



# ► Справка МОТ

Дата: май 2020 г.

## Кризис COVID-19 и неформальная экономика Срочные меры реагирования и политические вызовы

### ► Введение

В конце апреля 2020 года свыше 2,8 млн человек во всём мире заразились COVID-19, а число умерших приблизилось к 195 000 человек; пандемия охватила 210 стран и территорий<sup>1</sup>. Чтобы предотвратить дальнейшее распространение смертельного вируса, всё больше мер принимается на национальном и местном уровнях.

До появления вакцин и лекарств физическое дистанцирование останется единственным способом разорвать цепь передачи инфекции и защитить широкие слои населения. Поэтому во всех странах реализуются полномасштабные или частичные карантинные меры, затрагивающие более 5 млрд человек. По оценкам, они оказывают существенное влияние на 1,6 млрд неформальных работников, среди которых женщины чрезмерно представлены в наиболее пострадавших секторах<sup>2</sup>.

Многие женщины и мужчины, занятые в неформальной экономике, должны работать и зарабатывать, чтобы кормить себя и свои семьи, поскольку большинство из них не могут рассчитывать на замещение дохода или сбережения. Не работать и

остаться дома означает для них потерять работу и источник дохода. «Умереть от голода или от вируса» — абсолютно реальная дилемма, с которой сталкиваются многие работники неформальной экономики. К сожалению, речь идёт о многих работниках. В 2020 году в неформальной экономике занято свыше 2 млрд работников<sup>3</sup>. Это 62% всех работающих в мире. На неформальную занятость приходится 90% общей численности занятых в странах с низким уровнем дохода, 67% в странах со средним уровнем дохода и 18% в странах с высоким уровнем дохода<sup>4</sup>. Женщины чаще участвуют в неформальной занятости в странах с низким и средним уровнем дохода и нередко оказываются в более уязвимом положении, чем их коллеги-мужчины.

Подобные наблюдения относятся и к неформальным предприятиям, на которые приходится восемь из каждых десяти предприятий в мире. В основном это неучтённые мелкие единицы, на которых зачастую занято максимум десять незарегистрированных и малоквалифицированных работников, включая неоплачиваемых семейных работников, главным образом, женщин, которые трудятся в нестабильных

1 Центр системотехники при Университете Джона Хопкинса: <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd-40299423467b48e9ecf6>.

2 Вестник МОТ: COVID-19 и сфера труда (третий выпуск).

3 Чтобы упростить текст в соответствии со статистической практикой, термин «работники» используется для обозначения всех занятых: наёмных работников, независимых работников, нанимающих и не нанимающих других работников, и помогающих членов семьи.

4 Чтобы ознакомиться с полными статистическими данными, см. МБТ: [Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture](#) (третье издание, Женева, 2018 г.).

условиях, без социальной защиты и без соблюдения мер безопасности и гигиены труда. У них низкая производительность, мало сбережений и инвестиций и незначительное накопление капитала, что делает их особенно уязвимыми к экономическим потрясениям; в частых случаях они исключаются из связанных с кризисом COVID-19 краткосрочных программ финансовой помощи для предприятий.

**В настоящей справке основное внимание уделяется срочным мерам, которые страны могут принять на ранней стадии для устранения**

**последствий пандемии COVID-19 в неформальной экономике, с акцентом на области, где в будущем потребуются стабильные инвестиции, которые позволят обеспечить благополучие и достойный труд работников и экономических единиц неформальной экономики. В следующей справке будут рассмотрены меры, рассчитанные на среднесрочную и долгосрочную перспективу; их необходимо будет принять после окончания периода стремительного распространения коронавируса<sup>5</sup>**

## ► 1. COVID-19: разрушительное воздействие кризиса здравоохранения и экономики на тех, кто занят в неформальной экономике

### 1.1 Влияние самоизоляции и других карантинных мер

По оценкам МОТ, в отсутствие альтернативных источников дохода утрата трудовых заработков вызовет рост относительной бедности среди неформальных работников и их семей более чем на 21 процентный пункт в странах с уровнем дохода выше среднего, почти на 52 пункта в странах с высоким уровнем дохода и на 56 пунктов в странах с низким уровнем дохода и доходом ниже среднего уровня<sup>6</sup>. К ним относятся работники в таких секторах, как гостиницы и рестораны, обрабатывающее производство, оптовая и розничная торговля и многие другие отрасли, в том числе свыше 500 млн фермеров, производящих продукцию для городского рынка. Поскольку тем, кто занят в неформальной экономике, необходимо работать, самоизоляция и другие карантинные меры вызывают социальную напряжённость, протест и законопослушание, что ставит под угрозу усилия правительств, нацеленные на защиту населения и борьбу с пандемией<sup>7</sup>.

Кроме того, логистические сложности в системах поставок, особенно трансграничные и внутренние ограничения на передвижение, могут вызывать перебои в поставках продуктов питания, подрывая продовольственную безопасность неформальных работников<sup>8</sup>. Неформальные продовольственные рынки во многих странах играют важную роль в обеспечении продовольственной безопасности, будучи источниками продуктов питания и местами, где мелкие фермеры могут продавать свою продукцию; поэтому их закрытие усугубит продовольственную нестабильность и бедность.

### 1.2 Риски и потрясения в сфере здравоохранения

Особые риски, связанные с COVID-19, усиливают основные факторы уязвимости малоимущих работников неформальной экономики. В городах, даже если работники не выходят из дома, они и их семьи остаются под угрозой заражения, так как они живут в перенаселённых и антисанитарных условиях, в которых физическое дистанцирование практически

5 Особое значение в этих условиях придаётся Рекомендации 2015 года о переходе от неформальной к формальной экономике (204) и Рекомендации 2017 года о занятости и достойном труде в целях обеспечения мира и потенциала противодействия (205).

6 Вестник МОТ, *op. cit.*, примечание 2.

7 [Jobs for Peace and Resilience: A response to COVID-19 in fragile contexts](#) (проект) (МБТ, Женева, 2020 г.).

8 МБТ: [COVID-19 and the impact on agriculture and food security](#), отраслевая справка МОТ (Женева, 17 апреля 2020 г.).

невозможно. Без водопровода не только сужается возможность вымыть руки: часто женщины вынуждены вставать в очередь за водой, подвергая опасности себя и своё окружение. Работники неформальной экономики, особенно в сельской местности, мало знают о вирусе, его симптомах и мерах профилактики, таких как физическое дистанцирование. Если они продолжают работать, то, как правило, без средств индивидуальной защиты (СИЗ) и без приспособлений для мытья рук. Физически дистанцироваться трудно тем, кто работает, к примеру, уличными и рыночными торговцами, в частных домах или курьерами. Многие трудятся у себя дома в условиях, которые описаны выше.

Подавляющее большинство работников неформальной экономики чаще сталкиваются с производственными и медицинскими рисками, не располагают надлежащими средствами защиты и подвергаются большей опасности заболеть, получить травму или погибнуть. К этим рискам добавляется COVID-19. В случае болезни большинству работников, включая мигрантов<sup>9</sup>, не гарантируется доступ к медицинской помощи и не обеспечивается стабильность дохода в виде пособий по болезни и производственному травматизму. Если они не могут получить медицинскую помощь, вирусная инфекция распространяется шире и вызывает фатальные последствия. Когда им предоставляется доступ к медицинской помощи, многие платят за услуги из собственного кармана, влезая в долги или продавая орудия производства, тем самым обрекая себя на нищету. До начала кризиса 100 млн человек ежегодно впадали в бедность из-за катастрофических расходов на медицинское обслуживание<sup>10</sup>. Для многих из них, особенно в сельских районах, медицинские услуги недоступны.

### 1.3 Экономический ущерб

Ограничения на передвижение людей и внезапное прекращение или сокращение масштабов экономической деятельности в целях сдерживания распространения COVID-19 оказывают пагубное влияние на неформальные предприятия и могут вызвать следующие последствия.

**1. Немедленная потеря доходов неформальных экономических единиц.** Учитывая отсутствие у большинства собственников неформальных предприятий сбережений и других финансовых резервов, перед ними может не быть иного выбора, кроме как направить незначительный оборотный капитал для цели потребления. В результате они могут вынужденно закрыть своё неформальное предприятие — на время или навсегда, что приведёт к потере рабочих мест и росту бедности. В свою очередь, потеря дохода и распространение бедности могут спровоцировать резкий рост использования детского труда и снижение числа школьников, особенно девочек.

**2. Расширение неформальной экономики в результате финансового краха и перманентного закрытия формальных микро-<sup>11</sup>, малых и средних предприятий (ММСП) и затем — беспрецедентный рост безработицы и неполной занятости.** Кризис, вероятно, будет иметь для экономики долгосрочные последствия, а восстановление, как ожидается, будет медленным и неравномерным. В отсутствие замещения доходов населения, особенно в странах с низким и средним уровнем дохода, где у систем социальной защиты низкий уровень развития и узкий охват, многим, возможно, придётся зарабатывать на жизнь в качестве неформальных собственников микропредприятий, самозанятых работников или неформальных наёмных работников. Некоторые формальные ММСП могут быть вытеснены в неформальную экономику.

**3. Неравномерное воздействие кризиса на разные отрасли<sup>12</sup> может спровоцировать масштабную реструктуризацию экономической деятельности.** В свою очередь, это может вести к перераспределению неформальной (и формальной) рабочей силы в менее затронутые отрасли экономики или те, где потребительский спрос может восстановиться относительно быстрее. Перестройка производственной деятельности и систем поставок может сопровождаться

9 МБТ, 2020 г.: [Protecting migrant workers during the COVID-19 pandemic: Recommendations for Policy-makers and Constituents](#).

10 Всемирная организация здравоохранения и Международный банк реконструкции и развития/Всемирный банк: [Tracking Universal Health Coverage: 2017 Global Monitoring Report](#) (ВОЗ и Всемирный банк, Женева и Вашингтон, округ Колумбия, 2017 г.).

11 Включая самозанятых работников (независимых работников, не нанимающих других работников).

12 См. также серию [отраслевых справок МОТ](#) с предварительными оценками воздействия COVID-19 на конкретные социально-экономические сектора и отрасли.

фрикционной безработицей или дальнейшим расширением неформальной экономики.

После снятия ограничений останется неопределённость, в том числе вероятность их повторного введения, если число случаев заражения снова начнёт расти. В условиях неопределённости потребители

могут из предосторожности экономить на расходах, а предприятия минимизировать инвестиции. Всё вместе это может нанести ущерб структуре экономики, вызвав снижение спроса, объёма производства и уровня занятости, а также дальнейшее сокращение формальной экономики, что, в свою очередь, приведёт, вероятно, к росту неформальной экономики.

## ► 2. Принятие срочных мер реагирования

В ходе реализации срочных мер невозможно разделить их воздействие на сферу здравоохранения и экономику; поэтому должна осуществляться многоплановая стратегия, сочетающая в себе следующие направления действий:

- снижение риска заражения вирусной инфекцией работников и членов их семей и уменьшение опасности её распространения;
- обеспечение доступа инфицированных к медицинской помощи;
- оказание отдельным лицам и их семьям поддержки доходов и продовольственной поддержки, с тем чтобы компенсировать прекращение или сокращение экономической деятельности;
- уменьшение и предотвращение экономического ущерба и сохранение занятости.

Существующие международные трудовые нормы образуют прочный фундамент для принятия основной части срочных мер реагирования на кризис COVID-19<sup>13</sup>. Незамедлительные действия должны соответствовать общей политике МОТ, направленной на борьбу с пандемией COVID-19 в сфере труда. Она предусматривает решение четырёх взаимосвязанных задач, а именно: 1) стимулирование экономики и занятости (на макроэкономическом и отраслевом уровнях); 2) поддержка предприятий, рабочих мест и доходов (на мезоуровне); 3) защита работников на производстве (на микроуровне); 4) опора на социальный диалог как источник решений (на всех уровнях). Направления действий, описанные в разделах 2.3, 2.4 и 2.5 ниже, преимущественно относятся к задачам 2 и 3. Направления действий,

описанные в разделах 2.5 и 2.6, касаются в основном задач 1 и 2. Задача 4 относится к общему содержанию всех мер и их осуществлению.

### 2.1 Общие соображения

- Неформальные работники и предприятия не стоят на учёте, и поэтому государственным органам трудно выявлять и охватывать уязвимые группы в неформальной экономике, а те, кто занят в неформальной экономике, опасаются контактов с государственными органами. Кроме того, неформальная экономика крайне неоднородна; поэтому меры в области политики должны приниматься с учётом разных характеристик, обстоятельств и потребностей работников и экономических единиц.
- В процесс разработки и осуществления эффективных и справедливых мер реагирования необходимо вовлекать основных участников рынка труда, в частности, правительства и наиболее представительные организации работников и работодателей<sup>14</sup>. Работники и предприятия неформальной экономики должны иметь возможность высказываться о мерах, которые их непосредственно затрагивают, и защищать свои интересы, особенно посредством членских организаций. Их участие на раннем этапе процесса также позволит повысить эффективность принимаемых мер. Учитывая роль представительных организаций работников и работодателей в институтах и процессах социального диалога, в сложившихся условиях становится ещё важнее, чтобы они продолжали

13 ILO Standards and Covid-19 (coronavirus). [FAQ: Key provisions of international labour standards relevant to the evolving COVID-19 outbreak](#), Департамент норм МБТ (NORMES), 23 марта 2020 г.

14 Рекомендация 2017 года о занятости и достойном труде в целях обеспечения мира и потенциала противодействия (205) подчёркивает, среди прочего, значение социального диалога в кризисных ситуациях и важнейшую роль организаций работодателей и работников в реагировании на кризисы в свете положений Конвенции 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87) и Конвенции 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (98).

укреплять связи с организациями, работниками и предприятиями неформальной экономики. Это будет способствовать проведению инклюзивного социального диалога, в котором полнее будут учитываться конкретные потребности операторов неформальной экономики<sup>15</sup>.

- Пандемия COVID-19 не влияет на все страны с одинаковой силой и в одно и то же время. Никто точно не знает, как инфекция будет распространяться в разных регионах и странах. При этом все страны подвержены риску и должны быть готовы к преодолению последствий пандемии в сфере здравоохранения, в экономической и общественной жизни. В условиях пандемии, с которой столкнулся мир, ответные меры одной страны влияют на все остальные. Если одной стране не удастся сдержать распространение вируса, другие подвергаются угрозе заражения, в том числе повторного. Как заявил Генеральный секретарь ООН на представлении доклада о социально-экономическом воздействии COVID-19: «Давайте помнить, что мы сильны лишь в той мере, в какой сильна слабейшая система здравоохранения в нашем взаимосвязанном мире»<sup>16</sup>.

## 2.2 Выявление потребностей и приоритетов групп в неформальной экономике, наиболее уязвимых к кризису COVID-19

Оперативные оценки<sup>17</sup> являются одним из способов выявления приоритетов и определения степени и характера прямого и косвенного воздействия COVID-19 на неформальную экономику, особенно в том, что касается наиболее уязвимых групп<sup>18</sup>. Целями оперативных оценок являются:

- позволить высказаться женщинам и мужчинам, занятым в неформальной экономике, и их организациям, с тем чтобы в антикризисных мерах учитывалось их положение;

- дать правительствам, социальным партнёрам, организациям неформальной экономики и другим неправительственным группам поддержки более полное представление о разнообразии ситуаций, потребностей и мнений работников и экономических единиц неформальной экономики в целях принятия мер в ближайшее время и в среднесрочной перспективе.

## 2.3 Минимизация и профилактика риска заражения

В странах, где значительная часть населения зарабатывает на жизнь в неформальной экономике, карантинные мероприятия должны сопровождаться эффективными действиями, призванными:

- использовать соответствующие каналы для информирования населения о вирусной инфекции, её распространении, последствиях для здоровья, мерах профилактики, правилах самоизоляции и мерах по уменьшению воздействия пандемии на доходы работников и экономических единиц неформальной экономики;
- согласовывать с работниками и экономическими единицами неформальной экономики, особенно посредством их организаций, осуществление карантинных мер, чтобы расширить их охват и тем самым повысить понимание их необходимости и их эффект;
- в срочном порядке расширить охват программ социальной защиты и других пакетов мер чрезвычайной и экономической помощи на уязвимые группы в неформальной экономике и обеспечить своевременное предоставление качественных услуг соответствующим работникам и предприятиям;
- содействовать разрешённой деятельности по созданию рабочих мест с учётом правил безопасности и гигиены труда.

Эти меры должны быть направлены на минимизацию заражения непосредственно на рабочих местах, в том числе путём:

<sup>15</sup> МБТ: [Transition to formality: the critical role of social dialogue](#), Dialogue in Brief, Issue No. 1, март 2017 г.

<sup>16</sup> См.: <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20029.doc.htm>.

<sup>17</sup> Оценки в настоящее время проводятся во многих странах. Например, МОТ вместе с Институтом прикладных международных исследований анализируют воздействие COVID-19 в Иордании, Ливане и Ираке, уделяя особое внимание беженцам, мигрантам и местным работникам, занятым в неформальной экономике.

<sup>18</sup> МБТ: Rapid assessment of the effects on the informal economy of Covid-19 and the preventive measures associated with it. A practical tool (2020 г., готовится к печати).

- повышения осведомлённости о рисках, связанных с COVID-19, и предоставления имеющейся информации о профилактических мерах, безопасных методах работы и симптомах заражения инфекцией;
- разработки информационных материалов, таких как брошюры, плакаты, видео, текстовые сообщения и радиопередачи, которые легко понять и которые можно донести до тех, кто работает в неформальной экономике;
- обеспечения физического дистанцирования, дезинфекции помещений, выявления и оснащения/реорганизации опасных зон, в частности, когда неформальные работники трудятся в стационарных помещениях, и, по возможности, планирования рабочих графиков, не допускающих одновременного присутствия всех на рабочих местах.

Должны разрабатываться руководства для конкретных секторов и профессий, например, для уличных торговцев, домашних работников, курьеров, уборщиков мусора и водителей такси. На основе консультаций с работниками и их представителями работодатели должны предоставлять работникам СИЗ без каких-либо затрат для работников.

Там, где трудятся неформальные работники, должны устанавливаться недорогие устройства для мытья рук или предоставляться водно-спиртовые антисептики. Необходимо предпринимать шаги в целях организации ежедневного обследования работников в случае выявления симптомов заражения и их безопасной госпитализации в чрезвычайной ситуации.

## 2.4 Обеспечение эффективного и доступного по цене доступа инфицированных к медицинской помощи

Огромное значение для борьбы с пандемией COVID-19 имеет эффективный и приемлемый по цене доступ

работников неформальной экономики и их семей к медицинскому обслуживанию. Особенно важно:

- свести к минимуму собственные расходы работников путём быстрого расширения и корректировки существующих программ социальной защиты (например, отказа от доплат или сборов, если они взимаются);
- обеспечить доступные и качественные медицинские услуги, расширить возможности и доступность медицинских учреждений, особенно в сельских районах, и устранить другие финансовые, географические или административные барьеры<sup>19</sup>.

Ввиду трудностей, с которыми столкнулись системы здравоохранения многих стран, меры, направленные на расширение доступа неформальных работников и их семей к приемлемой по цене медицинской помощи, должны не ограничиваться тестированием и лечением коронавирусной инфекции, а охватывать весь спектр инфекционных и неинфекционных заболеваний, которые угрожают работникам и их семьям и которые во многих случаях вызывают сопутствующие патологии<sup>20</sup>.

Страны, уже вложившие средства в расширение охвата систем общественного здравоохранения, смогли дать более решительный и всесторонний отпор инфекции<sup>21</sup>. Однако ввиду масштаба проблемы, возможно, потребуется увеличить выделение средств, в том числе за счёт международной поддержки. Гарантированный реальный доступ к недорогому медицинскому обслуживанию и как минимум базовый уровень стабильного дохода тех, кто заболел или (само)изолировался, являются важными средствами охраны общественного здоровья и источников доходов населения<sup>22</sup>. Работники неформальной экономики, как правило, лишены доступа к конкретным пособиям по болезни<sup>23</sup>, хотя эту потребность можно удовлетворить путём расширения выплат существующих пособий или назначения новых.

19 МБТ: [Social protection responses to the COVID-19 crisis: Country responses and policy considerations](#), Social Protection Spotlight (Женева, 23 апреля 2020 г.); WIEGO: [Informal worker demands during COVID-19 crisis](#), 2020 г.

20 Во время вспышки, вызванной вирусом лихорадки Эбола в Западной Африке в 2014–15 гг., ограниченный доступ к медицинским услугам стал причиной повышения смертности от ВИЧ/СПИДа, малярии и туберкулёза (см. A.S. Parpia et al.: [“Effects of Response to 2014-2015 Ebola Outbreak on Deaths from Malaria, HIV/AIDS, and Tuberculosis, West Africa”](#), in *Emerging Infectious Diseases* (2016, Vol. 22, No. 3, pp. 433–441)).

21 К примеру, в Таиланде финансовая защищённость граждан и приезжих была повышена благодаря принятию политики всеобщего охвата услугами неотложной помощи.

22 K. Lönnroth et al.: [“Income security in times of ill health – the next frontier of the SDGs”](#), in *British Medical Journal* (готовится к печати).

23 МБТ, 2020 г.: [‘Sickness Benefits during Sick Leave and Quarantine: Country Responses and Policy Considerations in the Context of COVID-19’](#). Женева, Международная организация труда.

## 2.5 Поддержка доходов и продовольственная поддержка отдельных лиц как компенсация за прекращение или сокращение экономической деятельности

Последствия пандемии COVID-19 требуют быстрых и действенных мер, направленных на повышение стабильности доходов работников неформальной экономики, особенно женщин с малолетними детьми, то есть группы населения, подвергающейся наибольшему риску экономических лишений. В странах могут использоваться разные механизмы поддержки доходов работников неформальной экономики<sup>24</sup>.

- Страны, где уже действуют программы социальной защиты — со взносами и без них, могут расширить сферу их действия на ещё не охваченные группы населения с помощью существующих механизмов администрирования и обслуживания<sup>25</sup>. Они могут увеличить размер пособий, выплачивать их авансом и смягчить условия участия. Речь идёт о разных программах, в том числе связанных с пособиями по безработице, всеобщими пенсиями, пособиями на детей или социальной помощью<sup>26</sup>. Страны, уже инвестировавшие средства в развитие социального страхования до наступления кризиса, лучше подготовлены к оказанию безотлагательной поддержки тем, кто потерял работу, в том числе в неформальной экономике<sup>27</sup>. В целях сохранения рабочих мест они даже могут использовать программы защиты от безработицы путём организации краткосрочных программ занятости, в том числе для самозанятых и домашних работников, независимо от того, трудятся ли они на неформальной основе или нет; это лишь ускоряет процесс восстановления<sup>28</sup>.

- Там, где невозможно расширить масштабы существующих программ, необходимо создать другие механизмы, которые позволят оказывать необходимую поддержку доходов. Широким группам населения могут предоставляться разовые выплаты, в некоторых случаях в форме всеобщего пособия, выплачиваемого всем резидентам страны, либо тем, кто не защищён другими механизмами. Может быть применён отраслевой подход, в котором первоочередное внимание уделяется работникам особенно пострадавших профессий.
- В некоторых случаях возникает необходимость в оказании продовольственной поддержки, чтобы не допустить голода среди наиболее пострадавших слоёв населения. В ряде стран правительства организовали продовольственную поддержку незащищённых домашних хозяйств и обеспечили питанием жителей сельских районов. Такие меры также идут на пользу сельскому хозяйству и позволяют наладить бесперебойное производство продуктов питания.

Мобилизация необходимых ресурсов, определение критериев участия, установление размера пособий, налаживание контактов с отдельными лицами, регистрация правомочных бенефициаров и своевременное предоставление пособий в разгар стремительно развивающегося кризиса — всё это непростые задачи. Цифровые технологии могут помочь с выявлением работников, их постановкой на учёт и выплатой им пособий, однако для тех, кто не может пользоваться новыми технологиями, необходимо создавать альтернативные механизмы.

Одним из важнейших аспектов любой стратегии является взаимодействие с организациями работников и работодателей, включая организации неформальной экономики и социальной солидарности, а также местные органы власти. Им отводится ключевая роль в разработке и реализации мер реагирования на чрезвычайные ситуации, укрепления систем социальной защиты и поддержки перехода к формальной экономике.

24 С обзором принимаемых мер можно ознакомиться в [Вестнике МОТ: COVID-19 и сфера труда](#).

25 МБТ: [Extending social security to workers in the informal economy: Lessons from international experience](#). A living document (Департамент социальной защиты МБТ, Женева, 2019 г.).

26 Так, в Перу правительство назначило чрезвычайное денежное пособие для независимых работников (см. <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/noticias/112028-comunicado-01-bono-independiente>).

27 К примеру, домашние работники в Южной Африке и работники швейных фабрик во Вьетнаме теперь застрахованы от безработицы. См. C. Peyron Bista and J. Carter: [Unemployment Protection: A Training Package and Good Practices Guide: Experiences from ASEAN](#) (Региональное бюро МОТ для Азии и Тихого океана, Бангкок, 2017 г.).

28 Эти механизмы особенно широко используются для сохранения рабочих мест в Европе (см.: Организация экономического сотрудничества и развития: [Supporting people and companies to deal with the Covid-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response](#) (Париж, 2020 г.).

## 2.6 Уменьшение и предотвращение экономического ущерба: сохранение занятости

Правительства всех стран мира принимают меры, в том числе в рамках бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики, чтобы минимизировать воздействие пандемии на предприятия. Однако они могут обходить стороной неформальные предприятия, которые зачастую выпадают из сферы действия государственной политики и программ. Для работы с ними требуется особый подход, учитывающий гендерные аспекты<sup>29</sup>. Неспособность принять его может перенаправить траекторию развития от сокращения голода, бедности и дефицита достойного труда к социальной нестабильности. Также могут быть подорваны усилия стран по сдерживанию распространения пандемии.

В поддержку экономических единиц неформальной экономики могут приниматься различные финансовые и денежные меры.

- Финансовая поддержка может принимать форму грантов, субсидированных займов, льготных периодов по непогашенным кредитам и реструктурированной задолженности — в целях преодоления кризиса ликвидности.
- Также могут приниматься меры, направленные на снижение операционных издержек, такие как приостановление или отсрочка платежей за коммунальные услуги, в том числе за электроэнергию, воду или аренду.
- Субсидии в виде снижения тарифов на мобильную связь и Интернет в сочетании с обучением могут дать некоторым единицам неформальной экономики возможность экспериментировать с цифровыми инструментами, чтобы обеспечить непрерывное ведение бизнеса и получение доходов.

При этом для правительств выявление и охват неформальных предприятий является весьма трудной задачей. Одним из реальных путей её решения может быть самоидентификация собственников с последующей государственной регистрацией «начального уровня» и с определённой степенью верификации. ММСП могут становиться на учёт в рамках действующего законодательства (например, об индивидуальных микропредпринимателях) либо по распоряжению местных муниципалитетов при

поддержке общественных центров и других общественно-солидарных организаций.

Может быть целесообразно направлять средства через банки, микрофинансовые организации и финансовые кооперативы с чётко определёнными и официально объявленными критериями раскрытия информации и повышенным уровнем прозрачности. В частности, это улучшит положение женщин из числа неформальных предпринимателей. Там, где это возможно, платежи через банкоматы или цифровые платежи «государство-частное лицо» (G2P) могут облегчить безналичные транзакции в соответствии с требованиями физического дистанцирования. Такие платежи вместе с системой регистрации «начального уровня» и деятельностью по повышению осведомлённости могут облегчить будущий переход неформальных предприятий в формальную экономику, особенно если для них будут созданы соответствующие стимулы.

Следуя рекомендациям о снижении риска заражения инфекцией работников и клиентов, неформальные предприятия и их работники — благодаря адресной финансовой поддержке, обучению, должной санитарно-гигиенической практике и использованию СИЗ — могут наращивать объёмы производства товаров и услуг, которые рассматриваются как жизненно необходимые во время пандемии (например, доставка еды). Такие меры могут обеспечить непрерывность производства и защиту от потери рабочих мест. Например, в случае получения адекватной финансовой поддержки и обучения неформальные предприятия могут развернуть производство недорогих тканевых масок и водно-спиртовых антисептиков/мыла, отвечающих требованиям санитарно-гигиенической безопасности. Они могут оказывать услуги по ежедневной уборке и дезинфекции торговых палаток и рынков, перепланированию торговых площадей или созданию системы чередующейся торговли. Они могут сохранить свой бизнес, привлекая новых клиентов с помощью инструментов и платформ ИКТ и используя мобильные приложения для курьерской доставки на дом.

В основе мер, принимаемых в сфере политики, должен лежать трёхсторонний и двусторонний социальный диалог. Организации работодателей и работников могут играть решающую роль в предоставлении и поддержке вспомогательных услуг, таких как доступ к новым технологиям, финансам и услугам по развитию

<sup>29</sup> Например, в Аргентине правительство выделило 10 000 песо для неформальных работников (см. <https://www.infobae.com/economia/2020/03/23/en-medio-de-la-cuarentena-total-el-gobierno-anuncio-un-ingreso-familiar-de-emergencia-de-10000-para-los-trabajadores-informales-y-monotributistas/>).



бизнеса, а также в развитии связей с формальными предприятиями как средства, поощряющего формализацию. Чтобы быть ещё более эффективными, эти меры должны быть нацелены на укрепление диалога и сотрудничества между трёхсторонними партнёрами и организациями, представляющими интересы субъектов неформальной экономики. Кроме того, поскольку сами правительства сталкиваются с беспрецедентным финансовым кризисом, мобилизация бюджетных ресурсов, необходимых для

поддержки неформальных предприятий, требует масштабного перераспределения бюджетных средств, выпуска государственных облигаций или заимствования у многосторонних организаций. Поэтому для предотвращения возможного негативного влияния перераспределения бюджета на экономику в целом необходимо проводить эффективные консультации с социальными партнёрами.

### ► 3. Укрепление партнёрств

Механизм Организации Объединённых Наций, призванный обеспечить срочное социально-экономическое реагирование на кризис COVID-19<sup>30</sup>, предусматривает комплекс мер поддержки, направленных на защиту потребностей и прав пострадавшего от пандемии населения. В них особое внимание уделяется наиболее уязвимым странам и группам населения, которые рискуют быть забытыми, подчёркивается необходимость сосредоточить внимание, в том числе, на работниках неформальной экономики и на риске роста неформальности из-за кризиса COVID-19. Такие решения создают благоприятные условия для создания партнёрств с участием организаций ООН для решения конкретных задач, связанных с неформальной экономикой.

Ввиду широких масштабов неформальной экономики развивающиеся страны и страны с формирующимся рынком замкнуты в ограниченном бюджетном пространстве и располагают ограниченными бюджетными возможностями для мобилизации внутренних финансовых ресурсов. Разработка и реализация адекватных мер реагирования потребуют поддержки участников международного сотрудничества, в частности, для выделения ассигнований на цели расширения медицинского обслуживания, поддержки доходов отдельных граждан и их семей и предоставления финансовой помощи экономическим единицам. Генеральный секретарь ООН<sup>31</sup> рекомендовал пакет мер, направленных на укрепление финансовых возможностей развивающихся стран. В этом отношении партнёрство

между сообществом доноров и международными финансовыми учреждениями по предоставлению развивающимся странам необходимых ресурсов отвечает интересам всех стран, поскольку вирус *где-то в одном месте* угрожает всем.

Антикризисные меры дают эффект и укрепляют сплочённость общества, когда они воспринимаются как справедливые и предъявляющие равные требования ко всем членам общества. Опыт МОТ показывает, что социальный диалог играет в этом отношении значимую роль и что правительства и социальные партнёры должны укреплять партнёрские связи в целях разработки действенных мер, направленных на преодоление негативных последствий кризиса. Работники неформальной экономики должны находиться в центре всех касающихся их мер реагирования на пандемию COVID-19, а социальный диалог может служить главным средством обеспечения их участия. В течение последнего десятилетия организации работодателей и работников добились значительных успехов в привлечении в свои ряды организаций неформальной экономики и/или предоставлении им услуг<sup>32</sup>. Нынешний кризис открывает возможности для того, чтобы ещё сильнее укрепить эти связи, в том числе с социальными и солидарными организациями. Он также позволяет расширить участие женщин в процессах социального диалога по устранению конкретных преград, стоящих перед женщинами в неформальной экономике.

30 Группа ООН по устойчивому развитию: A UN framework for the immediate socio-economic response to COVID-19, второй проект для обсуждения (Нью-Йорк, 7 апреля 2020 г.).

31 Группа ООН по устойчивому развитию: [Shared responsibility, global solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19](#) (Нью-Йорк, март 2020 г.).

32 МБТ: [Interactions between Workers' Organizations and Workers in the Informal Economy: A Compendium of Practice](#) (2019).

## ► 4. Заключительные замечания

Стимулирование экономики и занятости имеет большое значение для преодоления социально-экономических последствий кризиса. Меры должны разрабатываться и осуществляться на основе социального диалога как проверенного средства, обеспечивающего справедливый и действенный характер антикризисных мер, в которых учитываются возможности и потребности всех, кто принимает в нём непосредственное участие. Сложившаяся критическая ситуация даёт возможность укрепить доверие и социальный диалог с организациями работодателей и работников, создать партнёрства с субъектами неформальной экономики и реализовать более эффективные меры.

Международные трудовые нормы служат прочной основой для разработки и осуществления справедливых мер в области политики, чтобы никто не был забыт и чтобы можно было обеспечить уважение всех прав человека и равенство возможностей и обращения без дискриминации во всех аспектах занятости и профессиональной деятельности, включая состояние здоровья. Это имеет особое значение в случае принятия антикризисных мер в неформальной экономике, где заняты самые обездоленные работники — те, кто даже в обычных обстоятельствах часто страдает от нарушений прав человека и дискриминации.

МОТ может содействовать разработке и осуществлению срочных мер реагирования на кризис. В среднесрочной и долгосрочной перспективе благосостояние и достойный труд тех, кто работает в неформальной экономике, будут в значительной степени зависеть от неустанных усилий, нацеленных на решение следующих задач:

### **а) Укрепление систем здравоохранения в целях обеспечения доступа и финансовой защиты для всех**

Проблемы здравоохранения, порождаемые и усугубляемые COVID-19, подчёркивают настоятельную необходимость укрепления возможностей и потенциала противодействия систем здравоохранения, с тем чтобы принимаемые ими срочные меры реагирования стали фундаментом реформ в среднесрочной и долгосрочной

перспективе. Также крайне важно обеспечить всеобщий доступ к медицинской помощи и финансовой защите. Во многих странах системы здравоохранения ослаблены, неэффективны и раздроблены: они не доступны для всех, а существующие препятствия особенно труднопреодолимы для тех, кто участвует в неформальной занятости. Первоочередной задачей должно стать изменение этих тенденций. Необходимо принять безотлагательные меры, чтобы восполнить пробелы в охвате медицинскими услугами и обеспечить справедливость в пользовании ими, в том числе пресекать дискриминацию по признаку пола и обеспечивать доступ группам населения, особенно подверженным угрозе социальной изоляции, таким как малообеспеченные домашние хозяйства, мигранты, лица с ограниченными возможностями и хронические больные. Во многих странах это потребует проведения глубоких реформ, значительного увеличения государственных расходов на систему здравоохранения и, что не менее важно, повышения эффективности и результативности использования имеющихся ресурсов.

### **б) Обеспечение всеобщей социальной защиты**

Чрезвычайная ситуация с COVID-19 отражает тревожные результаты недостаточного охвата и пробелов в эффективности социальной защиты работников неформальной экономики. Она высветила и подтвердила важность адекватной социальной защиты работников всех форм занятости, адаптированной к их условиям и соответствующей международным нормам социального обеспечения и положениям Декларации столетия МОТ о будущем сферы труда. В частности, существует срочная необходимость укрепления систем социальной защиты, включая установление минимальных уровней социальной защиты, в целях удовлетворения самых насущных потребностей. Кризис ускорил ход столь необходимых реформ, вынудив правительства многих стран временно расширить социальную защиту на неохваченные группы населения путём принятия чрезвычайных мер и законодательства особенно в том, что касается пособий по болезни, пособий по безработице и социальной помощи, включая денежные выплаты и продовольственную поддержку.

В дальнейшем эти меры должны трансформироваться в устойчивые механизмы социальной защиты для всех, включая тех, кто в настоящее время занят в неформальной экономике; они должны основываться на справедливом распределении затрат между работодателями, работниками и правительствами и обеспечивать соблюдение законодательства о труде и социальном обеспечении. Это важный шаг на пути к обеспечению достойного труда, искоренению детского труда и переходу к формальной экономике.

### **с) Поддержка восстановления продуктивных экономических единиц, повышение их производительности и содействие их переходу в формальную экономику в целях расширения возможностей формальной занятости**

У работников и предприятий неформальной экономики нет достаточных средств, чтобы пережить последствия пандемии. Отказ от их поддержки может привести к беспрецедентному кризису на рынке труда и усугубить бедность. Работая сообща и используя финансовые технологии, организации работников, ассоциации и сети предпринимателей и местные государственные учреждения могут наладить взаимодействие с неформальными работниками и экономическими единицами. Достаточные стимулы и техническая помощь могут облегчить формализацию неформальных предприятий в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Меры, направленные на сдерживание сокращения формальной экономики, особенно микро- и малых предприятий, играют важнейшую роль в предотвращении дальнейшей «деформализации», особенно в развивающихся странах. Особое внимание следует уделять предприятиям, находящимся на границе с неформальной экономикой, поскольку они могут легко пересечь её в попытке выжить. Принимая

соответствующие меры, предприятия также могут играть ключевую роль в обеспечении безопасности и гигиены труда своих работников, в том числе от рисков, связанных с COVID-19. По мере того как страны будут переходить от сдерживания пандемии к восстановлению экономики, будет важно возродить условия, благоприятствующие предпринимательству, и активизировать рост производительности, тем самым способствуя восстановлению и переходу к формальной экономике.

### **д) Содействие переходу к формальной экономике**

Последнее десятилетие ознаменовалось растущим признанием того, что широкие масштабы неформальной экономики являются одним из главных препятствий на пути снижения уровня бедности, обеспечения достойного труда для всех и устойчивого развития. Этим объясняется включение в Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года задачи 8.3 ЦУР и её показателя по неформальной занятости (ЦУР 8 — содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех). Кризис COVID-19 ещё раз обнажил факторы уязвимости миллионов людей, которые зарабатывают себе на жизнь в неформальной экономике; он служит напоминанием о насущной необходимости осуществить переход от неформальной к формальной экономике в качестве одной из первоочередных целей национальной политики. При всей необходимости восстановления экономики, само по себе это не уменьшит масштаб неформальной экономики: весомая роль принадлежит и соответствующей государственной политике. Актуальным инструментом в этом отношении остаётся Рекомендация 2015 года о переходе от неформальной к формальной экономике (204) (и Приложение к ней). Со времени её принятия в 2015 году был достигнут большой прогресс в понимании движущих сил неформальности и в поиске механизмов, которые позволят преодолеть препятствия на пути к формальной экономике. Выход из кризиса COVID-19 требует решительного шага в этом направлении.