



Международное  
бюро  
труда  
Женева

Доклад V (1)

# Переход от неформальной к формальной экономике



**Международная  
конференция  
труда**

**103-я сессия, 2014 г.**

## **ВНИМАНИЕ**

Настоящий доклад включает вопросник, который, в соответствии со статьей 38 Регламента Международной конференции труда, требует ответа от вашего правительства, сформулированного с учетом итогов консультаций с наиболее представительными организациями работодателей и работников. Ответы на данный вопросник **должны поступить в МБТ не позднее 31 декабря 2013 года.**

---

Международная конференция труда, 103-я сессия, 2014 г.

Доклад V (I)

# **Переход от неформальной к формальной экономике**

Пятый пункт повестки дня

Международное бюро труда Женева

ISBN 978-92-2-427754-2 (print)  
ISBN 978-92-2-427755-9 (Web pdf)  
ISSN 0251-3730

---

*Первое издание, 2013*

---

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

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

Издания МБТ имеются в продаже в крупных магазинах или местных бюро МОТ во многих странах; их можно также получить непосредственно в Международном бюро труда; просьба обращаться по адресу: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Каталоги или списки новых публикаций можно бесплатно получить по указанному выше адресу или по электронной почте: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org).

Посетите наш Интернет-сайт: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

---

# Содержание

---

	<i>Стр.</i>
Введение.....	1
Глава 1. Неформальная экономика и переход к формальной экономике: вызов достойному труду .....	3
1.1. Труд в неформальной экономике.....	3
1.1.1. Многогранное и разнообразное явление .....	4
1.1.2. Масштабы неформальной экономики: глобальные и региональные тенденции .....	5
1.1.3. Рост, глобализация и неформальная экономика .....	8
1.1.4. Социально-экономические издержки неформальности .....	10
1.1.5. Переход к формальным правоотношениям: обостряющаяся политическая проблема .....	11
1.2. МОТ и переход в формальную экономику.....	12
1.2.1. МОТ – как первопроходец в преодолении неформальности.....	12
1.2.2. Стратегия и инструменты поддержки МОТ: многогранный подход .....	13
Глава 2. Условия нормативного правового регулирования, касающиеся неформальной экономики.....	15
2.1. Условия нормативного правового регулирования на международном уровне .....	15
2.1.1. Нормы МОТ: соответствие стратегическим задачам .....	15
2.2. Нормативная правовая среда на национальном уровне.....	29
2.2.1. Правовые основы .....	29
Глава 3. Переход к формальной экономике: роль комплексных основ политики ...	35
3.1. Создание качественных рабочих мест: макроэкономическая и отраслевая политика, стимулирующая рост занятости .....	37
3.2. Управление, жизнеспособные предприятия и производительность.....	39
3.2.1. Условия труда и инспекция труда .....	40
3.2.2. Содействие благоприятным условиям для деятельности жизнеспособных предприятий .....	41
3.2.3. Доступность финансирования .....	42
3.2.4. Развитие профессиональных навыков и квалификаций.....	43
3.3. Объединение в организации, представительство и диалог .....	45
3.4. Стратегии местного развития, кооперативы и социальная экономика .....	46
3.5. Содействие равенству и недопущение дискриминации .....	48

3.6. Расширение социальной защиты: роль социального обеспечения в содействии переходу к формальной экономике и значение комплексных стратегий.....	50
Заключение.....	55
Вопросник .....	57
<i>Приложения</i>	
I. Резолюция о достойном труде и неформальной экономике .....	71
II. Выборка национальных законов и нормативных правовых актов, касающихся неформальной экономики.....	83

## Введение

---

На своей 317-й сессии в марте 2013 года Административный совет МБТ постановил включить в повестку дня 103-й сессии (июнь 2014 г.) Международной конференции труда (МКТ) вопрос в целях разработки нормы о содействии переходу от неформальной к формальной экономике (разработка нормы, двукратное обсуждение) в целях разработки Рекомендации. В соответствии с пунктом 5) статьи 39 Регламента Конференции он также утвердил программу сокращенных сроков в отношении подготовительных этапов обсуждения.<sup>1</sup>

Этот вопрос нормотворческого порядка, первоначально предложенный группой работодателей Административного совета, построен на заключениях о достойном труде и неформальной экономике, принятых МКТ в 2002 году (далее – «Заключения 2002 года»),<sup>2</sup> итогах Трехстороннего межрегионального симпозиума МОТ по неформальной экономике (2007 г.)<sup>3</sup> и заключениях МКТ о периодическом обсуждении основополагающих принципов и прав в сфере труда (2012 г.), в которых предлагается созвать совещание экспертов для рассмотрения вопросов содействия основополагающим принципам и правам в сфере труда в неформальной экономике.<sup>4</sup> Этому вопросу, касающемуся разработки нормы, была оказана широкая поддержка со стороны группы работников, а также ряда правительств, в частности, Африканской группы. Административный совет также поддержал идею проведения Трехстороннего совещания экспертов по содействию переходу от неформальной к формальной экономике, которое должно состояться с 16 по 20 сентября 2013 года и послужить одним из этапов подготовительной работы над этим вопросом.<sup>5</sup>

Настоящий доклад включает три главы. В главе 1 представлен краткий обзор явления неформальной экономики, его воздействия на достижение целей достойного труда для всех работников и работодателей, а также подхода МОТ к процессу перехода от неформальной к формальной экономике, как это определено в Заключениях 2002 года. В главе 2 представлена информация о нормативно-правовых системах, связанных с неформальной экономикой, действующих на международном и национальном уровнях, с примерами существующих законодательных актов и практики из различных регионов, правовых систем, традиций и национальных условий, принятых трехсторонними участниками МОТ для обеспечения постепенного перехода к формальной экономике. В главе 3 анализируется необходимость комплексных политических основ, охватывающих четыре стратегические задачи МОТ (основополагающие принципы и права в сфере труда, занятость, социальная защита и социальный диалог),

---

<sup>1</sup> GB.317/INS/2(Rev.) и Record of Decisions, 25 марта 2013 г.

<sup>2</sup> Заключения воспроизведены в Приложении I к настоящему докладу.

<sup>3</sup> МБТ: *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices*, Доклад Трехстороннего межрегионального симпозиума по неформальной экономике: Содействие переходу от неформальной к формальной экономике, 27-29 ноября 2007 г. (Женева, 2008 г.).

<sup>4</sup> МБТ: *Provisional Record No. 15*, Международная конференция труда, 101-я сессия, 2012 г., п. 13 с).

<sup>5</sup> GB.317/INS/2(Rev.) и Record of Decisions, *op. cit.*

адаптированных к национальному контексту каждого государства-члена в целях постепенного перехода к формальной экономике и к принципам достойного труда. В докладе анализируются новаторские подходы, принятые государствами-членами в этом отношении.

Следует отметить, что в настоящем докладе не делается попыток представить всеобъемлющий и подробный анализ данного предмета, а скорее осветить некоторые ключевые элементы, которые могут оказаться важными для обсуждения возможной Рекомендации, как это определено в Заключениях 2002 года. Настоящий доклад подготовлен междепартаментской группой в составе членов, представляющих как подразделения штаб-квартиры, так и регионов.

Доклад сопровождается вопросником, как это предусмотрено статьей 39 Регламента Конференции, который был составлен в целях подготовки Рекомендации о содействии переходу от неформальной к формальной экономике. В соответствии с пунктом 5 статьи 39 Регламента Конференции и решением, принятым Административным советом относительно программы сокращенных сроков, МБТ предлагается направить окончательный предварительный доклад для первого обсуждения предлагаемой Рекомендации правительствам не позднее марта 2014 года. С тем чтобы предоставить МБТ достаточное время для подготовки этого доклада, правительствам предлагается направить свои ответы на вопросник таким образом, чтобы они поступили в МБТ не позднее 31 декабря 2013 года. В этом отношении МБТ привлекает внимание к пункту 1 статьи 39 Регламента Конференции, в соответствии с которым правительствам предлагается провести консультации с наиболее представительными организациями работодателей и работников до составления своих окончательных ответов, которые должны отражать результаты этих консультаций, и указать, с какими организациями были проведены эти консультации. Кроме того, учитывая масштабность данного вопроса, было бы желательно, чтобы министерства труда при подготовке своих ответов на вопросник проконсультировались с другими соответствующими национальными министерствами/ведомствами и учреждениями, занимающимися проблемами неформальной экономики. Возможно, было бы также желательно провести консультации с другими заинтересованными организациями, включая организации, представляющие лиц, занятых в неформальной экономике.

# Глава 1

---

## Неформальная экономика и переход к формальной экономике: вызов достойному труду

### 1.1. Труд в неформальной экономике

1. Неформальная экономика процветает в условиях высокого уровня безработицы, неполной занятости, бедности, гендерного неравенства и нестабильной занятости. В таких условиях она играет значительную роль, особенно с точки зрения получения доходов, что связано с относительной ее доступностью и с низкими требованиями, предъявляемыми к образованию, профессиональным навыкам, технологии и капиталам. Однако большинство людей вливаются в неформальную экономику не по собственному выбору, а из необходимости выжить и участвовать в базовой деятельности, приносящей доход.<sup>1</sup>

2. Неформальная экономика характеризуется острым дефицитом достойного труда и несоразмерно высокой долей работающей бедноты. Имеется достаточный объем результатов эмпирических исследований, которые свидетельствуют, что бедность в большей степени угрожает работникам неформальной экономики, чем работникам формальной экономики.<sup>2</sup> В силу этих и других факторов неформальный труд – это, по существу, синоним, хотя и не полный, бедности и уязвимости. Несмотря на то что определенные виды деятельности обеспечивают достаток и доход, большинство занятых в неформальной экономике лиц работают в неполноценных и опасных условиях и характеризуются высоким уровнем неграмотности, низкой квалификацией и дефицитом возможностей профессиональной подготовки; их доходы менее предсказуемы, регулярны и ниже, чем доходы работников формальной экономики, но при этом они работают в течение более продолжительного времени, не ведут коллективных переговоров, не имеют представительских прав и зачастую нанимаются на неопределенных или скрытых условиях; работники неформальной экономики более уязвимы в физическом и финансовом отношении, и поэтому они исключаются или фактически находятся за рамками сферы охвата систем социального обеспечения и законодательства о безопасности и гигиене труда, охране материнства и других положений трудового законодательства.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> МБТ: *Заключения о достойном труде и неформальной экономике*, Международная конференция труда, 90-я сессия, 2002 г., п. 6, в Приложении I.

<sup>2</sup> МБТ: *Достойный труд и неформальная экономика*, Доклад VI, Международная конференция труда, 90-я сессия, Женева, 2002 г.; МБТ: *Efficient growth, employment and decent work in Africa: Time for a new vision* (Претория, 2011 г.); Научно-исследовательский институт социального развития при Организации Объединенных Наций: *Combating poverty and inequality: Structural change, social policy and politics* (Женева, 2010 г.); Всемирный банк: *Доклад о мировом развитии: Занятость* (Вашингтон, ОК, 2013 г.).

<sup>3</sup> МБТ: *The informal economy in Africa: Promoting transition to formality: Challenges and strategies* (Женева, 2009 г.).



3. В заключениях 2002 года (п. 3) отмечается, что «несмотря на отсутствие универсального, точного или принятого описания или определения термина «неформальная экономика», существует общее понимание относительно того, что речь идет о широком разнообразии условий, в которых действуют работники, предприятия и предприниматели, но которые характеризуются определенными особенностями. Они сталкиваются с особыми трудностями и проблемами, интенсивность которых может меняться в зависимости от условий, действующих на уровне страны, в сельских районах или в городах». Поэтому политикам и законодателям необходимо учитывать концептуальные и политические трудности, связанные со значительным разнообразием обстоятельств и особенностей неформальной экономики.

4. В заключениях 2002 года указывается, что термин «неформальная экономика» относится ко «всей экономической деятельности работников и экономических объектов, которые на основании законодательства или существующей практики совсем не охватываются или не в полной мере охватываются официальными правовыми положениями. На их деятельность не распространяется законодательство, что означает, что они находятся за пределами сферы действия официального законодательства; либо они не охватываются существующей практикой, когда не применяется и не обеспечивается выполнение положений официального законодательства, в рамках которого они действуют; либо действующее законодательство не способствует его применению, поскольку это нецелесообразно, связано с большими административными трудностями или чрезмерными затратами».

5. Поскольку подавляющее большинство работников неформальной экономики и их семьи не обеспечены социальной защитой, они особенно подвержены различным рискам и непредвиденным обстоятельствам. Распространенность неформальной занятости во многих частях мира и повсеместная тенденция к повышению нестабильности и неформальности занятости, которая усугубилась в результате глобального кризиса, не только влияют на существующий уровень жизни населения, но и серьезно сдерживают, согласно целому ряду эмпирических данных, повышение производительности домашних хозяйств и экономических единиц, оказавшихся в путях неформальной экономики, не позволяя им найти путь выхода из бедности. Поэтому необходимо содействовать их переходу из неформальной экономики в формальную.

#### 1.1.1. Многогранное и разнообразное явление

6. Неформальная экономика характеризует разные ситуации, вызванные различными причинами, и ставит разные проблемы, требующие разных решений. Первым шагом на пути к разработке эффективных мер, содействующих переходу к формальности, является признание разнородности неформальной экономики, множества используемых в ней видов занятий и различных факторов, стимулирующих рост неформальной экономики и деформализацию формальной экономики.<sup>4</sup> Работники неформальной экономики разительно отличаются друг от друга по доходам (размер, регулярность, сезонность), по статусу занятости (наемные работники, работодатели, самозанятые работники, временные работники, домашние работники), по отраслям (торговля, сельское хозяйство, промышленность), по типам и размерам предприятий и их местонахождению (город или село), по обеспеченности социальной защитой (взносы в систему социального обеспечения) и по защищенности занятости (тип и срок действия трудового договора, ежегодный отпуск). Распространение охвата на такую разнородную группу работников и экономических субъектов требует осуществления нескольких (согласованных) актов, учитывающих специфику разных групп, конкретные обстоятельства и национальный контекст.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> МБТ: *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices* (Женева, 2008 г.).

<sup>5</sup> МБТ: *Extending social security to all: A guide through challenges and options* (Женева, 2010 г.).

7. Помимо статистических методов, неоднородность неформальной экономики необходимо изучать с точки зрения конкретных процессов, которые порождают и/или подпитывают неформальные отношения. Важно различать, с одной стороны, последние процессы деформализации, связанные с тенденциями мировой экономики или прошлой политикой структурной адаптации, и, с другой стороны, стойкий характер мелкого неформального производства товаров и услуг для местных рынков, которое остается важной частью повседневной жизни многих людей. Большинство работников и предприятий неформальной экономики производят легальные товары и услуги, хотя не всегда в соответствии с установленным порядком, предусматривающим, например, регистрационные или иммиграционные формальности. Эту деятельность следует отличать от уголовной и противоправной деятельности, такой как производство и контрабанда запрещенных наркотиков, на которую распространяется действие уголовного права и которая не может быть предметом нормативного правового регулирования или защищаться в рамках трудового или коммерческого права.

8. Несмотря на то что неформальная экономика охватывает множество разных реальных ситуаций, в мире сложился консенсус о том, что инклюзивное развитие невозможно без распространения прав и возможностей на работников неформальной экономики. Сохранение масштабной неформальной экономики противоречит задаче существенного продвижения вперед к цели обеспечения достойного труда и подрывает способность предприятий повышать свою производительность.

#### 1.1.2. Масштабы неформальной экономики: глобальные и региональные тенденции

9. Оценить масштабы неформальной экономики и документально подтвердить тенденции неформальной занятости – нелегкая задача. В литературе пока еще не сложился консенсус о том, как следует определять «неформальность». Однако уже сформировалось общее мнение о том, что сфера труда во всех развивающихся странах характеризуется высоким уровнем неформальности, определяемой как отсутствие регистрации предприятия, социального обеспечения или трудового договора.<sup>6</sup>

10. В 1993 году 15-я Международная конференция статистиков труда (15-я МКСТ) приняла Резолюцию о статистике занятости в неформальном секторе, которая предназначалась в помощь национальным статистическим организациям в разработке определений, классификаций и методов сбора данных о неформальном секторе. Резолюция касается определения неформального сектора как такового, а также структуры, содержания и способов проведения обследований неформального сектора. Она представляет собой первый – и пока единственный – набор международных статистических стандартов по данной теме.

11. За последние десять лет данные о неформальной занятости стали намного доступнее. По результатам обсуждения, прошедшего на Международной конференции труда в 2002 году, статистики труда признали полезность дополнения статистики занятости в неформальном секторе статистическими данными о неформальной занятости. Занятость в неформальном секторе и неформальная занятость – это понятия, характеризующие разные аспекты «деформализации» занятости и относящиеся к разным целям в области формирования политики. В то время как неформальный сектор означает неформальные предприятия, неформальная занятость означает неформальные рабочие места. Занятость в неформальной экономике можно определить как сумму занятости в неформальном секторе и неформальной занятости за пределами

<sup>6</sup> МБТ: *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (Женева, МОТ-WIEGO, 2002 г. и 2012 г.); J. Jütting and J.R. de Laiglesia: *Is informal normal? Towards more and better jobs in developing countries* (Париж, ОЭСР, 2009 г.); M. Bacchetta, E. Ernst and J.P. Bustamante: *Globalization and informal jobs in developing countries* (Женева, МОТ/ВТО, 2009 г.); Всемирный банк: *op. cit.*, 2013 г.

неформального сектора. Не являясь синонимами, оба понятия важны для описательных и аналитических целей и, следовательно, дополняют друг друга.

12. В 2003 году 17-я Международная конференция статистиков труда (17-я МКСТ) приняла «Рекомендации, касающиеся статистического определения неформальной занятости» (далее – «Рекомендации МКСТ»). В пункте 3 Рекомендаций МКСТ «неформальная занятость» определяется как общая численность неформальных рабочих мест, существующих как на предприятиях формального сектора, так и предприятиях неформального сектора и в домашних хозяйствах в течение конкретного учетного периода. Их занимают самостоятельно занятые работники и наниматели, работающие на собственных предприятиях неформального сектора; помогающие члены семьи вне зависимости от того, работают ли они на предприятиях формального или неформального сектора; наемные работники, занимающие неформальные рабочие места, безотносительно того, нанимаются ли они предприятиями формального сектора, предприятиями неформального сектора или домашними хозяйствами в качестве домашних работников; члены неформальных производственных кооперативов; самозанятые работники, участвующие в производстве товаров исключительно для собственного потребления и использования их домашними хозяйствами. Однако учитывая весьма разнообразный характер неформальной занятости в разных странах, в Рекомендациях МКСТ предусмотрена возможность установления рабочих критериев для определения неформальных рабочих мест в соответствии с национальными обстоятельствами и практической возможностью сбора соответствующей информации.

13. Несмотря на формирующийся консенсус о методах измерения неформальности, относительно немногие страны составляют соответствующие статистические данные на регулярной основе, так как существующие во многих странах информационные системы рынка труда не позволяют оценивать и отслеживать эволюцию неформальной экономики. Действительно, это одна из самых больших трудностей измерения неформальной экономики и разработки соответствующих основ политики. Несмотря на значительный прогресс, достигнутый за последние пять лет, необходимо и далее увеличивать число стран, в которых собираются и распространяются данные о масштабах и составе неформальной экономики.

14. В 2012 году МОТ опубликовала методическое пособие о проведении обследований неформальной экономики на уровне отдельных стран.<sup>7</sup> Кроме того, в настоящее время имеются подробные статистические данные о занятости в неформальной экономике в 47 развивающихся странах/территориях и в странах с переходной экономикой. Однако ввиду недостатка сравнительных данных и достоверной статистической информации о неформальной экономике их следует рассматривать лишь как предварительную оценку масштабов и характеристик неформальной экономики.

15. По самым последним оценкам, несельскохозяйственная занятость в неформальной экономике составляет 82% от общей численности занятых в странах Южной Азии, 66% в странах Африки к югу от Сахары, 65% в странах Восточной и Юго-Восточной Азии (не считая Китая), 51% в странах Латинской Америки и 10% в странах Восточной Европы и Центральной Азии.<sup>8</sup> За этими средними показателями скрываются огромные различия между странами. Согласно последним данным, полученным Департаментом статистики МБТ в отношении 47 стран и территорий, доля работающих в сфере неформальной занятости (вне сельского хозяйства) колеблется в странах Латинской Америки и Карибского бассейна от 40% в Уругвае до 75% в Боливии; в странах Африки к югу от Сахары от 33% в Южной Африке до 82% в Мали; в странах

---

<sup>7</sup> МБТ: *Измерение неформальности: пособие по статистике неформального сектора и неформальной занятости* (Женева, 2012 г.).

<sup>8</sup> МБТ: *Women and men in the informal economy: A statistical picture*, op. cit.

Южной и Восточной Азии (не считая Китая) от 42% в Таиланде до 83,5% в Индии; в странах Северной Африки и Ближнего Востока от 30,5% в Турции до 58,5% на Западном берегу и в секторе Газа.<sup>9</sup>

16. С учетом натурального сельского хозяйства доля занятых в неформальной экономике даже выше показателей, представленных в предыдущем абзаце. Преобладающая доля работающих в сельском хозяйстве колеблется между регионами. Например, она ниже в странах Латинской Америки и Карибского бассейна (ЛАК) (18% от общей численности работающих) и в странах Восточной Европы и Центральной Азии (17%), чем в странах Южной Азии и в странах Африки к югу от Сахары, где более половины всех работающих занято в сельском хозяйстве (54 и 57%, соответственно).<sup>10</sup>

17. В большинстве стран, по которым имеются данные с разбивкой по полу, в несельскохозяйственных видах деятельности на неформальной основе занято больше женщин, чем мужчин. В странах Африки к югу от Сахары 74% женщин (вне сельского хозяйства) заняты на неформальной основе в отличие от 61% мужчин; в странах Латинской Америки и Карибского бассейна – 54 и 48%,<sup>11</sup> в странах Южной Азии – 83 и 82%; в городах Китая – 36 и 30%, соответственно.<sup>12</sup> Феминизация бедности и дискриминация по признаку пола, возраста, этнической принадлежности или инвалидности также означают, что наиболее уязвимые и обездоленные группы населения, как правило, оказываются в неформальной экономике.

18. Во всех развивающихся регионах мира доля самостоятельной занятости в неформальной занятости (не считая сельского хозяйства) выше, чем занятость на основе найма.<sup>13</sup> На самозанятых работников приходится почти треть общей численности

<sup>9</sup> См.: [http://laborsta.ilo.org/informal\\_economy\\_E.html](http://laborsta.ilo.org/informal_economy_E.html).

<sup>10</sup> МБТ: *Women and men in the informal economy: A statistical picture*, op. cit.

<sup>11</sup> Отсутствуют прямые оценки неформальной занятости в странах Карибского бассейна. Однако для некоторых стран субрегиона приводятся косвенные оценки.

<sup>12</sup> МБТ: *Women and men in the informal economy: A statistical picture*, op. cit.

<sup>13</sup> В соответствии с Резолюцией о международной классификации статуса занятости (МКСЗ), принятой 15-й МКСТ в 1993 году, «*рабочие места самозанятых работников* – это рабочие места, где оплата труда напрямую зависит от прибыли (или потенциальной прибыли), полученной за счет произведенных товаров и услуг (где собственное потребление рассматривается как часть прибыли). Занимающие их лица принимают производственные решения, влияющие на деятельность предприятия, или делегируют такие решения другим, сохраняя ответственность за благополучие предприятия» (п. 7). К ним относятся следующие категории лиц: «*работодатели* – это лица, работающие самостоятельно или с одним или несколькими партнерами, которые занимают рабочие места, определяемые как «рабочие места самозанятых» ..., и в этом качестве привлекают на постоянной основе ... одного или нескольких лиц для работы на своем предприятии в качестве «наемного работника (работников)»; «*самостоятельно занятые работники* – это лица, работающие самостоятельно или с одним или несколькими партнерами, которые занимают рабочие места, определяемые как «рабочие места самозанятых» ..., и которые не привлекают на постоянной основе каких-либо «наемных работников» ... для работы на себя в течение учетного периода. Следует отметить, что в течение учетного периода лица, относящиеся к этой группе, могут привлекать «наемных работников», но только не на постоянной основе. (Партнеры могут быть или не быть членами той же семьи или того же домашнего хозяйства). «*Члены производственных кооперативов* – это работники, занимающие «рабочие места самозанятых» ... в кооперативе, производящем товары и услуги, каждый член которого принимает участие наравне с другими членами в определении организации производства, продаж и/или других работ предприятия, инвестиций и распределения доходов предприятия среди его членов»; «*помогающие члены семьи* – это работники, занимающие «рабочие места самозанятых» (...) на ориентированном на рынок предприятии, управляемом родственником, проживающим в том же домашнем хозяйстве, которые не могут рассматриваться как партнеры, поскольку уровень их участия в деятельности предприятия, с точки зрения продолжительности рабочего времени или других факторов, определяемых национальными условиями, несопоставим с уровнем участия руководителя предприятия. (Там, где принято, что работа, особенно молодежи, выполняется бесплатно на экономическом предприятии, управляемом родственником, который не проживает в том же домашнем хозяйстве, требование о «проживании в том же домашнем хозяйстве» может не применяться)», <http://laborsta.ilo.org/appév8/icsee.htm>

несельскохозяйственных работников во всем мире, в том числе целых 53% в странах Африки к югу от Сахары, 44% в Латинской Америке, 32% в Азии и 31% в Северной Африке.<sup>14</sup> В 2008 году доля самозанятых работников и помогающих членов семьи в общей численности работающих составила 81% в наименее развитых странах по сравнению с 59% в развивающихся странах.<sup>15</sup> По последним оценкам, среди всех неформальных работников в странах Латинской Америки и Карибского бассейна (ЛАК) 38,6% – это наемные работники на предприятиях, 10,9% – наемные работники в домашних хозяйствах и 41,4% – самозанятые работники.<sup>16</sup>

### 1.1.3. Рост, глобализация и неформальная экономика

19. Неформальность – это преимущественно вопрос качества управления. Рост неформальной экономики часто можно связать с неуместной, неэффективной, ошибочной или плохо реализуемой макроэкономической и социальной политикой, которая зачастую разрабатывается без проведения трехсторонних консультаций; в условиях отсутствия соответствующих правовых и институциональных основ, неэффективного управления в целях надлежащего и действенного осуществления политики и законодательства, а также недоверия к учреждениям и административным процедурам. Макроэкономическая политика, в том числе политика в области структурных преобразований, экономической реструктуризации и приватизации, не уделяющая достаточного внимания вопросам занятости, сокращает число рабочих мест или не создает достаточного количества новых рабочих мест в формальной экономике.

20. Взаимосвязь между экономическим ростом, занятостью и сокращением масштабов бедности поэтапно анализировалась в ходе дебатов по вопросам развития. Важной посылкой авторов первых исследовательских работ в области развития в 50-х годах прошлого столетия было ожидание того, что блага экономического роста распространятся на малоимущие слои. То же предположение лежало в основе доминирующих концепций, связанных с разработкой программ структурных преобразований в 80-е годы прошлого столетия, а также стратегий сокращения масштабов бедности в начале 2000-х годов. Тем не менее, опыт реализации стратегий развития в развивающихся странах за последние 70 лет убедительно доказывает, что без политики, ориентированной на рост занятости, экономический рост сам по себе не приводит к увеличению доходов и созданию продуктивных рабочих мест.<sup>17</sup> Траектория и источники роста, а также способ распределения его благ имеют одинаковое значение с точки зрения достижения целей сокращения масштабов бедности и обеспечения социальной справедливости.

21. В течение последнего десятилетия многие развивающиеся страны вернулись на путь роста, а некоторые достигли исключительно высоких его темпов. Однако результаты с точки зрения создания достойных рабочих мест оказались крайне разочаровывающими, и во многих случаях экономический рост оказал весьма ограниченное влияние на безработицу, неполную занятость и неформальную занятость. К примеру, в странах Латинской Америки и Карибского бассейна, несмотря на тревожное развитие событий в мире, среднегодовые темпы роста в период с 2000 по 2012 годы составили 3,5%. Имеются свидетельства того, что в некоторых странах, таких как Бразилия<sup>18</sup> и

---

<sup>14</sup> МБТ: *op. cit.*, 2009 г.

<sup>15</sup> ЮНКТАД: *Наименее развитые страны. Доклад, 2010 год. К новой международной архитектуре развития в интересах НРС* (Женева, 2010 г.), с. 16.

<sup>16</sup> МБТ: *2012 Labour Overview: Latin America and the Caribbean* (Лима, 2012 г.).

<sup>17</sup> Всемирный банк: *op. cit.*, 2013 г.; МБТ: *Справедливая глобализация: создание возможностей для всех*, Всемирная комиссия по социальным аспектам глобализации (Женева, 2004 г.).

<sup>18</sup> J. Berg: *Laws or luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000s* (Бразилия, МОТ, 2010 г.).

Аргентина,<sup>19</sup> такая макроэкономическая динамика повысила востребованность формальной занятости. По оценкам МОТ 2012 года, представленным в обзоре *Labour Overview*, неформальная занятость в странах Латинской Америки и Карибского бассейна составила 47,7% в 2011 году, сократившись с 49,9% в 2009 году.<sup>20</sup> При этом важно отметить, что даже в таких случаях экономический рост не является достаточным, чтобы решить задачу формализации экономики. По прогнозам МОТ, если рост в регионе продолжится такими же темпами, что и в прошедшее десятилетие (которое ознаменовало собой исключительный период роста), потребуется до 55 лет, чтобы сократить неформальную экономику вдвое.

22. Убедительные эмпирические данные, основанные на опыте экономического роста многих стран с развивающейся и переходной экономикой, показывают, что масштабная неформальная экономика может сосуществовать и развиваться одновременно с расширением формальной экономики и высокими темпами роста. Рост, обусловленный ускоренной интеграцией в мировую экономику, не обязательно способствует переходу в формальную экономику. Важно отметить и то, что неформальная экономика существует и в развитых странах; в 2013 году она оценивалась в 18,4% ВВП в странах Европейского союза (ЕС-27)<sup>21</sup> и 8,6% в среднем в Австралии, Канаде, Японии, Новой Зеландии и Соединенных Штатах Америки.<sup>22</sup>

23. Неформальный сектор – не единственный источник неформальной занятости, поскольку неформальные правоотношения расширяются и в формальном секторе многих стран. Глобализация придала ему новый вес в виде аутсорсинга и глобальных систем создания добавленной стоимости, в то время как текущий международный финансово-экономический кризис создает дополнительные проблемы для сокращения дефицита достойного труда в формальной экономике. Процесс глобальной экономической интеграции ставит перед многими странами и отраслями серьезные проблемы, связанные с неравенством доходов, сохраняющимися высокими уровнями безработицы и бедности, уязвимостью экономики перед внешними шоками, расширением незащищенной занятости и неформальной экономики. В свою очередь, они влияют на характер трудового правоотношения и на социальную защиту, которую оно обеспечивает. Многим новым участникам рынка труда и многим из тех, кто теряет работу в формальной экономике, становится все труднее найти работу на формальных условиях. Во многих регионах мира не существует другого выбора, кроме как перейти к неформальной деятельности, что вызывает рост неформальной занятости не только в неформальном, но и в формальном секторе.

24. Неформальная экономика функционирует в условиях сложных связей между формальной и неформальной экономикой, поскольку работники и производители в неформальной экономике связаны многочисленными нитями с глобальной экономикой (посредством глобальных производственных сетей, миграции, глобальных экономических циклов и колебаний в мировых ценах на товары и продукты питания), что влияет на степень уязвимости экономических единиц и работников неформальной экономики, на функционирование и возможности игроков неформальной экономики, на переход к формальным правоотношениям и на возможность эффективно

<sup>19</sup> F. Bertranou, L. Casanova and M. Sarabia: *How, Why and What Sectors Employment Informality Decreased in Argentina from 2003 to 2012*, доклад, представленный на третьей Конференции МОТ по нормативному правовому регулированию достойного труда: «Нормативно-правовое регулирование в целях справедливого роста, стимулирующего создание рабочих мест», 3-5 июля 2013 г.

<sup>20</sup> *2012 Labour Overview*, op. cit. Временные ряды данных о неформальной занятости на региональном уровне начинаются с 2009 г. До этого в обзоре *Labour Overview* использовался показатель «неформальный сектор», от которого отказались в 2005 г.

<sup>21</sup> «ЕС-27» – 27 государств-членов Европейского союза.

<sup>22</sup> F. Schneider: *Size and development of the shadow economy of 31 European and 5 other OECD countries from 2003 to 2012: Some new facts*.

контролировать и исполнять нормативные требования, предъявляемые к глобальным предприятиям, которые действуют в разных юрисдикциях. Деятельность в неформальной экономике, как и в других сферах, сильно зависит от изменений во внутреннем совокупном спросе, снижения объемов кредитования, спада в международной торговле и других проявлений экономического кризиса. При этом у работников неформальной экономики чрезвычайно мало средств, чтобы защититься от сокращения доходов домашних хозяйств, вызванного кризисом, и поэтому они нуждаются в срочной поддержке и социальной защите.

#### 1.1.4. Социально-экономические издержки неформальности

25. Особенности неформальной экономики в силу самой ее природы носят преимущественно отрицательный характер. Она может втягивать отдельных лиц и предприятия в порочный круг низкой производительности и бедности. Последовательная национальная стратегия, содействующая переходу в формальную экономику, должна обеспечивать признание того, что неформальный труд порождает высокие издержки для предприятий, работников и всего общества. Что касается незащищенных работников, отрицательные аспекты труда в неформальной экономике значительно перевешивают его положительные факторы. Их не признает, не регистрирует, не регулирует и не защищает законодательство о труде и социальной защите, и поэтому они не могут пользоваться своими основополагающими правами и реализовывать и отстаивать их. Поскольку, как правило, они не являются членами организаций, мало кто представляет их коллективные интересы в отношениях с работодателями и государственными органами, или их интересы вовсе никто не представляет.

26. Работники неформальной экономики характеризуются разной степенью зависимости и уязвимости. Самым серьезным последствием дефицита достойного труда в неформальной экономике подвержены женщины, молодежь, мигранты и пожилые работники. Они беззащитны перед насилием, включая сексуальные домогательства, и перед другими формами эксплуатации и злоупотреблений, включая коррупцию и взяточничество. В неформальной экономике можно также найти работающих детей и батраков, находящихся в кабальной зависимости.

27. Большинство экономических единиц в неформальной экономике лишены гарантий прав собственности, что закрывает перед ними доступ к капиталам и кредитам. Они испытывают трудности, когда пытаются обеспечить выполнение контрактов через суд, и они либо ограничены в доступе к государственной инфраструктуре и публичным рынкам, либо вообще лишены его. Неформальность также может препятствовать инвестициям в крупные предприятия и тормозить торговлю, поскольку у неформальных предприятий зачастую недостаточный размер, чтобы они могли в полной мере воспользоваться эффектом масштаба. Размер компании, рост производительности и экспортные возможности тесно взаимосвязаны. Крупные предприятия могут не только экономить на масштабе деятельности – им также легче привлечь высококвалифицированную рабочую силу и банковские (в том числе торговые) кредиты. Они, как правило, надежнее, чем мелкие предприятия, с точки зрения выполнения контрактов в установленные сроки, что высоко ценится при установлении долгосрочных отношений с клиентами. Микро- и малым предприятиям (ММП), действующим в неформальной экономике, не хватает возможностей для образования достаточной прибыли, чтобы получать премию за инновации и риск, которые являются двумя важнейшими факторами, обеспечивающими долгосрочный экономический успех. Как показывают результаты исследований, высокий уровень неформальности толкает страны на нижнюю, шаткую ступень в глобальных производственных системах и вызывает приток капитала в связи с наличием крупного источника дешевой рабочей силы.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Vacchetta et al., op. cit.

28. Незарегистрированные и нерегулируемые предприятия часто не платят налогов, пособий и других сумм, причитающихся работникам, что не только лишает работников защиты, но и означает, что эти предприятия нечестно конкурируют с другими предприятиями. Недоимки по налогам и взносам, порой весьма значительные, несправедливо обременяют зарегистрированные предприятия. Более того, когда государственная казна остается без поступлений, правительства ограничиваются в плане исполнения бюджета и в возможностях расширения охвата социальной защиты и других систем, имеющих жизненно важное значение для национального развития, таких как инфраструктура и системы образования и здравоохранения.

29. Кроме того, неформальность часто обусловливается слабостью институциональных механизмов, неэффективностью структур управления и, следовательно, подверженностью коррупции. Тем не менее, отсутствие законов не означает отсутствия норм права и органов, ответственных за их применение. Частные методы наведения порядка в неформальной экономике обходятся чрезвычайно дорого предприятиям и работникам и порой основаны на угрозе применения силы и на коррупции. Чтобы уменьшить издержки, связанные с переходом к формальным отношениям, многие предприятия должны добровольно выйти из тени, начать платить налоги и соблюдать трудовое законодательство, обеспечивая защиту своего имущества и контрактов, которую дает им доступ к судебной системе.

#### 1.1.5. Переход к формальным правоотношениям: обостряющаяся политическая проблема

30. В связи с дефицитом достойного труда в неформальной экономике преодоление неформальных правоотношений все чаще рассматривается как основная задача развития в регионах и как один из главных факторов, содействующих обеспечению достойного труда в качестве глобальной цели развития и справедливой глобализации. Поэтому на всех уровнях и в самых разных кругах активизируются дебаты о неформальной экономике и возможных стратегиях, направленных на ее формализацию. В последние годы многие страны уделяли значительное внимание неформальной занятости, стремясь понять механизмы, посредством которых выгоды экономического роста могут достигать или обходить стороной неимущие слои населения. Сложился новый консенсус о том, что если экономический рост не будет сопровождаться созданием формальных рабочих мест, расширением занятости в формальной экономике и улучшением условий занятости в неформальной деятельности, он будет и впредь порождать неравенство, бедность и уязвимость.

31. За время, прошедшее после дискуссий на МКТ 2002 года, значительно расширились дебаты и обсуждения на региональном уровне, посвященные международной политике. В 2007 году трехсторонний симпозиум рассмотрел ряд передовых практических методов и инновационных подходов, разработанных правительствами, социальными партнерами и другими участниками. Неформальная экономика находилась в центре внимания 11-го Африканского регионального совещания, проведенного МОТ в 2007 году, и была главной темой семинара по вопросам неформальной экономики, который Африканский союз и МОТ организовали в 2008 году. В 2009 году Арабский форум по вопросам занятости указал на расширение неформальной экономики и отсутствие механизмов контроля как угрозу для достижения цели достойного труда. Это же было одной из главных тем периодического обсуждения проблем занятости на Международной конференции труда в 2010 году. Наконец, достойный труд занимает центральное место в глобальном обсуждении Программы развития на период после 2015 года, нацеленного на определение вектора мирового развития в будущем. На этих встречах подчеркивалась необходимость осуществления целого комплекса последовательных мер политики, направленных на перевод экономических единиц в формальную экономику, в том числе путем создания рабочих мест, расширения



социальной защиты, создания благоприятного климата нормативно-правового регулирования, развития трудовых прав, содействия предпринимательству и развитию профессиональных навыков, стимулирования местного развития и укрепления социального диалога.

32. «Арабская весна» подчеркнула отсутствие связи экономического роста и инвестиций с соответствующей социально-трудовой политикой, обеспечивающей справедливое перераспределение благ роста. Рассматриваемое в качестве ответа на решительные призывы к социальной справедливости, в том числе к достойному труду, в первую очередь для молодежи, содействие переходу к формальной экономике все чаще рассматривается как одна из опор стратегий национального развития и как один из главных факторов укрепления социальной сплоченности и мира. На встрече в 2011 году главы государств и правительств Африканского союза подтвердили свою приверженность активизации усилий, направленных на снижение уровня безработицы и неполной занятости молодежи и женщин в странах Африки и на разработку пакта о занятости молодежи.

33. Новое поколение стратегий по сокращению масштабов бедности все шире опирается на комплексные политические платформы, в которых экономический рост теснее увязывается с созданием продуктивных рабочих мест, улучшением условий труда и жизни населения, расширением прав работников, более справедливым распределением доходов и установлением минимальных уровней социальной защиты. В настоящее время производительная занятость рассматривается как общая цель стратегий экономического роста и национальных планов развития. Глобальный кризис 2008 года открыл возможность сосредоточить внимание на непреходящей важности целей занятости в экономической стратегии, реабилитировать инструменты макроэкономической политики с упором на занятость, сбалансировать подходы к управлению спросом (и увеличению внутреннего спроса) и разработать отраслевую политику, содействующую росту занятости.<sup>24</sup> В последнее время развитие профессиональных навыков и квалификаций в неформальной экономике все чаще рассматривается как часть стратегии, нацеленной на расширение возможностей трудоустройства работников и повышение уровня производительности предприятий, сокращение масштабов бедности и использование новых навыков для перевода работников на достойные рабочие места в формальной экономике.

## 1.2. МОТ и переход в формальную экономику

### 1.2.1. МОТ – как первопроходец в преодолении неформальности

34. Прошло уже четыре десятилетия с того момента, когда МОТ впервые использовала понятие «неформальный сектор» во время обсуждения вопросов политики в области развития; этот термин был употреблен в докладе, опубликованном в 1972 году после посещения Кении многодисциплинарной миссией по вопросам занятости.<sup>25</sup> Этот доклад открыл новый этап в изучении ситуации в сфере занятости и проблем развития в развивающихся странах. С тех пор МОТ играет ведущую роль в исследовании концептуальных, а также базисных социально-экономических проблем, связанных с неформальной экономикой.

35. В 1991 году МКТ подчеркнула, что дилемму неформального сектора необходимо решать, устраняя коренные причины, а не только симптомы, в рамках всеобъемлющей

---

<sup>24</sup> МБТ: *Guide for the formulation of national employment policies* (Женева, 2012 г.).

<sup>25</sup> МБТ: *Employment, incomes and equity: A strategy for increasing productive employment in Kenya* (Женева, 1972 г.).

и многогранной стратегии.<sup>26</sup> В своем докладе о преодолении дефицита достойного труда, подготовленном для Конференции 2001 года, Генеральный директор МБТ вернулся к теме неформальности, указав, что хотя большинство работников во всем мире заняты в неформальной экономике, почти все они лишены права на адекватное социальное обеспечение, права на объединение и права голоса в сфере труда. Поскольку принципы достойного труда одинаково важны в неформальной и формальной экономике, он призвал к поиску пути, который бы предоставил права всем и каждому.<sup>27</sup>

36. Общее обсуждение вопросов достойного труда и неформальной экономики, состоявшееся на МКТ в 2002 году, широко признается как прорыв в анализе, который расширил понимание вопроса и создал комплексную основу для решения проблемы неформальности в рамках всей Программы достойного труда. Признавая стойкость и динамизм работников и предпринимателей неформальной экономики, трехсторонние участники МОТ достигли широкого консенсуса в отношении необходимости преодоления их уязвимости.

37. Заключение 2002 года стало новой вехой в развитии подхода к решению проблемы неформальности. Признавая ее масштаб, размеры и неоднородность, этот документ ознаменовал собой значительный шаг вперед, отказавшись от узкого термина «неформальный сектор» и заменив его на новый термин «неформальная экономика». Учитывая обширную разнородность участников, видов экономической деятельности и отраслей, а также проявлений неформальности, присущих отдельным странам, трехсторонние участники МОТ сознательно избежали попыток придти к единому определению и вместо этого выделили широкие параметры, позволяющие оценить ситуацию и связанные с ней проблемы. Возможно, самое главное то, что в этих заключениях наметился исторический трехсторонний консенсус в отношении цели выхода из неформальности. Пока будет существовать неформальная экономика, она останется самым серьезным препятствием на пути к достижению цели достойного труда для всех. В заключениях содержится призыв к принятию комплексного подхода в рамках Программы достойного труда в целях устранения негативных аспектов неформальной экономики путем обеспечения защиты работников и перевода их в основную экономику, сохранив при этом ее потенциал по созданию рабочих мест и обеспечению доходов.

38. Благодаря заключениям 2002 года МОТ стала играть центральную роль в глобальных усилиях, связанных с неформальной экономикой. В них содержится призыв к МОТ обеспечивать «сотрудничество с другими международными организациями, включая ООН и бреттонвудские учреждения, содействие диалогу во избежание дублирования, выявление опыта и обмен им, причем МОТ должна играть ведущую роль» (п. 37 q) и r)). Сегодня МОТ остается в первых рядах международных организаций, формирующих комплексные основы политики и действенные инструменты, содействующие переходу к формальной экономике.

### 1.2.2. Стратегия и инструменты поддержки МОТ: многогранный подход

39. Переход из неформальной экономики в формальную, несомненно, является одной из важных целей Программы достойного труда, поскольку четыре стратегических задачи МОТ относятся ко всем работникам, женщинам и мужчинам, не только в формальной, но и в неформальной экономике. Таким образом, Программа достойного труда способствует созданию общей платформы на национальном уровне, предназначенной для решения разнообразных проблем неформальной экономики.

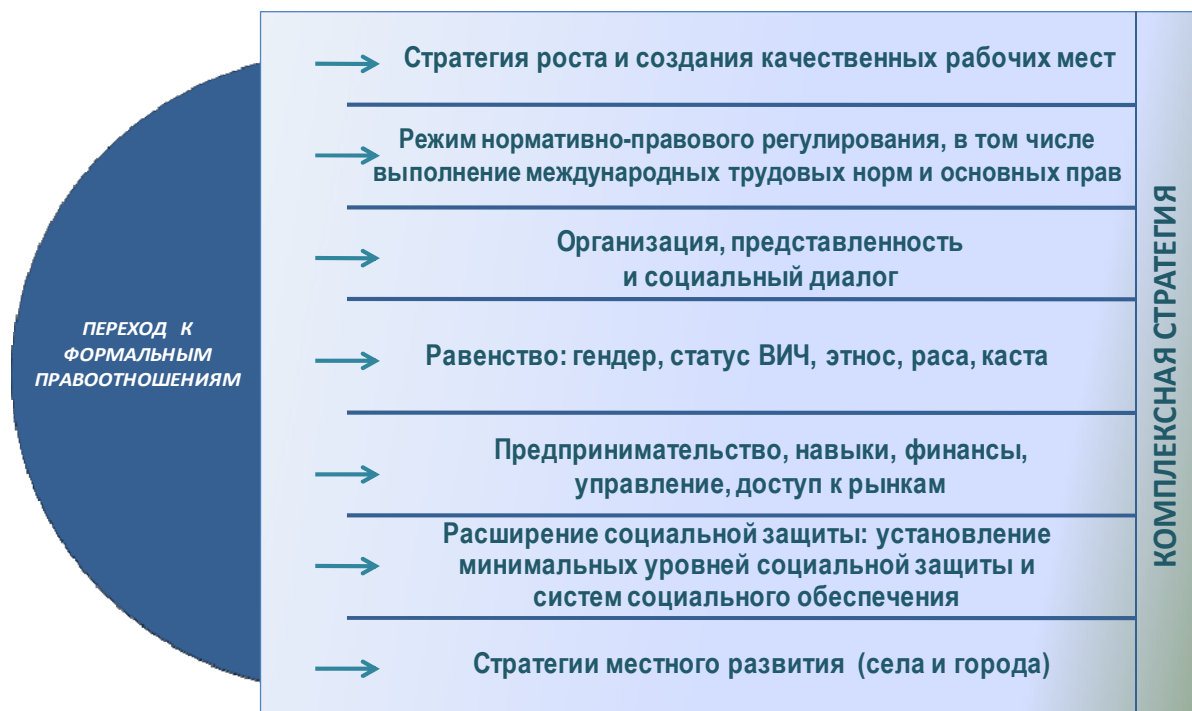
<sup>26</sup> МБТ: *Дилемма неформального сектора*, доклад Генерального директора (Часть 1), Международная конференция труда, 78-я сессия, Женева, 1991 г.

<sup>27</sup> МБТ: *Сократить дефицит достойного труда: Глобальный вызов*, доклад Генерального директора, Доклад 1(А), Международная конференция труда, 89-я сессия, Женева, 2001 г.

40. Срочность их решения еще более повышается в сложившихся условиях глобального экономического кризиса, который возродил интерес политиков, социальных партнеров, экспертов-практиков по вопросам развития и исследователей к разработке эффективной политики перехода к формальной экономике. Однако немногие страны разработали к настоящему времени всесторонний и комплексный подход к сдерживанию распространения неформальности. Поэтому на национальном уровне одной из задач остается определение многочисленных возможных способов предупреждения деформализации и содействия формализации экономики на основе согласования разных мер политики. До сих пор меры, как правило, принимаются на нескоординированной и временной основе или ограничиваются определенными категориями работников. Там, где принят комплексный подход, отмечается значительное снижение уровня неформальности и создается больше формальных рабочих мест.

41. После 2002 года всесторонний подход к формированию политики в рамках всей Программы достойного труда получил дальнейшее развитие в ходе политических дискуссий, в результате которых была создана аналитическая основа политики, предусматривающая семь основных направлений движения к формализации (см. рис. ниже). В ней подчеркивается значение вертикальной интеграции и согласования всех направлений политики в целях сдерживания роста неформальности, в то время как горизонтальные аспекты ориентированы на усиление действий по каждому из направлений политики. К ним относятся: создание качественных рабочих мест и стратегий роста; формирование режима нормативного правового регулирования; развитие социального диалога, прав на объединение и представительских прав; содействие равенству и недопущение дискриминации; поддержка предпринимательства, развития профессиональных навыков и финансирования; расширение сферы охвата системы социальной защиты и разработка стратегий местного развития.

### Стратегия достойного труда в отношении неформальной экономики



## Глава 2

---

### Условия нормативного правового регулирования, касающиеся неформальной экономики

#### 2.1. Условия нормативного правового регулирования на международном уровне

42. Акты МОТ – это один из основных источников международных основ нормативного правового регулирования неформальной экономики. В данном разделе рассматриваются международные трудовые нормы (МТН) и соответствующие замечания контрольных органов МОТ, касающиеся неформальной экономики.

##### 2.1.1. Нормы МОТ: соответствие стратегическим задачам

43. В докладе, подготовленном МБТ для общего обсуждения вопросов достойного труда и неформальной экономики на МКТ 2002 года, подчеркивается, что:<sup>1</sup>

- конвенции МОТ часто содержат положения о том, что нормы должны выполняться в соответствии с национальными условиями и возможностями;
- неверно утверждать, что нормы МОТ касаются только работников формальной экономики, где существует явное трудовое правоотношение;
- когда норма сначала охватывает только работников формальной экономики, иногда одно из ее положений прямо предусматривает ее распространение на другие категории работников;<sup>2</sup>
- некоторые акты касаются конкретных категорий работников, которые часто присутствуют в неформальной экономике;
- даже когда в тексте акта отсутствует прямое упоминание неформальных работников, сведения, указывающие на применимость конкретного акта, могут быть доступными в системе контрольных органов МОТ.

---

<sup>1</sup> МБТ: *Достойный труд и неформальная экономика*, Доклад VI, Международная конференция труда, 90-я сессия, Женева, 2002 г., с. 51-55.

<sup>2</sup> Например, в *Конвенции 1978 года о регулировании вопросов труда (150)* указывается, что система регулирования вопросов труда, если этого требуют национальные условия, должна распространять свои функции на группы, которые традиционно не включаются в такие системы, если это необходимо — поэтапно. В *Конвенции 1947 года об инспекции труда (81)* требование о создании системы инспекции труда, направленной на обеспечение применения трудового законодательства, ограничивается предприятиями промышленности и торговли. Однако в Протоколе к ней, принятом в 1995 году, сфера действия инспекции труда, в принципе, распространяется на все риски, которым могут подвергаться работники неторговых предприятий, и на деятельность, осуществляемую в местах работы всех типов, которые не рассматриваются как предприятия промышленности или торговли.

44. Несмотря на широкое признание того, что восемь основополагающих конвенций МОТ касаются неформальной экономики,<sup>3</sup> в других актах также имеются прямые ссылки на нее. В одних актах содержатся только подразумеваемые положения, тогда как другие акты особенно актуальны, поскольку они затрагивают конкретные категории работников, которые зачастую заняты в неформальной экономике. Более того, в ряде актов МОТ, вместо использования более узкого в юридическом понимании термина «наемные работники», прямо упоминаются «работники», а содержащиеся в них формулировки также не ограничивают их применение лишь формальной экономикой.

*i) Нормы и основополагающие принципы и права в сфере труда*

**Свобода объединения и право на ведение коллективных переговоров**

45. В Конвенции 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87) и в Конвенции 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (98) предусматривается, что все работники без какого бы то ни было различия имеют основополагающие права, вытекающие из свободы объединения (статья 2 Конвенции 87). Соответственно, работники неформальной экономики располагают правом на организацию и на ведение коллективных переговоров (там, где есть работодатель). Они могут свободно создавать и вступать в профсоюзы по собственному выбору, чтобы отстаивать свои профессиональные интересы, а также осуществлять профсоюзную деятельность (проводить выборы, управлять делами, готовить программы) без вмешательства со стороны государственных органов. Самое главное, они имеют право представлять своих членов в трехсторонних органах и структурах социального диалога.

46. Право на свободу объединения, закрепленное в конвенциях МОТ, в равной степени касается работодателей и работников. Поэтому занятые в неформальной экономике лица могут по желанию создавать организации по собственному выбору в качестве работодателей, а не работников.

47. В заключениях 2002 года подчеркивается практическая значимость свободы объединения для улучшения условий работников неформальной экономики, особенно женщин и молодежи: «Без соответствующей организации и представительства лица, занятые в неформальной экономике, как правило, не имеют доступа к широкому кругу других прав в сфере труда. Они не могут защищать свои интересы в сфере занятости за счет коллективных переговоров или лоббировать политиков по таким вопросам, как доступ к инфраструктуре, обеспечение имущественных прав, налогообложение и социальное обеспечение. Женщины и молодежь, которые составляют основную массу работников неформальной экономики, в большей степени лишены представительства и права голоса» (п. 17).

48. Анализируя применение ратифицированных конвенций, Комитет экспертов готовит комментарии о том, в какой степени они применяются. Так, в общем замечании 2009 года по Конвенции 87 он отметил конкретные проблемы, с которыми сталкиваются работники неформальной экономики в осуществлении права на организацию.<sup>4</sup> После обсуждения вопросов, связанных со свободными экспортными зонами (СЭЗ), в

---

<sup>3</sup> Восемь основополагающих конвенций – это Конвенция 1930 года о принудительном труде (29), Конвенция 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87), Конвенция 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (98), Конвенция 1951 года о равном вознаграждении (100), Конвенция 1957 года об упразднении принудительного труда (105), Конвенция 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (111), Конвенция 1973 года о минимальном возрасте (138) и Конвенция 1999 года о наихудших формах детского труда (182).

<sup>4</sup> С замечаниями Комитета экспертов и других контрольных органов можно ознакомиться на веб-сайте NORMLEX.

Административном совете и после принятия заключений МКТ 2002 года Комитет экспертов регулярно запрашивал информацию о характере и масштабе неформальной экономики в отдельных странах, в том числе о пропорциональной доле женщин и мигрантов, а также о любых мерах, принимаемых с целью обеспечения реализации в законодательстве и на практике их прав в соответствии с конвенциями о свободе объединения. Комитет экспертов считает, что к определенным категориям работников, которым постоянно отказывают в праве на создание профсоюзов, должны применяться принципы свободы объединения; он подчеркивает необходимость обеспечить в законодательстве и на практике предоставление им гарантий, закрепленных в этих конвенциях.<sup>5</sup> К таким категориям работников относятся домашние работники,<sup>6</sup> работники неформальной экономики и СЭЗ, самозанятые работники,<sup>7</sup> работники без трудовых договоров<sup>8</sup> и сельскохозяйственные работники.<sup>9</sup>

49. В этой связи Комитет экспертов с удовлетворением отметил инновационные подходы, принятые в ряде стран, направленные на обеспечение работникам неформальной экономики права на организацию. Например, в Уганде<sup>10</sup> и на Маврикии<sup>11</sup> внесение изменений в законодательство и усилия, прилагаемые властями, способствовали значительному улучшению ситуации с осуществлением профсоюзных прав всеми категориями работников; право домашних работников на организацию было признано и в Свазиленде.<sup>12</sup> Комитет экспертов также напоминает, что права и гарантии, закрепленные в конвенциях, распространяются на всех работников, независимо от типа трудового договора, а также от того, основывается ли их трудовое правоотношение на письменном или бессрочном договоре.<sup>13</sup> Так, он отмечает, что в соответствии с положениями разделов с L6 по L29 Трудового кодекса Сенегала, которые распространяются на всех работников и работодателей частного сектора, самостоятельные и независимые работники, особенно в неформальной экономике и сельском хозяйстве, также имеют право на осуществление профсоюзных прав, гарантированных Конвенцией.<sup>14</sup> В других замечаниях по Конвенции 1921 года о праве на объединение в сельском хозяйстве (11) Комитет экспертов отметил регистрацию в 2004 году профсоюза работников неформальной экономики в Малави.<sup>15</sup>

<sup>5</sup> МБТ: *Общий обзор выполнения основополагающих конвенций, касающихся прав в сфере труда в свете Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации 2008 года: Giving globalization a human face*, Доклад III (часть 1В) (далее – «Общий обзор 2012 года»), Международная конференция труда, 101-я сессия, Женева, 2012 г., pp. 71-76.

<sup>6</sup> См., например, по Конвенции 87: Канада (Онтарио) – КЭПКР, замечание 2010 г.; по Конвенции 98: Гамбия – КЭПКР, прямой запрос, 2010 г.; Кувейт – КЭПКР, замечание, 2011 г.; Мексика – КЭПКР, замечание, 2004 г.; Свазиленд – КЭПКР, замечание, 2010 г.; Йемен – КЭПКР, замечание, 2011 г.; по Конвенции 98: Эритрея – КЭПКР, замечание, 2011 г.

<sup>7</sup> См., например, по Конвенции 87: Центральноафриканская Республика – КЭПКР, прямой запрос, 2010 г.; Турция – КЭПКР, замечание, 2010 г.

<sup>8</sup> Конвенция 87: Польша – КЭПКР, замечание, 2011 г.

<sup>9</sup> Конвенция 87 в отношении работников СЭЗ: Бангладеш – КЭПКР, замечание, 2010 г. и Пакистан – КЭПКР, замечание, 2010 г., а также в отношении работников сельского хозяйства: Канада (Альберта, Онтарио и Нью-Брансуик) – КЭПКР, замечание, 2010 г.; Гондурас – КЭПКР, замечание, 2010 г.

<sup>10</sup> Конвенция 98, КЭПКР, замечание, 2009 г.

<sup>11</sup> Конвенция 98: КЭПКР, замечание, 2011 г.

<sup>12</sup> Конвенция 87: КЭПКР, замечание, 2011 г.

<sup>13</sup> Конвенция 98: Беларусь – КЭПКР, замечание, 2011 г.; Гамбия – КЭПКР, замечание, 2010 г.

<sup>14</sup> Конвенция 98: КЭПКР, прямой запрос, 2012 г.

<sup>15</sup> Конвенция 11: КЭПКР, замечание, 2010 г.

50. Комитет по свободе объединения (КСО) Административного совета рассмотрел несколько жалоб по вопросам, связанным с неформальной экономикой. Например, в отношении Аргентины, где профсоюз продавцов газет и журналов заявил, что он лишился права на организацию в результате законодательных поправок, которые классифицировали труд его членов как коммерческую деятельность, не регулирующую трудовым законодательством, и изменили их статус с «работников» на «коммерсантов»,<sup>16</sup> КСО напомнил, что «в соответствии с принципами свободы объединения все работники, за единственным исключением персонала вооруженных сил и полиции, должны иметь право создавать и вступать в организации по собственному выбору. Поэтому критерий, определяющий лиц, наделенных этим правом, не основан на наличии трудового правоотношения, которого часто нет, например, в случае сельскохозяйственных работников, самозанятых работников в целом или представителей свободных профессий, которые, тем не менее, имеют право на организацию».<sup>17</sup> В случае с Перу, связанном с отказом в регистрации профсоюза уборщиков в государственном секторе на том основании, что в заявке на регистрацию не была указана система трудового права, регулирующая труд этих работников (в государственном или частном секторе), и что члены профсоюза были приняты на работу не по личным договорам об оказании услуг, регулируемым положениями гражданского кодекса,<sup>18</sup> КСО напомнил, что все работники без какого бы то ни было различия, независимо от того, нанимаются ли они на постоянной основе, на определенный срок или в качестве контрактных работников, имеют право создавать и вступать в организации по собственному выбору.

### Принудительный труд

51. В соответствии со статьей 2 1) Конвенции 1930 года о принудительном труде (29) термин «принудительный труд» означает «*всякую* работу или службу, требуемую от *какого-либо* лица» (курсив добавлен). Следовательно, это определение касается всех видов работ, услуг и занятий, независимо от отрасли или сектора, в котором они выполняются, в том числе в неформальной экономике. Конвенции о принудительном труде не содержат никаких положений, ограничивающих сферу их применения отдельными категориями работников, и направлены на обеспечение защиты всего населения в целом.

52. Комитет экспертов классифицировал многочисленные ситуации как случаи использования принудительного труда в неформальной экономике. Ряд его замечаний касается торговли людьми в целях сексуальной или трудовой эксплуатации; вовлечения в принудительный труд уязвимых категорий работников, таких как трудовые мигранты, домашние работники или работники из числа представителей коренных народов; использования принудительного труда в рамках отношений зависимости, таких как рабство или долговая кабала, что часто имеет место в неформальной экономике.<sup>19</sup> Помимо криминализации этих действий, являющихся уголовными преступлениями, и судебных преследований за их совершение Комитет экспертов призывает к принятию комплексного подхода к их пресечению и предупреждению. Подчеркивая значение превентивных мер, Комитет экспертов отмечает, что национальные планы или стратегии, направленные на борьбу с принудительным трудом, должны включать информационно-просветительские кампании, адресуемые всему населению и особенно

<sup>16</sup> КСО, случай № 2221, 332-й доклад, пп. 214-227.

<sup>17</sup> МБТ: *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, пятое (пересмотренное) издание, Женева, 2006 г., п. 222.

<sup>18</sup> КСО, случай № 2687, 357-й доклад, п. 891.

<sup>19</sup> МБТ: *Extending the scope of application of labour laws to the informal economy: Digest of comments of the ILO's supervisory bodies related to the informal economy* (далее – «сборник замечаний о неформальной экономике») (Женева, 2010 г.), р. 14.

уязвимым группам с целью обеспечить экономическую независимость потенциальных жертв и улучшить экономическую ситуацию наиболее уязвимых групп населения.<sup>20</sup>

53. Неполный охват и неудовлетворительное применение законодательных и нормативно-правовых актов, особенно в неформальной экономике, создают среду, в которой может возникать и оставаться незамеченным принудительный труд. Например, в отношении домашних работников-мигрантов Комитет экспертов призывает соответствующие правительства принять законоположения, особо учитывающие сложные условия, в которых находится эта категория работников, и защитить их от злоупотреблений.<sup>21</sup> Он также призывает защищать работников-мигрантов путем осуществления контроля над деятельностью частных агентств по трудоустройству, введения запрета на изъятие работодателями паспортов работников и отмены всех других ограничений, касающихся основополагающих прав домашних работников и других трудовых мигрантов.<sup>22</sup> Комитет экспертов отмечает, что введение уголовной ответственности за незаконную миграцию еще больше усугубляет уязвимость мигрантов с неурегулированным статусом, и призывает соответствующие правительства принять необходимые меры для защиты работников-мигрантов от принудительного труда, независимо от их правового статуса.<sup>23</sup> Ввиду того что применению на практике прочных законодательных основ порой препятствует отсутствие адекватного режима правоприменения, Комитет экспертов часто призывает к укреплению служб инспекции труда и правоохранительных органов,<sup>24</sup> включая выделение достаточных людских и материальных ресурсов с тем, чтобы инспекторы труда могли быстро, без помех и безопасно передвигаться по территории всей страны, тем самым обеспечивая себе доступ к отдаленным районам и скрытым формам занятости, особенно в неформальной экономике.

54. В случае выявления жертв принудительного труда им должна оказываться необходимая помощь, чтобы они могли отстоять свои права и заявить о любых злоупотреблениях, жертвами которых они могли стать.<sup>25</sup> Дополнительные меры экономической помощи и реабилитации помогают не допускать их возврата к принудительному труду, и очень важно принимать меры, направленные на их вовлечение в формальную экономику, в том числе посредством услуг в области трудоустройства, оказания материальной помощи (в денежной или натуральной форме) и предоставления возможностей в сфере образования или профессиональной подготовки.<sup>26</sup>

## Детский труд

55. Конвенция 1973 года о минимальном возрасте (138), которая была принята с целью полного упразднения детского труда, распространяется на *всех* детей, занятых в *любой* профессии (статья 2). Конвенция 1999 года о наихудших формах детского труда (182) охватывает *всех* детей в возрасте до 18 лет (статья 2), а содержащееся в ней

<sup>20</sup> См., например, по Конвенции 29: Мавритания – КЭПКР, замечание, 2013 г.

<sup>21</sup> См., например, по Конвенции 29: Саудовская Аравия – КЭПКР, замечание, 2009 г.

<sup>22</sup> См., например, по Конвенции 29: Индонезия – КЭПКР, замечание, 2009 г.

<sup>23</sup> См., например, по Конвенции 29: Италия – КЭПКР, прямой запрос, 2010 г.

<sup>24</sup> См., например, по Конвенции 29: Бразилия – КЭПКР, замечание, 2012 г.; Перу – КЭПКР, замечание, 2013 г. и Испания – КЭПКР, прямой запрос, 2013 г. В этих странах созданы подразделения в системе инспекции труда, специализирующиеся на борьбе с принудительным трудом.

<sup>25</sup> См., например, по Конвенции 29: Ливан – КЭПКР, замечание, 2011 г.; Перу – КЭПКР, замечание, 2011 г. (Общий обзор 2012 года, п. 295).

<sup>26</sup> В Бразилии, работники, освобожденные от принудительного труда, получают в течение трех месяцев пособия по безработице, а также доступ к программам ликвидации неграмотности. В Непале организуются программы профессионально-технической подготовки и смежные программы, направленные на оказание содействия вызволенным батракам *kamaiyas* в создании микропредприятий и освоении других видов деятельности, приносящих доход.



определение наихудших форм детского труда (статья 3) подразумевает те из них, которые практикуются в неформальной экономике.

56. Что касается детского труда, Комитет экспертов систематически подчеркивает, что положение детей, работающих в неформальной экономике, заслуживает особого внимания, и призывает внести поправки в общее трудовое законодательство, исключаяющее работников неформальной экономики из сферы своего действия.<sup>27</sup> Соответственно, он с удовлетворением отметил законодательные меры, принятые рядом стран для исправления ситуации.<sup>28</sup> С целью решения проблемы детского труда в неформальной экономике посредством контрольных механизмов, в том числе инспекции труда, Комитет экспертов призывает к принятию необходимых мер, направленных на расширение возможностей и полномочий органов инспекции труда в неформальной экономике. В ряде стран, в частности, в Латинской Америке, совместно с правительственными и неправительственными организациями были реформированы и укреплены органы инспекции труда для решения этих проблем.<sup>29</sup> В Того совместно с МОТ-ИПЕК было выпущено практическое учебное пособие для инспекторов труда по проблемам детского труда. Комитет экспертов также отметил развитие ряда нетрадиционных контрольных механизмов, таких как разработанные МОТ-ИПЕК системы мониторинга детского труда (СМДТ),<sup>30</sup> представители которых участвуют в деятельности местных групп контроля вместе с инспекторами труда.<sup>31</sup> Комитет экспертов также отмечает успешное осуществление в ряде стран конкретных мер борьбы с детским трудом в неформальной экономике.<sup>32</sup> Кроме того, МОТ-ИПЕК сотрудничают с правительствами ряда стран, реализуя проекты, направленные на обеспечение защиты детей, занятых в неформальной экономике, и на прекращение их участия в такой трудовой деятельности.<sup>33</sup>

57. В связи с чрезвычайно высокой долей детей, работающих во всем мире в аграрном секторе формальной и неформальной экономики, Комитет экспертов подчеркивает значение эффективного применения двух конвенций в этом секторе. В этой связи он отметил принятие в 2008 году поправки к законодательству Иордании, расширяющей сферу его действия на «всех работников».<sup>34</sup> Он также отметил учреждение в Египте отдельного подразделения при Министерстве трудовых ресурсов и миграции, ответственного за проведение расследований случаев использования детского труда в сельском хозяйстве; прием на работу дополнительных инспекторов труда на

<sup>27</sup> Конвенция 138: Алжир – КЭПКР, замечание, 2009 г., Нигерия – КЭПКР, замечание, 2012 г.; Российская Федерация – КЭПКР, замечание, 2008 г.; Свазиленд – КЭПКР, замечание, 2011 г.; а также Конвенция 182: Бахрейн – КЭПКР, замечание, 2011 г.; Непал – КЭПКР, прямой запрос, 2010 г., Новая Зеландия – КЭПКР, замечание, 2010 г., Нигер – КЭПКР, замечание, 2011 г.

<sup>28</sup> Конвенция 138: Аргентина – КЭПКР, замечание, 2009 г.; Кения – КЭПКР, замечание, 2009 г., Испания – КЭПКР, замечание, 2010 г.; а также Конвенция 182: Коста-Рика – КЭПКР, замечание, 2011 г.; Монголия – КЭПКР, прямой запрос, 2010 г.; Польша – КЭПКР, прямой запрос, 2010 г.

<sup>29</sup> Аргентина, Бразилия, Никарагуа, а также Бенин и Босния и Герцеговина.

<sup>30</sup> В Албании, Кении, Малави, Шри-Ланке, Турции и Украине.

<sup>31</sup> Общий обзор 2012 года, п. 344.

<sup>32</sup> Например, во Вьетнаме, где политика защиты самозанятых детей в возрасте до 15 лет предусматривает их направление в центры социальной поддержки и поощрение их семей к обучению детей в школах и профессионально-технических училищах; в Чили, где принята промежуточная программа, направленная на удовлетворение нужд детей, работающих в неформальной экономике или рискующих оказаться в ней; в Намибии, где программа действий по искоренению детского труда (2008-12 гг.) ставит во главу угла вопрос о детях, работающих в неформальной экономике, Общий обзор 2012 года, п. 347.

<sup>33</sup> В том числе в Бангладеш, Гане, Кении, Сенегале, Объединенной Республике Танзании и Уганде, Общий обзор 2012 года, п. 347.

<sup>34</sup> Общий обзор 2012 года, п. 349.

банановых плантациях в Белизе, а также активную деятельность надзорных и инспекционных органов на предприятиях по выращиванию и переработке сахарного тростника в Сальвадоре.<sup>35</sup> В Бразилии были внесены изменения в деятельность специальной мобильной инспекционной группы, а органы инспекции труда активизируют проверки предприятий формальной и неформальной экономики, пресекая незаконную трудовую деятельность детей и молодежи и направляя их в систему социальной защиты.<sup>36</sup>

58. Комитет экспертов также призывает к внесению поправок в национальное законодательство, в прямой форме исключаящее из сферы своего действия семейный и домашний труд, с целью претворения в жизнь положений этих конвенций. Так, в ответ на соответствующие запросы он с удовлетворением отметил поправки, внесенные в соответствующие законы Кении и Замбии, которые распространяют меры социальной защиты на детей, занятых на семейных предприятиях и на неоплачиваемых работах.<sup>37</sup> Кроме того, Комитет экспертов с интересом отметил принятие в Кувейте распоряжения об установлении минимального возраста домашних работников в 20 лет, а также внесение поправок в постановление № 4 от 1999 года на Филиппинах, распространяющих действие положений о минимальном возрасте на домашних работников и работников предприятий, обслуживающих домашние хозяйства. В таких странах, как Индонезия, Лесото и Свазиленд, проходит обсуждение законопроектов о распространении действия положений о минимальном возрасте на домашних работников.<sup>38</sup>

59. Анализируя отдельные случаи, Комитет Конференции по применению норм (далее – «Комитет Конференции») часто подчеркивает необходимость решения проблемы незащищенности прав работников неформальной экономики.<sup>39</sup> Так, в 2004 году при рассмотрении практики применения Конвенции 138 в Украине он выразил надежду, что программа технического сотрудничества, осуществляемая правительством совместно с МОТ-ИПЕК, коснется положения детей в возрасте до 16 лет, работающих в неформальной экономике, в том числе путем расширения возможностей органов инспекции труда в неформальной экономике. В 2008 году в отношении применения Конвенции 138 Замбией Комитет Конференции отметил отсутствие обязательного школьного образования, а также большое число детей моложе минимального возраста, занятых в неформальной экономике. Комитет Конференции также призывает к укреплению потенциала и расширению сферы деятельности органов инспекции труда, чтобы они могли уберечь всех детей от детского труда, в том числе тех, кто работает самостоятельно или в неформальной экономике.<sup>40</sup>

## Дискриминация

60. Равенство и защита от дискриминации в сфере труда и занятий является одним из основополагающих принципов и прав человека, которые распространяются на *всех* мужчин и женщин.<sup>41</sup> Никакие исключения не допускаются в соответствии с Конвенцией 1951 года о равном вознаграждении (100) и Конвенцией 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (111), которые касаются всех сфер деятельности,

<sup>35</sup> *ibid*, п. 352.

<sup>36</sup> Конвенция 138: Бразилия – КЭПКР, прямой запрос, 2011 г.

<sup>37</sup> Общий обзор 2012 года, п. 357.

<sup>38</sup> *ibid*, п. 359.

<sup>39</sup> С протоколами заседаний и с заключениями Комитета Конференции можно ознакомиться на веб-сайте NORMLEX.

<sup>40</sup> См., например, заключения Комитета Конференции в отношении: Украины (2004 г., Конвенция 138), Китая (2008 г., Конвенция 182), Азербайджана (2011 г., Конвенция 138), Центральноафриканской Республики (2010 г., Конвенция 138) и Узбекистана (2010 г., Конвенция 182).

<sup>41</sup> Общий обзор 2012 года, п. 649.

государственного и частного секторов, а также – по смыслу – формальной и неформальной экономики. Ни одно из положений Конвенций 100 и 111 не ограничивает сферу их применения отдельными лицами или областями деятельности. Тем не менее, их применение в законодательстве и на практике остается проблемой в неформальной экономике.

61. Несмотря на то что, с точки зрения применения Конвенций 100 и 111, Комитет экспертов напрямую ссылался на неформальную экономику лишь в нескольких странах, он рассматривал вопросы, связанные с неформальной экономикой, косвенно сквозь призму национальной политики в области равенства. В этой связи он подчеркивал необходимость принятия мер, направленных на улучшение общего положения женщин и представителей определенных этнических меньшинств в области занятости, в частности, путем устранения стереотипов, которые приводят к профессиональной сегрегации и концентрации женщин, представителей этнических меньшинств и отдельных категорий уязвимых работников (в частности, трудовых мигрантов, домашних работников и лиц с ограниченными возможностями) в сфере низкооплачиваемых видов деятельности или неоплачиваемого семейного труда.

62. Конвенция 111 явственно относится к неоплачиваемым работникам, включая лиц, работающих за свой счет в качестве работодателей или неоплачиваемых семейных работников. Термин «занятие» означает ремесло, профессию или тип выполняемой работы независимо от сферы экономической деятельности или профессионального статуса. Традиционные занятия, например, практикуемые представителями коренных народов, в том числе натуральное сельское хозяйство, ремесленное производство и охота, также являются «занятиями» по смыслу Конвенции.<sup>42</sup> Комитет экспертов отмечает прогресс, достигнутый в ряде стран после принятия мер, иногда в рамках национальных планов содействия равенству, направленных на расширение доступа определенных этнических или социальных групп, а также женщин, к самостоятельной занятости (женскому предпринимательству), а также к кредитам, земле и другим товарам и услугам.<sup>43</sup> Комитет экспертов также обращает внимание на уязвимость домашних работников-мигрантов к различным формам дискриминации в силу характера их трудового правоотношения, отсутствия законодательных мер защиты, стереотипных представлений о гендерных ролях и недооценки этого вида занятости.<sup>44</sup> На Гаити принятие закона о домашнем труде распространило действие положений трудового кодекса на этих работников, включая запрещение дискриминации.

63. Эти принципы укрепляются Комитетом Конференции. Например, в 2009 году, рассматривая применение Мавританией Конвенции 100, он призвал правительство этой страны принять необходимые меры, в том числе путем расширения возможностей получения образования и профессиональной подготовки, на основе консультаций с организациями работодателей и работников, в целях сокращения весьма существенного разрыва в оплате труда мужчин и женщин, в том числе занятых в неформальной экономике, а также в целях расширения доступа женщин к большему числу рабочих мест и видов занятий.

---

<sup>42</sup> Общий обзор 2012 года, п. 752.

<sup>43</sup> См., например, по Конвенции 111: Доминика – КЭПКР, прямой запрос, 2010 г.; Гамбия – КЭПКР, прямой запрос, 2011 г.; Индия – КЭПКР, замечание, 2008 г.; Лесото – КЭПКР, прямой запрос, 2011 г.; Марокко – КЭПКР, замечание, 2009 г.; Никарагуа – КЭПКР, прямой запрос, 2008 г.

<sup>44</sup> По Конвенции 100: Ливан – КЭПКР, прямой запрос, 2011 г.; по Конвенции 111: Сирийская Арабская Республика – КЭПКР, прямой запрос, 2011 г. См. также Общий обзор 2012 года, пп. 756 и 795.

*ii) Занятость*

64. В Конвенции 1964 года о политике в области занятости (122) предусматривается проведение активной политики, направленной на содействие полной, продуктивной и свободно избранной занятости с тем, чтобы имелась «работа для всех, кто готов приступить к работе и ищет работу» (статья 1). Она требует от правительства, при разработке и осуществлении политики в области занятости, проводить консультации с представителями работодателей и работников, для того чтобы учесть их опыт и мнения (статья 3).<sup>45</sup>

65. В Рекомендации 1984 года о политике в области занятости (дополнительные положения) (169) предусматривается принятие мер, позволяющих постепенно переводить работников из неформальной экономики, где таковая существует, в формальный сектор (п. 9). В ней отмечается, что в национальной политике в области занятости следует признать значение неформальной экономики в качестве источника занятости в экономической деятельности, осуществляемой вне институционализированных экономических структур. Следует разрабатывать и осуществлять программы содействия занятости в целях поощрения семейного труда и самостоятельной работы в индивидуальных мастерских как в городских, так и в сельских районах. Также следует принимать меры, содействующие установлению дополнительных связей между формальной и неформальной экономикой, и обеспечивать более широкий доступ предприятий неформальной экономики к ресурсам, товарным рынкам, кредитам, инфраструктуре, системам профессиональной подготовки, техническим знаниям и передовой технологии, а также способствовать их постепенному включению в национальную экономику (пп. 27-29).

66. В других нормативных актах по вопросам занятости, в том числе в Конвенции 1975 года о развитии людских ресурсов (142), Рекомендации 2004 года о развитии людских ресурсов (195),<sup>46</sup> Конвенции 1948 года об организации службы занятости (88),<sup>47</sup> Конвенции 1997 года о частных агентствах занятости (181)<sup>48</sup> и Рекомендации 2006 года об индивидуальном трудовом правоотношении (198),<sup>49</sup> также содержатся положения, имеющие самое прямое отношение к работникам неформальной экономики.

67. В Рекомендации 1998 года о создании рабочих мест на малых и средних предприятиях (189) предусматривается проведение политики, включающей конкретные меры и стимулы, имеющие целью оказание содействия неформальной экономике и повышение ее уровня, с тем чтобы она становилась частью организованного сектора (п. 6 3)). В Рекомендации 2002 года о содействии развитию кооперативов (193) отмечается, что правительства должны содействовать важной роли кооперативов в преобразовании деятельности, которая часто имеет маргинальный характер и направлена на выживание, в трудовую деятельность, пользующуюся правовой защитой и в полной мере интегрированную в основное русло экономической жизни (п. 9).

68. В Общем обзоре 2010 года, посвященном применению актов по вопросам занятости, Комитет экспертов подчеркнул значение неформальной экономики. Признавая, что постепенный перевод работников в формальную экономику является конечной целью, Комитет экспертов подчеркнул, что эта цель должна быть достигнута в процессе устойчивого экономического и социального развития, в ходе которого помощь,

<sup>45</sup> Общий обзор 2012 года, п. 796.

<sup>46</sup> См., в частности, пп. 3 d), 5 h) и 11 l).

<sup>47</sup> Статья 1 2).

<sup>48</sup> Статья 2 3).

<sup>49</sup> Пункт 5.

оказываемая неформальной экономике в рамках политики, нацеленной на достижение полной и продуктивной занятости и на сокращение масштабов бедности, должна включать в себя меры по расширению доступа работников и предприятий неформальной экономики к правосудию и обеспечению прав собственности, прав работников и прав предпринимателей.<sup>50</sup> Он призвал правительства прилагать усилия к тому, чтобы вовлекать незарегистрированных работников в формальную экономику, и, рассматривая ситуацию в Бразилии, отметил значительное снижение уровня неформальной занятости и увеличение на 6,5% численности зарегистрированных работников в крупных городах страны.<sup>51</sup> В Монголии Комитет экспертов отметил принятие плана действий в неформальной экономике на период 2010-12 годов и учреждение НПО, которая будет способствовать созданию организаций неформальных работников.<sup>52</sup>

69. Во многих замечаниях о применении Конвенции 122 Комитет экспертов рассматривает меры, принятые в отношении неформальной экономики, особенно в связи с обеспечением продуктивной занятости и сокращением масштабов бедности,<sup>53</sup> незадекларированной занятостью,<sup>54</sup> сокращением неформальной занятости,<sup>55</sup> микропредприятиями и кооперативами,<sup>56</sup> сбором данных,<sup>57</sup> участием социальных партнеров<sup>58</sup> и технической помощью МОТ (например, в Монголии, Сенегале<sup>59</sup> и Замбии). Комитет экспертов регулярно подчеркивает и то, что меры политики в области занятости должны в полной мере учитывать опыт и точку зрения социальных партнеров, в том числе мнения тех, кто занят в сельском секторе и неформальной экономике.<sup>60</sup>

70. Что касается применения Конвенции 88 Эквадором, Комитет экспертов отметил, что предоставление стимулов в рамках систем социального обеспечения и налогообложения способствует формализации статуса работников и что планируется создать

<sup>50</sup> МБТ: *General Survey concerning employment instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, Доклад III (Часть 1B), Международная конференция труда, 99-я сессия, Женева, 2010 г., pp. 695-697.

<sup>51</sup> Конвенция 122: Бразилия – КЭПКР, замечание, 2012 г.

<sup>52</sup> Конвенция 122: Монголия – КЭПКР, замечание, 2011 г.

<sup>53</sup> Конвенция 122: Многонациональное Государство Боливия – КЭПКР, прямой запрос, 2012 г.; Камерун – КЭПКР, прямой запрос, 2011 г.; Китай – КЭПКР, замечание, 2008 г.; Сальвадор – КЭПКР, замечание, 2012 г.; Монголия – КЭПКР, замечание, 2011 г.; Никарагуа – КЭПКР, прямой запрос, 2011 г.; Сенегал – КЭПКР, замечание, 2012 г.; Таджикистан – КЭПКР, прямой запрос, 2012 г.; Таиланд – КЭПКР, замечание, 2012 г.; Уганда – КЭПКР, замечание, 2012 г.

<sup>54</sup> Конвенция 122: Босния и Герцеговина – КЭПКР, прямой запрос, 2011 г.; Болгария – КЭПКР, прямой запрос, 2011 г.; Греция – КЭПКР, замечание, 2012 г.; Латвия – КЭПКР, прямой запрос, 2011 г.; Польша – КЭПКР, замечание, 2012 г.; Турция – КЭПКР, прямой запрос, 2012 г.

<sup>55</sup> Конвенция 122: Бразилия – КЭПКР, замечание, 2012 г.; Индия – КЭПКР, замечание, 2012 г.; Монголия – КЭПКР, замечание, 2011 г.

<sup>56</sup> Конвенция 122: Коста-Рика – КЭПКР, замечание, 2011 г.; Эквадор – КЭПКР, замечание, 2012 г.; Мозамбик – КЭПКР, прямой запрос, 2011 г.

<sup>57</sup> Конвенция 122: Ирак – КЭПКР, прямой запрос, 2012 г.; Тунис – КЭПКР, замечание, 2012 г.

<sup>58</sup> Конвенция 122: Алжир – КЭПКР, замечание, 2012 г.; Азербайджан – КЭПКР, прямой запрос, 2012 г.; Барбадос – КЭПКР, замечание, 2012 г.; Камерун – КЭПКР, прямой запрос, 2011 г.; Чили – КЭПКР, замечание, 2012 г.; Коста-Рика – КЭПКР, замечание, 2011 г.; Габон – КЭПКР, прямой запрос, 2011 г.; Гватемала – КЭПКР, замечание, 2012 г.; Гондурас – КЭПКР, замечание, 2010 г.; Иордания – КЭПКР, замечание, 2012 г.; Ливан – КЭПКР, прямой запрос, 2012 г.; Мадагаскар – КЭПКР, замечание, 2012 г.; Монголия – КЭПКР, замечание, 2011 г.; Марокко – КЭПКР, замечание, 2011 г.; Папуа-Новая Гвинея – КЭПКР, прямой запрос, 2012 г.; Судан – КЭПКР, замечание, 2012 г.; Таджикистан – КЭПКР, прямой запрос, 2012 г.; Тунис – КЭПКР, замечание, 2012 г.; Йемен – КЭПКР, прямой запрос, 2012 г.; Замбия – КЭПКР, замечание, 2010 г.

<sup>59</sup> Конвенция 122: Сенегал – КЭПКР, замечание, 2012 г.

<sup>60</sup> Сборник замечаний о неформальной экономике, *op. cit.*, p. 14.

центр, который позволит предоставлять государственные услуги в сфере занятости работникам неформальной экономики.<sup>61</sup> В комментарии о применении Конвенции 181 Уругваем он также отметил новый подход, принятый в коллективном соглашении, в котором «стороны заявляют, что предложение рабочей силы через компании, зарегистрированные в Национальном управлении по вопросам занятости (DINAE), является средством борьбы с неформальной занятостью, а также содействует достойному труду».<sup>62</sup>

71. В 2010 году Комитет Конференции при рассмотрении применения Конвенции 122 Таиландом отметил меры, направленные на оживление экономики и защиту беднейших слоев населения в стране, и запросил дополнительную информацию о достигнутых результатах и о принятых мерах в целях вовлечения наиболее уязвимых категорий работников в рынок труда, таких как работники с ограниченными возможностями, сельские женщины и работники неформальной экономики.

*iii) Социальная защита*

Социальное обеспечение

72. Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102) ориентирована на обеспечение социально приемлемого минимального уровня защиты в отношении охвата населения социальным обеспечением в целях постепенного достижения более широкого охвата, в зависимости от уровня национального экономического развития страны. Рекомендация 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (202) предлагает новый инструмент в помощь странам в целях расширения социальной защиты на всех нуждающихся лиц в признание того, что формирование жизнеспособной системы социального обеспечения является важным фактором, способствующим переходу к формальной занятости. Она является руководством относительно того, каким образом следует устанавливать и сохранять минимальные уровни социальной защиты в качестве основополагающего элемента национальных систем социального обеспечения как части стратегий, учитывающих как горизонтальные, так и вертикальные характеристики процесса расширения социального обеспечения. В то время как вертикальные характеристики расширения социального обеспечения основаны на модели, установленной в Конвенции 102, а также на более высоких нормах, принятых впоследствии, и, как правило, касаются сферы охвата организованной экономики, горизонтальные характеристики нацелены на постепенное распространение некоторых основных медицинских услуг и предоставление гарантированных доходов для нуждающихся лиц. Большинство таких лиц заняты в неформальной экономике, и поэтому цель подобных мер, в первую очередь, заключается в том, чтобы вывезти их из состояния крайней бедности и затем постепенно предоставить им возможность доступа к более производительным рабочим местам. Чтобы действительно обеспечить переход от неформальной к формальной занятости, необходимо предусмотреть гарантии базовой социальной защиты как части всеобщей, всеобъемлющей и последовательной государственной политики, основанной на эффективной координации между мерами политического характера в таких областях, как образование, здравоохранение, социальное обеспечение, занятость и сфера труда, а также экономическая и налогово-бюджетная политика.

73. Защита прав трудовых мигрантов предусматривает обеспечение равного обращения с ними в отношении социального обеспечения, его охвата и пособий и льгот, а также поддержания и сохранения прав на социальное обеспечение, приобретенных или приобретаемых мигрантами, по договоренности между принимающим государством и государством происхождения, посредством двусторонних или многосторонних

<sup>61</sup> Конвенция 88: Эквадор – КЭПКР, прямой запрос, 2010 г.

<sup>62</sup> Конвенция 181: Уругвай – КЭПКР, замечание, 2010 г.

договоров. Конвенция 1962 года о равноправии в области социального обеспечения (118) и Конвенция 1982 года о сохранении прав в области социального обеспечения (157) устанавливают важные принципы в этом отношении.<sup>63</sup>

74. Комитет экспертов неизменно придерживается мнения о том, что неформальный характер занятости не может приводиться в качестве оправдания при отказе в выплатах по социальному обеспечению получившим производственные травмы работникам или их иждивенцам, например, при рассмотрении сферы применения Конвенции 1925 года о равноправии в области возмещения при несчастных случаях (19).<sup>64</sup> Он также считает, что страны, в которых отмечаются высокие уровни мошенничества и уклонения от выплат по социальному обеспечению, а также страны с широкими слоями населения, занятого в неформальной экономике, должны сформулировать всеобъемлющую стратегию социального обеспечения, нацеленную на расширение защиты на такие категории населения.<sup>65</sup>

75. При рассмотрении применения Конвенции 102 Комитет экспертов счел, что достижение цели обеспечения того, чтобы максимальное число работников получали пособия по социальному обеспечению, предусмотренные в Конвенции по каждому из признанных страховых случаев, требует проведения более эффективных программ, ориентированных конкретно на неформальную экономику и на наиболее уязвимые категории населения.<sup>66</sup> Он также отметил, что применение Конвенции 102 и Рекомендации 202 должно осуществляться одновременно с выявлением синергий и факторов взаимодополняемости и что правительства, поэтому, должны представлять информацию с указанием того, каким образом новые механизмы социальной защиты согласуются с действующей системой социального обеспечения.

76. При рассмотрении положения на Гаити в рамках ряда конвенций, касающихся производственного травматизма,<sup>67</sup> Комитет экспертов призвал правительство страны в качестве приоритетной задачи предусмотреть создание механизмов, которые бы открывали для населения, включая работников неформального сектора и их семей, доступ к основным медицинским услугам и минимальным гарантированным доходам.

## Безопасность и гигиена труда

77. Конвенция 1981 года о безопасности и гигиене труда (155) применяется ко *всем* отраслям экономической деятельности и ко *всем* работникам этих отраслей. Несмотря на то что она содержит ряд оговорок об отступлении от требований некоторых положений, предусматривающих исключения, частичные или в целом, отдельных отраслей экономической деятельности (таких как морское судоходство и рыболовство), в отношении которых возникают отдельные проблемы существенного характера (статья 1 2) и 2 2)), такие исключения не должны носить постоянного характера и ожидается, что будет достигнут прогресс в отношении полномасштабного применения Конвенции, при этом ее сфера охвата будет расширена на прежде исключенные категории работников. Аналогично этому, Конвенцией 2006 года об основах, содействующих безопасности и гигиене труда (187), предусмотрено, что национальная система безопасности и

---

<sup>63</sup> Некоторые страны пошли на односторонние меры в целях заполнения возможных пробелов с точки зрения охвата, к примеру, в форме добровольного страхования, предусмотренного для граждан страны, работающих за границей (Иордания, Мексика) или предоставляя им право присоединяться к национальной программе социального обеспечения на добровольной основе (Филиппины).

<sup>64</sup> Конвенция 19: Испания – КЭПКР, замечания 2007 г.; Таиланд – КЭПКР, замечания 2009 и 2010 гг.

<sup>65</sup> Конвенция 102: Многонациональное Государство Боливия – КЭПКР, замечания 2009 г.; Перу – КЭПКР, замечания 2009 г.

<sup>66</sup> Конвенция 102: Нигер – КЭПКР, замечания 2012 г.

<sup>67</sup> Конвенция 1921 года о возмещении при несчастных случаях в сельском хозяйстве (12), Конвенция 1925 года о возмещении трудящимся при несчастных случаях на производстве (17) и Конвенция 1925 года о равноправии в области возмещения при несчастных случаях (19).

гигиены труда охватывает микропредприятия, малые и средние предприятия и неформальную экономику (статья 4 3) h)).

78. Несмотря на то что Конвенция 155 позволяет исключать из сферы применения ее положений отдельные категории работников, Комитет экспертов придерживается мнения, что государства-члены и социальные партнеры должны критически рассмотреть дальнейшую целесообразность таких исключений.<sup>68</sup> Например, в Бразилии прилагаются усилия к тому, чтобы расширить применение законодательства страны о безопасности и гигиене труда (БГТ) на неформальную экономику; Кипр находится в процессе внесения поправок в свой закон о безопасности и гигиене труда в целях распространения сферы его охвата на домашних работников; в Сингапуре был принят новый закон о БГТ, охватывающий все отрасли экономической деятельности и все рабочие места; в Турции в процессе рассмотрения и принятия находится проект закона о БГТ, охватывающий все виды экономической деятельности и рабочие места.<sup>69</sup> Некоторые страны, такие как Австрия, Чешская Республика и Швеция, приняли законодательство, регулирующее условия труда как домашних, так и надомных работников, включая отдельные положения по БГТ, тогда как другие страны, такие как Колумбия, Германия, Венгрия, Италия, Сингапур и Соединенное Королевство своим национальным законодательством о БГТ охватили самозанятых работников.<sup>70</sup>

79. Комитет экспертов предпринимает попытки обеспечить, чтобы положения по БГТ на практике применялись к работникам неформальной экономики. Например, в связи с Конвенцией 1985 года о службах гигиены труда (161) он отметил, что в Буркина-Фасо план действий, сопровождающий рамочный документ по национальной политике, касающейся служб охраны и гигиены труда, будет охватывать не только формальный сектор, но и неформальную экономику и сельскохозяйственный сектор.<sup>71</sup> Что касается Конвенции 1988 о безопасности и гигиене труда в строительстве (167), Комитет экспертов запросил дополнительную информацию у правительства Доминиканской Республики относительно того, как оно намерено гарантировать, чтобы Конвенция применялась ко всей деятельности в строительном секторе и ко всем соответствующим работникам независимо от того, являются ли они зарегистрированными, незарегистрированными или самозанятыми работниками, включая информацию о строительных рабочих, не имеющих регистрации или занятых в неформальной экономике.<sup>72</sup> Также в связи с Конвенцией 167 Комитет экспертов с интересом отметил разработку в Бразилии в 2011 году показателя по «реальному уровню безработицы», который будет учитывать в целях статистики рынка труда работников неформальной экономики и способствовать более надежному выявлению незарегистрированных работников в секторе строительства и содействовать применению к ним Конвенции.<sup>73</sup>

#### iv) Социальный диалог

##### Регулирование вопросов труда и инспекция труда

80. В Конвенции 1987 года о регулировании вопросов труда (150) предусмотрена возможность расширения функций системы регулирования вопросов труда в целях

<sup>68</sup> Occupational safety and health. МБТ: *General Survey concerning the Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155), the Occupational Safety and Health Recommendation, 1981 (No. 164), and the Protocol of 2002 to the Occupational Safety and Health Convention, 1981*, Доклад III (Часть 1B), Международная конференция труда, 98-я сессия, Женева, 2009 г., п. 46.

<sup>69</sup> *ibid*, pp. 43 и 44.

<sup>70</sup> *ibid*, п. 41.

<sup>71</sup> Конвенция 167: Буркина-Фасо, КЭПКР – замечание, 2010 г.

<sup>72</sup> Конвенция 167: Доминиканская Республика; КЭПКР – замечание 2011 г.

<sup>73</sup> Конвенция 167: Бразилия, КЭПКР – замечание, 2012 г.



включения в нее деятельности таких категорий работников, которые по закону не являются лицами, работающими по найму, а именно: «арендаторов, не использующих постороннюю рабочую силу, издольщиков и аналогичных категорий сельскохозяйственных работников; лиц, работающих не по найму, не использующих постороннюю рабочую силу, занятых в неформальном секторе, как он понимается в национальной практике» (статья 7). Конвенция 1947 года об инспекции труда (81) применяется к рабочим местам в промышленности и торговле, а Конвенция 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129) применяется к коммерческим и некоммерческим сельскохозяйственным предприятиям. Конвенция 129 содержит важные руководящие принципы, являющиеся основой усилий, направленных на решение проблем неформальной экономики и бедности за счет формирования и функционирования системы инспекции труда для сельскохозяйственных работников и их семей. Кроме того, Конвенция 2001 года о безопасности и гигиене труда в сельском хозяйстве (184) расширяет сферу действия и учитывает важность органов инспекции труда в сельском хозяйстве.

81. В большинстве стран сфера деятельности служб инспекции труда определена в общем трудовом законодательстве и предопределяющим фактором в рамках законодательства часто является наличие трудового или ученического правоотношения.<sup>74</sup> Комитет экспертов отметил в этом отношении, что в Турции, для того чтобы обеспечить расширение сферы действия органов инспекции труда и распространить ее на предприятия и структуры неформальной экономики, инспекторы труда должны выяснять, застрахованы ли наемные работники, и представить учреждению социального обеспечения информацию относительно тех лиц, которые работают без страховки. Он отметил также принятие плана действий, нацеленного на борьбу с неформальной экономикой за счет повышения осознания и осведомленности общественности относительно неблагоприятных условий в неформальной экономике, содействия регистрации работников, упрощения законодательства и процедур, разработки эффективной системы мониторинга и санкций, а также совершенствования обмена данными между заинтересованными организациями и обеспечения координации действий между ними.<sup>75</sup>

82. Лишь немногие страны сделали официальное заявление, касающееся статьи 5 1) Конвенции 129, относительно распространения системы инспекции труда на членов кооперативов.<sup>76</sup> В некоторых европейских странах службы инспекции труда осуществляют обучение самозанятых сельскохозяйственных работников, фермеров, издольщиков и семейных работников, занятых на фермах, принципам безопасности и гигиены труда. В Норвегии Закон о производственной среде был распространен на многие сельскохозяйственные предприятия, которые не используют труд наемных работников.<sup>77</sup>

83. Комитет экспертов убедительно предложил правительствам подумать над постепенным расширением системы регулирования вопросов труда и распространением ее на лиц, которые по закону не являются наемными работниками. В этом отношении он отметил с интересом, что в Республике Молдове предприятия и работники неформальной экономики подпадают под сферу действия законодательства, касающегося

<sup>74</sup> *Labour inspection*. МБТ: *General Survey of the reports concerning the Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), and the Protocol of 1995 to the Labour Inspection Convention, 1947, and the Labour Inspection Recommendation, 1947 (No. 81), the Labour Inspection (Mining and Transport) Recommendation, 1947 (No. 82), the Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129), and the Labour Inspection (Agriculture) Recommendation, 1969 (No. 133)*, Доклад III (Часть 1B), Международная конференция труда, 95-я сессия, Женева, 2009 г., пп. 21 и 22.

<sup>75</sup> Конвенция 81: Турция – КЭПКР, замечание 2010 г.

<sup>76</sup> Албания, Чешская Республика, Латвия и Словакия.

<sup>77</sup> Общий обзор 2006 года, п. 32.

инспекции труда и занятости, а также социальной защиты лиц, находящихся в поисках работы. В рамках этих законодательных основ органы инспекции труда отслеживали случаи применения неформальных форм занятости на предприятиях формального сектора и помогали легализовать труд таких работников.<sup>78</sup>

v) *Акты, охватывающие несколько стратегических задач и касающиеся отдельных категорий работников*

84. Некоторые другие нормы охватывают все четыре стратегические задачи МОТ, такие как, например, Рекомендация 2010 года о ВИЧ/СПИДе и сфере труда (200). Другие относятся к категориям работников, которые широко представлены в неформальной экономике; к таким актам относятся Конвенция 1958 года о плантациях (110), Конвенция 1996 года о надомном труде (177), Конвенция 1975 года об организациях сельских трудящихся (141), Конвенция 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (169), Конвенция (пересмотренная) 1949 года о трудящихся-мигрантах (97), Конвенция 1975 года о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения) (143), Конвенция 2007 года о труде в рыболовном секторе (188) и Конвенция 2011 года о достойном труде домашних работников (189).

85. Другими актами, которые так или иначе относятся к неформальной экономике, являются: Конвенция 1946 года о медицинском освидетельствовании подростков на непромышленных работах (78), Конвенция 1949 года об охране заработной платы (95) и Конвенция 1981 года о трудящихся с семейными обязанностями (156), которая применима ко *всем* отраслям экономической деятельности и ко *всем* категориям работников. Конвенция 1962 года об основных целях и нормах социальной политики (117) требует от ратифицирующих государств принимать конкретные меры в отношении независимых производителей и наемных работников (статья 5). Конвенция 1985 года о статистике труда (160) охватывает, помимо прочих категорий, экономически активное население (статья 1), тогда как Конвенция 2000 года об охране материнства (183) применяется ко *всем* работающим по найму женщинам, включая женщин, занятых нетипичными формами независимого труда (статья 2).

## 2.2. Нормативная правовая среда на национальном уровне

### 2.2.1. Правовые основы

86. Работники неформальной экономики не пользуются признанием, не регистрируются и не могут рассчитывать на нормативно-правовые основы регулирования в соответствии с трудовым законодательством и социальной защитой.<sup>79</sup> Другие категории работников могут быть охвачены такой защитой в теории, однако на практике лишены доступа к доступным механизмам социальной и трудовой защиты. Распространение на миллионы работников и предприятий, действующих в неформальной экономике, законодательной защиты и изъятие их из состояния неформальности было бы крупным шагом на пути обеспечения достойного труда для всех.

87. Различные подходы используются для того, чтобы привлечь этих работников к формальной занятости и предоставить им более эффективную социальную и трудовую защиту в зависимости от основных вызовов, с которыми сталкивается каждая страна в этом отношении. В развитых странах основные законодательные усилия ориентированы на устранение неформальной экономики за счет санкций против нелегальных форм занятости (и, в частности, занятости трудовых мигрантов-нелегалов) и

<sup>78</sup> Конвенция 150: Республика Молдова – КЭПКР, прямой запрос, 2010 г.

<sup>79</sup> Заключение 2012 г., п. 9.

незадекларированного труда в сочетании со стимулами, которые бы поощряли работодателей регистрировать своих работников. В странах, в которых на неформальную экономику приходится высокая доля общей занятости, основной ориентир, как правило, взят на расширение законодательных основ и распространение их на работников неформальной экономики, а также на принятие мер, содействующих их интеграции в формальную экономику. Хотя в большинстве стран трудовое законодательство относится к *работникам в целом*, в других оно исключает отдельные категории работников, которые часто трудятся в неформальной экономике.<sup>80</sup>

88. Хотя определенный прогресс был достигнут в некоторых странах с точки зрения расширения правовой защиты на работников неформальной экономики, предстоит еще многое сделать. Например, по расчетам, лишь 10% всех домашних работников (или приблизительно 5,3 млн) охвачено общим трудовым законодательством в той же мере, что и другие категории работников. В отличие от этого, почти 30%, или около 15,7 млн работников, полностью исключены из сферы действия национального трудового законодательства. Существуют глубокие различия в трудовой и социальной защите между домашними работниками и другими категориями работников. Более половины всех домашних работников не имеют юридически закрепленной продолжительности недельного рабочего времени, и приблизительно 45% не могут рассчитывать на периоды еженедельного отдыха. Чуть более половины всех домашних работников пользуются защитой с точки зрения минимальной заработной платы на равных условиях с другими категориями работников, и около 5,9% работают за более низкую минимальную заработную плату.<sup>81</sup>

*i) Охрана труда и социальная защита*

Охрана труда

89. В некоторых странах сфера применения трудового законодательства весьма широка и, по крайней мере в теории, она относится ко *всем* работникам, включая тех, кто занят в неформальной экономике. В некоторых странах принято специальное законодательство в защиту отдельных категорий работников, таких как домашние работники,<sup>82</sup> надомные работники<sup>83</sup> и самозанятые работники.<sup>84</sup> Однако, даже в том случае если на неформальную экономику распространяется законодательство, его применение может затрудняться в силу общего отсутствия механизмов мониторинга или обеспечения правоприменения.<sup>85</sup> Кроме того, большинство работников неформальной экономики могут не знать о своем теоретическом праве на защиту по общему

<sup>80</sup> Например, сельские работники в Многонациональном Государстве Боливия и Гондурасе, надомные и домашние работники в Люксембурге и домашние работники в Ливане.

<sup>81</sup> МБТ: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection* (Женева, 2013 г.).

<sup>82</sup> Например, в Аргентине законом № 26844 от 13 марта 2013 года установлен специальный режим заключения трудовых договоров с домашними работниками; Буркина-Фасо, указ № 807/PRES/PM/MTSS от 2010 года, устанавливающий условия труда домашних работников; Многонациональное Государство Боливия, закон № 2450 от 2003 года о домашних работниках; Бразилия, конституционная поправка № 72 от 2013 года, закрепляющая равенство трудовых прав домашних работников с правами всех других категорий сельских и городских работников; Никарагуа, закон № 666 от 2008 года, изменивший трудовой кодекс в отношении домашних работников; Швейцария, постановление от 2010 года о типовых трудовых договорах домашних работников.

<sup>83</sup> Алжир, Исполнительное постановление № 97-474 от 1997 года, закрепившее специальный характер трудовых отношений домашних работников.

<sup>84</sup> Испания, Закон № 20/2007 о статусе самозанятых работников.

<sup>85</sup> Конвенция 182: Ангола – КЭПКР, замечание, 2010 г.; Конвенция 138: Ангола – КЭПКР, прямой запрос, 2010 г.; Сенегал – КЭПКР, замечание, 2010 г.; Конвенция 150: Республика Молдова – КЭПКР, прямой запрос, 2010 г.

трудоустройству. По этой причине в некоторых странах предусмотрено юридическое обязательство информировать отдельные категории работников (такие как мигранты и домашние работники) об их правах в сфере труда на понятном для них языке.<sup>86</sup>

90. В некоторых странах работники неформальной экономики исключаются либо частично,<sup>87</sup> либо полностью из сферы применения трудового законодательства. В других странах трудовое законодательство применяется только к работникам, поддерживающим формальные трудовые правоотношения и, таким образом, может в явной форме исключать отдельные категории уязвимых работников, таких как сельскохозяйственные работники, домашние работники, самозанятые лица или владельцы малых или микропредприятий.<sup>88</sup> Законы, касающиеся детского труда, могут быть применимы как в формальной, так и в неформальной экономике.<sup>89</sup> Некоторые страны, такие как Испания, приняли конкретные нормативные правовые акты, регулирующие занятость детей в неформальной экономике. В некоторых случаях прилагаются усилия к тому, чтобы расширить сферу полномочий инспекторов труда на неформальную экономику.<sup>90</sup>

### Социальная защита

91. В некоторых странах работники неформальной экономики исключены из сферы охвата социальными пособиями и льготами.<sup>91</sup> В отличие от этого, в других странах сфера охвата весьма обширна. Хотя это можно рассматривать как вопрос национальных возможностей, некоторые развивающиеся страны обеспечивают охват всех жителей страны, в частности, в отношении пенсионных выплат. В некоторых случаях пенсионные законы предусматривают наличие всеобщих, не требующих предварительных взносов схем<sup>92</sup> или систем пенсионного обеспечения в зависимости от степени нуждаемости,<sup>93</sup> гарантируя тем самым право работников как в формальной, так и в неформальной экономике получать пенсии по возрасту. В ряде других стран было принято

<sup>86</sup> Например, Франция, постановление от 30 ноября 2011 года во исполнение указа № 2011-1693 о защите социальных и финансовых прав нелегальных мигрантов и пресечении нелегальной работы.

<sup>87</sup> Например, в трудовом кодексе Руанды отдельно оговаривается исключение работников неформальной экономики из сферы его применения за исключением действия положений, касающихся социального обеспечения, профсоюзных организаций и безопасности и гигиены труда. Конвенция 62: Руанда – КЭПКР, замечание, 2010 г.

<sup>88</sup> См., например, Конвенция 138: Албания – КЭПКР, замечание, 2010 г.; Багамские Острова – КЭПКР, прямой запрос, 2010 г.; Бурунди – КЭПКР, замечание, 2010 г.; Коморские Острова – КЭПКР, прямой запрос, 2010 г.; Казахстан – КЭПКР, прямой запрос, 2010 г.; Боливарианская Республика Венесуэла – КЭПКР, замечание, 2010 г.; Конвенция 182: Камбоджа – КЭПКР, прямой запрос, 2010 г.; Руанда – КЭПКР, замечание 2010 г.; Сан-Томе и Принсипи – КЭПКР, прямой запрос, 2010 г.; бывшая югославская Республика Македония – КЭПКР, прямой запрос, 2010 г.

<sup>89</sup> Например, в Аргентине законом № 26390 запрещены все формы труда детей в возрасте до 16 лет в независимости от существования договорного трудового правоотношения или оплачиваемой работы. В других странах сфера применения трудового законодательства была расширена в целях гарантии того, чтобы все формы детского труда были запрещены как в формальной, так и в неформальной экономике. В Кении несмотря на то, что закон о занятости 2007 года применяется только к наемным работникам, занятым на условиях трудового договора, и тем самым к формальному сектору, его разделом 56 предусмотрено, что никто не может принимать на работу ребенка, не достигшего возраста 13 лет, ни за оплату, ни другим образом, что, поэтому, позволяет фактически охватить всех детей, в том числе тех, кто занят в неформальной экономике.

<sup>90</sup> Например, в Аргентине, Бенине, Боснии и Герцеговине, Бразилии и Никарагуа.

<sup>91</sup> МБТ: *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах: обеспечение охвата во время и после кризиса* (Женева, 2010 г.).

<sup>92</sup> Например, Многонациональное Государство Боливия, Ботсвана, Лесото, Маврикий, Намибия и Непал.

<sup>93</sup> Например, Чили, Коста-Рика и Южная Африка.

специальное законодательство, расширяющее пенсионные и иные выплаты на работников неформальной экономики.<sup>94</sup>

ii) *Предпринимательство*

92. При изучении причин масштабов неформальной экономики в отдельных регионах и странах необходимо проанализировать нормативно-правовую среду, в которой ведется бизнес. Нормативная база должна способствовать переходу в формальную экономику и учитывать гендерную специфику. При создании благоприятных условий для деятельности формальных жизнеспособных предприятий важно принимать и исполнять законы, устанавливающие минимальные трудовые нормы и признающие основные трудовые права. Несколько стран упростили трудовое законодательство и процедуры, например, путем снижения или отмены платы за регистрацию предприятий в органах регулирования вопросов труда и органах социального обеспечения, упрощения требований, форм и порядка найма работников через государственную службу занятости, признания оформленных в любом виде трудовых договоров и принятия любых доказательств.

93. Во многих развивающихся странах, где неформальная экономика составляет значительную часть всей экономики, и, в частности, в Латинской Америке, были разработаны неординарные решения в отношении микро-, малых и средних предприятий (ММСП). Основной задачей является обеспечение огромной массы работающих в неформальной экономике определенной формой социальной защиты. Используется два подхода – снижение затрат на формализацию и/или повышение производительности. Так, в Колумбии закон № 1429 предоставляет ММСП стимулы для формализации их структур (например, налоговые льготы), а также для создания новых рабочих мест, особенно для уязвимых групп, таких как молодые работники в возрасте до 28 лет. Меры, направленные на повышение уровня производительности, включают модернизацию институциональной основы ММСП, расширение их доступа к финансовым рынкам и оказание им содействия в технологическом развитии.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> Например, в Индии закон о социальном обеспечении неорганизованных работников 2008 года предусматривает установление схем социального обеспечения (охватывающих, например, страховые резервные фонды, пособия по производственному травматизму, жилищное обеспечение, системы общего образования для детей, повышение квалификации для работников, помощь в случае смерти и дома для престарелых) для неорганизованных работников. Этот закон охватывает всю страну, и его широкое определение «неорганизованных работников» включает надомных работников, наемных работников и самозанятых работников в неструктурированном секторе, что обеспечивает широкий охват неформальной экономики. В Бенине Кодекс социального обеспечения предусматривает принятие специального закона, определяющего организацию и функционирование специальных схем для самозанятых работников, сельскохозяйственных работников и работников неформальной экономики. Общество взаимопомощи по социальному обеспечению Бенина является добровольной, построенной на взносах системой социального обеспечения в интересах работников неформальной экономики и предусматривает выплату пособий по болезни и пенсионных пособий по старости. В Аргентине указом № 1602/2009 расширено предоставление семейных пособий на детей, чьи родители не имеют работы или заняты в неформальном секторе или в секторе домашнего труда. В Иордании новый закон о социальном обеспечении расширил сферу охвата социального обеспечения на работодателей и на лиц, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, и предусматривает в будущем распространить сферу охвата на сельскохозяйственных работников и на все фирмы, независимо от их размеров. Иордания является также первой арабской страной, которая решила претворить в жизнь инициативу, касающуюся минимальных уровней социальной защиты.

<sup>95</sup> Доминиканская Республика, закон № 488-04. Закон № 645 в Никарагуа и закон № 28015 в Перу нацелены на создание благоприятных, стимулирующих и конкурентных условий для деятельности ММСП; в них предусмотрены аналогичные меры, включая стимулы в целях создания рабочих мест для женщин, пожилых работников, лиц с ограниченными возможностями и молодежи. В Бразилии дополнительные законы 123 и 128 о микро- и малых предприятиях (ММП), в дополнение к общим положениям, касающимся ММП, предусматривают создание специальных условий, позволяющих неформальным работникам переходить в правовой статус индивидуальных предпринимателей, которые освобождаются

94. Принятый в 2010 году в Бразилии генеральный закон об МСП ввел в оборот юридическое понятие «индивидуальный микропредприниматель», упростил порядок регистрации и установил единый взнос, дающий право на пользование пособиями системы социального обеспечения, услугами учреждений здравоохранения и отпуском по беременности и родам. Свидетельство, выдаваемое формальным индивидуальным микропредпринимателям, облегчает им доступ к рынкам и кредитам. По оценкам, 3 млн работников смогли таким образом формализовать свой статус. Принятый в Чили в 2006 году закон об МСП является важным шагом на пути создания более благоприятных условий для формализации микро- и малых предприятий и вносит ряд изменений в нормативную правовую базу и в деятельность служб поддержки МСП.

*iii) Незарегистрированные работники и неформальная экономика*

95. Большинство развитых стран стремятся решить проблему нелегальной занятости, противодействуя трудоустройству нелегальных иммигрантов и незарегистрированных работников. В ряде стран приняты законы, предусматривающие наказания за прием на работу незарегистрированных и нелегальных работников, особенно за мошеннические действия в рамках системы социального обеспечения и налогообложения.<sup>96</sup> В некоторых случаях работники, нарушившие эти законы, рискуют подвергнуться не только гражданским, но и уголовным санкциям.

96. Частично проблема незарегистрированных работников может быть связана со стремлением работодателей избежать сложных и дорогостоящих административных процедур регистрации. В своей резолюции 2008/2035 (INI) об усилении борьбы с незадекларированной занятостью Европейский парламент призвал государства-члены бороться с незадекларированной занятостью и теневой экономикой, в частности, укрепляя стимулы к легальной занятости, которые могут включать расширение диапазона доходов, не облагаемых налогами, а – в отношении работодателей – снижая затраты, не связанные с оплатой труда, в случае трудоустройства на законных основаниях. В ответ несколько стран, таких как Испания, приняли законы, в которых предусмотрены стимулы для работодателей, упорядочивающих статус незарегистрированных работников. Ряд стран, включая Болгарию, Францию, Германию и Нидерланды, также заключили двусторонние соглашения об административном сотрудничестве в борьбе с нелегальной занятостью.

97. Другие страны, в частности, государства-члены Европейского союза, в том числе Италия и Испания, приняли законодательство об упорядочении статуса нелегальных трудовых мигрантов и о предоставлении им доступа к занятости в формальной экономике. Одним из основных документов, которые должны быть предъявлены, является справка с места работы или со стороны нанимателя, подтверждающая непрерывный стаж работы в течение установленного срока либо подтверждающая трудоустройство в будущем. В Аргентине формализация статуса, достигшая высокого уровня начиная с 2003 года, получила дополнительную поддержку в виде закона № 26.476 от 2008 года, который поощряет и защищает зарегистрированную занятость. Была принята стратегия формализации занятости, которая предусматривает уменьшение размера отчислений на социальное страхование новых работников (на 50% за первый год и на 25% за второй), а также совершенствование порядка проведения проверок, в том числе координацию деятельности между различными учреждениями и уровнями государственного управления.

---

от уплаты налогов, за исключением фиксированной суммы взносов в систему социального обеспечения, что дает им право на социальную защиту.

<sup>96</sup> Например, Бельгия, Болгария, Франция, Германия, Италия, Словакия и Швейцария.

*iv) Особые категории работников*

98. Важно также повышать существующий уровень правовой защиты с целью расширения сферы ее охвата на уязвимые категории работников, таких как домашние, надомные и сельскохозяйственные работники. Например, в закон Южной Африки об основных условиях занятости 1997 года были внесены поправки, определяющие условия занятости и минимальный размер оплаты труда домашних работников. В Азиатско-Тихоокеанском регионе расширение содержания и применение существующих законов в отношении уязвимых категорий работников позволяют обеспечивать охрану их здоровья, а также их безопасность и финансовую стабильность. В ряде стран положения о социальной защите стали распространяться на самозанятых работников<sup>97</sup> и на особо уязвимые группы работников неформальной экономики, например, на работников рынка (Алжир), работников малых предприятий и ремесленников (Маврикий и Перу).

99. Некоторые страны приняли законы, охватывающие конкретные категории работников неформальной экономики. Например, в законе Филиппин о домашних работах 2013 года определяются такие термины, как «домашний труд» и «домашние работники», для которых предусматриваются конкретные права и меры защиты. В Таиланде закон о защите надомных работников 2010 года требует заключения письменных трудовых договоров между нанимателями и надомными работниками, в которых содержится определенный минимум сведений; за нарушение этого требования в законе предусмотрен штраф в размере 10.000 батов. Надомные работники, производящие товары такого же характера, качества и количества, не могут получать зарплату ниже минимального уровня. Законом предусмотрено учреждение Комитета защиты надомных работников, который будет готовить рекомендации о заработной плате, охране труда и других мерах, а инспекторам труда разрешен доступ в производственные помещения надомных работников.

---

<sup>97</sup> Например, Австрия, Бахрейн, Хорватия, Бельгия и Сингапур. В Австрии на самозанятых работников распространяется действие положений о социальном обеспечении, содержащихся в двух законах, посвященных конкретным группам работников (самозанятым профессионалам и сельскохозяйственным работникам), а также в общем законе о самозанятых работниках и индивидуальных предпринимателях, который охватывает все другие категории самозанятых работников. В Бельгии в 2012 году были внесены поправки в закон о трудовых отношениях, предусматривающие, что статус самозанятых лиц, занятых в конкретных отраслях, может быть изменен на «наемные работники», если они соответствуют, как минимум, пяти из девяти социально-экономическим критериям. Ожидается, что новое законодательство окажет существенное влияние на существующие и будущие отношения самозанятости в целевых отраслях.

## Глава 3

---

### Переход к формальной экономике: роль комплексных основ политики

100. Несмотря на то что переход к формальной экономике и достойному труду – это желаемые цели, существуют различные мнения о том, что такое процесс формализации и как он может быть осуществлен. Одни считают, что речь идет о расширении возможностей и сферы влияния учреждений, преимущественно и исторически предназначенных для улучшения положения наемных работников в формальном секторе. Формализация иногда понимается узко как регистрация и наказание за несоблюдение закона. Такой подход, скорее всего, будет контрпродуктивным, поскольку он не учитывает множества способов формализации, ограниченные возможности выбора у большинства субъектов неформальной экономики и целый ряд стимулов, которые могут поощрять истинное стремление покончить с неформальными отношениями. Другие считают, что реформа должна идти гораздо дальше, переосмысливая или заново формируя основы политики, ее инструменты и способы воздействия, учитывающие конкретные условия, преобладающие в неформальной экономике.<sup>1</sup>

101. Меры, принимаемые в настоящее время во всем мире, показывают, что не существует универсальных рецептов политики; скорее, речь идет о разнообразии многопрофильных методов, которые могут сочетаться в комплексных основах политики, адаптированных к условиям каждой конкретной страны. Ограниченный эффект односторонних мер свидетельствует о том, что политика может опираться на широкое разнообразие и богатый выбор альтернатив.<sup>2</sup> Принимаемые меры чаще всего нацелены одновременно на решение следующих задач:

- содействие формальной занятости путем проведения макроэкономической и отраслевой политики, стимулирующей занятость, с особым упором на развитии жизнеспособных микро-, малых и средних предприятий (ММСП);
- сокращение неформальной занятости за счет снижения затрат на переход в формальную экономику путем создания благоприятной политической и нормативно-правовой среды, сокращающей препятствия на пути к формализации, одновременно обеспечивая защиту прав работников и расширяя преимущества формального статуса путем содействия повышению уровня осведомленности о преимуществах и формах защиты, присущих формализации (об услугах по развитию бизнеса для ММСП и о доступе к рынку, производственным ресурсам, программам кредитования, а также к учебным и рекламным программам, направленным на совершенствование деятельности единиц неформальной экономики);
- расширение использования достойного труда в неформальной экономике путем установления национального минимального уровня социальной защиты для всех,

---

<sup>1</sup> МБТ: *op. cit.*, 2009 г.

<sup>2</sup> МБТ: *op. cit.*, 2008 г.



определения минимального размера заработной платы и создания стимулов в области безопасности и гигиены труда, объединения в организации работников неформальной экономики, поощрения неформальных предприятий к объединению в производственные конгломераты или кооперативы и оказания содействия в развитии предприятий и организаций социальной экономики.<sup>3</sup>

102. Ввиду экономического значения неформальной экономики широко признается, что формируемая политика должна учитывать ее важность, ограничивать и регулировать ее в случае необходимости, но при этом, главным образом, стремиться к повышению ее производительности и улучшению условий труда тех, кто в ней работает, чтобы способствовать их переходу в формальную экономику. Цель заключается в том, чтобы превратить неформальную деятельность в часть растущей формальной экономики с достойными рабочими местами, более высокой производительностью и экономическим ростом.

103. Задача политиков – найти нужный баланс между положительными стимулами к формализации и отрицательными стимулами к сохранению неформальности. Как показывает опыт стран, подходы социального диалога, основанные на укреплении потенциальных возможностей и открытии доступа к полному спектру ресурсов, а также на приведение систем налогообложения, финансирования и социального обеспечения в соответствие с конкретными потребностями, которые испытывают субъекты неформальной экономики, могут сделать процесс формализации гораздо более привлекательной альтернативой и иметь более долговременный эффект.

104. В неформальной экономике условия труда определяют условия жизни. Поэтому улучшение условий труда означает улучшение материальных и психосоциальных условий и стабильности доходов работников, а также укрепление взаимосвязей между их трудом и личной, семейной и общественной жизнью. Такие вопросы, как регулирование оплаты труда, продолжительность рабочего времени, охрана материнства и сочетание трудовых и семейных обязанностей, традиционно рассматриваются как в основном не применимые к неформальной экономике. Соответственно, одно из приоритетных направлений действий – доказать, что это не так, и показать, что можно сделать в этом отношении.

105. Правительствам отводится главная роль в содействии переходу к формальной экономике. Огромное значение имеют политическая воля и решимость, а также структуры и механизмы надлежущего управления. Правительства несут основную ответственность за создание благоприятных условий для деятельности жизнеспособных формальных предприятий и за расширение сферы охвата системы социального обеспечения, в частности, на пока еще исключенные группы работников неформальной экономики.

106. Успешные стратегии перехода к формальной деятельности связаны с наличием благоприятствующих макроэкономических, социальных, правовых и политических условий. Они являются не отдельными проектами, а неотъемлемой частью национальных стратегий развития. Такие стратегии требуют наличия влиятельных учреждений социального диалога, в которых участвуют представители организаций работников и работодателей наряду с представительными организациями формальной экономики. Новый взгляд на ситуацию позволяет менять основы политики и нормативного правового регулирования ММСП, а также условий труда и занятости. Среди примеров можно назвать принятую в 2006 году в Монголии политику в области неформальной занятости, которая содержит конкретные ссылки на достойный труд и основополагающие принципы и права в сфере труда и нацелена на содействие формализации занятости с помощью целого ряда мер политики в области экономического и социального

---

<sup>3</sup> МБТ: *op. cit.*, 2011 г.

развития по всем семи направлениям, определенным МОТ (см. главу 1). К примерам стремительно формализующихся стран можно отнести Бразилию, где были одобрены комплексные основы национальной политики, направленной на борьбу с бедностью. За последнее десятилетие рабочие места в формальной экономике создавались в три раза быстрее, чем в неформальной экономике. Этому успеху способствовали не предусматриваемые внесения взносов программы социальной защиты, такие как *Bolsa Familia*, упрощение налоговых правил для малого бизнеса, расширение стимулов к формализации работников компаний и повышение дисциплины исполнения налогового и трудового законодательства.<sup>4</sup>

107. Успешный переход в формальную экономику требует заключения «нового пакта» между населением, предприятиями и правительствами, основанного на укреплении потенциальных возможностей, повышении производительности, создании благоприятных условий для ведения бизнеса и расширении возможностей реализации социальных и экономических прав.

### 3.1. Создание качественных рабочих мест: макроэкономическая и отраслевая политика, стимулирующая рост занятости

108. Первопричина неформальной экономики – невозможность создать достаточное количество формальных рабочих мест для новых участников рынка труда и обеспечить возможности трудоустройства тем, кто попал в сеть неформальной экономики. Поэтому чтобы сдержать распространение неформальных отношений, в первую очередь необходимо обеспечить, чтобы занятость заняла одно из центральных мест в экономической и социальной политике; с этой целью необходимо содействовать формированию основ макроэкономической политики, которая нацелена на стимулирование занятости, и предоставлять поддержку производительным отраслям экономики, которые оказывают ощутимое воздействие на занятость и достойный труд. В 2010 году МКТ подчеркнула необходимость разработки и осуществления программ в области макроэкономической политики, нацеленных на содействие занятости, которые бы стимулировали экономический рост, инвестиции, развитие жизнеспособных предприятий, достойный труд, возможности в сфере трудоустройства и развитие профессиональных навыков, а также обеспечивали справедливое распределение доходов, «с тем чтобы превратить полную и продуктивную занятость и цели достойного труда в стержень экономической и социальной политики».<sup>5</sup>

109. Конкретными целями основ макроэкономической политики, стимулирующей продуктивную занятость, являются повышение производительности, содействие экономическим преобразованиям, расширение доступности достойных рабочих мест и, одновременно, укрепление способности работников выполнять такую работу. Органы, осуществляющие макроэкономическую политику, должны действовать как проводники развития в условиях стабильных цен и устойчивого бюджета.

110. В этом отношении ключевую роль играет отраслевая политика. Стратегии развития нового поколения требуют расширения отраслей, которые создают большие объемы добавленной стоимости и занятости, оказывают высокий мультипликационный эффект и поддерживают тесные связи с национальной экономикой. Изменение модели роста, обеспечивающее его инклюзивный характер и создание большого числа рабочих мест, требует проведения политики, охватывающей все отрасли с максимальным

<sup>4</sup> Всемирный банк: *op. cit.*, 2013 г., р. 31.

<sup>5</sup> МБТ: *Заключения, касающиеся периодически обсуждаемых проблем занятости*, Международная конференция труда, 99-я сессия, Женева, 2010 г., п. 25.

потенциалом, способствующим, прямо или косвенно, расширению занятости, а также политики, направленной на приоритетные системы создания добавленной стоимости. Адресная поддержка отраслей, способных создавать большое число качественных рабочих мест (например, экотуризм) либо имеющих весьма высокий уровень неформальности (сельское хозяйство), – один из ключевых аспектов формализации. Например, многосторонний подход к созданию рабочих мест, предусмотренный в принятой в 2012 году в Шри-Ланке национальной политике в области людских ресурсов и занятости, включает в себя общие меры в сфере занятости, а также меры, направленные на стимулирование экономического роста в девяти целевых отраслях, в том числе в отрасли экологически чистых (зеленых) рабочих мест. Этой отрасли будет оказываться содействие в сфере профессионально-технической подготовки, в проведении исследований на рынке труда с зелеными рабочими местами и в оказании технической и финансовой поддержки в целях создания или расширения зеленых предприятий и/или методов производства. В рамках проекта МОТ оказывается помощь в создании рабочих мест в отрасли по переработке отходов.

111. Общественные работы – одно из направлений отраслевой политики, которое находит широкое применение в развивающихся странах и странах с переходной экономикой в целях сокращения уровня безработицы и неполной занятости и улучшения перспектив уязвимых работников, в том числе неимущих, неквалифицированных работников и лиц, длительное время пребывающих без работы. Создаваемые в результате этих мер инфраструктура, активы и услуги содействуют социально-экономическому развитию с опорой на местные ресурсы. Электрификация, строительство сельских дорог, создание медицинских и учебных центров и развитие местных рынков оказывают значительное влияние на производительность частных предприятий, прибыль мелких производителей и стабильность доходов работников неформальной экономики. Инвестиции, стимулирующие создание рабочих мест, целенаправленно способствуют переходу в формальную экономику.

112. Среди примеров можно назвать высокоэффективные программы содействия занятости, осуществленные в Южной Африке во время недавнего глобального финансового кризиса. В странах Центральной и Восточной Европы программы в области занятости приносят результаты, когда они сочетаются с программами профессионально-технической подготовки, нацеленными не только на борьбу с бедностью, но и на обеспечение более уверенного перехода в формальную экономику. Инновационный подход был принят в Индии в рамках Национальной программы гарантий занятости в сельских районах имени Махатмы Ганди, которая гарантирует сельским домашним хозяйствам по 100 дней работы в году; в 2011-12 годах работой были обеспечены 49,9 млн домашних хозяйств. Эти и другие государственные программы занятости (ГПЗ)<sup>6</sup> могут не только снижать уровень безработицы и задавать минимальные уровни социальной защиты, но и обеспечивать право на труд, развивать базовую инфраструктуру и содействовать формализации занятости в сельской экономике.

113. Этот новый подход к формированию макроэкономической и отраслевой политики ориентируется на результаты и основывается на показателях эффективности; занятость и достойный труд – это его основные отслеживаемые и публикуемые результаты. Тем не менее, в национальных стратегиях развития и национальной политике в области занятости необходимо устанавливать четко сформулированные и количественные цели в сфере занятости, принимая твердые и поддающиеся оценке обязательства по их достижению.<sup>7</sup> Одновременно необходимо укреплять информационные

---

<sup>6</sup> ГПЗ – любые меры, осуществляемые государством в целях непосредственного создания рабочих мест в рамках программ занятости, а не путем расширения государственных служб.

<sup>7</sup> МБТ: *Experiences and potential directions: A reflection on employment and decent work in poverty reduction strategies* (Женева, 2009 г.).

системы рынка труда, позволяющие отслеживать ход создания рабочих мест и оценивать воздействие отраслевой политики на занятость.

### 3.2. Управление, жизнеспособные предприятия и производительность

114. Неформальность обычно понимается с юридической точки зрения как деятельность, де-факто или де-юре выходящая за рамки закона. Но это и вопрос управления, т.е. способности исполнять принятые законы. Поэтому институциональные условия и возможности учреждений имеют огромное значение: продуманные законы и правила бесполезны, если отсутствуют сильные и действенные учреждения, обеспечивающие их исполнение. Соответственно, чрезвычайно важно выяснить, какие существуют институциональные условия, и понять, почему на некоторые виды экономической деятельности или категории работников не распространяются формальные правила и какие реформы и изменения необходимо осуществить, чтобы выправить ситуацию.

115. Институты рынка труда существуют везде, даже хотя они и разительно отличаются друг от друга в разных странах. Они включают в себя весь комплекс действующих трудовых законов и нормативных правовых актов, а также механизмы и процедуры управления рынком труда и определения параметров политики, такие как коллективные переговоры и советы по вопросам оплаты труда. Они также опираются на другие нормы и механизмы, оказывающие влияние на рынок труда, в том числе на системы социальной защиты и пенсионного обеспечения.

116. Формальные предприятия вынуждены нести определенные затраты, связанные с нормативно-правовым регулированием сферы труда. В частности, законодательство о защите занятости требует от них затрат, когда они корректируют состав своих работников. Эти затраты призваны ограничить стенами предприятия те социальные издержки, которые навязываются обществу в связи с увольнениями работников, например, что касается социальной защиты уволенных и их профессиональной подготовки в рамках государственных служб. Чутко реагирующее трудовое законодательство позволяет балансировать низкие затраты и стимулы к соблюдению требований закона. Цель заключается в улучшении дисциплины соблюдения норм и требований (налоговых, регистрационных или социально-трудовых) путем создания или совершенствования стимулов к регистрации как предприятий (доступ к кредитам, публичным рынкам, программам развития), так и работников (пособия системы медицинского страхования) и расширения возможностей государственных органов по обеспечению выполнения нормативных правовых предписаний, особенно посредством инспекционных систем.

117. Более эффективные инновационные подходы к нормативно-правовому регулированию оказываются успешными именно потому, что они выходят за рамки директивного подхода, обычно ассоциируемого с «командно-контрольным» регулированием, а их разработка и осуществление строятся на принципах открытости и широкого участия. Сложился ряд общих подходов к созданию благоприятных условий для деятельности ММП; они основаны на исполнительном признании и применении трудовых прав и норм.

118. Взаимосвязь между неформальной экономикой и законодательством не следует понимать как то, что формализация имеет исключительно или преимущественно правовые характеристики. Причины неформальности многообразны и в основном не связаны с законностью. Поэтому проведение формализации только посредством законодательных реформ не будет эффективным решением проблемы. Опыт свидетельствует, что законодательство о защите занятости оказывает скромное влияние на общий уровень формальной занятости, но при этом имеет перераспределительный эффект и воздействует на состав формальной рабочей силы. Соответственно, уклонение от

исполнения законодательства о защите занятости вряд ли можно считать одной из главных причин неформальной занятости. Более того, формальные отношения не регулируются исключительно трудовым законодательством, а определяются целым рядом норм гражданского, коммерческого, административного, налогового и социального права.

119. Появляется все больше свидетельств того, что регулирование рынка труда, как правило, не входит в число главных факторов, препятствующих созданию формальных рабочих мест на формальных предприятиях и переходу неформальных предприятий в формальную экономику. Основными препятствиями на пути к формальной экономике являются налогообложение, коррупция, отсутствие профессиональных навыков и квалификаций, а также доступа к рынкам, инфраструктуре и финансированию.<sup>8</sup> Например, в стратегии экономического роста и занятости Камеруна предусматривается содействие переходу в формальный сектор путем улучшения организации неформальной деятельности мелких предприятий посредством гибкого налогового законодательства, совершенствования административного порядка регистрации, в том числе в системе социального обеспечения; обучения основам бухгалтерского учета, чтобы субъекты неформальной экономики могли лучше контролировать собственную деятельность, а также посредством оказания им помощи в получении доступа к финансированию.

120. Другим существенным фактором, ограничивающим возможность перехода к формальной деятельности, является отсутствие согласованных правовых, судебных и финансовых механизмов, обеспечивающих права собственности; без них активы не могут преобразовываться в продуктивный капитал через продажу, аренду или залог. Права собственности обеспечивают возможности и играют ключевую роль в оказании помощи предпринимателям, чтобы они становились полноправными, растущими предприятиями, особенно с точки зрения их способности предоставлять обеспечение под кредиты. Кроме того, при реформировании законодательства о правах собственности особое внимание следует уделять аспектам гендерного неравенства в отношении прав владения и распоряжения имуществом.

### 3.2.1. Условия труда и инспекция труда

121. Ввиду низкой доли формальной занятости во многих странах нормативные правовые акты и законы о труде в таких областях, как минимальный размер оплаты труда, социальная защита, безопасность и гигиена труда, защита занятости применяются только к меньшинству работников. Низкая дисциплина исполнения законодательства, являющаяся следствием неэффективного управления и слабого институционального потенциала (в том числе неадекватной инспекции труда), приводит к тому, что работники неформальной экономики лишаются защиты со стороны этих положений законодательства.

122. Но при этом работники неформальной экономики, особенно женщины, часто трудятся в самых опасных местах, условиях и обстоятельствах. Производственный травматизм и профессиональные заболевания встречаются гораздо чаще на малых, чем на крупных предприятиях, и даже при отсутствии точных данных преобладание малых предприятий само по себе указывает на повышенный риск труда в неформальном секторе. Поэтому профилактика производственного травматизма и профессиональных заболеваний является важнейшей частью усилий, направленных на улучшение условий труда в неформальной экономике. Необходимо принимать такие меры, как информирование работников и работодателей неформальной экономики о существующих рисках, а также о положительной взаимосвязи между безопасностью и гигиеной труда (и другими здоровыми условиями труда), качеством продукции и уровнем

---

<sup>8</sup> Всемирный банк: *op. cit.*, 2009 г.

производительности и конкурентоспособности, тем самым давая им понять, что необходимые действия вполне осуществимы в финансовом и техническом отношении.

123. Стратегия снижения издержек, связанных с переходом в формальную экономику и расширением преимуществ формального статуса, должна четко указывать на рост издержек в случае сохранения неформальных отношений. Основные трудовые права и нормы – это неоспоримый минимум, а их несоблюдение должно в любом случае наказываться. Тем не менее, можно принять прагматичный подход, так как нормативно-правовое регулирование, скорее всего, будет эффективнее, если имеются разные альтернативы его осуществления, в том числе инновационные подходы к проведению проверок мест работы в сочетании с консультированием, урегулированием споров, содействием коллективной организации и действиям, а также с подготовкой программ, ориентированных на неформальные предприятия.

124. Во многих странах одной из главных причин неисполнения трудового законодательства является слабость органов регулирования вопросов труда, в частности, инспекции труда. Несмотря на возрастающую сложность предприятий, производственных систем и трудовых отношений, средств, выделяемых службам инспекции труда, часто недостаточно даже для проведения на регулярной основе полноценных проверок средних и крупных предприятий. Страны по-разному решают эти проблемы. В одних странах, таких как Чили, введена шкала наказаний, в соответствии с которой штрафы тем выше, чем больше пострадало работников. В других странах расширен штат инспекторов труда – вдвое в Гватемале и Сальвадоре и втрое в Доминиканской Республике и Гондурасе. В целях охвата неформальной экономики в некоторых странах развиваются партнерские отношения, например, с министерствами здравоохранения и сельского хозяйства, и мобилизуется поддержка местной общественности путем организации мониторинга со стороны партнеров, разработки добровольных сводов правил поведения и создания трехсторонних партнерств.

125. Вместо того чтобы полагаться исключительно на санкции, принимаются подходы с целью просвещать, убеждать, обеспечивать прозрачность и участие; они оказались особенно успешными для налаживания контактов в неформальной экономике. Так, в Финляндии, Франции и Нидерландах кампании по вопросам инспекции труда включают в себя информационно-просветительские акции для фермеров, их работников и семей с особым вниманием к серьезным производственным факторам риска.<sup>9</sup> В Чили на предприятиях менее чем с девятью работниками вместо штрафов может проводиться учеба. В Китае в рамках системы сетевого управления инспекторы и их помощники поэтапно и последовательно информируют о законодательстве, контролируют соблюдение его требований и обеспечивают их исполнение в конкретных областях.

### 3.2.2. Содействие благоприятным условиям для деятельности жизнеспособных предприятий

126. Несмотря на то что бóльшая часть рабочих мест создается на предприятиях частного сектора, многие из этих предприятий в развивающихся странах действуют в неформальной экономике, где несоблюдение нормативно-правовых требований часто лишает их возможности обращаться за необходимыми им услугами и поддержкой. Это сказывается на их рентабельности, стабильности и качестве занятости. Кроме того, неформальность, как правило, связана с пониженным уровнем производительности. Поэтому политика, направленная на создание благоприятных условий для деятельности жизнеспособных предприятий, должна в приоритетном порядке предусматривать меры, нацеленные на повышение уровня производительности путем обеспечения

<sup>9</sup> Для получения дополнительной информации см. МБТ (2013 г.): *The informal economy and decent work: A policy resource guide: Supporting transitions to formality* (Geneva), Brief 4C2.

доступа к финансированию, профессиональной подготовке, инфраструктуре, рынкам и технологиям.

127. Многие занятые в неформальной экономике лица обладают настоящей деловой хваткой, творческим, динамичным и инновационным мышлением и могли бы в полной мере раскрыть свои способности, если бы были устранены некоторые препятствия. Существует множество примеров успешной модернизации микропредприятий и малых предприятий неформальной экономики, которая была обеспечена предоставлением профессиональной подготовки, бизнес-услуг и информации, расширением основных и дополнительных инфраструктурных услуг, в том числе помещений и систем канализации, а также услуг страхования, доступного кредитования и других финансовых услуг.<sup>10</sup>

128. Основываясь на результатах обсуждения вопросов, касающихся содействия жизнеспособным предприятиям, на Международной конференции труда 2007 года, МОТ разработала принципы «Благоприятные условия для жизнеспособных предприятий» (EUSE) в качестве руководства по вопросам улучшения деловой среды, которое используется в большинстве регионов. МОТ также подготовила для более мелких предприятий и домашних работников ряд учебных материалов, предназначенных для укрепления их потенциальных возможностей, в том числе программу «Начни и совершенствуй свой бизнес» (HCCB), «Улучшение условий труда на малых предприятиях» (WISE), «Совершенствуй свою производственную среду и бизнес» (I-WEB) и «Улучшение труда для безопасного дома» (WISH). В Камбодже эти недорогие в использовании материалы, применяемые в широких аудиториях, помогли ММП повысить уровень своей производительности благодаря оздоровлению и повышению безопасности производства.<sup>11</sup>

129. Благоприятная политико-правовая среда придает импульс развитию предпринимательства в силу снижения затрат на открытие и ведение бизнеса, включая упрощение порядка регистрации и лицензирования, применение соответствующих норм и правил, а также разумное и справедливое налогообложение. Одновременно расширяются преимущества, которые дает законная регистрация, – облегченный доступ к заказчикам и более благоприятные условия кредитования, правовой защиты, исполнения контрактов и доступа к технологиям, субсидиям, валютным биржам, местным и международным рынкам. Такая политика также не позволяет формальным предприятиям скатываться в неформальную экономику.

### 3.2.3. Доступность финансирования

130. Ограниченный доступ к финансам предпринимателей неформальной экономики означает, что у них меньше возможностей расширять свой бизнес и повышать уровень производительности. Отсутствие гарантий в форме залога часто приводит к тому, что им «заказан» путь к формальным кредитным учреждениям, что вынуждает их обращаться к ростовщикам или тонтинам для получения экстренных кредитов. Причин этому множество. Формальные кредиторы не могут иметь дело непосредственно с домашними производителями и микропредприятиями из-за крайне малого масштаба их деятельности, отсутствия правового статуса, высоких операционных издержек, скудной информации о клиентах, отсутствия официальной кредитной истории и малых объемов требуемых финансовых услуг. С учетом этого политики в ряде стран приняли финансовые положения, поощряющие или обязывающие банки и страховщиков обслуживать неформальную экономику. Например, финансовые учреждения в Индии должны выделять часть средств в своих портфелях на обслуживание сельского

---

<sup>10</sup> ЮНКТАД: *Addressing key economic issues to advance sustainable development: Ideas for actions*, Второй доклад Группы видных деятелей, 2013 г., р. 17.

<sup>11</sup> МБТ (2013 г.), *op. cit.*; Brief 7.1.

и социального секторов. В Южной Африке, в соответствии с положениями Хартии финансового сектора, финансовые учреждения добровольно участвуют в определении целевых показателей; этот подход дал весьма впечатляющие результаты.

131. В этом отношении одна из основных задач МОТ – содействовать принятию сбалансированного подхода, в котором учитываются не только производственные нужды предпринимателей неформальной экономики, но и их потребности в защите. Производственные нужды в основном связаны с предоставлением микропредприятиям кредитов для увеличения их доходов и создания рабочих мест, а потребности в защите означают сбережения, экстренное кредитование и страхование, чтобы неформальные работники могли справляться с потрясениями и рисками. В этом отношении механизм инновационного микрострахования МОТ способствует разработке более качественных страховых продуктов для домашних хозяйств с низкими доходами.<sup>12</sup>

132. Одним из инновационных способов содействия формализации связан с деятельностью микрофинансовых учреждений. Микрофинансовые займы, депозиты и другие сервисные контракты содержат элементы, присущие формальной экономике, не будучи столь сложными, как стандартные банковские услуги. Кроме того, нацеленные на расширение объемов финансирования микрофинансовые учреждения поощряют клиентов переходить от деятельности, дающей средства к существованию, к развитию настоящих микропредприятий, а затем и малых и средних предприятий. Совместно с микрофинансовыми учреждениями в Буркине-Фасо и Индии МОТ осуществила пилотные проекты в целях оценки воздействия формализации на благосостояние клиентов и на ту роль, которую микрофинансовые учреждения могут играть в этом отношении.<sup>13</sup>

#### 3.2.4. Развитие профессиональных навыков и квалификаций

133. Наибольший дефицит профессиональных навыков и квалификаций отмечается в неформальной экономике. Неформальность ограничивает возможности получения образования; в наименьшей степени она влияет на высококвалифицированных работников, которые пользуются большей стабильностью занятости и которые получают больше выгод, работая в формальной экономике. Во многих развивающихся странах низкий уровень образования и профессионально-технической подготовки работников неформальной экономики образует порочный круг низкой производительности, низких доходов и низких инвестиций в развитие профессиональных навыков и квалификаций. Поэтому повышение квалификации работников неформальной экономики играет ключевую роль в обеспечении им доступа к прибыльной и продуктивной работе.<sup>14</sup>

134. Развитие профессиональных навыков и квалификаций сопряжено с непосредственными преимуществами для предпринимателей и работников неформальной экономики: повышается их производительность, доходы и качество продукции, сокращается производственный брак, стимулируются инновации, улучшаются условия труда, повышается уровень буквенной и цифровой грамотности, развиваются их переговорные и коммуникативные способности и укрепляются их позиции в ходе коллективных переговоров. Более того, на национальном уровне повышение уровня квалификации может уменьшать нехватку рабочей силы в стремительно развивающихся или приоритетных отраслях, привлекать прямые иностранные инвестиции, повышать уровень

<sup>12</sup> Механизм инновационного микрострахования, в котором участвует около 30 стран, предусматривает проведение проектов в области инновационных разработок, исследовательских грантов и укрепления потенциальных возможностей. См. <http://www.microinsurancefacility.org/>.

<sup>13</sup> См.: [www.ilo.org/socialfinance](http://www.ilo.org/socialfinance).

<sup>14</sup> МБТ: *Профессиональные навыки, способствующие росту производительности, занятости и развитию*, Доклад V, Международная конференция труда, 97-я сессия, Женева, 2008 г.



международной конкурентоспособности, стимулировать инновации и экономический рост, а также содействовать продуктивным преобразованиям.<sup>15</sup>

135. Программы развития профессиональных навыков и квалификаций должны быть доступными, гибкими, практичными и адаптированными к разным характеристикам и образовательному уровню обучающихся, которые, как правило, представляют собой неоднородную группу, уязвимую к целому ряду факторов. Профессионально-техническая подготовка также должна учитывать спрос, помогая малоимущим работникам, которые зачастую впадают в жалкое существование на уровне прожиточного минимума, получить доступ к более продуктивной самостоятельной занятости или работе по найму. Комплексная методология МОТ, известная как «Профессиональная подготовка в целях расширения экономических прав работников в сельских районах» (TREE), показала, каким образом ограниченные возможности в области профессионально-технической подготовки в бедных сельских районах можно расширить и связать с решением задач в сфере занятости путем выявления потенциальных экономических возможностей и недостающих профессиональных навыков, разработки и осуществления (или расширения доступности существующих) местных программ профессионально-технической подготовки и услуг для лиц, прошедших такую подготовку.

136. Еще одним фактором, порождающим неформальность, является несоответствие знаний выпускников общеобразовательных и профессионально-технических заведений профессиональным навыкам, востребованным на рынке труда, что может вести к высокому уровню безработицы среди молодежи, неформальной занятости и эмиграции в связи с невозможностью найти достойную работу в формальной экономике. Во многих случаях формальные системы профобучения страдают недостаточной гибкостью и доступностью, чтобы соответствовать разнообразным потребностям работников неформальной экономики. Для того чтобы удовлетворить спрос на профессионально-технические навыки и квалификации, в Индии разрабатываются аттестационные меры и обеспечивается сопряжение между системами профподготовки и нуждами промышленности, сферы услуг и сельского хозяйства. Во многих развивающихся странах, особенно в Африке, программы неформального ученичества доказали свои значительные возможности по формированию профессиональных навыков и квалификаций в неформальной экономике. В таких странах, как Бенин, Камерун, Гана, Кения и Зимбабве, принимаются меры, направленные на повышение квалификации не только учеников, но и их инструкторов, а также на стандартизацию и признание профессиональных навыков и квалификаций в национальном масштабе.<sup>16</sup>

137. При переходе к формальной деятельности важно решить и вопрос о переносимости профессиональных навыков и квалификаций, что позволит расширить возможности трудоустройства работников и облегчит им доступ к более продуктивной работе в формальной экономике. Трудовые навыки, полученные на основе опыта работы, обучения на рабочем месте и в рамках программ ученичества в неформальной экономике, как правило, не признаются на формальном рынке труда или учебными заведениями в системе профессионально-технического образования. Поэтому необходимо создавать учреждения и механизмы, оценивающие профессиональные навыки и квалификации, приобретенные работниками, в целях их подтверждения и признания путем аттестации. Бенин, Гана, Южная Африка и Объединенная Республика Танзания служат интересными примерами признания результатов предшествующей подготовки. В Бангладеш профессиональные навыки, полученные самыми разными способами, в том числе в процессе трудовой деятельности в неформальной экономике, признаются посредством Национальной программы профессионально-технической аттестации,

---

<sup>15</sup> МБТ (2013 г.), *op. cit.*; Brief 7.2.

<sup>16</sup> МБТ (2013 г.), *op. cit.*

которая содержит критерии достигнутого уровня, адаптации и признания профессиональной квалификации.

### 3.3. Объединение в организации, представительство и диалог

138. Создание организаций работников и предпринимателей неформальной экономики – это первый шаг на пути к социальному диалогу и поиску трехсторонних решений, которые учитывают условия и разнообразие проявлений неформальной экономики. Однако местное или национальное законодательство порой не допускает создания демократических и независимых организаций наемных работников, самозанятых работников и работодателей неформальной экономики, которые зачастую не участвуют или недостаточно представлены в деятельности учреждений социального диалога и в процессах формирования политики. Без собственных организаций и представителей они не могут защищать свои интересы в сфере занятости посредством коллективных переговоров и лоббировать политиков по таким вопросам, как доступ к инфраструктуре, обеспечение имущественных прав, налогообложение и социальное обеспечение.

139. Социальные партнеры могут играть ключевую роль, в том числе в поиске путей расширения сферы действия законодательства на работников и экономические единицы неформальной экономики. В последние годы организации работодателей и работников принимали меры, направленные на вовлечение в свою деятельность работников и предпринимателей неформальной экономики, действуя через существующие организационные структуры или создавая объединения представителей неформальной экономики. Организации работодателей и работников могут играть важную роль в привлечении внимания общественности к коренным причинам неформальности, в мобилизации действий всех трехсторонних партнеров с целью их устранения и в преодолении препятствий к вхождению в основное русло экономической и социальной жизни. Инновационные и действенные методы, используемые организациями работодателей и профсоюзами в разных странах для того, чтобы войти в контакт с работниками и предприятиями неформальной экономики, организовать их и оказать им помощь, должны шире предаваться огласке и стать предметом более широких обменов опытом, способствующих переходу в формальную экономику.

140. Организации работодателей совместно с другими заинтересованными организациями и учреждениями оказывают предпринимателям неформальной экономики содействие в ряде важных областей, в том числе путем обеспечения им доступа к информации, например, о нормативных требованиях и рыночных возможностях, а также доступа к финансированию, страхованию, технологиям и другим ресурсам. Они могут расширять услуги поддержки предприятий, например, в целях повышения уровня их производительности, развития предпринимательства, управления кадрами, обеспечения безопасности и гигиены труда, ведения бухгалтерского учета, действуя в качестве посредников, налаживающих связи между неформальными и формальными предприятиями.

141. Профсоюзы разъясняют работникам неформальной экономики значение коллективного представительства и прилагают все больше усилий, чтобы их интересы отражались в коллективных соглашениях. Они также уделяют пристальное внимание расширению участия и повышению представленности женщин, которых особенно много в неформальной экономике, и удовлетворению их особых потребностей. Профсоюзы многих стран оказывают особые услуги работникам неформальной экономики, такие как информирование об их законных правах, о просветительских и информационных проектах, правовой помощи, медицинском страховании, программах кредитов и займов, а также о создании кооперативов. Необходимо также формировать позитивные

стратегии, направленные на борьбу со всеми формами дискриминации, которым особенно подвержены работники неформальной экономики.

142. В Перу совместные технические комитеты в составе работников и представителей правительства, рассматривают вопросы, имеющие значение для работников неформальной экономики; в настоящее время они готовят законодательную инициативу с целью обеспечения гарантий прав неформальных и самозанятых работников и содействия укреплению их возможностей и формализации. В Африке (в частности, в Кении, Руанде, Южной Африке, Объединенной Республике Танзания и Уганде) осуществляется совместная программа (СИНДИКООП) Международного кооперативного альянса (МКА), Международной конфедерации профсоюзов (МКП) и МОТ, которая показала, что профсоюзы и кооперативы могут положительно влиять на неформальную экономику, когда они объединяют свои силы. Она продемонстрировала, что профсоюзы и кооперативы являются естественными партнерами в предоставлении услуг и поддержки, в которых нуждаются неформальные и незащищенные работники.<sup>17</sup>

143. Ассоциация самозанятых женщин (SEWA) в Индии служит одним из ярчайших примеров успешных действий по организации и наделению правами неимущих женщин, занятых в неформальной экономике. Действуя на многоплановой основе как профсоюз, кооператив и женская организация, SEWA предоставляет широкий спектр услуг, включая профессионально-техническую подготовку, помощь в создании кооперативов, а также финансовые, страховые и социальные услуги. Ее модель вдохновила другие организации не только в странах Азии, но и в Южной Африке и Турции.<sup>18</sup> В улучшении условий жизни и содействии осуществлению прав работников неформальной экономики важную роль играет и ряд международных сетей. Наиболее известные из них – Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing («Женщины в неформальной экономике» – WIEGO), Homenet, Streetnet, Глобальный альянс сборщиков мусора и Международная сеть домашних работников (IDWN).

### 3.4. Стратегии местного развития, кооперативы и социальная экономика

144. При всем бесспорном значении действий на местном уровне с точки зрения политики, вопрос заключается в том, как укрепить потенциал местного развития и как обобщить и распространить накопленный опыт. Признание роли субъектов местной или неформальной экономики в процессе развития требует от государства не выхода из игры, а переоценки собственной роли. Ему может потребоваться принять меры на уровне выше местного, однако оно также должно будет снабдить местных участников средствами и знаниями, необходимыми для преодоления стоящих перед ними вызовов, которые могут включать и основные мировые угрозы.

145. Способность к адаптации на местном уровне может зависеть от целого ряда факторов, в том числе от инфраструктуры, институциональной среды, в которой происходит адаптация (особенно от степени децентрализации), политического влияния, родственных сетей и профессиональных навыков. К мерам, к которым могут прибегать местные власти с целью содействия переходу, относятся поддержка общественных инициатив в сфере управления, укрепление механизмов социального диалога, облегчение доступа к рынку, увеличение внутренних инвестиций и закупок местной продукции, модернизация производственно-сбытовых цепочек, содействие использованию трудоемких технологий для развития инфраструктуры, оптимизация порядка

---

<sup>17</sup> S. Smith: *Let's organize!* (Женева, МОТ, МКА и МКСП, 2006 г.).

<sup>18</sup> *ibid.*

регистрации предприятий и регулирования их деятельности, предоставление услуг по поддержке предпринимательства и укрепление государственно-частных партнерств.<sup>19</sup>

146. Программа местного развития сыграла важнейшую роль в смягчении некоторых последствий экономического кризиса 2001 года в Аргентине. При поддержке МОТ местные участники разработали стратегии развития местной экономики, которые позволили укрепить государственные службы занятости, создать обсерваторию рынка труда, определить отрасли с высоким потенциалом роста и расширить доступ к программам профессиональной подготовки и развития потенциальных возможностей представителей министерств и местных органов власти. В Уганде муниципальные власти передали рычаги управления публичными рынками объединенной управляющей коалиции, состоящей из представителей нескольких заинтересованных сторон. В городах Азии, таких как Бангкок, Чиангмай и Сингапур, были приняты меры, направленные на раскрепощение продуктивного потенциала служб инфраструктурной поддержки, распределения нежилого фонда и оказания услуг для местных предпринимателей, в результате чего на местных рынках сложились самые благоприятные условия и сократилось число неформальных предприятий.<sup>20</sup>

147. Развитие социальной и солидарной экономики – перспективное направление движения к формальной экономике на местном уровне. Различные типы кооперативов и организации социальной и солидарной экономики играют важную роль в местном развитии, особенно в сельских районах. В этой связи МБТ отмечает, что «в тех случаях, когда возникают значительные трудности у предпринимателей или работников неформального сектора, связанные со вступлением в действующие организации работодателей или профсоюзы, либо с созданием собственных организаций, наиболее эффективными организационными структурами, основанными на членстве, могут оказаться кооперативы. ... Формирование кооперативов можно было бы также рассматривать в качестве шага на пути к переходу в реальный сектор экономики».<sup>21</sup>

148. Участие кооперативов в процессе развития обеспечивает успешно действующий механизм, который объединяет потребности и траектории местного и национального развития. Кооперативы – от микроорганизаций до глобальных предприятий с многомиллионными оборотами – являются прочной опорой программ местного экономического развития (МЭР). Они могут заполнить собой вакуум гражданского общества, который, как правило, существует на местном уровне, предлагая конкретные решения проблем, возникающих в процессе МЭР. Например, стратегическое положение финансовых кооперативов позволяет им расширять доступность финансирования и оценивать потенциал местных предприятий.<sup>22</sup> Создание кооперативов стало важным шагом на пути к формальной экономике. Они могут начинать свою деятельность как неформальные единицы, а затем развиваться до уровня предприятий. Регистрация является доступным средством обретения кооперативами признания перед законом, в частности, поскольку для целей регистрации к их капиталу предъявляются минимальные требования. Кроме того, повышая свою экономическую эффективность и стабильность, они создают основу для управления рисками и получения доступа к кредитам и другим услугам.

149. В Перу, в районе Аякучо, МОТ в рамках программы по созданию креативных и инклюзивных предприятий способствует формализации кооперативов, в частности,

<sup>19</sup> МБТ (2013 г.), *op. cit.*; Brief 9.1.

<sup>20</sup> *ibid.*

<sup>21</sup> МБТ: *Достойный труд и неформальная экономика*, Доклад VI, Международная конференция труда, 90-я сессия, Женева, 2002 г., с. 120.

<sup>22</sup> МБТ: *Enhancing the role of business membership organisations in local economic development* (Женева, 2008 г.).

путем обеспечения профессиональной подготовки и оказания помощи в создании кооперативов и управлении их деятельностью, а также посредством проведения информационно-просветительских мероприятий и разработки единого процесса формализации деятельности.

150. В долгосрочной перспективе социальная и солидарная экономика может создать дополнительные возможности развития, приняв согласованный подход к решению различных проблем экономической устойчивости, социальной справедливости, экологического равновесия, политической стабильности, урегулирования конфликтов и обеспечения гендерного равенства.

### 3.5. Содействие равенству и недопущение дискриминации

151. Те же проблемы дискриминации, что омрачают формальную экономику, зеркально отражаются и часто усиливаются в неформальной экономике. Женщины в неформальной экономике, как правило, получают более низкие доходы, владеют меньшим капиталом, имеют более низкую квалификацию и реже выступают в роли работодателей, чем мужчины. Как правило, они концентрируются в определенных, лишенных гарантий защищенности видах деятельности, таких как надомный труд, уличная торговля и домашний труд.<sup>23</sup>

152. Частично преобладание женщин в неформальной экономике объясняется неравным бременем неоплачиваемых семейных обязанностей, которое ложится на их плечи. В каждом обществе женщины, как правило, посвящают гораздо больше времени неоплачиваемой работе, чем мужчины, что ограничивает их выбор форм участия на рынке труда, продолжительности рабочего времени и места работы. Ввиду отсутствия государственных и частных мер поддержки семейных обязанностей неформальная экономика может обеспечивать женщинам единственную возможность получения оплачиваемой работы на достаточно гибких условиях, на основе самостоятельности и территориальной близости, благодаря чему они могут совмещать оплачиваемую работу с семейными обязанностями. Кроме того, масштабы неформальной экономики в развивающихся странах таковы, что повышение физической и финансовой доступности и качества услуг, связанных с уходом, скорее всего, обеспечивает широкие возможности получения более высокооплачиваемой и официальной работы. Например, в Чили на основе партнерских договоренностей между органами местного самоуправления и государственными и частными организациями были открыты центры ухода за детьми сезонных сельскохозяйственных работников. В Индии созданы мобильные службы дошкольного воспитания и кооперативы социальных работников и воспитателей, в том числе семейные кооперативы, которые удовлетворяют потребности родителей, занятых в неформальной экономике.<sup>24</sup>

153. Во многих странах также осуществляются программы, помогающие женщинам-предпринимателям переходить от видов деятельности с предельно низкими доходами к созданию прибыльных предприятий. На микроуровне это требует организации обучения базовым навыкам ведения бизнеса и общим знаниям, зачастую просто ликвидации неграмотности, помимо таких услуг поддержки, как ознакомление с основами права, помощь в выполнении неоплачиваемых семейных обязанностей и доступ к информации, например, о рынках и возможностях микрофинансирования. На мезоуровне необходимо обеспечивать, чтобы службы развития предпринимательства и финансовые учреждения не отворачивались от женщин и, при необходимости,

---

<sup>23</sup> ЮНИФЕМ: *Progress of the world's women* (Нью-Йорк, 2005 г.).

<sup>24</sup> МБТ (2013 г.), *op. cit.*; Brief 8.4.

разрабатывали для них целевые программы. Другим важным фактором является доступ к рынку, который включает в себя целый ряд мер, начиная от поощрения участия женщин в торговых ярмарках и вплоть до программ электронной коммерции, инициатив, направленных на обеспечение справедливости в сфере торговли, и оказания поддержки женщинам-производителям в области дизайна, контроля качества и маркетинга. В этой связи проекты МОТ «Развитие женского предпринимательства» (WED) и «Развитие женского предпринимательства и гендерное равенство» (WEDGE), в которых применяется трехсторонний подход к оказанию содействия женщинам в создании и развитии предприятий, были выполнены в странах Юго-Восточной Азии, в том числе в Лаосской Народно-Демократической Республике, где свыше 10.000 женщин-предпринимателей воспользовались пакетом учебных материалов, посвященных азам ведения бизнеса и учитывающих гендерные особенности.

154. На макроуровне важнейшим элементом стратегий развития экономики в интересах неимущих слоев населения является принятие законов и мер политики, направленных на расширение доступа женщин к производственным ресурсам, включая землю, недвижимость, наследуемое имущество, технологии, программы профессионально-технической подготовки и системы кредитования. Важно также разрабатывать такую налогово-бюджетную и торговую политику, которая не допускает перекосов в пользу производителей-мужчин и крупных предприятий, находящихся в иностранной собственности. Инвестиции в инфраструктуру, в строительство дорог, коммунальных, санитарно-гигиенических и медицинских объектов, детских дошкольных учреждений и в развитие трудосберегающих бытовых технологий могут высвободить значительный объем времени, которое женщины смогут посвящать деятельности, приносящей доход.

155. Другая группа, подверженная дискриминации, – это внутренние и международные мигранты, из которых состоит значительный сегмент неформальной экономики во всех регионах. Несмотря на трудности с получением достоверных данных, ясно, что работники-мигранты в большинстве своем сконцентрированы на рабочих местах в неформальной экономике, где требуется низкий уровень квалификации, особенно в сельском хозяйстве, строительстве, мелком обрабатывающем производстве, домашнем труде и других услугах. Эти виды деятельности часто характеризуются временной, сезонной и случайной занятостью и субподрядными отношениями; зачастую они не в полной мере контролируются органами регулирования вопросов труда и инспекции труда. Мигранты с неурегулированным статусом нередко страдают от злоупотреблений при приеме на работу и увольнении, от плохих условий труда и низкой заработной платы, изъятия документов, удостоверяющих личность, устройства на работу ниже уровня их подготовки и квалификации, отсутствия коллективных договоров и неполной занятости.<sup>25</sup> С работниками-мигрантами, обладающими легальным статусом, могут заключаться договоры, в которых указывается меньшее количество часов рабочего времени, чем они фактически проводят на работе, либо им могут платить меньшую заработную плату, чем было изначально оговорено.

156. Некоторые страны в рамках двусторонних и многосторонних соглашений пытаются совершенствовать нормативно-правовое регулирование миграции и тем самым снижать риск неформальности. Так, Новая Зеландия совместно с соседними островными государствами Тихого океана подготовили программу трудоустройства сезонных работников, чтобы удовлетворить спрос на малоквалифицированных работников садоводства и защитить их права. Выполнение программы контролируется группой консультантов, представляющих правительства, социальных партнеров и организации мигрантов из участвующих стран. Несколько государств-членов ЕС недавно приняли меры, направленные на упрощение порядка регистрации работников-мигрантов,

<sup>25</sup> МБТ (2013 г.), *op. cit.*; Brief 6.2.

например, путем введения сервисных талонов для поставщиков домашних услуг. Эти меры упрощают порядок расчета обязательных взносов и регистрации работников, которые временно или постоянно нанимаются несколькими работодателями для выполнения таких работ, как уборка, уход за садом или ребенком.<sup>26</sup>

### 3.6. Расширение социальной защиты: роль социального обеспечения в содействии переходу к формальной экономике и значению комплексных стратегий

157. Отсутствие доступа к системе социального обеспечения часто является прямым следствием неформальных отношений, и поэтому стратегии, направленные на расширение сферы охвата социального обеспечения, могут играть важную роль, способствуя переходу в формальную экономику, особенно женщин.<sup>27</sup> В долгосрочной перспективе улучшение условий жизни наиболее уязвимых групп и всего населения и расширение сферы охвата системы социального обеспечения содействуют не только переходу к формальной трудовой деятельности, но и получению доходов и росту производительности и благосостояния.

158. Все большая совокупность данных свидетельствует о том, что расширение сферы охвата системы социального обеспечения путем повышения доступности услуг здравоохранения и образования способствует улучшению питания и состояния здоровья людей и играет важную роль в содействии их продуктивной занятости, а также экономическому и социальному развитию.<sup>28</sup> В то же время выполнение формальностей, требуемых для пользования услугами системы социального обеспечения, таких как регистрация домашних хозяйств или отдельных лиц в государственных органах, может стать первым шагом на пути к их формализации и осуществлению ими гражданских, экономических и социальных прав (включая право голоса, право собственности и право на образование).

159. Неформальный характер отношений препятствует устойчивому и справедливому экономическому росту и порождает серьезный дефицит услуг социального обеспечения. В этой связи МКТ 2011 года отметила, что «формализация экономики является одним из ключевых предварительных условий долгосрочного роста и [что] она расширяет базу государственных доходов, необходимую для финансирования более высоких уровней социального обеспечения для вносящих взносы организаций и лиц и налогоплательщиков, а также пособий за счет работодателя с целью охвата тех, кто не имеет возможности вносить взносы».<sup>29</sup> Конференция указала, что принимаемые в этой области стратегии должны содействовать горизонтальному и вертикальному расширению системы социального обеспечения, т.е. установлению минимальных уровней

---

<sup>26</sup> *ibid.*

<sup>27</sup> Понятие «социальное обеспечение», упоминаемое в настоящем докладе, означает все меры, связанные с выплатой пособий в денежной или натуральной форме из системы, предусматривающей или не предусматривающей уплату взносов, в целях обеспечения защиты, в том числе в связи с неполучением (получением недостаточных) трудовых доходов по причине болезни, инвалидности, беременности и родов, производственной травмы, безработицы, старости или смерти одного из членов семьи; отсутствием доступа к медицинскому обслуживанию или его дороговизной; недостатком средств для содержания семьи (например, детей и взрослых иждивенцев); общим состоянием бедности и социальной изоляции.

<sup>28</sup> См. также МБТ: *Extending social security to all: A guide through challenges and options* (Женева, 2010 г.); МБТ: *Социальное обеспечение в целях социальной справедливости и справедливой глобализации*, Доклад VI, Международная конференция труда, 100-я сессия, Женева, 2011 г.

<sup>29</sup> МБТ: *Заключения о периодически обсуждаемых проблемах социальной защиты (социального обеспечения)*, Международная конференция труда, 100-я сессия, Женева, 2011 г., п. 14.

социальной защиты как основополагающего элемента комплексной и адекватной системы социального обеспечения.

160. Стратегии расширения сферы охвата социального обеспечения предусматривают участие в основанных на уплате взносов системах социального обеспечения более широких групп работников, таких как самозанятые работники, домашние работники, работники сельского хозяйства и работники малых и микропредприятий. Однако необходимо принимать во внимание неоднородность условий этих групп, чтобы принимаемые меры соответствовали их обстоятельствам, например, с точки зрения диапазона пособий, механизмов финансирования и административных процедур. Важно поощрять и участие этих работников в формальных системах, используя в качестве стимулов гибкие правила и процедуры, а также соответствующие механизмы финансирования. Кроме того, необходимо решать проблемы незадекларированной занятости и уклонения от регистрации, чтобы все работники могли платить взносы и получать соответствующие пособия.

161. В случае безработицы работников и их семьи можно защитить от скатывания в неформальную экономику путем предоставления им широкого спектра пособий, в том числе пособий по безработице и инвалидности, пособий на детей, субсидий в поддержку доходов и других денежных выплат, а также услуг в сфере здравоохранения. Гарантированный доступ к системе медико-социальной защиты обеспечивает то, что потеря трудового дохода не перекрывает доступа к медицинскому обслуживанию.

162. Расширение сферы охвата систем, основанных на уплате взносов, должно сопровождаться созданием систем, не связанных с выплатой взносов, которые играют ключевую роль в предоставлении основных гарантий, обеспечиваемых минимальными национальными уровнями социальной защиты в соответствии с Рекомендацией 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (202). Эти гарантии должны предусматривать, как минимум, доступ к основным услугам здравоохранения, базовый размер гарантированного дохода, а также доступное питание, образование и санитарно-гигиенические условия. Национальные минимальные уровни социальной защиты необходимы для формирования высокообразованной, здоровой и, следовательно, производительной рабочей силы, которая, скорее всего, волеется в русло формальной занятости. Кроме того, опыт различных стран свидетельствует о том, что денежные выплаты беднейшим домашним хозяйствам могут стимулировать поиск работы и повышают уровень участия населения в составе рабочей силы.

163. Не связанные с уплатой взносов системы и программы денежных выплат, в основном финансируемые за счет налогов, предусматривают социальные пенсии по старости, выплачиваемые всему населению или с учетом критериев нуждаемости; денежные выплаты семьям с детьми, зависящие от выполнения условий в области образования или здравоохранения; пособия для конкретных групп, таких как лица с ограниченными возможностями и сироты, а также программы адресной социальной помощи. В последние годы такие системы и программы появились или были расширены более чем в 30 странах с низким и средним уровнем доходов. Например, программы обусловленных или безусловных денежных выплат малоимущим семьям с детьми действуют в Аргентине, Бразилии, Мексике и Южной Африке, где они играют важную роль в повышении стабильности доходов незащищенных семей и в расширении их доступа к услугам медицинского обслуживания и образования. Таким образом, они вносят весомый вклад в усилия, направленные на содействие формализации в краткосрочной и долгосрочной перспективе.

164. Во все большем числе развивающихся стран, включая Боливию, Кабо-Верде, Лесото, Намибию, Непал и Южную Африку, важную роль в обеспечении, по крайней мере, минимального уровня гарантированных доходов пожилых людей и членов их семей играют социальные пенсионные системы. Важная роль также принадлежит



программам гарантий занятости и другим государственным программам занятости, например, в Эфиопии, Индии и Южной Африке, которые гарантируют определенное количество дней работы в году неимущим домашним хозяйствам в сельских районах.

165. Расширение социальных систем охраны здоровья на работников неформальной экономики содействует улучшению состояния здоровья населения и его способности к получению доходов. Предоставляя финансовую защиту от обнищания по причине подрыва здоровья, они способствуют переходу к формальной трудовой деятельности и не допускают скатывания людей в состояние бедности в случае ухудшения состояния их здоровья. Нередки случаи сочетания разных механизмов финансирования, в том числе национальных систем здравоохранения, финансируемых за счет налогов, национальных систем социального и медицинского страхования, финансируемых за счет взносов и/или премий, общественных программ медицинского страхования и частных программ медицинского страхования. Действие социальных систем здравоохранения может распространяться на работников неформального сектора посредством различных механизмов финансирования, в том числе за счет налогов (система здравоохранения в Таиланде) или страховых взносов, дотируемых для неимущих слоев населения (национальные системы медицинского страхования в таких странах, как Колумбия, Гана, Филиппины и Руанда).<sup>30</sup>

166. Несмотря на то что в области охраны здоровья населения сосуществуют разные системы и механизмы финансирования, основными задачами являются расширение их охвата и обеспечение справедливого доступа к медицинскому обслуживанию в рамках тщательно регулируемых плюралистических систем здравоохранения. Так, в Руанде, где была принята политика обязательного медицинского страхования всего населения, резко увеличилось число пайщиков коллективных организаций здравоохранения – с 7% населения в 2003 году до 85% в 2008 году.<sup>31</sup> В частности, расширение доступа женщин к медицинской помощи во время беременности, родов и в послеродовой период и снижение экономических рисков, связанных с материнством, отвечают интересам не только самих женщин и их семей, но и общества и национальной экономики в целом. Помимо медицинского обслуживания, в том числе связанного с охраной материнства, денежные пособия по беременности и родам играют важную роль в обеспечении гарантированного дохода во время декретного отпуска и в снятии с отдельных работодателей затрат, связанных с беременностью и родами; тем самым, устраняются препятствия на пути трудоустройства молодых женщин.<sup>32</sup>

167. Существует множество свидетельств того, что страны, находящиеся на разных уровнях развития, в том числе страны с низким уровнем доходов, могут позволить себе расширить сферу охвата системы социального обеспечения на неформальную экономику. Даже там, где не представляется возможным одновременно осуществить все, что составляет национальный минимальный уровень социальной защиты, поэтапный подход может сразу начать приносить результаты с точки зрения сокращения масштабов бедности и перехода в формальную экономику. В этой связи МКТ подчеркнула, что стратегии расширения сферы охвата социального обеспечения должны согласовываться с налогово-бюджетной, экономической и трудовой политикой, чтобы содействовать переходу в формальную экономику. В этой связи особое внимание

<sup>30</sup> См. ПРООН: Специальное подразделение по сотрудничеству Юг-Юг и МБТ, 2011 г.: *Sharing Innovative Experiences: Successful Social Protection Floor Experienced* (Нью-Йорк и Женева, ПРООН, Специальное подразделение по сотрудничеству Юг-Юг и МОТ), <http://www.socialsecurity.org/gimi/gess/ResFileDownload.do?resourceId=20840>; Brief 8.1, «Extending social security coverage to the informal economy», в МБТ: *The Informal Economy and Decent Work: A Policy Recourse Guide supporting transitions to formality* (Женева, 2013 г.).

<sup>31</sup> МБТ (2009 г.), *op. cit.*

<sup>32</sup> МБТ (2013 г.), *op. cit.*; Brief 8.3.

следует уделять «формированию экономической и социальной основы, ведущей к созданию жизнеспособных предприятий и росту достойной и продуктивной занятости».<sup>33</sup> Важно комплексно подходить и к решению вопросов профилактики и защиты, в том числе профилактики профессиональных рисков, улучшения условий труда, повышения стабильности доходов и доступности медицинского обслуживания. Эти подходы должны быть нацелены на согласование и сочетание мер в области социального обеспечения с созданием рабочих мест и организаций работников и работодателей, а также с содействием реализации прав в сфере труда.

---

<sup>33</sup> МБТ: *Заключения о периодически обсуждаемых проблемах социальной защиты (социального обеспечения)*, *op. cit.*, п. 13.



## Заключение

---

### На пути к комплексному подходу

168. Данный обзор свидетельствует, что после принятия заключений на сессии Конференции 2002 года и проведения трехстороннего симпозиума 2007 года новаторские системы были внедрены в целом ряде стран во всех регионах в целях постепенной формализации ситуации «массы работников и предприятий, которые зачастую лишены признания и защиты в рамках нормативного правового регулирования и которые характеризуются высокой степенью уязвимости и нищеты, чтобы восполнить этот дефицит достойного труда».<sup>1</sup> Имеющиеся данные позволяют предположить, что тщательно продуманная политика может стимулировать процесс перехода от неформальной к формальной экономике и эффективно содействовать производительной занятости в формальной экономике таким образом, чтобы создавались новые возможности для всех работников и экономических единиц, в том числе возможности перехода к формальной экономике.

169. Тем не менее, лишь немногие из этих схем были сформулированы как часть согласованных, широких и комплексных политических основ. Как вновь было указано в заключениях 2002 года, «содействие достойному труду всех работников, как женщин, так мужчин, независимо от места их работы, требует принятия широкой стратегии: реализация основополагающих принципов и прав в сфере труда; создание более широких и лучших возможностей для занятости и получение доходов; расширение сферы действия социальной защиты; укрепление социального диалога. Эти аспекты достойного труда подкрепляют друг друга и составляют комплексную стратегию снижения уровня бедности».<sup>2</sup>

170. В совокупности учитывая основные уроки, извлеченные из накопленного опыта, можно сформулировать важные рекомендации по широкому спектру политических мер, которые могут быть эффективными в содействии переходу к формальным отношениям в таких областях, как стратегии инклюзивного роста с высоким потенциалом создания рабочих мест, создающие возможности производительной занятости в формальной экономике, основополагающие принципы и права в сфере труда, социальное обеспечение, условия труда, безопасность и гигиена труда, возможность получения доходов, образования и развития профессиональных квалификаций и навыков, доступ к финансовым ресурсам и рынкам, обеспечение соблюдения законности, промышленная политика, инфраструктура, регистрация предприятий, содействие кооперативам и другим предприятиям социальной экономики, регулирование вопросов труда и инспекция труда, прозрачное и демократическое управление и социальный диалог.

171. Дополнительным преимуществом предлагаемой Рекомендации было бы предоставление рекомендательных указаний трехсторонним участникам МОТ относительно формирования всеобъемлющей национальной политики, которая бы носила простой,

---

<sup>1</sup> Заключение 2002 года, п. 1.

<sup>2</sup> *ibid.*, п. 2.

благоприятный и глубоко продуманный характер и была нацелена на содействие процессу перехода экономических единиц и работников в формальную экономику. Такие направления политики должны учитывать разнообразие национальных условий и категорий работников и предприятий, как правило, действующих в неформальной экономике, и при этом гарантировать, чтобы не подрывались ни уровни жизни, ни предпринимательство, поскольку неформальная экономика поглощает работников и экономические единицы, которые иначе остались бы без работы или доходов, особенно в развивающихся странах. Новый акт способствовал бы совершенствованию согласованности и последовательности на национальном уровне политических мер в рамках четырех стратегических задач занятости, социальной защиты и социального диалога и основополагающих принципов и прав в сфере труда со сквозным вопросом обеспечения гендерного равенства. Он также содействовал бы тому, чтобы учитывался широкий спектр неформальных рабочих механизмов и их гендерных и отраслевых характеристик и стимулировался процесс перенесения внимания политических структур в глобальных масштабах к качеству рабочих мест как движителей экономического развития. Переход к формальным отношениям способствует экономической эффективности и благополучию, тем самым содействуя производительности, устойчивому росту и развитию.

172. Можно надеяться, что своими ответами на предлагаемый вопросник трехсторонние участники МОТ, в соответствии со статьей 39 Регламента Конференции, представят рекомендации МБТ для подготовки следующего доклада с учетом полученных ответов, а также для составления проекта заключений в целях обсуждения, которое должно состояться на 103-й сессии Конференции в июне 2014 года.

173. И наконец, следует напомнить, что Административный совет на своей 317-й сессии (март 2013 г.) утвердил программу сокращенных сроков подготовки МБТ настоящего доклада о законодательстве и практике, а также в отношении ответов от трехсторонних участников на прилагаемый вопросник. Административный совет также решил созвать Трехстороннее совещание экспертов о содействии переходу от неформальной к формальной экономике, которое состоится в Женеве с 16 по 20 сентября 2013 года. Это совещание экспертов внесет свой вклад в подготовительную работу к обсуждению этого пункта нормотворческого характера и поможет разъяснить вопросы, которые должны быть рассмотрены в предлагаемом акте, а также основную его направленность. На основе итогов этого совещания экспертов будет собрана информация о новаторских решениях и накопленном опыте (правового, политического и институционального характера, а также в области управления и других практических действий), которые оказались успешными в содействии переходу работников и предприятий неформального сектора в формальную экономику, в предотвращении того, чтобы другие работники и предприятия оказывались в состоянии неформальности, а также в расширении их прав и возможностей. Предстоит также осуществить масштабный процесс консультаций с трехсторонними участниками, в том числе с организациями, представляющими лиц, занятых в неформальной экономике.

## Вопросник

---

### Вопросник, касающийся постепенного перехода от неформальной к формальной экономике

Административный совет на своей 317-й сессии (март 2013 г.) постановил включить вопрос о содействии переходу от неформальной к формальной экономике в повестку дня 103-й сессии Международной конференции труда в качестве вопроса о разработке нормы (двукратное обсуждение) в целях принятия рекомендации. Вопросы, представленные ниже, таким образом, сформулированы с учетом этого решения.

Цель вопросника заключается в том, чтобы запросить мнения государств-членов относительно сферы применения и содержания предлагаемого акта после проведения консультаций с наиболее представительными организациями работодателей и работников.

#### Предлагаемые вопросы

1. *Просьба указать любые законодательные акты, меры или практику, включая прецедентное право, вашей страны, которые имеют отношение к переходу от неформальной к формальной экономике.*

*Комментарии:*

---

---

---

2. *Просьба указать программы или направления политики вашей страны, которые имеют отношение к вопросу содействия переходу от неформальной к формальной экономике.*

*Комментарии:*

---

---

---

## Преамбула

3. *Следует ли в Преамбуле предлагаемого акта напомнить о международных трудовых нормах и актах Организации Объединенных Наций, которые имеют отношение к неформальной экономике?*

Да                       Нет

*Комментарии:*

---

---

---

4. *Следует ли в Преамбуле предлагаемого акта напомнить, что:*

a) *большинство людей втягиваются в неформальную экономику не по своему выбору, а в результате отсутствия возможностей в формальной экономике и иных средств к существованию?*

Да                       Нет

*Комментарии:*

---

---

---

b) *работники и экономические единицы в неформальной экономике могут обладать обширным предпринимательским потенциалом, и их творческие способности, динамизм, профессиональные квалификации и навыки и новаторство могут расцвести, если устранить препятствия на пути перехода к формальной экономике?*

Да                       Нет

*Комментарии:*

---

---

---

c) *дефициты достойного труда наиболее остро проявляются в неформальной экономике?*

Да                       Нет

*Комментарии:*

---

---

---

d) *неформальность, главным образом, является вопросом управления?*

Да                       Нет

*Комментарии:*

---



---



---

5. *Следует ли в Преамбуле предлагаемого акта признать широкие масштабы неформальности и безотлагательность мер по осуществлению постепенного перехода работников и экономических единиц из неформальной в формальную экономику?*

Да                       Нет

*Комментарии:*

---



---



---

6. *Следует ли в Преамбуле предлагаемого акта констатировать распространенность неформальной занятости на предприятиях и в хозяйственных единицах формальной экономики и признать необходимость решать эту проблему?*

Да                       Нет

*Комментарии:*

---



---



---

## Сфера применения

7. *Следует ли в предлагаемом акте рассматривать неформальную экономику в разрезе заключений о достойном труде и неформальной экономики, принятых 90-й сессией Международной конференции труда в 2002 году, в которых указывается, что:*

*Термин «неформальная экономика» относится ко всей экономической деятельности работников и экономических объектов, которые на основании законодательства или существующей практики вовсе не охватываются или не в полной мере охватываются официальными правовыми положениями. На их деятельность не распространяется законодательство, что означает, что они находятся за пределами сферы действия официального законодательства; либо они не охватываются существующей практикой, когда не применяется и не обеспечивается выполнение положений официального законодательства, в рамках которого они действуют; либо действующее законодательство не способствует*



*его применению, поскольку это нецелесообразно, связано с большими административными трудностями или чрезмерными затратами.<sup>1</sup>*

Да  Нет

*Комментарии:*

---

---

---

## Цели и принципы

8. *Следует ли в предлагаемом акте предусмотреть, что государства-члены должны содействовать созданию достойных рабочих мест в формальной экономике и усиливать согласованность и последовательность макроэкономической политики, политики в сфере занятости, социальной защиты и другой социальной политики?*

Да  Нет

*Комментарии:*

---

---

---

9. *Следует ли в предлагаемом акте предусмотреть, что необходимо содействовать переходу работников и экономических единиц из неформальной в формальную экономику, гарантируя при этом, чтобы не были подорваны возможности получения средств к существованию и предпринимательские навыки?*

Да  Нет

*Комментарии:*

---

---

---

10. *Следует ли в предлагаемом акте предусмотреть, что в ходе практических действий, направленных на содействие переходу от неформальной к формальной экономике, следует учитывать многообразие обстоятельств работников и экономических единиц, действующих в неформальной экономике, а также необходимость рассмотрения такого многообразия, применяя специально рассчитанные для этого принципы?*

Да  Нет

---

<sup>1</sup> МБТ: *Заключения о достойном труде и неформальной экономике*, Международная конференция труда, 90-я сессия, Женева, 2002 г., п. 3.

*Комментарии:*

---



---



---

11. *Следует ли в предлагаемом акте предусмотреть, что существует множество путей перехода от неформальной к формальной экономике в зависимости от конкретной обстановки в стране и национальных предпочтений?*

Да                       Нет

*Комментарии:*

---



---



---

## Правовые и политические основы

### Законодательные основы

12. *Следует ли в предлагаемом акте предусмотреть, что национальные законодательные и нормативные правовые акты и другие меры обеспечивают должный охват всех категорий работников и экономических единиц?*

Да                       Нет

*Комментарии:*

---



---



---

*В случае утвердительного ответа просьба указать, какие формы эти законоположения или другие меры должны принять.*

*Комментарии:*

---



---



---

*В случае отрицательного ответа, каким образом осуществляется охват таких работников и экономических единиц?*

*Комментарии:*

---



---



---

### Политические основы

13. *Следует ли в предлагаемом акте предусмотреть, что национальные стратегии развития включают, где это применимо, комплексные политические основы в целях формализации неформальной экономики?*

Да                       Нет

*Комментарии:*

---

---

---

14. *Следует ли в предлагаемом акте предусмотреть рекомендательные руководства относительно формирования и практического применения комплексных политических основ посредством национальных трехсторонних действий в целях:*

a) *сокращения издержек, связанных с процессом перехода к формальным отношениям, включая издержки, сопряженные с регистрацией, налогообложением, соблюдением законов и нормативными правовыми актами?*

Да                       Нет

*Комментарии:*

---

---

---

b) *повышения выгод, получаемых от процесса перехода к формальной экономике, в том числе с точки зрения доступа к деловым услугам, финансам, инфраструктуре, рынкам, технологиям, программам повышения профессиональных квалификаций и навыков и имущественным правам?*

Да                       Нет

*Комментарии:*

---

---

---

c) *решения проблем неформальной занятости на предприятиях/учреждениях формальной экономики?*

Да                       Нет

*Комментарии:*

---



---



---

## Права в сфере труда

15. *Следует ли в предлагаемом акте предусмотреть, что государства-члены должны:*

a) *распространить на всех работников неформальной экономики преимущества, связанные с основополагающими принципами и правами в сфере труда, а именно со свободой объединения и действенным признанием права на ведение коллективных переговоров, упразднением всех форм принудительного или обязательного труда, действенным искоренением детского труда и устранением дискриминации в отношении труда и занятий?*

Да                       Нет

*Комментарии:*

---



---



---

b) *постепенно распространять на всех работников неформальной экономики нормы социального обеспечения, безопасность и гигиену труда, достойную продолжительность рабочего времени и минимальную заработную плату, в случае существования таких видов защиты?*

Да                       Нет

*Комментарии:*

---



---



---

c) *уделять особое внимание женщинам и уязвимым категориям работников, включая детей, молодежь, трудовых мигрантов и пожилых работников?*

Да                       Нет

*Комментарии:*

---



---



---

## Занятость

16. Следует ли в предлагаемом акте напомнить о том, что в Конвенции 1964 года о политике в области занятости (122) и Рекомендации 1984 года о политике в области занятости (дополнительные положения) (169) содержатся положения, касающиеся формирования и проведения в жизнь национальной политики в сфере занятости, с тем чтобы стимулировать процесс расширения производительной занятости в формальной экономике посредством макроэкономической и отраслевой политики, ориентированной на создание рабочих мест, развития жизнеспособных предприятий и кооперативов, повышения возможностей в сфере трудоустройства и в области развития профессиональных навыков как в сельских, так и в городских районах?

Да                       Нет

Комментарии:

---

---

---

## Условия труда и социальная защита

17. Следует ли в предлагаемом акте признать необходимость постепенной адаптации превентивных мер, чтобы решить проблемы небезопасных и нездоровых условий труда, которые часто характеризуют условия труда в неформальной экономике?

Да                       Нет

Комментарии:

---

---

---

18. Следует ли в предлагаемом акте признать, что обеспечение ухода за детьми и предоставление других доступных по средствам качественных услуг по уходу является настоящей потребностью для расширения возможностей женщин в области трудоустройства и облегчения их перехода от неформального к формальному труду?

Да                       Нет

Комментарии:

---

---

---

19. Следует ли в предлагаемом акте предусмотреть, что в процессе установления и поддержания своих минимальных уровней социальной защиты в рамках системы социального обеспечения государства-члены должны уделять самое пристальное внимание потребностям и положению работников неформальной экономики и их семей, для того чтобы гарантировать адекватный охват социальным обеспечением и содействовать переходу к формальной экономике?

Да  Нет

Комментарии:

---



---



---

20. Следует ли в предлагаемом акте предусмотреть, что государства-члены должны постепенно расширять охват систем социального страхования, распространяя его на дополнительные категории работников (такие как лица, занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью, домашние работники, работники сельских районов и работники малых и микропредприятий) и, в случае необходимости, адаптировать административные процедуры и диапазон пособий и льгот и взносов, учитывая их потенциальные возможности по выплате взносов?

Да  Нет

Комментарии:

---



---



---

21. Должен ли предлагаемый акт поощрять государств-членов к регулярному критическому анализу своих систем социального обеспечения в целях обеспечения того, чтобы они функционировали эффективно и результативно, принимая во внимание важность содействия формализации неформальной экономики?

Да  Нет

Комментарии:

---



---



---

## Соблюдение и обеспечение соблюдения норм

22. Следует ли в предлагаемом акте предусмотреть, что:

- a) *каждое государство-член должно устанавливать и совершенствовать соответствующие механизмы, обеспечивающие соблюдение законов и нормативных правовых актов, затрагивающих интересы работников и экономических единиц формальной экономики, в целях обеспечения перехода к формальным отношениям?*

Да                       Нет

*Комментарии:*

---

---

---

- b) *эти механизмы должны предусматривать наличие адекватной и тщательно продуманной системы инспекции?*

Да                       Нет

*Комментарии:*

---

---

---

- c) *эти механизмы должны предусматривать предоставление информации, руководящих принципов и укрепление потенциальных возможностей заинтересованных сторон, а также содействие по обеспечению соблюдения норм?*

Да                       Нет

*Комментарии:*

---

---

---

23. *Следует ли в предлагаемом акте предусмотреть, что каждое государство-член должно гарантировать, чтобы санкции (административные, гражданские или уголовные), налагаемые законом, носили отвечающий требованиям характер и неукоснительно соблюдались?*

Да                       Нет

*Комментарии:*

---



---



---

## Роль организаций работодателей и работников

24. *Следует ли в предлагаемом акте предусмотреть, что работники и предприниматели неформальной экономики должны иметь право вступать в члены существующих организаций работников и работодателей или создавать свои собственные организации?*

Да                       Нет

*Комментарии:*

---



---



---

25. *Следует ли в предлагаемом акте предусмотреть, что с организациями работодателей и работников, включая организации работников и предпринимателей неформальной экономики, должны проводиться консультации в процессе разработки, реализации и оценки политики и программ, имеющих отношение к неформальной экономике, включая ее формализацию?*

Да                       Нет

*Комментарии:*

---



---



---

26. *Следует ли в предлагаемом акте предусмотреть, что организации работодателей и работников должны играть ключевую роль в содействии переходу от неформальной к формальной экономике за счет расширения своего членства и своих услуг, оказываемых экономическим единицам и работникам неформальной экономики, а также посредством стимулирования процесса формирования и развития представительных организаций и оказания им поддержки?*

Да                       Нет

*Комментарии:*

---



---



---



27. Следует ли в предлагаемом акте предусмотреть необходимость укрепления потенциальных возможностей организаций работодателей и работников и представительных организаций неформальной экономики по объединению в организации работников, а также важность оказания содействия работникам и экономическим единицам неформальной экономики по упрощению их перехода к формальным отношениям?

Да                       Нет

Комментарии:

---

---

---

### Сбор данных и мониторинг

28. Следует ли в предлагаемом акте предусмотреть, что государства-члены должны:

a) осуществлять сбор, анализ и распространение единообразных статистических данных в разбивке по признаку пола по масштабам и составу неформальной экономики и измерять вклад последней в развитие национальной экономики?

Да                       Нет

Комментарии:

---

---

---

b) осуществлять регулярный мониторинг прогресса, достигнутого по переходу к формальным отношениям?

Да                       Нет

Комментарии:

---

---

---

## Осуществление и дальнейшие меры

29. Следует ли в предлагаемом акте предусмотреть, что каждое государство-член должно проводить в жизнь положения настоящего акта в процессе консультаций с наиболее представительными организациями работодателей и работников, посредством законодательных и нормативных правовых актов, коллективных договоров/соглашений или иных мер, соответствующих национальной практике?

Да  Нет

Комментарии:

---



---



---

30. Следует ли в предлагаемом акте предусмотреть проведение регулярных последующих мер реализации и критического анализа, на национальном уровне, политики, ориентированной на постепенный переход к формальной экономике?

Да  Нет

Комментарии:

---



---



---

## Другие вопросы

31. Должен ли предлагаемый акт в приложении содержать перечень имеющих отношение к неформальной экономике международных трудовых норм?

Да  Нет

Комментарии:

---



---



---



## Приложение I

---

### Резолюция о достойном труде и неформальной экономике

Генеральная конференция Международной организации труда, собравшаяся на свою 90-ю сессию 2002 года,

проведя общее обсуждение на основе Доклада VI *Достойный труд и неформальная экономика*;

1. Принимает следующие заключения;

2. Предлагает Административному совету принимать их должным образом во внимание при планировании будущей деятельности, направленной на сокращение дефицита достойного труда в неформальной экономике и просить Генерального директора учитывать их как при подготовке Программы и бюджета на двухлетие 2004-05 годов, так и при выделении ресурсов, которые могут иметься в наличии в течение двухлетия 2002-03 годов.

## Заключения о достойном труде и неформальной экономике

1. Признавая обязательство МОТ и ее трехсторонних участников, связанное с обеспечением достойного труда в реальной действительности для всех трудящихся и работодателей, Административный совет Международного бюро труда предложил Международной конференции труда рассмотреть вопрос о неформальной экономике. Обязательство, касающееся достойного труда, опирается на содержащееся в Филадельфийской декларации утверждение о праве каждого на «условия свободы и достоинства, экономической устойчивости и равных возможностей». В настоящее время, чтобы восполнить этот дефицит достойного труда, мы пытаемся обратиться к проблеме массы работников и предприятий, которые зачастую лишены признания и защиты в рамках правового регулирования и которые характеризуются высокой степенью уязвимости и нищеты.
2. Содействие достойному труду всех работников, как женщин, так и мужчин независимо от места их работы, требует принятия широкой стратегии: реализации основополагающих принципов и прав в сфере труда; создания более широких и лучших возможностей для занятости и получения доходов; расширения сферы действия социальной защиты; и укрепления социального диалога. Эти аспекты достойного труда подкрепляют друг друга и составляют комплексную стратегию снижения уровня бедности. Вызов, связанный с сокращением дефицита достойного труда, приобретает самые широкие масштабы именно там, где работа выполняется вне сферы применения правовых и институциональных рамок. В современном мире большинство людей трудятся в неформальной экономике, так как многие из них не могут найти другую работу или открыть свой бизнес в реальном секторе экономики.
3. Несмотря на отсутствие универсального точного или принятого описания или определения термина «неформальная экономика», существует общее понимание относительно того, что речь идет о большом разнообразии условий, в которых действуют трудящиеся, предприятия и предприниматели, но которые характеризуются определенными особенностями. Они сталкиваются с особыми трудностями и проблемами, интенсивность которых может меняться в зависимости от условий, действующих на уровне страны, в сельских районах или в городах. Термин «неформальная экономика» предпочтительнее термина «неформальный сектор», так как действующие в этой сфере работники и предприятия не входят в какой-то один сектор экономической деятельности, но охватывают множество секторов. Однако термин «неформальная экономика» не в полной мере раскрывает связи, «серые» зоны и взаимозависимость, которые существуют между деятельностью в реальном секторе и в неформальной экономике. Термин «неформальная экономика» относится ко всей экономической деятельности работников и экономических объектов, которые на основании законодательства или существующей практики вовсе не охватываются или не в полной мере охватываются официальными правовыми положениями. На их деятельность не распространяется законодательство, что означает, что они находятся за пределами сферы действия официального законодательства; либо они не охватываются существующей практикой, когда не применяется и не обеспечивается выполнение положений официального законодательства, в рамках которого они действуют; либо действующее законодательство не способствует его применению, поскольку это нецелесообразно, связано с большими административными трудностями или чрезмерными затратами. В деятельности МОТ необходимо учитывать концептуальные трудности, возникающие в связи с этим большим разнообразием.
4. В неформальной экономике заняты как наемные работники, так и работники, действующие на свой страх и риск. В большинстве случаев последние находятся в таком же нестабильном и уязвимом положении, как и наемные работники, причем часто они могут меняться местами. В связи с отсутствием защиты, прав и представительства эти работники часто остаются в тисках бедности.

5. В некоторых странах термин «неформальная экономика» подразумевает частный сектор. В ряде других стран это считается синонимом «подпольной», «теневой» или «серой» экономики. Однако большинство работников и предприятий, действующих в неформальной экономике, производят легальные товары и услуги, хотя иногда и с нарушением правовых процедурных требований, например связанных с условиями регистрации или соблюдения иммиграционных формальностей. Эту деятельность следует отличать от преступной и нелегальной деятельности, такой как производство и оборот наркотиков, так как это является предметом уголовного права и не относится к сфере регулирования или защиты трудового или коммерческого права. Могут также существовать «серые» зоны, когда экономическая деятельность имеет особенности, присущие как реальной, так и неформальной экономике, например, когда работники реального сектора получают недекларируемое вознаграждение, или когда заработная плата и условия труда работников, занятых на предприятии реального сектора, схожи с положением, которое отмечается в неформальной экономике.
6. Неформальная экономика поглощает работников, которые в ином случае остались бы без работы или доходов, особенно в развивающихся странах, в которых отмечается высокий и постоянно растущий уровень рабочей силы, например в странах, где в результате программ структурной перестройки осуществляются увольнения работников. Большинство людей идут в неформальную экономику не по своему выбору, а из необходимости выжить. Именно в условиях высокой безработицы, неполной занятости и нищеты неформальная экономика обеспечивает существенный потенциал формирования рабочих мест и доходов из-за относительно легкого доступа и низкого уровня требований, предъявляемых к образованию, квалификации, технологии и капиталам, но создаваемые таким образом рабочие места часто не удовлетворяют критериям достойного труда. Неформальная экономика помогает также удовлетворять потребности бедных потребителей, обеспечивая им доступные товары и услуги по низким ценам.
7. Трудящиеся и экономические объекты в рамках неформальной экономики могут также обладать большим предпринимательским потенциалом. Работники в неформальной экономике обладают также широким набором квалификаций. Многие лица, занятые в неформальной экономике, обладают реальными способностями к ведению бизнеса, проявляют творческий подход, динамизм и стремление к новаторству и такой потенциал мог бы процветать в случае устранения некоторых препятствий. Неформальная экономика могла бы также служить в качестве инкубатора для развития делового потенциала и создания возможностей для приобретения квалификации на рабочем месте. При наличии эффективных стратегий она может служить переходной базой для получения доступа и выхода в реальную экономику.
8. Во многих, как промышленно развитых, так и развивающихся странах существуют связи между изменениями в организации труда и ростом неформальной экономики. Работники и экономические объекты все чаще применяют гибкие методы организации труда, в том числе используя внештатных работников и субподряд; некоторых из них можно обнаружить на периферии ключевого предприятия или на самом начальном этапе производственной цепи, где отмечается дефицит достойного труда.
9. Дефицит достойного труда больше всего проявляется в неформальной экономике. С точки зрения незащищенных работников негативные аспекты труда в неформальной экономике намного перевешивают ее позитивные элементы. Работники неформальной экономики не получают признания, нигде не зарегистрированы, их деятельность никем не регулируется и они не имеют защиты в соответствии с законодательством ни в трудовой, ни в социальной сфере, например, когда их статус занятости четко не определен и они не могут в полной мере пользоваться своими основными правами и защищать их. Поскольку они, как правило, не являются членами каких-либо организаций, то их практически никто не представляет на коллективных переговорах с работодателями или государственными властями. Работа в неформальной экономике часто осуществляется на мелких предприятиях или на неопределенных рабочих

местах, условия труда на которых характеризуются отсутствием охраны и гигиены труда, низким уровнем квалификации и производительности труда, низкими или нерегулярными доходами, продолжительным рабочим временем и отсутствием доступа к информации, рынкам, финансам, профессиональной подготовке и технологии. Особенностью работников неформального сектора может быть их различная степень зависимости и уязвимости.

10. Несмотря на то что большинство работников неформальной экономики подвергаются самым большим рискам и поэтому больше всего нуждаются в социальной защите, они, как правило, лишены ее и не имеют никакого социального обеспечения ни со стороны своего работодателя, ни со стороны правительства. Вне рамок традиционного охвата социальным обеспечением работники неформальной экономики не имеют социальной защиты в таких областях, как образование, повышение квалификации, профессиональная подготовка, медицинское обслуживание и уход за детьми, которые имеют особое значение для работающих женщин. Отсутствие социальной защиты является важным аспектом социальной изоляции работников неформальной экономики.
11. Некоторые лица, занятые в неформальной экономике, получают более высокие доходы, чем работники реальной экономики, однако характерной особенностью работников и экономических объектов неформальной экономики в целом является бедность, ведущая к бессилию, социальной изоляции и уязвимости. Большинство работников и экономических объектов в неформальной экономике лишены имущественных прав, что мешает их доступу как к капиталам, так и к кредитам. Они сталкиваются с трудностями при доступе к правовым и судебным системам для обеспечения соблюдения контрактов и практически не имеют доступа к государственной инфраструктуре и пособиям. Они уязвимы перед преследованиями, включая сексуальные домогательства, и перед другими формами эксплуатации и злоупотреблений, включая коррупцию и взяточничество. Женщины, молодежь, мигранты и пожилые работники особенно уязвимы перед лицом самого серьезного дефицита достойного труда в неформальной экономике. Характерно то, что детский труд и долговая кабала отмечаются именно в неформальной экономике.
12. Незарегистрированные предприятия, деятельность которых не регулируется, часто не платят налогов, а также не выплачивают всех положенных пособий работникам, что ставит таким образом другие предприятия в условия недобросовестной конкуренции. Кроме того, работники и экономические объекты неформальной экономики не всегда вносят вклад в систему налогообложения, хотя часто это объясняется их бедностью. Такое положение может лишить правительство государственных доходов и ограничить тем самым его потенциал для расширения сферы охвата социального обеспечения.
13. В целях содействия достойному труду необходимо устранить негативные аспекты неформальной экономики, обеспечивая в то же время возможности для поддержания жизненного уровня и сохранения предпринимательского потенциала, а также содействуя защите работников и экономических объектов и их вовлечению в основное русло экономической деятельности. Обеспечению прогресса в области признания и защиты достойного труда может способствовать лишь выявление и устранение основных причин возникновения неформального характера деятельности и препятствий, мешающих направить ее в основное русло экономической и социальной сферы.
14. Неформальный характер деятельности связан прежде всего с вопросами управления. Рост неформальной экономики часто можно объяснить отсутствием надлежащей эффективной макроэкономической и социальной политики, неправильным направлением ее развития или плохой ее реализацией, а также зачастую ее разработкой без проведения трехсторонних консультаций; отсутствием стимулирующих правовых и организационных рамок; а также отсутствием надлежащих методов управления для обеспечения эффективного осуществления политики и законодательства. Если

макроэкономическая политика, в том числе политика структурной перестройки, экономической реструктуризации и приватизации, не в достаточной степени ориентированы на решение проблем занятости, то это приводит к сокращению рабочих мест в реальной экономике или к тому, что там не создается адекватное количество новых рабочих мест. Отсутствие высоких и устойчивых темпов экономического роста препятствует потенциалу правительств содействовать переходу из неформальной экономики в реальный сектор за счет создания большего количества рабочих мест в основном экономическом секторе. Многие страны не проводят четкую политику создания рабочих мест и развития бизнеса; они считают вопросы количества и качества рабочих мест второстепенными, а не факторами, определяющими экономическое развитие.

15. В надлежащих обстоятельствах торговля, инвестиции и технологии могут предложить развивающимся странам и странам с переходной экономикой возможности для сокращения пропасти, которая отделяет их от передовых промышленно развитых стран, и могут способствовать созданию качественных рабочих мест. Однако проблема заключается в том, что в настоящее время процесс глобализации не является в достаточной степени всеобъемлющим или справедливым; получаемые блага не доходят до достаточного количества людей, особенно до наиболее нуждающихся. Процесс глобализации обнажает плохие методы руководства. Торговля, не опирающаяся на экспортные субсидии, искажающие условия на рынке, на недобросовестную практику или принимаемые в одностороннем порядке меры, содействовала бы повышению уровня жизни и улучшению условий труда в развивающихся странах и способствовала бы сокращению дефицита достойного труда в неформальной экономике.
16. Поскольку отличительной особенностью работников и предприятий неформальной экономики служит то, что часто они не получают признания, их деятельность не регулируется и они не защищены законом, то ключевую роль играют правовые и институциональные рамки страны. Декларация МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда и ключевые трудовые нормы относятся как к неформальной, так и к реальной экономике. Однако некоторые работники оказываются в неформальной экономике, так как они не охватываются должным образом национальным трудовым законодательством или не обеспечивается его эффективное применение, частично из-за практических трудностей, с которыми сталкивается инспекция труда. В трудовом законодательстве часто не учитываются реалии современной организации труда. Нечеткие определения наемных работников и служащих могут иметь неблагоприятные последствия с точки зрения рассмотрения работника в качестве самозанятого работника, не подпадающего под сферу защиты трудового законодательства.
17. Отсутствие надлежащих правовых и административных рамок, которые не гарантируют и не защищают свободу объединения, затрудняет организацию работников и работодателей. Демократические независимые организации наемных работников, основанные на членском составе, а также организации трудящихся, работающих на свой собственный страх и риск, самозанятых лиц или работодателей в неформальной экономике, порой лишены возможности действовать в соответствии с местным или национальным законодательством и часто не получают признания и исключаются из институтов и процедур социального диалога, либо недопредставлены в них. Без соответствующей организации и представительства лица, занятые в неформальной экономике, как правило, не имеют доступа к широкому кругу других прав в сфере труда. Они не могут защищать свои интересы в сфере занятости за счет коллективных переговоров или лоббировать политиков по таким вопросам, как доступ к инфраструктуре, обеспечение имущественных прав, налогообложение и социальное обеспечение. Женщины и молодежь, которые составляют основную массу работников неформальной экономики, в большей степени лишены представительства и права голоса.



18. Экономические объекты действуют в неформальной экономике в основном только по той причине, что слабое и плохо приспособленное законодательство и чрезмерные налоги влекут за собой завышенные издержки, связанные с формализацией, а также из-за барьеров, мешающих выходу на рынок, и отсутствия доступа к информации, касающейся рынка, доступа к государственным службам, страховке, технологии, профессиональной подготовке, что лишает их возможности пользоваться преимуществами реальной экономики. Законодательство вынуждает экономические объекты нести высокие издержки в связи с заключением сделок и необходимостью соблюдать правовые акты, которые к тому же носят открыто ограничительный характер или заставляют иметь дело с коррумпированной или неэффективной бюрократией. Отсутствие надлежащей системы прав собственности и имущественных прав, приспособленных к ситуации, в которой находятся бедные слои населения, мешает созданию продуктивного капитала, необходимого для развития бизнеса.
19. Неформальный характер деятельности можно также объяснить рядом других социально-экономических факторов. Бедность ограничивает реальные возможности и исключает любой реальный выбор в пользу достойного и защищенного труда. Низкие и нерегулярные доходы, а зачастую и отсутствие государственной политики, не позволяют людям инвестировать в образование и повышение квалификации, что необходимо для расширения своих собственных возможностей в получении работы и повышении производительности своего труда, а также служат барьером для стабильной оплаты взносов в системы социального обеспечения. Отсутствие образования (начального и среднего), позволяющего эффективно трудиться в реальной экономике, и то, что профессиональная квалификация, приобретенная в неформальной экономике, не получает признания, служит еще одним барьером для вступления в реальную экономику. Отсутствие приносящей доход занятости в сельских районах заставляет мигрировать в неформальную экономику в городах или в других странах. Пандемия ВИЧ/СПИДа – будь то по причине заболевания, дискриминации или потери взрослого кормильца – подводит семьи и коммуны к черте нищеты и заставляет заниматься неформальной деятельностью только для того, чтобы выжить.
20. Расширение бедности за счет женщин и дискриминация по признаку пола, возраста, этнической принадлежности или инвалидности также служит объяснением тому, почему наиболее уязвимые и обездоленные категории населения обычно оказываются в неформальной экономике. В целом женщинам приходится мириться с тем, что на них возложена тройная ответственность кормильца семьи, выполнения работы по дому, а также ухода за престарелыми членами семьи и за детьми. Женщины становятся также жертвами дискриминации с точки зрения возможности получения образования и профессиональной подготовки, а также доступа к другим экономическим ресурсам. Поэтому женщины чаще, чем мужчины, оказываются в неформальной экономике.
21. Дефицит достойного труда часто появляется в связи с неэффективным управлением, а потому правительство обязано играть здесь основную роль. Большое значение имеют политическая воля и целеустремленность, а также структуры и механизмы, обеспечивающие правильное управление. Конкретные законы, политика и программы, направленные на исключение причин для неформальной экономики, на включение в сферу защиты всех трудящихся и на разрушение барьеров, препятствующих вхождению в реальную экономику, могут варьироваться в зависимости от страны и обстоятельств. Их формулирование и осуществление должно проводиться с участием социальных партнеров и тех групп в неформальной экономике, на которые они направлены. Эти меры не должны ограничивать возможности для тех, кто не имеет других средств к существованию, особенно в странах, ставших жертвами крайней бедности и имеющих большую и быстро растущую рабочую силу. Здесь, однако, речь не может идти о занятости любой ценой или при любых обстоятельствах.
22. Законодательство является важным инструментом для решения столь важного вопроса, как вопрос признания и защиты трудящихся и работодателей в неформальной

экономике. Все трудящиеся, независимо от статуса занятости и места работы, должны иметь возможность пользоваться своими правами и защищать их, что провозглашено в Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда и в основных трудовых нормах. Для того чтобы трудовое законодательство обеспечивало надлежащую защиту всем трудящимся, правительства должны иметь стимулы для анализа эволюции трудовых отношений, а также идентификации всех трудящихся и обеспечения им надлежащей защиты. Первейшей задачей здесь должно быть искоренение детского и кабального труда.

23. Неформальная экономика создает условия для использования детского труда. Детский труд является одним из ключевых факторов неформальной экономики. Он подрывает стратегии создания занятости и снижения уровня бедности, а также программы общего образования и профессиональной подготовки, наряду с перспективами развития стран. В промышленно развитых странах также существует практика детского труда. Для искоренения детского труда необходимо добиться снижения уровня бедности, обеспечения надлежащих методов руководства, эффективного применения законодательства, улучшения доступа к всеобщему образованию и социальной защите. Необходимо обеспечить приверженность социальных партнеров и сотрудничество между ними для содействия основополагающим правам и программе перевода рабочих мест из неформальной экономики в основное русло экономической жизни. Ключом к успешному упразднению детского труда служит создание большего количества качественных рабочих мест для взрослых.
24. Правительства несут ответственность за создание на национальном и местном уровнях условий, способствующих осуществлению прав в отношении представительства. Национальное законодательство должно гарантировать и защищать свободу всех трудящихся и работодателей, независимо от того, где и как они трудятся, на создание и вступление в организации по своему собственному выбору без опасения стать объектом репрессалий или запугивания. Следует исключить препятствия на пути к признанию законных, демократических, доступных, открытых и подотчетных организаций с участием трудящихся и работодателей в неформальной экономике, с тем чтобы они могли участвовать в структурах и процессах социального диалога. Государственные органы власти должны включить в повестку дня дебатов о государственной политике в этой области вопрос о таких организациях и предоставить им доступ к службам и инфраструктуре, без которых они не могут действовать эффективным и реальным образом, и защитить их от необоснованных или дискриминационных преследований.
25. Политика и программы должны иметь главной целью интеграцию обездоленных трудящихся и экономических объектов в реальную экономику и в общество, что снизит их уязвимость и уровень их социальной изоляции. Это означает, что программы, касающиеся неформальной экономики, в частности программы в области образования, профессиональной подготовки, микрофинансирования и т.д., должны составляться и осуществляться с одной главной целью, а именно с целью интеграции трудящихся или экономических объектов неформальной экономики в реальную экономику, с тем чтобы они вошли в правовые и институциональные рамки. Для того чтобы эти политика и программы имели под собой эффективную основу, следует правильно сфокусировать и надлежащим образом разработать цели для научно-исследовательской деятельности в области статистики и в других областях.
26. Правительства должны обеспечить такие макроэкономические, социальные, правовые и политические условия, которые способствуют созданию в широких масштабах достойных рабочих мест и условий для развития предприятий. Правительства должны практиковать динамичный подход к превращению достойной занятости в центральный вопрос политики социально-экономического развития, а также к созданию условий, стимулирующих нормальное функционирование рынков труда и его институтов, в том числе систем информации о рынках труда и кредитных учреждений. Для увеличения числа рабочих мест и повышения их качества особое внимание следует

обратить на инвестиции в человека, особенно в наименее защищенных людей – в их образование, обучение профессиональным навыкам, непрерывное обучение, охрану их здоровья и безопасности – и на стимулирование их предпринимательской деятельности. Стратегии снижения бедности, в частности документы по стратегии снижения бедности, следует конкретно направить на решение проблем, стоящих перед неформальной экономикой. Мерой успеха этих стратегий должно быть появление новых рабочих мест. Во многих развивающихся странах необходимо укреплять политику развития сельских районов и политику в области сельского хозяйства, в том числе содействовать созданию необходимых для развития кооперативов правовых основ. Следует особо учитывать то обстоятельство, что женщины, работающие в неформальной экономике, выполняют семейные обязанности, и облегчить им переход к занятости в реальной экономике.

27. Благоприятные политические и правовые условия ведут к снижению издержек по созданию и эксплуатации предприятий. В круг таких условий входят упрощенные процедуры регистрации и лицензирования, соответствующие нормативные акты, продуманное и справедливое налогообложение. Эти условия усиливают также преимущества, которые дает оформленная в полном соответствии с законодательством регистрация предприятия. В число таких преимуществ входят облегченный доступ к коммерческим клиентам, более благоприятные условия получения кредитов, правовая защита, обеспечение соблюдения условий контрактов, доступ к технологиям, субсидиям, иностранной валюте и на местные и международные рынки. Кроме того, такие условия не позволяют предприятиям реальной экономики сползать в неформальную экономику. Это облегчает деятельность только что созданных предприятий на начальном этапе и содействует переходу малых предприятий в реальную экономику и созданию ими новых рабочих мест, не снижая при этом норм в сфере труда. Это повышает также доходы государства.
28. Еще одним важным приоритетом является создание единых правовых, судебных и финансовых рамок, позволяющих превращать права на имущество в производительный капитал посредством его продажи, сдачи внаем или использования в качестве залога. При проведении реформы законодательства, касающегося прав собственности, особое внимание следует обратить на гендерное неравенство в правах, относящихся к владению собственностью и контролю над ней.
29. Принимая меры, направленные на удовлетворение нужд неимущих и незащищенных групп в неформальной экономике, следует опираться и проводить в жизнь заключения о социальном обеспечении, принятые на 89-й сессии Международной конференции труда в 2001 году. Именно правительства несут главную ответственность за расширение охвата социальным обеспечением, в частности за распространение его на те группы в неформальной экономике, которые в настоящее время исключены из него. Микрострахование и другие мероприятия на уровне общин важны, но их следует проводить таким образом, чтобы они не входили в противоречие с мерами по расширению сферы охвата национальных систем социального обеспечения. Политика и инициативы в вопросе расширения сферы охвата не должны выпадать из контекста комплексной национальной стратегии в области социального обеспечения.
30. Осуществление прав и мер защиты требует поддержки в виде совершенствования систем инспекции труда и обеспечения легкого и беспрепятственного доступа к юридической помощи и судебной системе. Необходимо предусмотреть также положения, касающиеся экономных с точки зрения затрат методов разрешения споров и обеспечения обязательного выполнения контрактов. Национальные правительства и местные органы власти должны повышать эффективность работы административных органов, искоренить коррупцию и притеснения, обеспечить гласное и последовательное применение законодательства, соблюдение обязательств по контрактам и уважение прав трудящихся и работодателей и их защиту.
31. Важной задачей организаций работодателей и трудящихся является усиление представительства во всей неформальной экономике. Трудящиеся и работодатели в

неформальной экономике могут вступать в существующие профсоюзы и организации работодателей или отдать предпочтение созданию своих собственных организаций. И в том, и в другом случае организации работодателей и трудящихся играют исключительно важную роль: они обеспечивают рост численности своего членского состава и расширяют услуги, оказываемые ими работодателям и трудящимся в неформальной экономике, а также стимулируют и поддерживают создание и развитие новых представительных организаций, основанных на принципах членства, доступности, открытости, подотчетности и демократического управления, в частности путем привлечения их к процессам социального диалога.

32. Организации как работодателей, так и трудящихся могут играть видную роль в привлечении внимания всех социальных партнеров к необходимости исключения главных причин, вызывающих к жизни явление неформальности, и преодоления препятствий, мешающих переходу к экономической и социальной деятельности в реальной экономике. Они могут также оказывать на государственные органы власти воздействие с целью создания действующих гласным образом учреждений и структур для оказания услуг неформальной экономике и налаживания связей с ней. Следует широко распространять и обмениваться опытом в проведении современных стратегий и эффективной практики, которые организации работодателей и профсоюзы во всем мире используют для налаживания связей с трудящимися и предприятиями в неформальной экономике, для поощрения их к вступлению в эти организации, для их организации и оказания им содействия.
33. Организации работодателей в сотрудничестве с другими соответствующими организациями или при их посредничестве могут оказывать работающим в неформальной экономике предпринимателям содействие, используя для этого разнообразные и эффективные средства, в частности путем предоставления им доступа к информации, которую им было бы трудно получить иными средствами, касающейся, например, нормативных актов, принятых правительством, или рыночных возможностей, а также путем предоставления доступа к финансовым средствам, страхованию, технологии и прочим ресурсам. Они могут оказывать поддержку и базовые услуги предприятиям в таких областях, как повышение их производительности, развитие предпринимательских навыков, управление кадрами, бухгалтерский учет и т.п. Они могут оказать помощь в планировании лоббистской деятельности, особенно в отношении удовлетворения нужд малых и микропредприятий. И что еще важнее, организации работодателей могут выступать в качестве посредника для установления контактов между предприятиями неформальной экономики и предприятиями реального сектора, так как в процессе глобализации расширяются возможности для установления таких контактов. Они могут также инициировать мероприятия, приспособленные к нуждам неформальной экономики, что может дать такие весомые результаты, как улучшение охраны и гигиены труда, налаживание сотрудничества между трудящимися и администрацией или повышение производительности.
34. Профсоюзы, прибегая к учебным и общедоступным программам, могут привлечь внимание трудящихся в неформальной экономике к важности коллективного представительства. Они могут также принять меры к тому, чтобы коллективные договоры распространялись на трудящихся неформальной экономики. Поскольку большинство в неформальной экономике составляют женщины, профсоюзы должны создать или приспособить внутренние структуры, способные поощрять участие и представительство женщин и учитывать их специфические нужды. Профсоюзы могут оказывать трудящимся в неформальной экономике специализированные услуги, включая предоставление информации об их правах в соответствии с законом, проведение проектов в области образования и просвещения, юридическую помощь, обеспечение медицинского страхования, кредитов и ссуд и создание кооперативов. Эти услуги не следует рассматривать, однако, как подмену коллективным переговорам или как средство, помогающее правительствам освободиться от своих обязательств. Требуется также разработать и активно проводить позитивные стратегии, направленные на

борьбу против дискриминации во всех ее проявлениях, так как трудящиеся в неформальной экономике особенно беззащитны перед ней.

35. На основе своего мандата, трехсторонней структуры и имеющегося опыта МОТ должна заняться проблемами, связанными с неформальной экономикой. Большими достоинствами обладает подход, основанный на концепции дефицита достойного труда, который необходимо использовать и впредь. Подход МОТ должен отражать разнообразие ситуаций и причин, лежащих в основе неформальной экономики. Этот подход должен иметь всеобъемлющий характер и включать вопросы содействия правам, достойной занятости, социальной защите и социальному диалогу. Он должен быть сосредоточен на оказании помощи государствам-членам в решении проблем управления, расширения занятости и снижения уровня бедности. МОТ должна учитывать концептуальные трудности, связанные с большим разнообразием условий в неформальной экономике.
36. Усилия МБТ должны быть направлены на:
  - a) обеспечение лучшего удовлетворения потребностей трудящихся и экономических объектов в неформальной экономике, причем это необходимо осуществлять в рамках всей Организации, включая уже проводимые политические мероприятия и программы;
  - b) укрепление своего трехстороннего подхода во всех мероприятиях в этой области, особенно для обеспечения тесных консультаций и активного привлечения Бюро по деятельности в интересах работодателей и трудящихся ко всем аспектам программы работы, в частности к ее разработке;
  - c) реализацию определенной и наглядной программы работы, подкрепленной необходимыми средствами, которая позволит приобрести соответствующий опыт, в том числе с помощью экспертов по вопросам деятельности трудящихся и работодателей;
  - d) обеспечение логической и комплексной связи с основными стратегическими задачами и программами ИнФокус МОТ, с Программой достойного труда, Декларацией об основополагающих принципах и правах в сфере труда и механизмом ее реализации, Всемирной программой занятости, а также на достижение общих целей гендерного равенства и снижения уровня бедности; на использование междисциплинарных подходов и опыта всех четырех технических секторов, обеспечивая эффективное взаимодействие между всеми секторами и полевыми структурами. Необходимо также установить связи с важными международными инициативами, такими как Цели развития тысячелетия и Программа занятости молодежи;
  - e) новаторскую и эффективную организацию работы, чтобы сосредоточить частный и/или общий характер знаний, которым располагают специалисты в области трудового права и в отношении ликвидации наихудших форм детского труда, равных возможностей, социальных аспектов глобализации, инспекции труда, социального диалога, социальной защиты, развития малых и микропредприятий, а также политики в области занятости, с опытом специалистов по вопросам деятельности трудящихся и работодателей в целях подготовки конкретных стратегий, направленных на решение выявленных причин и последствий дефицита достойного труда, что содействовало бы снижению уровня бедности;
  - f) обеспечение того, чтобы мероприятия в области технической помощи способствовали интеграции работников и экономических объектов неформальной экономики в основное русло экономики и чтобы эта помощь разрабатывалась с целью получения именно этого результата;
  - g) обеспечение отражения этих проблем в программе и бюджете, а также в приоритетных направлениях оказания технической помощи и подкрепление адекватными средствами из регулярного бюджета и внебюджетных источников.

37. Программа деятельности МОТ и ее техническая помощь должны включать следующие конкретные приоритетные области:
- a) оказание помощи государствам-членам в разработке и осуществлении, на основе консультаций с организациями работодателей и трудящихся, национальной политики, направленной на перевод работников и экономических объектов из неформальной экономики в реальную;
  - b) особый акцент на устранение препятствий, мешающих реализации всех основополагающих принципов и прав в сфере труда, включая препятствия, касающиеся правовых и институциональных основ;
  - c) выявление препятствий, мешающих применению трудовых норм, которые больше всего относятся к работникам неформальной экономики, и оказание помощи третьим сторонам в разработке законодательства, политики и формировании институтов, которые обеспечили бы применение этих норм;
  - d) выявление правовых и практических препятствий, мешающих формированию организаций трудящихся и работодателей в неформальной экономике и оказание им помощи в организации;
  - e) сбор и распространение примеров и моделей передовой практики, касающихся новаторских и эффективных стратегий, используемых организациями работодателей и профсоюзами для привлечения, набора и организации трудящихся и экономических объектов в неформальной экономике;
  - f) осуществление программ и политических мер, направленных на создание достойных рабочих мест и обеспечение возможностей для получения образования, повышения квалификации и профессиональной подготовки, чтобы помочь трудящимся и работодателям перейти в реальный сектор экономики;
  - g) использование целенаправленных действий в отношении тех областей неформальной экономики, где широко применяется детский труд, чтобы оказать содействие государствам-членам в разработке и реализации политики и программ упразднения детского труда;
  - h) применение политики и программ МОТ в целях повышения потенциала для трудоустройства, повышения квалификации и профессиональной подготовки, повышения производительности труда и развития предпринимательских навыков, чтобы помочь удовлетворить массовый спрос на рабочие места и повысить уровень жизни за счет методов, которые обеспечивают соблюдение трудовых норм и позволяют включиться в основное русло экономического и социального развития;
  - i) оказание помощи государствам-членам в разработке соответствующих правовых и регулирующих рамок, содействующих гарантии имущественных прав и прав на владение активами, а также поощрение и поддержка действий по созданию предприятий и обеспечению их устойчивого развития и перехода из неформальной экономики в реальную;
  - j) выдвижение на передний план проблем и решений, касающихся неформальной экономики, в области стратегии снижения бедности, в частности за счет стратегических документов по снижению бедности;
  - k) содействие обновлению кампании, согласованной на Международной конференции труда в 2001 году, с целью совершенствования и распространения сферы охвата систем социального обеспечения на все категории населения, нуждающиеся в социальной защите, особенно на лиц, занятых в неформальной экономике, в частности за счет развития и претворения в жизнь таких новаторских идей, как Глобальная социальная компания;
  - l) решение проблем дискриминации в неформальной экономике и обеспечение того, чтобы политика и программы были конкретно нацелены на наиболее уязвимые

категории населения, особенно на женщин, молодых работников, впервые ищущих рабочее место, пожилых уволенных трудящихся, мигрантов и лиц, пострадавших в результате ВИЧ/СПИДа;

- m) дальнейшее развитие понимания взаимосвязей между неформальной экономикой и феминизацией труда, а также выявление и осуществление стратегий для обеспечения того, чтобы у женщин были равные возможности для получения достойной работы и использования преимуществ, связанных с ней;
- n) оказание помощи государствам-членам в сборе, анализе и распространении сопоставимых и детализированных статистических данных относительно масштабов, структуры и вклада неформальной экономики, что помогло бы выявлять конкретные категории работников и экономические объекты, а также их проблемы в неформальной экономике и способствовало бы формулированию соответствующей политики и программ;
- o) расширение базы знаний по проблемам управления в неформальной экономике, по их решению и по передовой практике рассмотрения этих вопросов;
- p) сбор и распространение информации о переходе в реальную экономику, об условиях, содействующих такому переходу, и о ключевых факторах, обеспечивающих успех;
- q) занятие ведущего места в сотрудничестве с другими соответствующими институтами, опыт которых мог бы дополнять опыт МОТ в решении проблем неформальной экономики;
- г) сотрудничество с другими международными организациями, включая ООН и бреттонвудские институты, содействие диалогу во избежание дублирования, выявление опыта и обмен им, причем МОТ должна играть ведущую роль.

## Приложение II

---

### Выборка национальных законов и нормативных правовых актов, касающихся неформальной экономики<sup>1</sup>

#### Алжир

- Административный указ № 13-140 от 10 апреля 2013 года, определяющий условия осуществления деятельности мигрирующих торговцев.
- Президентский указ № 11-133 от 22 марта 2011 года о предоставлении микрокредитов.
- Административный указ № 10-101 от 29 марта 2010 года о создании, организации и функционировании Национальной комиссии по содействию занятости.
- Административный указ № 05-212 от 8 июня 2005 года о создании, составе и функционировании Национальной обсерватории по занятости и сокращению масштабов бедности.
- Административный указ № 97-474 от 8 декабря 1997 года, определяющий специальный режим трудовых отношений для домашних работников.

#### Аргентина

- Закон № 26844 от 13 марта 2013 года, устанавливающий специальный режим трудовых договоров для домашних работников.
- Указ № 1602/2009, устанавливающий всеобщую подсистему, не основанную на взносах, социальной защиты для детей.
- Закон № 26476 от 18 декабря 2008 года о налоговом-бюджетном регулировании, содействии и защите задекларированной занятости, в частности в МСМП, и репатриации капиталов.
- Закон № 26390 от 4 июня 2008 года, запрещающий детский труд и защищающий трудовую деятельность молодежи.

#### Австрия

- Федеральный закон о государственном страховании самозанятых специалистов (закон о социальном обеспечении самозанятых лиц – FSVG).
- Закон о социальном страховании фермеров (BSVG) (№ 559/1978).

---

<sup>1</sup> С полным текстом законодательных актов, перечисленных в настоящем Приложении, на языке оригинала можно ознакомиться в базе данных NATLEX на веб-сайте МОТ.



- Закон о социальном страховании (мелкосерийное производство) (GSVG) (№ 560/1978).

## Бахрейн

- Постановление Совета министров № 1 от 1995 года о распространении страхования на самозанятых работников и работодателей.

## Бельгия

- Закон от 23 марта 1994 года, принявший отдельные меры в отношении трудового законодательства в целях борьбы с незадекларированным трудом.

## Бенин

- Закон № 98-019 от 21 марта 2003 года, утвердивший Кодекс о социальном обеспечении.
- Подзаконные акты от 20 октября 2009 года Общества взаимопомощи в области социального обеспечения Бенина (MSSB).
- Внутренние распоряжения от 20 ноября 2009 года Общества взаимопомощи в области социального обеспечения Бенина.

## Многонациональное Государство Боливия

- Генеральный акт № 356 от 11 апреля 2013 года, касающийся кооперативов.
- Закон № 2450 от 3 апреля 2003 года, регулирующий домашний труд.

## Ботсвана

- Закон о пенсионных и страховых фондах (Cap. 27:03) (закон 18, 1987 г.).

## Бразилия

- Дополнительный закон № 123 от 14 декабря 2006 года, утвердивший национальный статус микро- и малых предприятий.
- Дополнительный закон № 128 от 19 декабря 2008 года с поправками к Дополнительному закону № 123 от 14 декабря 2006 года, утвердивший национальный статус микро- и малых предприятий.
- Конституционная поправка № 72 от 2 апреля 2013 года, установившая принцип равенства трудовых прав между домашними работниками и другими городскими и сельскими работниками.
- Закон № 10836 от 9 января 2004 года о формировании программы *Bolsa Familia* (Семейное пособие).
- Закон № 7492 от 2 июня 2011, утвердивший План «Безбедная Бразилия».

## Болгария

- Закон от 22 февраля 2012 года с поправками к Уголовному кодексу.

## Буркина-Фасо

- Указ № 2008-240/PRES/PM/MJE/MEF от 8 мая 2008 года, утвердивший конкретные уставы в отношении Вспомогательного фонда для неформального сектора (FASI).
- Закон № 2010-807/PRES/PM/MTSS от 31 декабря 2010 года, определивший условия труда домашних работников.

## Колумбия

- Закон № 1429 от 29 декабря 2010 года о регламентации и создании рабочих мест.
- Закон № 0933 от 9 мая 2013 года, утвердивший положения о формализации традиционных горных работ.
- Закон № 0604 от 2013 года, урегулировавший доступ к дополнительным социальным службам в целях получения периодических денежных пособий и функционирование этого механизма.
- Закон № 1610 от 2013 года, регулирующий отдельные аспекты инспекции труда и формализации трудовых договоров.

## Хорватия

- Закон от 15 марта 1996 года об отпуске по беременности, родам и рождению ребенка для самозанятых и безработных матерей (№ 429).

## Джибути

- Указ № 2012-219/PR/SESN от 3 октября 2012 года о создании, организации и функционировании Национальной комиссии по микрофинансированию (CNMF).
- Закон № 203/AN/07/5th L от 22 декабря 2007 года о создании Национального агентства по занятости, профессионально-технической подготовке и интеграции.

## Доминиканская Республика

- Закон № 488-08, устанавливающий нормативную базу для развития и поддержания конкурентоспособности микро-, малых и средних предприятий.

## Египет

- Указ № 213 от 2003 года, определивший нормативно-правовые основы по занятости в неформальном секторе.

## Франция

- Указ № 2011-1693 от 30 ноября 2011 года о защите социальных и финансовых прав нелегальных мигрантов и о пресечении нелегальной работы.
- Постановление от 30 ноября 2011 года во исполнение указа № 2011-1693 от 30 ноября 2011 года о защите социальных и финансовых прав нелегальных мигрантов и о пресечении нелегальной работы.

- Указ № 2005-455 от 12 мая 2005 года о создании Центрального бюро по борьбе с нелегальными видами работ.
- Закон № 97-210 от 11 марта 1997 года об укреплении мер по борьбе с нелегальной работой.

## Германия

- Закон с поправками к закону об обеспечении трудовыми ресурсами и закон об усилении мер против нелегальной занятости и уклонения от уплаты налогов в связи с нелегальной занятостью.
- Закон об усилении мер против нелегальной занятости и уклонения от уплаты налогов в связи с нелегальной занятостью (SchwarzArbG).

## Гондурас

- Указ № 230-2010 о создании Национальной программы по продолжительности рабочего времени.
- Соглашение № STSS-002-2011, опубликовавшее законоположение в отношении Национальной программы продолжительности рабочего времени.

## Индия

- Закон о социальном обеспечении неорганизованных работников, 2008 год (№ 33 от 2008 г.).

## Индонезия

- Закон о регулировании бедности (закон № 13/2012).

## Италия

- Указ от 29 августа 2012 года во исполнение раздела 5 законодательного указа № 109/2012 о переходе от нелегальной работы.
- Законодательный указ № 109 от 16 июля 2012 года во исполнение директивы № 2009/52/ЕС от 18 июня 2009 года о предоставлении минимальных норм, касающихся санкций и мер против работодателей нелегально пребывающих в стране граждан третьих стран.
- Закон № 183 от 4 ноября 2010 года о мерах борьбы с нелегальным трудом и других положениях.
- Закон № 222 от 9 октября 2002 года о законодательном закреплении и внесении поправок в законодательный указ № 195 от 9 сентября 2002 года с изложением безотлагательных положений в целях регуляризации подпольной занятости граждан стран, не входящих в Европейский союз.

## Иордания

- Нормативно-правовое положение № 90/2009 о домашних работниках, поварах, садовниках и аналогичных категориях работников.

## Кения

- Закон о занятости 2007 года (№ 11 от 2007 г.).

## Лесото

- Закон о пенсиях по возрасту (закон № 3 от 2005 г.).

## Маврикий

- Закон об органах управления развитием малых предприятий и ремесел 2005 года (№ 20 от 2005 г.).
- Закон о национальном пенсионном обеспечении 1976 года (закон № 44 от 1976 г.).

## Марокко

- Закон № 18-97 от 5 февраля 1999 года о микрокредитовании.

## Мозамбик

- Указ № 40/2008, утвердивший нормативные правовые основы, касающиеся домашнего труда.

## Намибия

- Закон о национальном пенсионном обеспечении 1992 года (№ 10 от 1992 г.).

## Непал

- Закон о создании фонда борьбы с бедностью, 2063 (2006 г.).
- Закон о социальном обеспечении, 2049 (1992 г.).

## Никарагуа

- Закон № 666 от 4 сентября 2008 года с поправками и дополнениями к Трудовому кодексу относительно домашнего труда.
- Закон № 645 от 2008 года о содействии и развитии микро-, малых и средних предприятий.

## Папуа-Новая Гвинея

- Закон о развитии неформального сектора и контроля за ним 2004 года (№ 5 от 2004 г.).

## Перу

- Верховный указ № 012-2011-TR о создании программы создания инклюзивных социальных рабочих мест «Peru Works».

- Верховный указ № 013-2011-TR о создании Национальной программы занятости молодежи «Youth at Work».
- Закон № 28015 о содействии и формализации микро- и малых предприятий.

### Филиппины

- Закон о домашних работниках (R.A. № 10361 от 2013 г.).
- Закон о социальной реформе и борьбе с бедностью (№ 8425 от 1997 г.).
- Закон об оказании помощи женщинам, занятым на микро- и кустарных предприятиях, и других целей 1994 года (R.A. № 7882).

### Португалия

- Закон № 101/2009 от 8 сентября, устанавливающий правовой режим домашнего труда.

### Руанда

- Закон № 13/2009, регулирующий труд в Руанде.

### Сент-Люсия

- Закон о фонде социального развития Сент-Люсии (№ 7 от 1998 г.).

### Сан-Марино

- Законодательный указ № 130 от 9 августа 2011 года, опубликовавший экстренные положения в целях упрощения и повышения эффективности рынка труда.

### Сент-Винсент и Гренадины

- Постановление о регулировании заработной платы (домашние работники) 2008 года (№ 31 от 2008 г.).

### Сенегал

- Закон № 2012-1223 от 5 ноября 2012 года о распределении государственных услуг и контроле за государственными учреждениями, государственными корпорациями, а также контроле за государственными предприятиями, национальными корпорациями и предприятиями государственной собственности между президентом Республики, кабинетом премьер-министра и министерствами.

### Сингапур

- Нормативные правовые положения, касающиеся центрального страхового фонда (самозанятые лица) (1992 г.) (G.N. № S 303/1992).

## Словакия

- Закон № 82/2005 о нелегальном труде и занятости.

## Южная Африка

- Закон о социальной помощи (№ 13 от 2004 г.).
- Закон о базовых условиях занятости: отраслевое определение 7: Сектор домашних работников (№ R 1068).

## Испания

- Закон № 13/2012 от 26 декабря о борьбе с незаконной занятостью и мошенничеством в сфере социального обеспечения.
- Королевский законодательный указ № 5/2011 с изложением мер регуляризации и контроля за незаконной занятостью и содействия восстановлению жилищного строительства.
- Закон № 20/2007 от 11 июля о статусе самозанятых работников.

## Швейцария

- Федеральный закон от 17 июня 2005 года о мерах борьбы с незадекларированным трудом (LTN).
- Постановление от 6 сентября 2006 года о мерах борьбы с незадекларированным трудом (OTN).
- Постановление от 20 октября 2010 года о типовом договоре для домашних работников (86956).

## Таиланд

- Закон о защите надомных работников, В.Е. 2553 (2010 г.).

## Того

- Указ № 024/PR от 15 февраля 2008 года о создании делегации в целях организации неформального сектора.

## Туркменистан

- Закон № 199-IV от 21 мая 2011 года об учреждениях микрофинансирования и микрофинансах.

## Замбия

- Постановление о минимальной заработной плате и условиях занятости (домашние работники) 2010 года (S.I. № 3 от 2011 г.).

## **Выборка региональных соглашений и актов, касающихся неформальной экономики**

### **Европейский союз**

- Директива 2009/52/ЕС Европейского парламента и Совета от 18 июня 2009 года, предусматривающая минимальные нормы в отношении санкций и меры против работодателей нелегально пребывающих в стране граждан третьих стран.
- Резолюция Европейского парламента от 9 октября 2008 года об активизации борьбы против незадекларированного труда (2008/2035(INI)).
- Резолюция Совета от 2003 года о преобразовании незадекларированного труда в официальную занятость (2003/С 260/01).
- Резолюция Совета и представителей правительств государств-членов, собравшихся на совещание Совета 22 апреля 1999 года, о Кодексе поведения в целях совершенствования сотрудничества между органами власти государств-членов относительно борьбы с транснациональным мошенничеством в области пособий по социальному обеспечению и взносов в системы социального обеспечения и с незадекларированным трудом, а также в отношении транснационального займа работников (1999/С 125/01).

### **Франция/Нидерланды**

- Соглашение об административном сотрудничестве между правительством Французской Республики и правительством Королевства Нидерландов о борьбе с нелегальной занятостью и соблюдением социальных прав в случае транснационального перемещения работников и услуг, подписанное в Париже 15 мая 2007 года.

### **Германия/Болгария**

- Соглашение от 12 ноября 2008 года между Федеральной Республикой Германией и Республикой Болгарией о сотрудничестве в борьбе с международными злоупотреблениями в области выплат и взносов по социальному обеспечению в связи с незадекларированной занятостью, а также о нелегальном трансграничном временном труде.