



# Административный совет

347-я сессия, Женева, 13–23 марта 2023 г.

Секция по институциональным вопросам

INS

Дата: 24 февраля 2023 г.

Оригинал: английский

Шестнадцатый 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)<sup>1</sup>. В резолюции содержался призыв к 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.

<sup>1</sup> GB.344/Resolution.

2. После рассмотрения второго доклада о выполнении резолюции на 346-й сессии (октябрь — ноябрь 2022 г.) Административный совет призвал Генерального директора продолжать следить за ситуацией и принимать надлежащие меры для защиты прав работников и поддержки жизнеспособности предприятий на Украине, в том числе в регионах, которые в настоящий момент контролируются Российской Федерацией, включая работников атомных электростанций и моряков. Кроме того, он поручил Генеральному директору и далее реагировать на потребности трёхсторонних участников на Украине и расширять усилия МБТ по мобилизации ресурсов, продолжать прилагать усилия, направленные на обеспечение технического сотрудничества и помощи всем странам субрегиона, охватываемым группой технической поддержки достойного труда и страновым бюро для Восточной Европы и Центральной Азии в Москве (DWT/CO-Moscow), продолжать отслеживать воздействие на сферу труда агрессии Российской Федерации против Украины и представить доклад Административному совету на 347-й сессии (март 2023 г.)<sup>2</sup>. 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<sup>3</sup>. Кроме того, в нём освещаются действия, предпринятые МБТ, и варианты действий, которые МБТ необходимо рассмотреть, в целях выполнения резолюции Административного совета.

## ► Общая канва событий

---

3. Военная агрессия Российской Федерации началась больше одного года назад и продолжает иметь разрушительные последствия как на оккупированных территориях, так и в остальной части страны в результате непрекращающихся авиаударов и значительного ущерба, наносимого, в частности, энергетической инфраструктуре и предприятиям, расположенным на спорных территориях. Перебои в подаче газа, воды и электричества причиняют ущерб людям, ставят под угрозу средства к существованию и деятельность предприятий. Несмотря на сокращение потоков беженцев, число перемещённых лиц по-прежнему велико: насчитывается свыше 8 млн беженцев и около 5,4 млн внутренне перемещённых лиц<sup>4</sup>. Воздействие на рынки труда в принимающих странах не имеет достаточного документального подтверждения, однако новые данные свидетельствуют о том, что большой приток беженцев не имел каких-либо негативных последствий. Тем не менее некоторые принимающие страны продолжают сталкиваться с определёнными проблемами. Так, в ходе визита в Республику Молдова в середине февраля с целью подписания соглашения по проекту, финансируемому Государственным секретариатом Швейцарии по экономическим вопросам и направленному на оказание помощи в осуществлении страновой программы достойного труда (СПДТ), Генеральный директор смог лично наблюдать за реализацией усилий, предпринимаемых в соседних странах для преодоления косвенных последствий конфликта. Генеральный директор также заверил

<sup>2</sup> GB.346/INS/PV, para. 546.

<sup>3</sup> Данные, содержащиеся в этом докладе, отражают ситуацию по состоянию на 17 февраля 2023 г. При необходимости МБТ в устной форме представит Административному совету обновлённую информацию о событиях, произошедших после этой даты.

<sup>4</sup> УВКБ ООН, [Operational data portal – Ukraine refugee situation and IOM Displacement Tracking Matrix](#), accessed on 9 February 2023.

трёхсторонних участников в том, что МБТ будет и впредь оказывать им поддержку в снижении негативных последствий.

4. После попытки незаконной аннексии Российской Федерацией четырёх областей Украины 4 октября 2022 года Генеральная Ассамблея Организации Объединённых Наций приняла резолюцию A/ES-11/L.5<sup>5</sup>, в которой заявила, что в соответствии с международным правом аннексия не имеет юридической силы. 18 октября 2022 года Независимая международная комиссия по расследованию событий на Украине представила Генеральной Ассамблее ООН свой первый подробный письменный доклад, в котором утверждается, что имеются разумные основания полагать, что на Украине были совершены военные преступления<sup>6</sup>.
5. 25 октября 2022 года федеральное правительство Германии в качестве председателя Группы семи и Европейская комиссия провели в Берлине международную экспертную конференцию по вопросам восстановления Украины, на которой были представлены планы по созданию платформы для координации деятельности доноров государственного и частного секторов, и обсуждались пути достижения устойчивого восстановления<sup>7</sup>. 13 декабря 2022 года правительства Франции и Украины совместно организовали международную конференцию «Солидарность с украинским народом» в Париже<sup>8</sup>. Участники конференции объявили о новых взносах в размере до 1 млрд евро, которые будут направлены на оказание экстренной помощи, в частности с целью восстановления разрушенной инфраструктуры, и договорились улучшить координацию усилий доноров, особенно в области гуманитарной помощи и помощи в восстановлении. 3 февраля 2023 года в Киеве состоялся совместный саммит Европейского союза (ЕС) и Украины, на котором ЕС подтвердил свою приверженность быстрому восстановлению и реконструкции и взял на себя обязательства по предоставлению дополнительной финансовой помощи и поддержки в проведении реформ. Всё это свидетельствует о непрекращающейся донорской поддержке Украины, а также показывает, что украинское государство крайне нуждается в помощи для обеспечения функционирования своих служб. Данные на начало декабря 2022 года свидетельствуют о том, что объём финансовой и гуманитарной помощи, которую обещали оказать Украине, составляет в общей сложности 88 млрд евро; однако в отношении, в частности, ЕС, разрыв между объявленными и выплаченными суммами остаётся значительным<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Генеральная Ассамблея Организации Объединённых Наций, одиннадцатая чрезвычайная специальная сессия, *Территориальная целостность Украины: защита принципов, закрепленных в Уставе Организации Объединённых Наций*, A/ES-11/L.5, 7 октября 2022 г.

<sup>6</sup> *Доклад Независимой международной комиссии по расследованию событий на Украине*, A/77/533, 18 октября 2022 г., п. 109.

<sup>7</sup> Федеральное правительство Германии, *“Donor platform to help rebuild Ukraine”*.

<sup>8</sup> Правительство Франции, Министерство Европы и иностранных дел, *“International Conference in Support of the Ukrainian People: Statement by the French and Ukrainian Co-Chairs (13 December 2022)”*.

<sup>9</sup> Данные получены из: Arianna Antezza et al., *“The Ukraine Support Tracker: Which countries help Ukraine and how?”*, Kiel Working Paper, No. 2218, 1-65 (7 December 2022 update).

## ► Воздействие на занятость, средства к существованию и предприятия

---

6. Помимо гуманитарных последствий, агрессия против Украины влечёт за собой серьёзные последствия для экономики и рынка труда. Из-за отсутствия достаточных данных оценка воздействия на сферу труда продолжает оставаться неточной и весьма неопределённой. Однако, по оценкам МБТ, потери рабочих мест на Украине были катастрофическими.
7. В соответствии с данными, представленными в десятом выпуске *Вестника сферы труда МОТ*, в 2022 году уровень занятости на Украине сократился на 15,5%, или на 2,4 млн рабочих мест<sup>10</sup>. По оценкам МБТ, основывающимся на текущих макроэкономических прогнозах, в 2023 году сфера труда будет находиться в стагнации, поскольку военные действия продолжают существенно ограничивать потенциал экономики и рынка труда Украины. Если ситуация с безопасностью будет оставаться близкой к нынешней, то, по оценкам МБТ, в текущем году рост занятости не превысит 0,5%, что эквивалентно увеличению всего на 70 000 рабочих мест. Массовые ракетные удары, атаки беспилотников, угрозы безопасности и отключения электроэнергии препятствуют зарождающемуся восстановлению и омрачают перспективы на 2023 год<sup>11</sup>. Ситуация на рынке труда остаётся особенно неопределённой даже в отсутствие каких-либо существенных изменений в развитии конфликта. Эта неопределённость отражается и в широком интервале прогноза роста занятости на 2023 год, который колеблется от снижения на 5,8% (что соответствует дальнейшей рецессии) до роста на 6,8% (что соответствует значительному восстановлению на рынке труда). Если ситуация в области безопасности существенно не улучшится, то крайне маловероятными остаются и устойчивое восстановление, и значительный рост рабочих мест. Прекращение военных действий, несомненно, приведёт к чрезвычайно высоким темпам восстановления экономики<sup>12</sup>.
8. В связи с тем, что значительная часть рабочей силы покинула территорию Украины и продолжает оставаться в других странах, предложение рабочей силы существенно ограничено. Количество украинских беженцев превышает 8 млн человек; однако в последние месяцы их численность росла более медленными темпами, чем в первые дни конфликта. По оценкам МБТ, около 1,7 миллиона беженцев, подавляющее большинство из которых составляют женщины, работали на Украине до своего отъезда. Беженцы, работавшие до конфликта, составляли 11% от общей численности рабочей силы в стране и ещё бóльшую долю среди тех, кто работал в сфере услуг, продаж, а также в качестве менеджеров, служащих, технических специалистов и специалистов в смежных областях. По оценкам, наиболее пострадавшими секторами, в которых до конфликта работало

---

<sup>10</sup> МОТ, *Вестник сферы труда МОТ (10-й выпуск)*, 31 октября 2022 г. Интервал прогноза при уровне достоверности 95% соответствует снижению уровня занятости в пределах от 8,2% до 22,7%.

<sup>11</sup> Данные о недавнем ухудшении экономических показателей см. в ежемесячном макроэкономическом и денежно-кредитном обзоре Национального банка Украины за январь 2023 г.

<sup>12</sup> Новые оценки представлены в строгом соответствии с методом, изложенным в десятом выпуске *Вестника МОТ*, то есть путём измерения эластичности занятости по фактору объёма производства. Прогнозы роста ВВП на 2023 г. были составлены исследовательской службой журнала *The Economist*. Оценка эластичности основана на модели линейной регрессии с использованием данных из 62 стран за 2021 г. Этот год был выбран с той целью, чтобы модель могла отразить скорость восстановления после резкого перерыва в экономической деятельности.

около 40% беженцев<sup>13</sup>, являются оптовая и розничная торговля, сфера образования, здравоохранение и социальные услуги.

9. Экономика Украины в целом пережила резкий спад: в последнем квартале 2022 года, по сравнению с предыдущим годом<sup>14</sup>, валовой внутренний продукт (ВВП) сократился на 35%. Несмотря на то что меры, принятые Национальным банком Украины, и финансовая поддержка, предоставленная донорами, помогли стабилизировать базовую инфляцию, в 2022 году уровень инфляции достиг 22,6%. За совокупными показателями инфляции прошлого года скрывается резкий рост цен на энергоносители (69,4%), вызванный атаками на энергетическую инфраструктуру, что создаёт значительные проблемы для предприятий и домохозяйств<sup>15</sup>.
10. Согласно недавней оценке Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединённых Наций (ФАО), 25% всех сельских домохозяйств, работающих в сельскохозяйственном секторе, прекратили свою деятельность или сократили производство из-за конфликта<sup>16</sup>. Это отрицательно сказывается на источниках средств к существованию в сельских районах и нарушает местные производственно-сбытовые цепочки, поскольку на сельские домохозяйства приходится одна треть производства, несмотря на то что они не считаются частью коммерческой сельскохозяйственной экономики.
11. В отношении работников атомных электростанций, в частности Запорожской АЭС, МБТ поддерживает контакты с соответствующими учреждениями ООН (Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ) и Управлением Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по правам человека (УВКПЧ)) и профсоюзами, чтобы лучше понять ситуацию на местах. Хотя риск повышенного радиационного облучения работников остаётся высоким, истощение и стресс, которым они подвергаются, также могут иметь серьёзные последствия для их безопасности и здоровья. Стресс в основном связан с сокращением персонала; усталостью в результате продолжительного рабочего дня и дополнительных смен; психологическим давлением из-за продолжающегося военного конфликта, в частности взрывов, которые, по словам Генерального директора МАГАТЭ<sup>17</sup>, регулярно слышны возле Запорожской АЭС, а также из-за отсутствия членов семьи, которые покинули этот регион. Есть также свидетельства того, что российская государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» оказывает давление на сотрудников Запорожской АЭС, с тем чтобы они заключали новые трудовые договоры, а украинская национальная атомная энергогенерирующая компания «Энергоатом» призывает их не делать этого<sup>18</sup>. Такое давление вызывает опасения не только в отношении трудовых договоров и возможных ситуаций принудительного труда, но и в отношении возможных последствий с точки зрения радиационной безопасности и защиты.
12. В свете вышеизложенного Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций (КЭПКР) изучил вопрос профессионального облучения работников атомных электростанций на сессии в ноябре — декабре 2022 года в контексте рассмотрения применения

<sup>13</sup> См. УВКБ ООН, “Ukraine situation: Regional protection profiling and monitoring factsheet”, 21 December 2022.

<sup>14</sup> Национальный банк Украины, “Speech by NBU Governor Andriy Pyshnyy at Press Briefing on Monetary Policy Decisions”, 26 January 2023.

<sup>15</sup> Национальный банк Украины, “NBU 2022 Inflation Update”, 11 January 2023.

<sup>16</sup> ФАО, *Ukraine: Impact of the War on Agriculture and Rural Livelihoods in Ukraine – Findings of a Nation-Wide Rural Household Survey*, December 2022.

<sup>17</sup> МАГАТЭ, “Update 144 – IAEA Director General Statement on Situation in Ukraine”, 26 January 2023.

<sup>18</sup> МАГАТЭ, “Nuclear Safety, Security and Safeguards in Ukraine: Report by the Director General”, 10 November 2022.

Конвенции 1960 года о защите работников от ионизирующей радиации (115) и Конвенции 1981 года о безопасности и гигиене труда в производственной среде (155). КЭПКР также сослался на доклады МАГАТЭ о существенных рисках для безопасности и целостности Запорожской АЭС. Комитет призвал принять все необходимые меры для защиты безопасности и здоровья работников атомных электростанций. В частности, он призвал усилить выполнение Конвенции 115, ратифицированной как Украиной, так и Российской Федерацией, с целью обеспечения эффективной защиты работников от ионизирующего излучения в процессе их работы. Кроме того, в докладе МАГАТЭ подчёркивается наличие физической опасности из-за противопехотных мин, которые угрожают жизни работников во время выполнения восстановительных работ, производимых по причине неоднократных обстрелов Запорожской АЭС. Беспокорство вызывают и многочисленные сообщения о задержании российскими вооружёнными силами руководителей АЭС<sup>19</sup>. В сентябре 2022 года Профсоюз работников атомной энергетики и промышленности Украины («Атомпрофспилка») заявил о задержании более 200 работников<sup>20</sup>. В ответ на выводы многочисленных мониторинговых миссий в декабре 2022 года МАГАТЭ приняло решение о размещении экспертов по ядерной безопасности на всех атомных электростанциях Украины; все специалисты уже работают на местах<sup>21</sup>. Чтобы более эффективно отслеживать нарушения прав работников, МОТ также организовала обмен мнениями между УВКПЧ и национальными и международными профсоюзами для обеспечения отражения этих фактов в будущих докладах Мониторинговой миссии ООН по правам человека на Украине<sup>22</sup>.

13. Что касается обязательств Российской Федерации по Конвенции 2006 года о труде в морском судоходстве с поправками (КТМС 2006 года), КЭПКР на своём заседании в ноябре — декабре 2022 года признал тяжёлое положение моряков на Украине, отметив, что через десять месяцев после начала кризиса 65 судов под флагами более 20 стран с примерно 315 моряками на борту все ещё находятся в украинских портах, не имея возможности безопасно выйти в море. Кроме того, моряки, работавшие на борту судов в рамках Черноморской зерновой инициативы и тем самым участвовавшие в предотвращении голода и стабилизации цен на продовольствие, рисковали своими жизнями, находясь в заминированных водах. КЭПКР высоко оценил их мужество и подчеркнул принципиальную важность защиты прав моряков, закреплённых в КТМС 2006 года. МБТ продолжало организовывать регулярные совещания с Международной морской организацией (ИМО) и представителями Профсоюза работников морского транспорта Украины, Международной федерации транспортников, Международной палаты судоходства и различных социальных организаций моряков по вопросам воздействия агрессии Российской Федерации против Украины на моряков. Эти совещания открыли возможности для сотрудничества с компетентными международными организациями с точки зрения мер защиты.
14. Хотя более широкое воздействие на занятость на глобальном и региональном уровнях ещё предстоит определить, создаётся впечатление, что первоначальные опасения по поводу воздействия конфликта на соседние страны полностью не оправдались. Согласно новым данным, несколько стран Южного Кавказа и Центральной Азии доложили об

<sup>19</sup> МАГАТЭ, Nuclear Safety, Security and Safeguards in Ukraine.

<sup>20</sup> IndustriALL, “IndustriALL Global Union Statement on Ukraine and Nuclear Workers”, 20 September 2022.

<sup>21</sup> МАГАТЭ, Update 144 on Situation in Ukraine.

<sup>22</sup> Ожидается, что следующий доклад Мониторинговой миссии ООН по правам человека на Украине будет опубликован к концу марта 2023 г.; см. <https://www.ohchr.org/en/countries/ukraine>.

увеличении объёма денежных переводов<sup>23</sup>, что могло быть в значительной степени связано с оттоком капитала из Российской Федерации, вызванным переездом российских граждан в эти страны. Ожидается, что эти потоки капитала окажут меньшее мультипликативное воздействие на экономику стран-получателей, чем традиционные денежные переводы: в будущем они могут стать источником нестабильности, в частности для рынка недвижимости соответствующих стран.

## ► Воздействие на трёхсторонних участников МОТ, осуществление СПДТ и сотрудничество в целях развития

### Украина

#### Правительство

15. Основные собеседники МОТ в правительстве Украины — Министерство экономики и Министерство социальной политики — продолжают осуществлять свою деятельность в полной мере. Учитывая сокращение объёма государственных средств из-за снижения уровня налоговых поступлений, вызванного существенным спадом ВВП, Администрация Украины всё больше зависит от бюджетной поддержки международного сообщества<sup>24</sup>. В период с января по июль 2022 года доходы Правительства покрывали только 63% расходов. Дефицит покрывался за счёт денежного финансирования Национального банка Украины, безвозмездной помощи других стран и накопления внешнего долга. Помощь от других стран составила почти 16% от общего дохода, то есть более 40% от объёма дефицита<sup>25</sup>.
16. Государственная служба занятости является ключевым партнёром МОТ в содействии инклюзивным рынкам труда. В настоящее время она претерпевает серьёзные изменения из-за обусловленного конфликтом сокращения штата и внедрения цифровых технологий. Основная цель Правительства заключается в увеличении бюджета, выделяемого на активные программы рынка труда (с 800 млн до 4,5 млрд гривен), и одновременно с этим в сокращении продолжительности и размера выплаты пособий по безработице (с 12 до 3 месяцев с фиксированной ставкой пособия, эквивалентной минимальной заработной плате в размере 6700 гривен)<sup>26</sup>. Кроме того, в ноябре 2022 года государственная служба занятости запустила масштабную программу общественных работ под названием «Армия восстановления», в рамках которой к середине января 2023 года помощь получили 4500 безработных. Государственная служба занятости продолжает предлагать услуги по трудоустройству для предприятий и работников, переехавших из зон боевых действий, и оказывать поддержку стартапам. По запросу Министерства экономики МБТ

<sup>23</sup> Управление ООН по координации деятельности в целях развития, "Implications of the war in Ukraine on the SDGs and remittances in Europe and Central Asia", готовится к публикации.

<sup>24</sup> По словам премьер-министра Дениса Шмыгаля, ожидаемый дефицит бюджета в 2023 г. составит 38 млрд долл. США и будет в значительной степени покрыт Международным валютным фондом (МВФ), Соединёнными Штатами Америки и Европейским союзом. См. Euronews, "Ukraine Budget Deficit Seen at \$38 billion in 2023 – Interfax Quotes PM", 15 September 2022.

<sup>25</sup> Tetiana Bogdan, "Ukraine's Public Finances: Radical Change in Time of War", in Monthly Report No. 10/2022, Vienna Institute for International Economic Studies.

<sup>26</sup> Указанные изменения обсуждались с социальными партнёрами в соответствующем парламентском комитете, но их мнение не всегда адекватно учитывалось.

предоставляет юридические консультации государственной службе занятости, а также помощь в цифровизации услуг, профессиональной ориентации и обучении предпринимательству.

- 17.** Ещё одним ключевым государственным партнёром МОТ на Украине является Государственная инспекция по вопросам труда. Учитывая, что в условиях военного положения Государственная инспекция имеет ограниченные полномочия, МБТ помогло провести адаптацию её услуг. В рамках программы «Украина работает!» инспекция по вопросам труда предоставляет юридические консультации по трудовым договорам и перемещению предприятий, работающих в условиях военного положения; на сегодняшний день заявки на эту услугу подали 54 000 предприятий. При поддержке МОТ инспекция провела кампанию по повышению осведомлённости украинцев, бежавших от конфликта, о рисках торговли людьми и трудовой эксплуатации. Эта кампания охватила 1,2 млн человек, преимущественно женщин. Кроме того, по запросу правительства Украины в настоящее время МБТ проводит функциональную оценку Государственной инспекции по вопросам труда с целью определения возможностей, которые будут перед ней открыты после завершения конфликта.
- 18.** Реформа трудового законодательства является ещё одним важным направлением сотрудничества. В сентябре 2022 года Министерство экономики Украины обратилось в МБТ с просьбой прокомментировать действующий проект Трудового кодекса, призванный заменить кодекс 1971 года. С этой целью в настоящее время проводится техническая оценка. Профсоюзы, обеспокоенные, в частности, ограничениями сферы применения трудового законодательства и международных трудовых норм, выразили свою обеспокоенность контрольным органам МОТ. Несмотря на то что консультации с социальными партнёрами продолжают проводиться, МБТ отмечает высказанную некоторыми партнёрами обеспокоенность в связи с тем, что объём и частота таких консультаций недостаточны<sup>27</sup>.
- 19.** КЭПКР на сессии в ноябре — декабре 2022 года рассмотрел эти законодательные изменения в своих комментариях, касающихся применения Конвенции 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87), Конвенции 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (98) и Конвенции 155, а также принял к сведению совместные замечания, представленные Конфедерацией свободных профсоюзов Украины (КВПУ) и Федерацией профсоюзов Украины (ФПУ) в соответствии со статьёй 23 Устава МОТ, и комментарии Международной конфедерации профсоюзов (МКП) по статье 23 Устава МОТ в отношении Конвенции 87.

---

<sup>27</sup> Многочисленные факторы, препятствующие функционированию Национального трёхстороннего социально-экономического совета, затрудняют проведение адекватного социального диалога, снижают доверие между Правительством и социальными партнёрами и замедляют адекватное обсуждение реформ.

20. КЭПКР с обеспокоенностью отметил заявления о том, что законопроект<sup>28</sup> был представлен в парламент без предварительных консультаций с социальными партнёрами, и призвал Правительство принять необходимые меры для пересмотра этого проекта Закона в рамках всесторонних консультаций с наиболее представительными организациями. КЭПКР также призвал Правительство обеспечить полное соответствие любых законодательных реформ этим трём основополагающим конвенциям. Кроме того, КЭПКР напомнил о важности формирования благоприятных условий для создания, восстановления или укрепления организаций работодателей и работников при реагировании на кризисные ситуации, как указано в Рекомендации 2017 года о занятости и достойном труде в целях обеспечения мира и потенциала противодействия (205). Аналогичным образом, в отношении замечаний о том, что Закон № 2136-IX от 15 марта 2022 года об организации трудовых отношений в условиях военного положения был принят без предварительного согласования с социальными партнёрами и что он ограничивает осуществление права на организацию, КЭПКР принял к сведению чрезвычайный характер этого закона и выразил уверенность в том, что закон будет объявлен недействительным после отмены военного положения. Что касается замечаний МКП по статье 23, вся соответствующая информация была передана заинтересованным сторонам и Комитету по свободе объединения.
21. Правительство Украины разработало обширную программу реформы трудового законодательства (в частности, поправки, касающиеся безопасности и гигиены труда, отпуска, коллективных договоров и урегулирования трудовых споров), по которой МБТ предоставило многочисленные технические комментарии для более строгого соблюдения международных трудовых норм, законодательства ЕС и передового международного опыта. Кроме того, по просьбе Правительства МБТ подготовило анализ нормативных пробелов для восьми конвенций МОТ, которые Правительство намерено ратифицировать. МБТ продолжает внимательно следить за происходящими изменениями в законодательстве и готово поддержать трёхсторонних участников на Украине.
22. Учреждения профессионально-технического образования и подготовки на Украине обратились к МБТ за поддержкой в разработке решений для дистанционного обучения в целях обеспечения профессиональной подготовки в текущих условиях безопасности для украинских студентов внутри страны и за её пределами. В результате в декабре 2022 года была запущена платформа дистанционного профессионального обучения, объединившая 250 000 учащихся и 35 000 преподавателей. Платформа работает на смартфонах и доступна для людей с ограниченными возможностями. В будущем платформа также сможет предлагать услуги по повышению квалификации для взрослых работников.

---

<sup>28</sup> Замечания, сделанные по ст. 23, касались следующего законодательства: i) проект Трудового кодекса; ii) проект Закона № 2332 от 29 октября 2019 г. о внесении изменений к некоторым законодательным актам, касающимся порядка определения репрезентативности организаций профсоюзов и работодателей в органах социального диалога; iii) проект Закона № 2682 от 27 декабря 2019 г. о забастовках и локаутах; iv) проект Закона № 2681 от 27 декабря 2019 г. о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины (по отдельным вопросам деятельности профсоюзов); v) проект Закона № 7025 от 4 февраля 2022 г. о саморегулируемых организациях; vi) Закон № 6420 о правовом режиме имущества общесоюзных общественных объединений (организаций) бывшего Союза ССР (от декабря 2021 г.); vii) проект Закона № 6421 о моратории на отчуждение имущества общесоюзных общественных объединений (организаций) бывшего Союза ССР; viii) проект Закона № 3204 о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно действия коллективных договоров; ix) проект Закона № 7628 о коллективных соглашениях и договорах; x) проект Закона о безопасности труда и здоровье работников. КЭПКР также изучил заявления, связанные с Законом № 2434-IX о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно упрощения регулирования трудовых отношений в сфере малого и среднего предпринимательства и уменьшения административной нагрузки на предпринимательскую деятельность.

23. В настоящее время Министерство социальной политики Украины рассматривает вопрос о реформе пенсионной системы, предусматривающей введение обязательной программы накопительной пенсии. В связи с этим оно обратилось в МБТ, чтобы подтвердить, что реализация такой программы соответствует принципам и контрольным показателям, установленным в нормах МОТ по социальному обеспечению. МБТ продолжает уделять особое внимание проведению надлежащих консультаций с социальными партнёрами.
24. Текущие организационные и законодательные реформы ясно дают понять, что поддержка Украины требует согласованных действий в сфере гуманитарной помощи, помощи в целях развития и бюджетной помощи, а не пошагового процесса и откладывания помощи в целях развития на более поздний этап. Трёхсторонние участники на Украине уже сейчас хотят заложить основы для быстрого восстановления и реконструкции, что они подтвердили на встрече с Генеральным директором 8 февраля 2023 года.

### Профсоюзы и организации работодателей

25. Несмотря на то что профсоюзы и организации работодателей продолжают функционировать, они серьёзно пострадали от продолжающихся военных действий. Для социальных партнёров потеря членских взносов и, как следствие, ухудшение их финансового положения, остаются серьёзной проблемой. В отличие от Правительства, они не получают бюджетной поддержки от международного сообщества, за исключением некоторых пожертвований от иностранных партнёров и помощи от МОТ. Необходимо выделение дополнительных ресурсов, с тем чтобы помочь социальным партнёрам поддерживать свою деятельность и в дальнейшем адаптировать предлагаемые ими услуги. Ввиду сокращения поступлений от членских взносов следующие несколько месяцев будут иметь решающее значение для определения возможности дальнейшего функционирования таких организаций.
26. Два крупнейших национальных профсоюза — ФПУ и ВПУ — продолжают выделять значительные ресурсы для оказания помощи внутренне перемещённым лицам, спасающимся от конфликта. ФПУ использовала многие свои объекты, в том числе гостиницы и санатории, для предоставления жилья и питания внутренне перемещённым лицам. С начала конфликта более 70 000 внутренне перемещённых лиц провели как минимум одну ночь в помещениях, предоставленных ФПУ. Кроме того, ВПУ оказала помощь вынужденным переселенцам и своим членам, раздав более 30 тонн продовольствия. МОТ внесла свой вклад в осуществление этих усилий.
27. По оценкам трёх основных организаций работодателей и предпринимателей (ОРП) на Украине, а именно: Федерации работодателей Украины (ФРУ), Объединения организаций работодателей Украины (ООРУ) и Конфедерации работодателей Украины (КРУ), — 50–60% входящих в них предприятий полностью остановили свою деятельность или работают с более низким коэффициентом использования производственных мощностей, чем до войны, а некоторые предприятия в зоне боевых действий подверглись полному разрушению.
28. Несмотря на сложную ситуацию, профсоюзные организации работодателей и предпринимателей не отступили от своих обязательств служить интересам своих членов и их сообществ и внесли свой вклад в оказание чрезвычайной помощи. При поддержке МОТ ФРУ закупила у предприятий-членов, отобранных на конкурсной основе, наборы с продуктами питания и средствами гигиены, которые были распространены среди 15 000 внутренне перемещённых украинцев. Кроме того, МОТ выполняла роль связующего

звена между гуманитарными учреждениями ООН и организациями работодателей, выступая за увеличение числа местных источников гуманитарной помощи.

29. МОТ и работодатели Украины также возобновили работу над повесткой дня в области развития. ФРУ приступила к внедрению новой услуги для своих членов, способствующей установлению деловых контактов и продвижению украинских производителей на рынке ЕС. ООРУ запустило сервис по обучению и консультированию по вопросам обеспечения непрерывности и жизнестойкости предприятий. Из-за значительного увеличения числа инвалидов в результате конфликта КРУ начала оказывать поддержку компаниям по трудовой интеграции инвалидов.

### **Группа технической поддержки достойного труда и странового бюро для Восточной Европы и Центральной Азии**

30. МБТ может подтвердить, что DWT/CO-Moscow продолжает осуществлять техническое сотрудничество со всеми странами субрегиона<sup>29</sup> и оказывать им содействие без существенных препятствий при оказании соответствующих услуг. Несмотря на трудности и чрезвычайные обстоятельства DWT/CO-Moscow продолжает оказывать услуги трёхсторонним участникам, реализовывать проекты и программы и отвечать на запросы партнёров, в том числе непосредственно через такое же количество технических консультативных миссий, что и в предыдущие двухлетия. Например, Группа оказывала помощь в подготовке ответов на замечания контрольных органов МОТ и рекомендации, касающиеся ратификации международных трудовых норм и совершенствования порядка представления соответствующих докладов, и предоставляла техническую помощь в рамках законодательной реформы и инициатив по укреплению механизмов разрешения споров. DWT/CO-Moscow внесла свой вклад в национальные стратегии занятости и укрепление государственных служб занятости. Помощь в области социальной защиты была направлена на реализацию минимальных уровней социальной защиты и приведение законодательства в соответствие с международными нормами. После включения безопасной и здоровой производственной среды в свод основополагающих принципов и прав в сфере труда DWT/CO-Moscow поддержала проведение анализа нормативных пробелов и принятие законодательных мер. Группа также провела анализ законодательства и оказала поддержку организациям работодателей и работников в укреплении их потенциала для участия в социальном диалоге.
31. По причинам, не связанным с конфликтом, и по просьбе трёхсторонних участников в Грузии Генеральный директор принял решение передать функции, связанные с Грузией, Группе технической поддержки по вопросам достойного труда и страновому бюро МОТ для Центральной и Восточной Европы (DWT/CO-Budapest). Принимая во внимание, что 23 июня 2022 года Европейский совет признал европейскую перспективу Грузии, эти изменения стали следующим шагом, отражающим стремление Грузии вступить в Европейский союз. В контексте перспективы членства в ЕС представляется более целесообразным, что DWT/CO-Budapest, которая на протяжении многих лет оказывает консультационные услуги многим странам этого субрегиона, будет оказывать услуги и Грузии.

---

<sup>29</sup> Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан.

## ► Направления деятельности

---

32. Поддержка, оказываемая МБТ на Украине, по-прежнему направлена на стабилизацию экономики, сохранение рабочих мест и обеспечение гуманитарных потребностей во всех случаях, когда такая поддержка может дополнить усилия других агентств ООН. В 2022 году масштабный портфель МОТ по сотрудничеству, финансируемый правительствами Канады, Чехии, Дании, Швеции, Германии<sup>30</sup> и ЕС и составлявший до конфликта 13 млн долл. США, был переориентирован на обеспечение неотложных потребностей трёхсторонних участников МОТ. Несмотря на это, существует явная потребность в поддержке МОТ для преодоления проблем, связанных со стабилизацией экономики и сохранением рабочих мест, для обеспечения связи между гуманитарной помощью и ранним восстановлением и развитием, а также для предоставления помощи Украине на её пути к интеграции в ЕС. 8 февраля 2023 года Генеральный директор провёл виртуальную встречу с трёхсторонними участниками на Украине, в ходе которой участники обсудили и одобрили основные направления будущей поддержки со стороны МБТ. Трёхсторонние участники вновь подчеркнули важность поддержки со стороны МБТ и призвали Организацию активизировать деятельность по оказанию помощи.
33. Кроме того, МБТ принимает участие в проведении второй экспресс-оценки ущерба и потребностей Украины, чтобы обеспечить учёт социально-экономических последствий, относящихся к мандату МОТ. В первой оценке, проводившейся Европейской комиссией и Всемирным банком, в которой не участвовали учреждения ООН, воздействие на занятость явно не оценивалось<sup>31</sup>. Вторая оценка, которая, как ожидается, будет опубликована к концу марта 2023 года, послужит основой для более активного участия в процессе восстановления.
34. Несмотря на увеличение потребностей, ожидается, что в первой половине 2023 года мобилизация ресурсов для Украины несколько сократится, в то время как мобилизация ресурсов в других странах Центральной и Восточной Европы останется на прежнем уровне или возрастет. В ближайшие месяцы объём проектов, которые будут закрыты на Украине (с совокупным объёмом расходов в размере 4 млн долл. США), превысит объём новых выделенных ресурсов (2,6 млн долл. США). Это в основном связано с нерешительностью доноров в отношении того, как действовать в крайне нестабильной и быстро меняющейся ситуации с безопасностью на Украине. Многие доноры ещё не определились с приоритетами на 2023 год и не знают, следует ли им поддерживать проекты раннего восстановления и реконструкции наряду с предоставлением гуманитарной и финансовой помощи, или дождаться окончания конфликта.
35. В целях усиления мобилизации ресурсов МБТ:
- после консультаций с трёхсторонними участниками на Украине определило шесть приоритетных областей для принятия мер и регулярно сообщало о действиях, предпринятых в этих областях<sup>32</sup>;

---

<sup>30</sup> Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

<sup>31</sup> Всемирный банк, *Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment*, 31 July 2022.

<sup>32</sup> См. специальную веб-страницу [the ILO's response to the Ukraine crisis](#).

- опубликовало подробное предложение об оказании технических услуг для поддержки усилий по скорейшему восстановлению на Украине, сосредоточив внимание на смягчении последствий агрессии против Украины в таких областях, как занятость, социальная защита, права в сфере труда и социальный диалог<sup>33</sup>. В настоящем документе предлагается гибкий и модульный подход к вкладу МОТ в реализацию всех аспектов взаимосвязи между гуманитарной помощью, развитием и достижением мира в ситуации, которая характеризуется высокой степенью неопределённости и нестабильности;
  - организовало два круглых стола для доноров, заинтересованных в поддержке деятельности МОТ на Украине;
  - разработало подробный план усиления присутствия МОТ на Украине, с тем чтобы принимать активное участие в процессе восстановления и реконструкции. Усиление присутствия МОТ в Киеве позволит поддерживать ежедневный контакт с трёхсторонними участниками и оперативно реагировать на их потребности, расширить возможности по более эффективному участию в национальных и международных координационных механизмах, созданных для поддержки Украины, активизировать сотрудничество со страновой группой ООН и усилить мобилизацию ресурсов<sup>34</sup>.
- 36.** Кроме того, МБТ выделило 750 000 долл. США из средств дополнительного счёта регулярного бюджета (РБСА) на проект поддержки доступного ухода за детьми на Украине для облегчения интеграции женщин на рынок труда.
- 37.** Ожидается, что инвестиции МБТ помогут расширить объём помощи Украине со стороны МОТ. Оказывая сейчас поддержку проектам восстановления и реконструкции, но одновременно с этим стремясь содействовать более гибким и децентрализованным действиям, а не малому числу крупномасштабных проектов в стране, МБТ сможет наилучшим образом поддержать трёхсторонних участников и снизить риск неудачи во время продолжающегося конфликта.
- 38.** Основной проблемой, стоящей перед DWT/CO-Moscow, остаётся восполнение дефицита финансирования проектов в остальных странах, где реализуются программы<sup>35</sup>, в связи с приостановкой проекта, финансируемого компанией «Лукойл», и прекращением работы над проектом соглашения о финансировании, которое должно быть заключено с Российской Федерацией. Это в свою очередь привело к дефициту финансирования СПДТ и других программных мероприятий в странах, находящихся в ведении DWT/CO-Moscow. В короткие сроки МОТ мобилизовала ресурсы в размере 614 000 долл. США из средств РБСА<sup>36</sup>, чтобы компенсировать часть дефицита финансирования, что позволило DWT/CO-Moscow продолжить программную деятельность, но также потребовало сократить ряд запланированных мероприятий. Недавно из средств РБСА было дополнительно выделено 550 000 долл. США для укрепления потенциала трёхсторонних участников по разработке гендерно преобразующей политики и программ в Узбекистане. МБТ ведёт активные переговоры с существующими донорами для устранения этого дефицита финансирования. Кроме того, ведутся переговоры с потенциальными новыми донорами и национальными партнёрами

<sup>33</sup> МОТ, *Support for Ukraine Recovery: Introducing the ILO Service Offer*, 2022.

<sup>34</sup> Решение о конфигурации офиса должно соответствовать результатам предстоящего обсуждения Программы и бюджета МОТ на 2024–25 годы.

<sup>35</sup> А именно все страны, за исключением Беларуси и Российской Федерации. В соответствии с [GB.344/Resolution](#) никакие средства (в том числе средства РБСА) не выделяются и не привлекаются ни одной из этих двух стран.

<sup>36</sup> Эти средства были выделены на проекты, касающиеся Азербайджана и Узбекистана.

в странах с уровнем дохода выше среднего. В рамках первого конкурса предложений, объявленного для фонда «Видение 2030»<sup>37</sup> в Узбекистане, МБТ совместно с другими учреждениями Организации Объединённых Наций<sup>38</sup> представило четыре предложения, которые находятся на рассмотрении.

## ► Положение сотрудников МБТ на Украине и в Российской Федерации

---

- 39.** В настоящее время на Украине работает 12 сотрудников МБТ (один национальный координатор, два международных сотрудника и девять национальных сотрудников), по сравнению со штатом из 14 сотрудников до начала конфликта. Поскольку в июле 2022 года ООН отменила статус перебазирования для Киева, возложив на каждое учреждение ООН полную ответственность за безопасность своих сотрудников, МБТ разработало подробные планы поэтапного возвращения сотрудников в Киев, которые были одобрены Комитетом МОТ по координации действий в кризисных ситуациях после миссии, выполненной группой по безопасности Организации. В начале 2023 года МБТ перевело национального координатора и сотрудников службы безопасности в Киев для укрепления диалога с трёхсторонними участниками, страновой группой ООН и сообществом местных доноров. Все остальные сотрудники временно продолжают работать за пределами Киева и вернутся до конца текущего года в зависимости от ситуации с безопасностью и наличия основных коммунальных услуг, таких как электричество и отопление. Планы МБТ по поэтапному возвращению в Киев потребовали значительных дополнительных расходов на обеспечение безопасности персонала, включающих: i) наём штатного помощника по вопросам безопасности; ii) покупку бронированного автомобиля для перевозки сотрудников в районы с наибольшим риском для безопасности; iii) аренду новых офисов, которые считаются безопасными с точки зрения Департамента охраны и безопасности ООН (ДОБ ООН). Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев ООН (УВКБ ООН) на временной основе предоставило служебные помещения, на 2023 год было выделено соответствующее финансирование, а в настоящее время завершается оформление договора аренды.
- 40.** МБТ может подтвердить, что DWT/CO-Moscow по-прежнему обладает оперативным потенциалом по обеспечению технического сотрудничества или помощи, которую оно предоставляет всем странам субрегиона. Недавно МБТ заполнило три вакантные должности технических специалистов в Москве. Сотрудники по-прежнему имеют право на удалённую работу за пределами места службы в гибком режиме, при условии что в Москве присутствует минимальное количество международных сотрудников и обеспечивается беспрепятственное выполнение программной работы в странах осуществления программ. Более того, сотрудники категории специалистов имеют право на дополнительный отпуск на родину для обеспечения их благополучия.

---

<sup>37</sup> Подробнее см. “Uzbekistan Vision 2030 Fund”.

<sup>38</sup> Международная организация по миграции; Международный союз электросвязи; Управление Верховного комиссара ООН по правам человека; Программа развития Организации Объединённых Наций; Учреждение Организации Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры; Фонд ООН в области народонаселения; Детский фонд ООН; Управление ООН по наркотикам и преступности; ООН-женщины; Всемирная организация здравоохранения.

## ► Предлагаемое решение

---

41. В свете событий на Украине, изложенных в документе GB.347/INS/16, 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 свою глубочайшую озабоченность в связи с продолжающейся агрессией Российской Федерации при поддержке правительства Беларуси против Украины и последствиями этой агрессии для трёхсторонних участников — работников, работодателей, демократически избранного правительства, — на Украине, а также для сферы труда за пределами Украины;
  - c) вновь призвал Российскую Федерацию немедленно и безоговорочно прекратить агрессию и вывести свои войска с Украины;
  - d) вновь призвал Российскую Федерацию выполнять все обязательства, вытекающие из ратификации ею конвенций МОТ, включая Конвенцию 2006 года о труде в морском судоходстве с поправками (КТМС 2006 года), в частности применительно к репатриации моряков и доступу к медицинской помощи; Конвенцию 1960 года о защите от радиации (115) в части, касающейся воздействия на работников ионизирующего излучения в ходе производственной деятельности; Конвенцию 1930 года о принудительном труде (29) и сопровождающий её Протокол 2014 года;
  - e) вновь заявил о своей неизменной поддержке трёхсторонних участников на Украине, поручил Генеральному директору и далее реагировать на потребности трёхсторонних участников на Украине и расширять усилия по мобилизации ресурсов МБТ, в том числе в рамках международных конференций доноров по вопросам восстановления и реконструкции, а также приветствовал подробный план по усилению присутствия МОТ на Украине;
  - f) далее поручил Генеральному директору активизировать усилия по мобилизации ресурсов в интересах других пострадавших стран субрегиона Восточной Европы и Центральной Азии;
  - g) поручил Генеральному директору продолжать отслеживать воздействие на сферу труда агрессии Российской Федерации против Украины и представить доклад Административному совету на 348-й сессии (июнь 2023 г.) о развитии событий в свете принятой резолюции, дальнейшем сотрудничестве МОТ с соответствующими органами ООН, ответственными за отслеживание нарушений прав человека, и о ситуации с работниками морского сектора и атомной отрасли.