания и торговли, специалистов и младших специалистов. Что касается видов экономической деятельности, то около 16% украинских беженцев до отъезда из страны работали в сфере образования и ещё 7% в сфере здравоохранения и социальных услуг³². Исход беженцев, вероятно, оказал серьёзное влияние на трудовые ресурсы в этих секторах и профессиональных группах на Украине.
17. Всё больше предприятий возобновляет свою деятельность, хотя между регионами и отраслями по-прежнему существуют огромные различия и многим предприятиям приходится справляться с последствиями потерь инвестиций, инфраструктуры и работников, а также с годовой инфляцией, которая, как ожидается, достигнет 30%. По данным Национального банка Украины, число закрываемых предприятий сократилось с первоначальных

²⁸ Оценки регулярно составляются Киевской школой экономики (КШЭ) совместно с различными государственными органами, однако их невозможно проверить данными из независимых источников. Более подробную информацию можно найти на [веб-сайте КШЭ](#).

²⁹ См. подробности в готовящемся 10-м выпуске *Вестника МОТ*. Это центральная тема оценки с широким прогнозным интервалом убытков от 8,2% до 22,7% при уровне доверительной вероятности в 95%.

³⁰ Справка МОТ, *Влияние украинского кризиса на сферу труда: первоначальные оценки*, 11 мая 2022 г.

³¹ Национальный банк Украины, *Monthly Macroeconomic and Monetary Review*, September 2022.

³² УВКБ ООН, *Lives on Hold: Intentions and Perspectives of Refugees from Ukraine*, Regional Intentions Report #2, September 2022.

42% в марте до 16% в июле, но при этом более половины обследованных предприятий находятся на уровне 60% или ниже от мощностей, задействованных до начала конфликта. Несмотря на то что Черноморская зерновая инициатива помогла увеличить экспорт, ожидается, что объёмы производства в сельскохозяйственном секторе будут гораздо ниже из-за снижения урожая и продолжающихся проблем во время посевной кампании.

18. В целом потери рабочих мест вместе с уменьшением размера заработной платы вынуждают домашние хозяйства экономить, чтобы сводить концы с концами. Снижение доходов и ограниченные возможности трудоустройства называются двумя важнейшими проблемами, вызывающими беспокойство у украинцев; примерно половина опрошенных отметили, что их заработная плата существенно уменьшилась³³.

► Воздействие на трёхсторонних участников МОТ на Украине

А. Правительство Украины

19. Ситуация, в которой находятся основные собеседники МОТ в правительстве Украины — министерство экономики и министерство социальной политики, — существенно не изменилась за период, рассматриваемый в настоящем документе. Они продолжают работать и функционировать. Правительство по-прежнему осуществляет широкомасштабные программы поддержки доходов всех работников и предпринимателей, которые потеряли работу или были вынуждены закрыть или перебазировать свои предприятия в условиях конфликта. Пенсии и другие социальные выплаты перечисляются вовремя. По мере истощения государственных ресурсов национальная экономика становится всё более зависимой от бюджетной поддержки международного сообщества, которая оценивается примерно в 5 млрд долл. США в месяц.
20. В последние годы государственная служба занятости выступала в качестве основного партнёра МОТ в ряде совместных инициатив, включая совместную работу по формированию инклюзивных рынков труда. Крупное государственное агентство более чем с 500 отделениями и 9000 сотрудников переживает глубокий процесс трансформации, обусловленный конфликтом. Ввиду массового перемещения экономически активного населения государственная служба занятости открыла общенациональный онлайн-сервис для приёма заявлений на пособие по безработице. Пособие назначается исходя из цифрового анализа профиля заявителя на основе данных из разных реестров. Цифровизация выплат пособий по безработице и их интеграция с другими социальными услугами может привести к закрытию или репрофилированию отделений государственной службы занятости по всей стране. Другие новые услуги, предоставляемые в сложившейся ситуации, включают подбор работников для предприятий, перебазировавшихся из зон боевых действий, и выделение грантов в поддержку предприятий-стартапов. По запросу министерства экономики МБТ проводит консультации по изменениям в законодательстве, необходимым для реформирования служб занятости, и поддерживает государственную службу занятости в цифровизации услуг трудоустройства, профессиональной ориентации и развития, особенно представителей уязвимых групп, таких как ветераны войны, а также в обучении предпринимательству. Реформы в государственной службе занятости показывают, что в состав мер поддержки Украины необходимо включать

³³ Национальный банк Украины, *Monthly Macroeconomic and Monetary Review*, September 2022.

гуманитарную, бюджетную помощь и помощь в целях развития в рамках параллельного, а не поэтапного, подхода, когда помощь в целях развития инициируется на более поздней стадии.

21. Ещё одним важным государственным партнёром МОТ на Украине является Государственная служба по вопросам труда. В условиях военного положения полномочия органов инспекции труда ограничены. МОТ поддержала службу инспекции труда в адаптации к чрезвычайной ситуации, вызванной агрессией против Украины. Двести инспекторов труда прошли подготовку по оказанию первой психосоциальной помощи. Государственная служба по вопросам труда развернула кампанию по борьбе с угрозами торговли людьми и трудовой эксплуатации беженцев и внутренне перемещённых лиц. Согласно текущим оценкам, ею было охвачено 400 000 человек. Новые веб-сервисы позволяют предоставлять юридические консультации работодателям и работникам по вопросам трудовых договоров и переезда компаний и работников. Кроме того, было одобрено выделение дополнительных 260 000 долл. США для сбора дополнительных данных о рынках труда и потребностях в социальной защите в условиях текущей кризисной ситуации, а также для завершения создания платформы электронного обучения в области профессионально-технического образования и подготовки.

В. Украинские профсоюзы и организации работодателей

22. Профсоюзы, две основные профсоюзные федерации — Федерация профсоюзов Украины (ФПУ) и Конфедерация свободных профсоюзов Украины (КСПУ) — и три основные организации работодателей — Федерация работодателей Украины (ФРУ), Конфедерация работодателей Украины (КРУ) и Объединение организаций работодателей Украины (ООРУ) — продолжают функционировать, хотя и испытали серьёзные трудности в сложившейся ситуации. Одной из главных проблем социальных партнёров остаются потери в членском составе и связанные с ними негативные последствия для их финансового положения. Многие работники и членские предприятия не в состоянии платить финансовые взносы. Некоторые организации потеряли весь доход от поступлений членских взносов. В отличие от государственных учреждений социальные партнёры не получают бюджетной помощи со стороны международного сообщества, за исключением некоторых пожертвований родственных организаций.
23. Несмотря на эти трудности, социальные партнёры смогли оперативно принять меры реагирования, предоставив экстренную помощь внутренне перемещённым лицам и предприятиям, которые были вынуждены переехать в более безопасные районы Украины. Сразу после начала боевых действий украинские профсоюзы открыли перед беженцами двери своих баз отдыха и санаториев и в течение последних месяцев при поддержке МБТ и других организаций предоставили им свыше 13 000 койко-дней. При финансовой поддержке МБТ работодатели распределяли продукты и лекарства среди нуждающихся лиц в регионах, наиболее пострадавших от конфликта³⁴. Недавно МБТ приняло решение оказать дополнительную поддержку усилиям социальных партнёров по оказанию гуманитарной помощи, выделив из регулярного бюджета 500 000 долл. США за счёт средств резерва на техническое сотрудничество.
24. Организации работодателей и работников заявляют о необходимости укрепить социальный диалог во время кризиса, поскольку другие механизмы невозможно применить

³⁴ Cyprus Shipping News, "The Ukrainian Federation of Employers is Helping Businesses to Keep Afloat", 25 August 2022.

в текущих условиях военного положения. Они ожидают по окончании конфликта серьёзных преобразований украинского общества, которые потребуют модернизации общественных структур, в том числе развития новых услуг. К МБТ обратились с просьбой оказать содействие в создании новых услуг для членов.

► Меры по выполнению страновой программы достойного труда и деятельность в области сотрудничества в целях развития на Украине

25. В первые месяцы конфликта МБТ сосредоточило внимание на оказании гуманитарной помощи везде, где оно могло дополнить усилия других организаций ООН. Партнёры по развитию, поддерживающие деятельность МБТ на Украине³⁵, условились перенацелить часть утверждённых бюджетов на гуманитарную помощь без внесения каких-либо поправок в соответствующие соглашения. В результате было завершено экстренное переадресование на общую сумму 1,3 млн долл. США; эти средства были выделены к концу мая, в первую очередь, для приёма беженцев украинскими и молдавскими профсоюзами и для организации кампаний по предотвращению торговли людьми и трудовой эксплуатации.
26. Планируемая на ближайшие месяцы поддержка будет и далее нацелена на гуманитарные потребности, экономическую стабилизацию и сохранение рабочих мест — поскольку все эти вопросы имеют решающее значение — в зависимости от географических районов Украины, где осуществляется деятельность. После предварительных консультаций с украинскими трёхсторонними участниками МБТ продолжает работу в шести приоритетных областях, включая: а) гуманитарную помощь; б) интеграцию беженцев на рынках труда и в сфере образования; в) поддержку доходов; г) меры по стабилизации экономики и сохранению рабочих мест в безопасных регионах Украины; д) поддержку приоритетных реформ правительства Украины (трудовое законодательство, электронное обучение); е) поддержку профсоюзов и организаций работодателей³⁶. Затраты на деятельность в этих приоритетных областях могут быть частично покрыты за счёт репрограммирования текущего портфеля проектов сотрудничества в целях развития общей стоимостью в 13 млн долл. США. Все проекты сотрудничества в целях развития перепрофилируются и в настоящее время помогают решать одну или несколько из вышеперечисленных первоочередных задач. Однако это потребует дополнительного финансирования. В центре внимания доноров — оказание гуманитарной помощи и бюджетной поддержки; при этом деятельность в области развития и реконструкции только начинается. Недавно был дан старт новой инициативе, предусматривающей помощь малым предприятиям в переезде в более безопасные районы. Как только ситуация в сфере безопасности позволит обеспечить безопасные контакты и тесное взаимодействие с национальными партнёрами, МБТ намерено направить междисциплинарную миссию, которой будет поручено разработать всеобъемлющую инициативу в поддержку плана восстановления и реконструкции, предусматривающего создание большого числа рабочих мест.

³⁵ Канада, Чехия, Дания, Европейский союз, Германия и Швеция.

³⁶ Для получения более подробной информации см.: [ILO response to the Ukraine crisis \(Central and Eastern Europe\)](#).

27. Недавние инициативы в сфере законодательства, связанные с внесением поправок в трудовой кодекс, вызвали обеспокоенность в профсоюзном движении в связи с ограничением сферы применения трудового законодательства и международных трудовых норм. В июле 2022 года украинский парламент проголосовал за поправку об упрощении трудовых отношений на малых предприятиях, которую подписал президент. По новому закону работники предприятий со штатом менее 250 человек будут недостаточно защищены профсоюзами. МБТ анализирует детали нового законодательства и будет внимательно следить за его применением в условиях военного положения.
28. МБТ продолжает принимать активное участие в деятельности страновой группы Организации Объединённых Наций на Украине и вносит вклад в реализацию недавно согласованной в окончательной версии 18-месячной переходной рамочной программы, заменяющей Рамочное партнёрство между ООН и Украиной, срок действия которого истекает в 2022 году. Переходная рамочная программа ООН послужит основой для формирования комплексных планов и действий ООН, охватывающих весь спектр предпринимаемых ООН действий на Украине, направленных на удовлетворение гуманитарных потребностей и защиту достижений страны в области развития в рамках подхода, основанного на взаимосвязи между гуманитарным правом, развитием и миром. Что касается партнёрств с участием ООН, МБТ продолжает активно обмениваться информацией и сотрудничать на всех соответствующих форумах, включая Региональный координационный форум по беженцам (под руководством УВКБ ООН)³⁷ и его рабочие группы, а также Платформу по координации чрезвычайных ситуаций ООН, Всемирную организацию здравоохранения (ВОЗ) и движение Красного Креста. Кроме того, переговоры о проектах помощи Украине ведутся с другими организациями ООН, в том числе с УВКБ ООН, ВОЗ, ФАО и Международной организацией по миграции (МОМ).

► Воздействие на другие страны субрегиона

29. Военный конфликт на Украине оказывает пагубное влияние на национальную экономику стран Центральной Азии. Оно носит многогранный характер; при этом ситуация всё ещё находится в развитии и характеризуется высокой волатильностью. Тем не менее несколько тенденций были выявлены по мере их появления. Во-первых, ожидалось, что экономические санкции против Российской Федерации вынудят трудовых мигрантов из стран Центральной Азии вернуться на родину, что окажет давление на рынки труда и системы социальной защиты. Однако, по данным министерств труда отправляющих стран и МОМ, значительного роста числа возвращающихся мигрантов не наблюдается. Всё же к концу 2022 года в этих странах прогнозируется снижение суммы денежных переводов более чем на 20%. Например, в Таджикистане, Кыргызстане и Узбекистане денежные переводы физических лиц составляют, соответственно, 34,5%, 32,8% и 13,3% национального валового внутреннего продукта. Пересмотренные прогнозы на 2022 год указывают на значительное уменьшение сумм денежных переводов в Таджикистан (22%), Кыргызстан (32%) и Узбекистан (21%). В странах субрегиона также наблюдается существенная инфляция, хотя преимущественно на том же уровне, что и в других регионах мира.

³⁷ Terms of reference of the Regional Protection Working Group.

30. Что касается основополагающих принципов и прав в сфере труда, военный конфликт на Украине может вызвать откат в области прав человека и трудовых прав, свободы объединения, детского и принудительного труда, усугубить гендерное неравенство и повысить уровень безработицы среди молодёжи, поскольку молодёжь и женщины одними из первых будут отчуждаться от рынка труда во время возможных экономических спадов³⁸.
31. Следствием санкций в отношении Российской Федерации также стало блокирование традиционных экспортных маршрутов торговли, при том что большинство стран Центральной Азии не имеют выхода к морю и поэтому зависят от автомобильного и железнодорожного транспорта для экспорта своих товаров, большая часть которых перевозится по территории Российской Федерации. Это дополнительно обременяет предприятия и снижает их способность сохранять и создавать рабочие места (в конечном счёте для возвращающихся мигрантов), а также поддерживать достойные рабочие места. Организации работодателей направили запрос о проведении анализа, чтобы оценить тенденции и разработать меры в области политики. По данным Национального статистического комитета Кыргызстана, экспорт с января по июнь 2022 года сократился на 40% по сравнению с тем же периодом 2021 года. Согласно последним отчётам, экспорт из Узбекистана показал нулевой рост в годовом исчислении (июнь 2022 г.), в то время как импорт увеличился на 13,2%.
32. С начала конфликта трёхсторонние участники МОТ сосредоточили внимание на следующих областях деятельности: а) макроэкономическом анализе, прогнозировании и подготовке рекомендаций по вопросам политики; б) содействии в разработке и реализации антикризисных мер; в) создании и наращивании потенциальных возможностей работодателей/предприятий по разработке стратегий выживания; г) оказании содействия в реализации и соблюдении международных трудовых норм, включая трудовые права и свободу объединения. Запросы трёхсторонних участников, хотя они не связаны напрямую с военным конфликтом на Украине, в некоторой степени обусловлены экономическими и социальными последствиями конфликта в регионе. Бюро DWT/CO-Moscow освещает эти темы в повседневной деятельности и во взаимодействии с трёхсторонними участниками МОТ. Кроме того, DWT/CO-Moscow инициировало диалог со страновым бюро МОМ в Российской Федерации, с тем чтобы подготовить основу обследования, посвящённого трудовой миграции с акцентом на работниках-мигрантах из Центральной Азии, в настоящее время занятых в Российской Федерации в профессиях, которые могут оказаться под угрозой в условиях текущего кризиса.
33. МБТ столкнулось с проблемой замены российского донорского финансирования субрегионального долгосрочного проекта по содействию занятости молодёжи. Проект был прекращён в мае 2022 года в соответствии с резолюцией Административного совета, одобренной в марте 2022 года. Результатом стало резкое прекращение запланированных мер (коллегиального обучения посредством субрегиональных сетей занятости молодёжи, региональных программ занятости молодёжи в Российской Федерации и национальных учебных программ государственных служб занятости). Решая эту проблему, МБТ использует финансирование из средств дополнительного счёта регулярного бюджета для двух стран (Узбекистана и Азербайджана) с целью продолжить работу в приоритетных областях, что требует перепрограммирования деятельности в других странах.

³⁸ МОТ, *World Employment and Social Outlook, Trends 2022*. Прим. ред.: на русском языке доступно Executive Summary (Сводное резюме).

34. DWT/CO-Moscow реализует новую стратегию сбора средств в поддержку политики и технического сотрудничества, имеющих первоочередное значение для трёхсторонних участников, чтобы помочь им преодолеть последствия текущего экономического спада. Стратегия предполагает обращение к существующим донорам по техническим вопросам, требующим неотложного внимания, таким как управление трудовыми ресурсами, безопасность и гигиена труда, социальная защита и трудовые права. Это отражает важность этих технических вопросов, которым отводится важнейшая роль в решении проблем, связанных с конфликтом на Украине. Ещё одной особенностью стратегии является создание партнёрств с другими организациями ООН в вышеупомянутых областях и в рамках механизма оказания экстренной помощи в области развития, созданного Объединённым фондом ООН по достижению ЦУР и запущенного в июле 2022 года перед лицом надвигающегося глобального кризиса в области продовольствия, энергетики и финансов, ещё сильнее обострившегося на фоне военного конфликта на Украине. В соответствии с этими условиями DWT/CO-Moscow уже разработало три активных пилотных проекта в партнёрстве с соответствующими организациями ООН в Армении, Грузии и Узбекистане.

► Положение сотрудников МБТ на Украине

35. МБТ сохраняет штат из 14 сотрудников на Украине, которые до конфликта работали в Киеве (1 национальный координатор, 3 международных сотрудника и 10 национальных сотрудников). Все штатные сотрудники продолжают работать в безопасных местах за пределами Киева. Поскольку в июле ООН отменила статус перебазирования для Киева, МБТ в настоящее время изучает варианты возвращения сотрудников в столицу. Был подготовлен план МОТ по обеспечению бесперебойного функционирования вместе с планом действий на случай непредвиденных обстоятельств. Планом предполагается поэтапное возвращение сотрудников в Киев. Его реализация потребует аренды новых офисов, оцениваемых как безопасные в соответствии со стандартами безопасности ООН, и приобретения дополнительного оборудования, необходимого для обеспечения безопасности. Офисное помещение было предварительно предоставлено с согласия УВКБ ООН (для совместного размещения). В конце сентября на Украину была направлена полевая миссия МБТ по вопросам безопасности, которая подтвердила соответствие вновь предоставленных офисных помещений и рекомендовала поэтапное возвращение всех сотрудников в Киев до принятия окончательного решения руководством МБТ.
36. Ещё одной проблемой являются ограниченные возможности МБТ по расширению участия трёхсторонних партнёров и самой МОТ в усилиях, касающихся антикризисного реагирования, восстановления и реконструкции. В силу ограниченного присутствия группа сотрудников на Украине слишком мала, чтобы принимать участие и вносить вклад в деятельность всех разных национальных и международных координационных механизмов, созданных в поддержку Украины. Опыт других стран показывает, что гуманитарная помощь может быстро обрести формы, характерные для подходов к вопросам развития, с риском того, что другие партнёры в области развития станут работать над главными для МОТ темами. Одним из решений может стать временное прикомандирование технических специалистов и координаторов к группе сотрудников на Украине.

► Варианты возможного временного перебазирования группы технической поддержки достойного труда и странового бюро для Восточной Европы и Центральной Азии

37. После принятия резолюции Административным советом 22 марта 2022 года МБТ временно приостановило свою деятельность в области технического сотрудничества и помощи Российской Федерации. МБТ также приостановило рассылку приглашений Российской Федерации для участия во всех совещаниях МОТ, состав участников которых определяется Административным советом. К ним относятся технические совещания, совещания экспертов, Международная конференция статистиков труда, Трёхсторонняя рабочая группа по полному, равноправному и демократическому участию в трёхсторонней системе управления МОТ, симпозиумы, семинары, практикумы и подобные встречи. Положения резолюции применяются и к участию российских заявителей в учебных курсах, организуемых Международным учебным центром МОТ в Турине.
38. На момент написания настоящего документа в штате DWT/CO-Moscow было 11 должностей категории специалистов, финансируемых за счёт средств регулярного бюджета, 3 штатных национальных сотрудника категории специалистов, финансируемых за счёт средств регулярного бюджета, и 1 национальный сотрудник категории специалистов, финансируемый за счёт добровольных взносов. 7 сотрудников категории общего обслуживания финансируются за счёт средств регулярного бюджета, а 3 — за счёт добровольных взносов. Всего в Москве в DWT/CO-Moscow работают 25 сотрудников по срочным или бессрочным контрактам. Ещё 2 национальных сотрудника наняты по краткосрочным контрактам.
39. На момент написания настоящего документа DWT/CO-Moscow продолжало работать на том же месте без каких-либо значительных препятствий в виде ограничений на поездки и выдачу виз, ограничений на использование информационно-коммуникационных технологий или трудностей с проведением финансовых операций в связи со сложившейся ситуацией. Бюро продолжает оказывать услуги трёхсторонним участникам на всей территории субрегиона без каких-либо операционных проблем и значительных финансовых последствий. По этой причине Генеральный директор на данном этапе не видит оснований для того, чтобы предпринять действия в отношении временного переезда DWT/CO-Moscow. Если текущая ситуация ухудшится и потребует безотлагательного внимания и действий, Генеральный директор проконсультируется с соответствующими руководящими органами МОТ, определит наиболее уместный курс действий для обеспечения технического сотрудничества и оказания помощи всем другим странам субрегиона и выполнит необходимое обязательство, касающееся заботы о персонале МБТ. Следует упомянуть и то, что МБТ получило сообщения от правительств Армении, Беларуси, Кыргызстана и Узбекистана (крупнейших получателей финансирования в рамках сотрудничества в целях развития), в которых говорится об их удовлетворённости услугами, предоставляемыми DWT/CO-Moscow из нынешнего месторасположения, и отмечается особое значение продолжения помощи без приостановок с учётом возможных последствий переезда.
40. В соответствии с поручением Административного совета, озвученным на 345-й сессии (июнь 2022 г.), МБТ ниже излагает подробные варианты действий, включая бюджетную информацию, касательно временного перебазирования DWT/CO-Moscow в соответствии с положениями резолюции. После проведения перерасчёта затраты на перевод всей

группы в Женеву или Будапешт исходя из текущей кадровой ситуации составляют, соответственно, 5,65 млн долл. США и 2,94 млн долл. США за первый год. Все соображения, касающиеся служебных помещений, закупок оборудования, положения набранных на месте сотрудников и их иждивенцев, увеличения расходов на миссию и обязательств по аренде существующих служебных помещений в Москве, остаются без изменений³⁹.

41. МБТ также рассчитало дополнительные затраты на возможный временный переезд DWT/CO-Moscow в два центра ООН в регионе — в Стамбул (Турция) и Алматы (Казахстан), а также в Ташкент (Узбекистан), где МОТ реализует существенный портфель проектов в области развития. Бюджетные последствия на первый год оцениваются в 2,11 млн долл. США для Стамбула, 2,73 млн долл. США для Ташкента и 1,87 млн долл. США для Алматы. Как было указано в предыдущем докладе МБТ в июне 2022 года, офисные помещения в Женеве и Будапеште могут быть предоставлены без дополнительных затрат, тогда как в Стамбуле, Ташкенте и Алматы соответствующие помещения необходимо будет арендовать; при этом дополнительные расходы оцениваются от 180 000 долл. США до 250 000 долл. США в год. Указанные затраты для всех вышеперечисленных вариантов подразумевают переезд всех сотрудников DWT/CO-Moscow в указанные места.
42. Другой альтернативой может стать временный переезд только части международных сотрудников категории специалистов в одно из вышеупомянутых мест, а нанятые на местной основе сотрудники продолжат работать в существующем офисе в Москве или удалённо по месту службы под надлежащим контролем. В этом случае дополнительные расходы на первый год оцениваются в 1,90 млн долл. США для Женевы, 1,04 млн долл. США для Будапешта, 780 000 долл. США для Стамбула, 990 000 долл. США для Ташкента и 630 000 долл. США для Алматы.
43. Наконец, рассматривая возможность переезда, МБТ должно учитывать и наличие у МОТ соглашения с принимающей страной, регулирующего правовой статус, привилегии и иммунитеты Организации и её сотрудников или других лиц, работающих от имени МОТ. Кроме того, в назначенном месте должны иметься средства, необходимые для эффективной работы в стране, что включает, в том числе, адекватную связь с обслуживаемыми странами в условиях, не менее благоприятных, чем те, что предоставляются другим организациям системы ООН; так обстоит дело со Швейцарией и Венгрией, где существует испытанная и проверенная операционная инфраструктура. Как было указано в докладе Административному совету в июне 2022 года, варианты возможного переезда в два центра ООН в регионе или туда, где МОТ реализует существенный портфель проектов сотрудничества в целях развития, потребуют заключения соглашения с принимающей страной, включая положения, касающиеся конкретных потребностей МОТ в осуществлении деятельности в рамках сотрудничества в целях развития в соответствующих странах и содействия в организации деятельности внутри стран региона.
44. Судя по прошлому опыту, окончательное оформление соглашения с принимающей страной может занять несколько месяцев. В этих условиях особенно важно учитывать, ратифицировала ли соответствующая страна Конвенцию ООН 1947 года о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений и Приложение I к ней, касающееся МОТ.

³⁹ GB.345/INS/5/3, pp. 35–36.

Среди трёх вышеупомянутых стран — Казахстана⁴⁰, Турции и Узбекистана — только Узбекистан является стороной Конвенции 1947 года и Приложения I к ней, которые он подписал в феврале 1997 года.

45. Если возникнет необходимость использовать какой-либо из вышеперечисленных вариантов для обеспечения технического сотрудничества или помощи другим странам региона, МБТ в соответствии с существующими механизмами обсудит с представителями персонала возникающие для них последствия.
46. В настоящее время другие организации ООН, активно действующие в Российской Федерации, сохраняют там своё присутствие⁴¹. После принятия резолюции 10 мая 2022 года [Европейским региональным комитетом ВОЗ](#) 75-я сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения приняла резолюцию, подтверждающую большинство его предложений⁴². В этой связи следует отметить, что на рассмотрении остаются решения Регионального комитета о возможном перебазировании расположенного в Москве [Европейского офиса ВОЗ по профилактике неинфекционных заболеваний и борьбе с ними](#). При этом региональное руководство внедрило гибридную схему работы. В данный момент страновой офис ВОЗ в Российской Федерации продолжает функционировать в рамках установленных резолюцией параметров⁴³.

► Предлагаемое решение

47. В свете событий на Украине, изложенных в документе GB.346/INS/14, и резолюции об агрессии Российской Федерации против Украины с точки зрения мандата Международной организации труда (МОТ), принятой на 344-й сессии (март 2022 г.), Административный совет:
 - a) принял к сведению информацию, представленную в документе;
 - b) подтвердил глубокую озабоченность в связи с продолжающейся агрессией Российской Федерации при поддержке правительства Беларуси против Украины и последствиями этой агрессии для трёхсторонних участников на Украине — работников, работодателей и демократически избранного правительства, а также для сферы труда за пределами Украины;
 - c) вновь призвал Российскую Федерацию немедленно и безоговорочно прекратить агрессию;
 - d) призвал Российскую Федерацию выполнить все обязательства, вытекающие из ратификации ею конвенций МОТ, включая Конвенцию 2006 года о труде в морском судоходстве с поправками (КТМС 2006 года), в частности что касается репатриации моряков и доступа к медицинской помощи, а также

⁴⁰ Специального соглашения с Казахстаном, регулирующего правовой статус МОТ, не существует. В 2021 г. Казахстан сдал на хранение документ о присоединении к Конвенции 1947 года с оговорками, но он до сих пор не зарегистрирован Генеральным секретарём ООН в силу характера оговорок, одна из которых касается освобождения МОТ от таможенных пошлин.

⁴¹ Организация Объединённых Наций в Российской Федерации.

⁴² ВОЗ, [EUR/RCSS/CONF./2 Rev.2](#), 10 May 2022, [WHA75.11](#), 28 May 2022.

⁴³ ВОЗ, [A75/A/CONF./6](#), 23 May 2022.

Конвенцию 1960 года о защите от радиации (115) в том, что касается воздействия на работников ионизирующих излучений во время их работы;

- e) отметил временную приостановку технического сотрудничества и помощи Российской Федерации, в том числе прекращение проекта государственно-частного партнёрства, а также рассылки приглашений на все отдельные совещания МОТ, включая учебные курсы, предлагаемые Международным учебным центром МОТ в Турине;
- f) выразил искреннюю признательность сотрудникам МБТ в Центральной и Восточной Европе и на Украине за их непрерывную работу в поддержку трёхсторонних участников на Украине, а также организациям работодателей и работников на Украине за поддержку и волонтерские усилия;
- g) вновь выразил свою непоколебимую поддержку трёхсторонним участникам на Украине и поручил Генеральному директору и далее реагировать на потребности трёхсторонних участников на Украине и расширять усилия МОТ по мобилизации ресурсов;
- h) принял к сведению подробные варианты, включая бюджетную информацию, и соображения, высказанные Генеральным директором в отношении временного перебазирования группы технической поддержки достойного труда и странового бюро для Восточной Европы и Центральной Азии (DWT/CO-Moscow) и поручил Генеральному директору продолжить мониторинг оперативных возможностей DWT/CO-Moscow для обеспечения технического сотрудничества и помощи всем странам субрегиона;
- i) поручил Генеральному директору продолжить отслеживать воздействие на сферу труда агрессии Российской Федерации против Украины и доложить Административному совету на 349-й сессии (октябрь — ноябрь 2023 г.) о развитии событий в свете принятой резолюции.