



► Реагирование на кризис и стимулирование инклюзивного и устойчивого развития с помощью всеобъемлющей политики занятости нового поколения

Международная конференция труда
110-я сессия, 2022 г.



Доклад V

**▶ Реагирование на кризис
и стимулирование инклюзивного
и устойчивого развития с помощью
всеобъемлющей политики занятости
нового поколения**

Третье периодическое обсуждение стратегической
задачи занятости

Пятый пункт повестки дня

ISBN 978-92-2-036634-9 (print)
ISBN 978-92-2-036635-6 (Web pdf)
ISSN 0251-3730

Первое издание, 2022

Названия, используемые в публикациях МБТ и соответствующие принятой в Организации Объединённых Наций практике, и изложение материала в них 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 продуктов и процессов не означает их одобрения Международным бюро труда, равно как и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого продукта или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Информация о публикациях и цифровых продуктах МБТ размещена на сайте: www.ilo.org/publns.

► Содержание

	Стр.
Введение.....	7
Глава 1. Тенденции на рынке труда и эволюция политики в области занятости: обзор текущего положения	9
1.1. Тенденции на рынке труда	9
1.1.1. Последствия кризиса	9
1.1.2. Незащищённые группы населения	11
Молодёжь	12
Женщины	14
Неформальные работники и предприятия	15
Низкоквалифицированные работники.....	17
Наиболее пострадавшие отрасли	18
1.1.3. Нарушения в области профессиональной подготовки и повышения квалификации.....	19
1.1.4. Последствия для перехода на рынке труда	21
1.1.5. Долгосрочные структурные проблемы.....	22
Изменение климата	23
Новые технологии.....	25
Торговля и глобализация	27
Демографические сдвиги	28
1.2. Тенденции в области политики	29
1.2.1. Всеобъемлющие механизмы политики и национальная политика в сфере занятости.....	30
1.2.2. Активная политика на рынке труда и государственные программы занятости.....	32
1.2.3. Целенаправленная политика занятости для незащищённых групп и слоёв общества.....	34
Политика занятости молодёжи.....	35
Политика занятости для пожилых работников	36
Политика занятости для обеспечения гендерного равенства.....	36
Политика занятости для работников неформальной экономики.....	37
1.2.4. Политика в области профессиональной подготовки и обучения на протяжении всей жизни, позволяющая воспользоваться возможностями будущего сферы труда.....	37
1.2.5. Макроэкономическая политика, нацеленная на обеспечение занятости	39

	Стр.
1.2.6. Отраслевая политика (включая торговую политику и политику в области зелёной экономики).....	41
Глава 2. Новое поколение политики занятости для лучшего будущего сферы труда	43
2.1. Реализация всеобъемлющей политики занятости нового поколения при поддержке МОТ.....	43
2.2. Связь между структурными преобразованиями, восстановлением и политикой занятости	46
2.3. Переход к большему равенству и интеграции: потребность в ориентированном на человека подходе	47
2.4. Области политики для лучшего будущего сферы труда: как их претворяют в жизнь	49
2.4.1. Политика, направленная на инклюзивные структурные преобразования	49
Макроэкономическая политика для достижения полной и продуктивной занятости	49
Отраслевая политика	51
Политика в области изменения климата	53
Продуктивная экосистема и жизнеспособные предприятия	55
Инвестиции в инфраструктуру, обеспечивающих расширение занятости, и защиту окружающей среды	57
Политика в области профессиональной подготовки	59
Разработка стратегических рамок, учитывающих конфликтные ситуации и способствующих установлению мира, в нестабильных условиях	60
2.4.2. Политика, направленная на успешный и справедливый переход.....	61
Переходы на протяжении всей жизни	61
Целенаправленная политика на рынке труда	63
Политика, содействующая переходу к формальной экономике	66
2.4.3. Политические меры, учитывающие гендерную проблематику	68
2.4.4. Увязывание политики занятости и социальной защиты	71
2.5. Финансирование инклюзивного и справедливого восстановления и развития, предусматривающего создание большого числа рабочих мест	74
Глава 3. Выведение политики в области занятости на новый уровень: прогресс, достигнутый в деятельности МБТ	77
3.1. Информация о рынке труда.....	77
3.2. Анализ и генерирование знаний	78
3.3. Консультативные услуги по вопросам политики	81
3.4. Отслеживание результатов и оценка воздействия	83
3.5. Нормотворческая деятельность.....	83
3.6. Укрепление потенциала	85

	Стр.
3.7. Коммуникация и информационная поддержка	87
3.8. Укрепление координации и партнёрских отношений в целях успешной реализации политики и программ занятости (включая мобилизацию ресурсов).....	88
Глава 4. Заключения	91

Таблицы

Таблица 1. Изменения в доходах от трудовой деятельности после оказания поддержки (по категориям работников в отдельных странах, второй квартал 2020 г.)	13
Таблица 2. Валовой объём задолженности (% от ВВП), по регионам / классификации доходов, 2001–25 гг.	41
Таблица 3. Учебные курсы по отдельным элементам всеобъемлющих политических основ в области занятости.....	86

Рисунки

Рисунок 1. Структура дефицита рабочего времени.....	10
Рисунок 2. Тенденция изменения глобальных уровней занятости в 2006–21 гг., по полу	14
Рисунок 3. Изменения в области занятости, по доле формальной и неформальной экономики и по статусу работников по сравнению с аналогичным кварталом 2019 г., вторым кварталом 2020 г. и вторым кварталом 2021 г. (%)...	17
Рисунок 4. Изменения в области занятости на уровне стран, по уровню квалификации, второй квартал 2020 г. (в межгодовом сравнении) (%)	18
Рисунок 5. Доля дисбаланса уровня образования, по регионам, данные 2020 г. (%)	19
Рисунок 6. Изменения в квартальных показателях занятости и безработицы (в пунктах)..	21
Рисунок 7. Категории лиц, прекративших трудовую деятельность, во втором квартале 2020 г.	22
Рисунок 8. Создаваемые и разрушаемые рабочие места в процессе перехода в энергетическом секторе, по профессиям, до 2030 г.	24
Рисунок 9. Создаваемые и разрушаемые рабочие места в рамках сценария циркулярной экономики, по профессиям, до 2030 г.	25
Рисунок 10. Комплексное осуществление АПРТ, 2021 г. (%).....	34
Рисунок 11. Дополнительные ассигнования и отмена платежей в казну в рамках мер реагирования на пандемию COVID-19, по уровню доходов (% ВВП в 2020 г.).....	40
Рисунок 12. Реализация политики в сфере занятости, учитывающей гендерные аспекты, в целях содействия ориентированному на человека восстановлению.....	45
Рисунок 13. Примеры переходов на протяжении всей жизни и их основные причины	62
Рисунок 14. Всеобъемлющая политика занятости и системы всеобщей социальной защиты	73

Стр.

Вставки

Вставка 1. Роль женщин в агропищевых системах и сельской экономике	15
Вставка 2. Национальная стратегия восстановления занятости на Филиппинах	50
Вставка 3. Структурные преобразования в Уганде	51
Вставка 4. Уделение приоритетного внимания преобразованиям в сельских районах в Суринаме	52
Вставка 5. Переход работников и предприятий Китая в реальную экономику.....	52
Вставка 6. Подходы, основанные на использовании местных ресурсов	58
Вставка 7. Руководящие принципы анализа согласованности политики в области миграции в рамках отдельных стран.....	65
Вставка 8. Переход к формальной экономике посредством зелёных рабочих мест	66
Вставка 9. Макроэкономическая и отраслевая политика, ориентированная на гендерные аспекты	69
Вставка 10. Усиление учёта гендерной проблематики в профессиональной ориентации в Малайзии.....	70
Вставка 11. Оказание поддержки женщинам в научной, технической, инженерной и математической областях (STEM)	70
Вставка 12. Преодоление гендерного цифрового разрыва	71
Вставка 13. Инфраструктурные программы с учётом гендерных факторов.....	71
Вставка 14. Инновационные способы сбора данных, проведения исследований и коммуникации.....	79

► Введение

1. Рынок труда во всём мире находится на стадии глубоких преобразований, вызванных движущими факторами будущей сферы труда, такими как изменение климата, демографические сдвиги, глобализация и технологический прогресс. Эти изменения связаны как с проблемами, так и с новыми возможностями, а успех таких преобразований будет зависеть от того, будут ли изменяться структуры экономики и рынка труда во всём мире и каким образом это будет происходить. Кроме того, последствия продолжающегося кризиса COVID-19 «несоразмерно воздействуют на самых обездоленных и уязвимых ... [и] обостряют уже существовавший дефицит достойного труда, усугубляют бедность, усиливают неравенство и вскрывают цифровые разрывы внутри стран и между ними»¹. В таких условиях путь к восстановлению и инклюзивным структурным преобразованиям в целях устойчивого развития и сокращения бедности потребует разработки всеобъемлющих политических основ, способных непрерывно адаптироваться к изменяющимся обстоятельствам и при этом обеспечивать чёткое видение на долгосрочную перспективу. Эти основы должны содействовать применению новаторских подходов, основанных на новейших данных, соблюдению ориентированного на человека подхода, чтобы никто не был забыт, вносить вклад в устойчивое развитие и справедливый переход, а также быть нацеленными на преобразование и укрепление экономики и рынков труда путём создания достойных рабочих мест. В настоящее время широко признаётся необходимость в разработке таких основ на глобальном и национальном уровнях в промышленно развитых странах, в странах с формирующейся рыночной экономикой и странах с развивающейся экономикой.
2. На этом фоне третье периодическое обсуждение стратегической задачи занятости на 110-й сессии Международной конференции труда в 2022 году даёт возможность трёхсторонним участникам Международной организации труда (МОТ) провести критический обзор мер, реализованных государствами-членами и МБТ с момента последнего периодического обсуждения в 2014 году², оценить эффективность таких мер и проанализировать возможные варианты организации работы в будущем. Это обсуждение направлено на рассмотрение прогресса, достигнутого МБТ и государствами-членами в области осуществления всеобъемлющих программ политических мер для обеспечения социальной справедливости и справедливой глобализации, как это предусмотрено в Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации³.
3. Первое периодическое обсуждение стратегической цели занятости⁴, прошедшее на 99-й сессии Международной конференции труда в 2010 году, ознаменовало собой начало цикла дискуссий по вопросам стратегических задач МОТ после принятия Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации в 2008 году. Первое

¹ МБТ, резолюция, касающаяся [Глобального призыва к действиям в целях ориентированного на человека восстановления после кризиса COVID-19, которое носит инклюзивный, стабильный и устойчивый характер](#), Международная конференция труда, 109-я сессия, июнь 2021 г., п. 3.

² МБТ, [Политика в сфере занятости в целях устойчивого восстановления и развития](#), ILC.103/VI, 2014 г.

³ МБТ, [Декларация о социальной справедливости в целях справедливой глобализации](#), 2008 г.

⁴ МБТ, [“A Discussion on the Strategic Objective of Employment”](#) («Обсуждение стратегической задачи занятости»), Доклад Комитета по периодическому обсуждению проблем занятости, Международная конференция труда, 99-я сессия, Provisional Record No. 18, 2010 г.

обсуждение проводилось спустя год после принятия Глобального пакта о рабочих местах⁵ в 2009 году после великого экономического спада, когда международное сообщество предпринимало скоординированные действия в целях предотвращения углубления рецессии и оказания содействия процессу экономического восстановления и оздоровления рынка труда. Второе периодическое обсуждение вопросов занятости⁶ проходило в 2014 году в период глобального экономического спада, мер жёсткой экономии и упорядочения положения в налогово-бюджетной сфере, проводившихся во многих странах, а также нестабильного положения предприятий, что существенным образом сократило пространство для инвестиций и активных действий, направленных на решение структурных и циклических проблем, связанных с кризисом в сфере занятости.

4. Третье периодическое обсуждение стратегической задачи занятости пройдёт в период, когда движущие факторы будущего сферы труда и последствия кризиса COVID-19 будут определять показатели деятельности рынка труда, в то время как давние проблемы рынка труда продолжают оставаться нерешёнными, в том числе проблемы, связанные с неформальной экономикой, низкой производительностью, неравенством и дискриминацией на рынке труда, некоторые из которых являются отражением неудавшегося процесса структурных преобразований. Поэтому в настоящем докладе определяются основы для всеобъемлющих, устойчивых и обладающих потенциалом противодействия процессов, как определено в призыве к действиям⁷, и долгосрочного устойчивого структурного перехода к зелёной, более инклюзивной, более справедливой и более жизнеспособной экономике, успешного и справедливого перехода работников к лучшему будущему сферы труда, как определено в Декларации столетия МОТ о будущем сферы труда⁸.
5. Настоящий аналитический доклад состоит из пяти частей. В обзоре текущего положения в главе 1 рассматривается воздействие движущих факторов будущего сферы труда и пандемии COVID-19 на рынки труда и эволюцию ответных программных мер. В главе 2 представляются концептуальные основы для понимания вопросов, решение которых приведёт к реализации успешных рамочных стратегий в области занятости. В главе 2 представлено «новое поколение политики в области занятости» и рассматриваются причины того, почему такая политика играет ключевую роль в обеспечении инклюзивной структурной трансформации и почему равенство и интеграция играют важную роль в достижении конечных целей сокращения бедности и формирования инклюзивного, ориентированного на человека общества. В ней рассматриваются вопросы политики и приводятся примеры её успешного осуществления. В главе 3 анализируется прогресс, достигнутый после второго периодического обсуждения, и предпринимаются попытки в общих чертах обозначить, что потребуется от МБТ для оказания ещё более эффективных услуг для разработки всеобъемлющих программ политических мер. В главе 4 содержатся основные выводы настоящего доклада.

⁵ МБТ, *Выход из кризиса: Глобальный пакт о рабочих местах*, Международная конференция труда, 98-я сессия, 2009 г.

⁶ МБТ, *“Recurrent discussion on the strategic objective of employment”* («Периодическое обсуждение стратегической задачи занятости»), Доклад Комитета по периодическому обсуждению проблем занятости, Международная конференция труда, 103-я сессия, Provisional Record No. 12(Rev.), 2014 г.

⁷ МБТ, резолюция, касающаяся Глобального призыва к действиям.

⁸ МБТ, *Декларация столетия МОТ о будущем сферы труда*, 2019 г.

► Глава 1

Тенденции на рынке труда и эволюция политики в области занятости: обзор текущего положения

1.1. Тенденции на рынке труда⁹

1.1.1. Последствия кризиса

6. В 2021 году во многих странах мира пандемия продолжала оказывать существенное воздействие на глобальную экономику и вызывать серьезные перебои второй год подряд. Каждая новая волна пандемии обращает вспять достигнутый прогресс и замедляет процесс восстановления, что приобретает различные формы в разных странах и отраслях экономики. Успехи в области достойного труда, достигнутые до пандемии, в значительной степени сошли на нет. Сохраняющийся дефицит на рынке труда ограничивает перспективы устойчивого и оперативного восстановления во многих странах.
7. Потери рабочих мест и сокращение рабочего времени приводят к уменьшению доходов. Во многих странах отсутствие адекватных систем социальной защиты усугубило финансовые проблемы уязвимых в экономическом отношении домохозяйств, оказывая каскадное воздействие на состояние здоровья и образ жизни населения¹⁰. Это в свою очередь привело к усугублению неравенства как внутри стран, так и между странами и регионами¹¹. Более того, из-за пандемии миллионы детей и взрослых оказались за чертой бедности, что подтверждается новыми данными, в соответствии с которыми в 2020 году численность детей и взрослых, находящихся в состоянии крайней нищеты (то есть тех, кто проживал менее чем на 1,90 долл. США в день, что было измерено на основе паритета покупательской способности), увеличилась на 77 млн. Более того, число работающих бедноты, оказавшейся в условиях крайней нищеты (то есть работников, которые зарабатывают недостаточно, чтобы содержать себя и свои семьи выше черты бедности), увеличилось на 8 млн¹². В 2020 году почти 12% мирового населения — 928 млн человек — испытывали острую нехватку продовольствия¹³.

⁹ Представленные в данной главе тенденции основываются на последних и предшествующих публикациях следующих источников: МБТ, *Вестник МОТ: COVID-19 и сфера труда. 8 выпуск*, октябрь 2021 г.; МБТ, *World Employment and Social Outlook: Trends 2022 (Перспективы занятости и социальной защиты в мире: Тенденции 2022)*, доступно *Executive Summary (Сводное резюме)* на русском языке, 2022 г.

¹⁰ МБТ, *World Social Protection Report 2020–22: Social Protection at the Crossroads – in Pursuit of a Better Future (Доклад о социальной защите в мире в 2020–22 годах: Социальная защита на распутье – на пути к лучшему будущему)*, доступно *Резюме отчета* на русском языке, 2021 г.

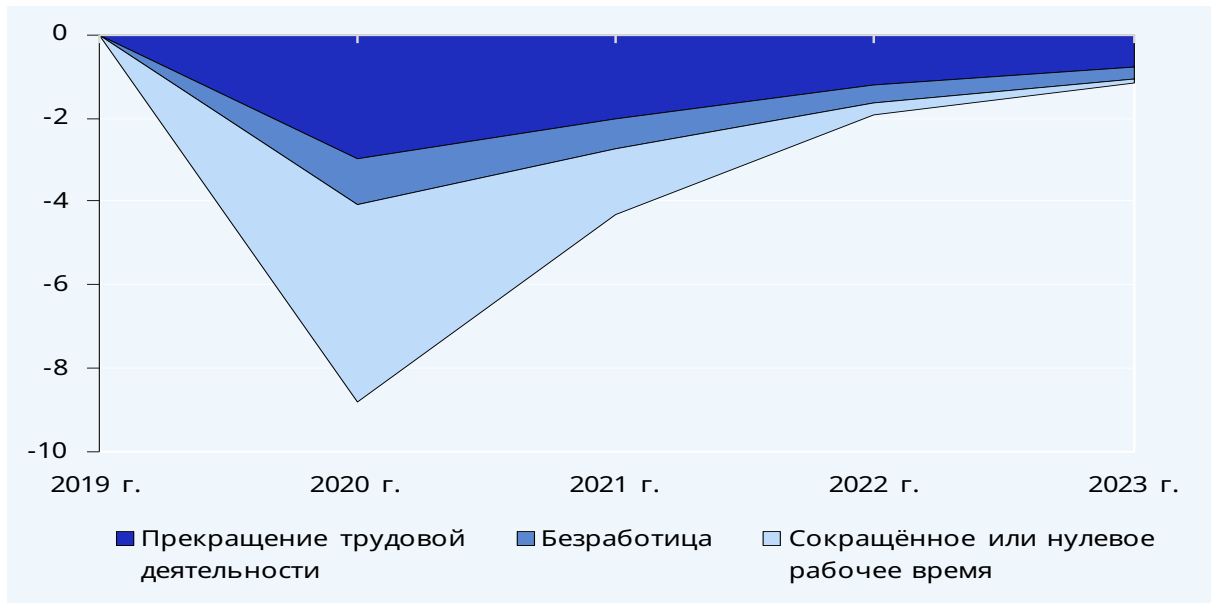
¹¹ Это также один из основных выводов последнего издания доклада Всемирного банка *Global Economic Prospects (Перспективы мировой экономики)*. См. Всемирный банк, *Global Economic Prospects, January 2022*, 2022 г.

¹² МБТ, *World Employment and Social Outlook: Trends 2022*.

¹³ Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединённых Наций, Международный фонд сельскохозяйственного развития, ЮНИСЕФ, Всемирная продовольственная программа и Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), *Положение дел в области продовольственной безопасности и питания в мире, 2021: Преобразование продовольственных систем в интересах обеспечения продовольственной безопасности, улучшения питания и экономической доступности здоровых рационов питания для всех*, 2021 г.

8. В целом основные показатели рынка труда во всех регионах до сих пор не вернулись к уровням до пандемии (рисунок 1). По оценкам, быстрее всего к этим значениям смогут подойти страны Европы и Азиатско-Тихоокеанского региона, в то время как для стран Юго-Восточной Азии, Латинской Америки и Карибского бассейна прогнозы остаются пессимистичными.

► **Рисунок 1. Структура дефицита рабочего времени**



Источник: МБТ, *World Employment and Social Outlook: Trends 2022*, 2022 г.

9. В ближайшем будущем перспективы возврата к показателям до пандемии остаются труднодостижимыми во многих регионах мира. Опираясь на последние экономические данные, МОТ прогнозирует, что в 2022 году после поправки на рост численности населения общее число отработанных в мире часов останется почти на 2% ниже уровня до пандемии. Это эквивалентно дефициту в 52 млн рабочих мест при занятости в течение полного рабочего дня (из расчёта еженедельного рабочего времени в объёме 48 часов). По прогнозам, в 2022 году количество безработных в мире достигнет 207 млн человек, что на 21 млн человек больше, чем в 2019 году.
10. Модели восстановления рынков труда могут отличаться друг от друга для различных отраслей, стран и регионов. С момента появления первых признаков восстановления темпы роста занятости как в странах с низким уровнем дохода, так и в странах со средним уровнем дохода оставались значительно ниже, чем рост занятости в странах с высоким уровнем дохода, что в значительной степени объясняется меньшими масштабами вакцинации и ограниченными финансовыми возможностями таких стран¹⁴. Особо неблагоприятное воздействие и чрезвычайно низкие темпы восстановления отмечались в странах с более высоким уровнем неравенства, меньшей защитой условий труда, более высоким уровнем занятости в неформальной экономике и более слабыми системами социальной защиты. Такие глубинные структурные недостатки и неравенство продолжают расти, тем самым ещё больше усугубляя негативное воздействие пандемии. Поэтому не все нуждающиеся смогут получить оказываемые меры помощи, а неравенство внутри стран будет ещё больше усугубляться.

¹⁴ МБТ, *Вестник МОТ: COVID-19 и сфера труда. 8 выпуск.*

11. Одним из таких структурных недостатков являются значительные масштабы неформальной экономики во многих развивающихся странах (включая неформальных работников и предприятия, осуществляющих свою деятельность в неформальных и формальных отраслях), что снижает эффективность некоторых инструментов политики. Помимо этого, ввиду ограниченного финансирования малых и средних предприятий в большинстве развивающихся стран поддержку получили очень немногие предприятия. Кроме того, на малых предприятиях наблюдалось более значительное сокращение рабочих мест, производительности и рабочих часов, чем на крупных предприятиях, вне зависимости от того, относились они к формальной или неформальной экономике.
12. Асимметричное экономическое восстановление во всём мире стало приводить к долгосрочным негативным последствиям с точки зрения сохраняющейся неопределённости, нестабильности и трудностей в процессе производства, что приводило к резким ценовым скачкам. Перебои спроса и предложения вызвали значительные потрясения в глобальных системах поставок. Другие факторы, такие как изменения в рыночном спросе, широкое использование онлайн-услуг, стремительно растущие торговые издержки и вызванные пандемией изменения на рынке трудовых ресурсов, привели к серьёзным проблемам во многих отраслях. В то время как цены на сырьевые ресурсы и товары первой необходимости продолжают расти, а глобальная инфляция становится реальностью, несмотря на незначительный экономический рост и вялую конъюнктуру рынков труда, сложившаяся ситуация повышает издержки текущего кризиса из-за существенного сокращения реально располагаемого дохода домохозяйств и потерями рабочих мест.
13. В результате кризис ещё больше обостряет политическую и социальную несправедливость и нестабильность. Во многих случаях он укрепляет сложившиеся формы и представления о дискриминации и обостряет чувство несправедливости, тем самым подрывая доверие и социальную сплочённость среди людей и общин. В свою очередь это приводит к ещё большему чувству несправедливости в обществе и усугубляет уже существовавшую в обществе динамику социального конфликта, тем самым делая кризис всё более многоаспектным и создавая угрозу нарушения более широкой социальной сплочённости, мира и стабильности. Реальная или предполагаемая неспособность правительств адекватно и справедливо реагировать на кризис ещё больше подрывает доверие к органам власти. Ситуация, сложившаяся в текущих условиях кризиса, ведёт к дальнейшей нестабильности и увеличивает риск насилия. Более того, она часто сопряжена со снижением эффективности мер по сдерживанию распространения вируса, что может создать порочный круг, в котором вирус и конфликты взаимно укрепляют друг друга¹⁵.

1.1.2. Незащищённые группы населения

14. Пандемия COVID-19 оказала особенно серьёзное воздействие почти на все группы населения, которые уже до кризиса находились в незащищённом или уязвимом положении. Помимо тех групп, которые подробно обсуждаются ниже, эти группы включают лиц с ограниченными возможностями, представителей различных рас и этнических групп, а также многих других лиц. Несмотря на то, что отдельное обсуждение каждой из этих групп выходит за рамки настоящего доклада, все эти группы заслуживают особого внимания в стратегиях восстановления и нуждаются в полной поддержке во избежание усиления уже

¹⁵ МБТ, организация Interpeace, Отделение Организации Объединённых Наций по поддержке миростроительства и ВОЗ, *From Crisis to Opportunity for Sustainable Peace: A Joint Perspective on Responding to the Health, Employment and Peacebuilding Challenges in Times of COVID-19 (От кризиса к возможностям для устойчивого мира: совместный взгляд на реагирование на проблемы в сфере здравоохранения, занятости и миростроительства в период пандемии COVID-19)*, 2020 г.

существующих пробелов и рисков того, что они останутся ещё дальше позади. В особенности это касается лиц, страдающих от множественной или перекрёстной дискриминации, усугубляющей дискриминацию лиц, принадлежащих к более чем одной незащищённой группе.

Молодёжь

15. Пандемия COVID-19 и её экономические последствия оказывают разрушительное воздействие на сферу образования и профессиональной подготовки, перспективы трудоустройства и переходы на рынке труда для молодёжи.
16. Длительное закрытие школ, университетов и других образовательных учреждений во многих странах существенным образом сказалось на результатах обучения, что в долгосрочной перспективе будет иметь глубинные последствия для молодёжи в отношении трудоустройства и получения дальнейшего образования.
17. В 2019 году молодёжь составляла около 13% от общей численности занятого населения и почти одну треть от тех, кто в 2020 году потерял работу. Несмотря на существующие различия между странами, молодые женщины пострадали в непропорционально большей степени в подавляющем большинстве стран. В странах с высоким уровнем дохода уровень занятости молодых женщин сократился более чем в пять раз, по сравнению с уровнем сокращения занятости взрослого населения¹⁶. В странах со средним уровнем дохода потери рабочих мест среди молодёжи были почти вдвое выше, чем потери рабочих мест среди взрослого населения.
18. Непропорционально сильное негативное воздействие пандемии на молодёжь отчасти объясняется тем, что в некоторых из наиболее пострадавших отраслей, например в сфере туризма, преимущественно занята молодёжь, главным образом, молодые женщины. Например, в Канаде, Соединённых Штатах Америки и Соединённом Королевстве Великобритании и Северной Ирландии до кризиса молодёжь составляла около 30% от рабочей силы, занятой в сфере туризма, что более чем в два раза превышает количество молодёжи, занятой во всех остальных отраслях экономики¹⁷.
19. Ещё одной важной причиной того, почему молодёжь существенно пострадала от кризиса, стало то, что она не получила существенных выгод от налогово-бюджетных мер реагирования, призванных смягчить последствия потери рабочих мест и доходов работниками (таблица 1)¹⁸.

¹⁶ МБТ, *An Update on the Youth Labour Market Impact of the COVID-19 Crisis* (Обновлённая информация о воздействии кризиса COVID-19 на рынок труда молодёжи), статистическая справка, 2021 г.; База данных трудовой статистики МОТ (ILOSTAT), 2022 г.

¹⁷ Всемирный совет по путешествиям и туризму, *Global Economic Impact & Trends 2021: Travel & Tourism Economic Impact 2021* (Глобальные экономические последствия и тенденции, 2021 г.: экономические последствия для сферы путешествий и туризма), 2021 г.

¹⁸ Niall O'Higgins, Sher Verick and Adam Elsheikhi, "On the Nature of the Impact of the COVID-19 Pandemic on Youth Labour Markets: A Cross-Country Analysis", paper, 2021.

► **Таблица 1. Изменения в доходах от трудовой деятельности после оказания поддержки (по категориям работников в отдельных странах, второй квартал 2020 г.)**

	Перу	Бразилия	Вьетнам	Италия	Соединённое Королевство	Соединённые Штаты Америки
Все работники	-56,2	-21,3	-6,9	-4,0	-2,9	-9,3
Молодёжь	-73,5	-30,1	-25,1	-11,6	-18,9	-11,0
Самозанятые	-70,3	-24,9	-9,6	-21,1	н. д.	н. д.
Работодатели	-48,9	-19,9	-5,4	-3,7	н. д.	н. д.
Мужчины	-55,3	-20,8	-6,5	-3,8	-5,1	-8,8
Женщины	-57,9	-22,2	-7,5	-4,3	0,3	-10,0
Малоквалифицированные работники	-61,7	-28,4	-6,7	-7,3	н. д.	н. д.
Работники со средней квалификацией	-61,6	-24,2	-8,3	-7,1	н. д.	н. д.
Высококвалифицированные работники	-48,5	-17,9	-3,2	-0,1	н. д.	н. д.

н. д. = нет данных.

Примечание: процентное изменение между первым и вторым кварталами 2020 г. (кроме Италии и Вьетнама, для которых в качестве компаратора выступали данные за второй квартал 2019 г. из-за существенного воздействия пандемии в этих странах в первом квартале 2020 г., а также из-за сезонного характера данных по Вьетнаму). В Соединённом Королевстве и Соединённых Штатах Америки используются только изменения в доходах нанятых сотрудников от трудовой деятельности после оказания поддержки ввиду ограниченности данных (нанятые сотрудники составляют большинство рабочей силы в обеих странах). Во всех остальных случаях доход от трудовой деятельности после оказания поддержки включает как заработную плату нанятых сотрудников, так и доход от индивидуальной трудовой деятельности. Вторым кварталом 2020 г. был выбран как период, наиболее подходящий для анализа воздействия кризиса COVID-19, поскольку в выбранных странах в этот период отмечались максимальные экономические последствия.

Источник: расчёты автора доклада на основе гармонизированных микроданных МБТ.

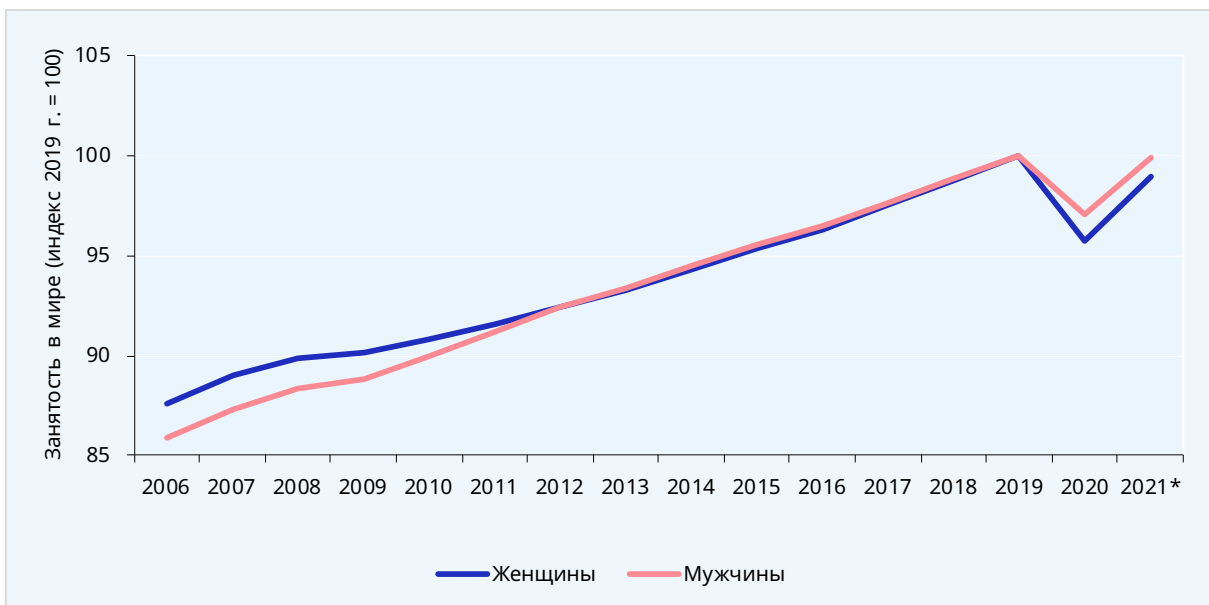
20. Сокращение возможностей трудоустройства для молодёжи означает массовый уход молодёжи с рынка труда. Существует высокий риск того, что такой краткосрочный уход с рынка труда обернётся для молодёжи многолетней изоляцией.
21. Глобальная пандемия укрепила уже существовавшие тенденции к краткосрочной и онлайн-занятости, которые уже были относительно широко распространены среди молодёжи. В то время как такие виды занятости, несомненно, открывают некоторые возможности для молодёжи, тем не менее они создают и многочисленные проблемы, связанные с интеграцией молодёжи на рынок достойного труда в долгосрочной перспективе. Поскольку такие виды трудоустройства не предусматривают какой-либо социальной защиты, эти тенденции будут оказывать на молодёжь дополнительное долговременное воздействие¹⁹.

¹⁹ МБТ, *Global Employment Trends for Youth 2020: Technology and the Future of Jobs* (Глобальные тенденции в области занятости молодёжи, 2020 г.: Технологии и будущее сферы труда), 2020 г.; МБТ, *Перспективы занятости и социальной защиты в мире: Роль платформ цифрового труда в трансформации сферы труда*, 2021 г.

Женщины

22. Ещё до начала кризиса женщины сталкивались с проблемой неравных условий на рынке труда, что усугублялось низкими темпами прогресса в области сокращения гендерного разрыва в оплате труда и сфере образования, искоренения дискриминации и общего улучшения положения в плане предоставления возможностей достойного труда для женщин. Кроме того, кризис наиболее негативным образом сказался на женском населении, по сравнению с другими группами населения²⁰. В 2020 году падение занятости женщин оказалось более существенным, чем для мужчин: 4,2% и 3,0% соответственно. Эта ситуация существенно отличается от мирового финансового кризиса 2008–09 годов, который имел более серьёзные последствия для мужчин, чем для женщин. Согласно прогнозам, уровень занятости как среди женщин, так и среди мужчин, по всей вероятности, будет продолжать расти и в 2022 году, однако более медленными темпами для женщин. По оценкам, в 2021 году общее количество рабочих мест для женщин было на 13 млн ниже, чем в 2019 году (рисунок 2).

► Рисунок 2. Тенденция изменения глобальных уровней занятости в 2006–21 гг.*, по полу



Примечание: * Прогноз МБТ на 2021 г. См. приложение по методологии: МБТ, *Building Forward Fairer: Women's Rights to Work and at Work at the Core of the COVID-19 Recovery* (Построение более справедливого будущего: права женщин на труд и права женщин на работе в основе восстановления после COVID-19), аналитическая справка, 2021 г.

23. Такое неодинаковое воздействие на женщин и мужчин связано с гендерной сегрегацией во всех отраслях экономики, а также с тем фактом, что женщины были заняты в некоторых наиболее пострадавших секторах. В течение последних лет отраслевая сегрегация защищала женщин от тяжелейших последствий кризиса в сфере занятости, поскольку сокращение таких отраслей, как обрабатывающая промышленность и строительство, где заняты в основном мужчины, как правило, происходило в первую очередь. Однако в условиях текущего кризиса наиболее пострадавшие сектора — это те, в которых занято большинство

²⁰ МБТ, *An Uneven and Gender-Unequal COVID-19 Recovery: Update on Gender and Employment Trends 2021* (Неравномерное и гендерно неравное восстановление после кризиса COVID-19: обновлённая информация по гендерным тенденциям и тенденциям в области занятости), аналитическая справка, 2021 г.

женщин, например, сфера размещения и общественного питания, домашний труд и некоторые наиболее трудоёмкие сегменты обрабатывающей промышленности, как например швейное производство. Кроме того, труд женщин лежит в основе многих агропищевых систем и сельской экономики (вставка 1). По оценкам, на начало 2020 года около 40% всех занятых женщин испытывали наибольший риск потери работы во время кризиса²¹. Если в эту оценку включить отдельные отрасли с умеренно высоким уровнем риска, то эта цифра вырастет до 49,1%, то есть половины всех работающих женщин²². Аналогичные данные по мужчинам составляли 36,6% и 40,4% соответственно, то есть разрыв составлял от 3 до 9 процентных пунктов.

► Вставка 1. Роль женщин в агропищевых системах и сельской экономике

Труд женщин лежит в основе многих агропищевых систем и сельской экономики. Женщины составляют около 41% мировой сельскохозяйственной рабочей силы и работают в качестве фермеров, наёмных работников и предпринимателей. Однако последствия пандемии ещё больше усугубили сложившееся гендерное неравенство для женщин в сельских районах. Сельские женщины заняты на низкоквалифицированных и низкопроизводительных рабочих местах, а также на низкооплачиваемых рабочих местах с плохими условиями труда и ограниченным доступом к социальной защите. Учитывая тот факт, что многие женщины не охвачены медицинским страхованием и не имеют защиты доходов, кризис COVID-19 поставил многих женщин в сельских районах в ещё более уязвимое положение. Сельские женщины несут большую часть бремени неоплачиваемого труда по уходу и домашнего труда, что в бедных домохозяйствах развивающихся стран зачастую включает не только уход за нуждающимися членами семьи, но также сбор хвороста и поиски воды. Во время кризиса COVID-19 тяжесть этого бремени только увеличилась.

24. Более сильное негативное влияние на женщин также является результатом неравного доступа к труду и социальной защите, а также несбалансированных обязанностей по уходу.
25. Помимо этого, как и во время предыдущих кризисов, женщины, которые чаще заняты неформальным трудом, в том числе в сельских районах, подвержены большему риску потери источников дохода, чем мужчины, особенно в развивающихся странах. Гендерный разрыв в доле мужчин и женщин, занятых в наиболее пострадавших неформальных отраслях, был ещё больше, чем в формальном секторе — на момент начала кризиса в неформальном секторе было занято 40% женщин и 32% мужчин²³.

Неформальные работники и предприятия

26. В 2020 году свыше 2 млрд работников, или 62% численности всего занятого населения в мире, зарабатывали средства к существованию в неформальной экономике. На неформальную занятость приходится 90% общей численности занятых в странах с низким уровнем дохода, 67% в странах со средним уровнем дохода и 18% в странах с высоким уровнем дохода. Подобные наблюдения относятся и к неформальным предприятиям (составляющим 80% всех предприятий в мире), которые в основном являются неучтёнными мелкими субъектами, на которых, как правило, занято не более десяти незарегистрированных и

²¹ К отраслям с высоким уровнем риска относятся сфера размещения и общественного питания, оптовая и розничная торговля, риэлтерские услуги, коммерческие и административные виды деятельности и обрабатывающая промышленность.

²² К отраслям с умеренно высоким уровнем риска относятся искусство, сфера развлечений и отдыха, домашний труд и другие отрасли сферы услуг.

²³ МБТ, *Вестник МОТ: COVID-19 и сфера труда. Третий выпуск*, апрель 2020 г.

малоквалифицированных работников, включая неоплачиваемых семейных работников, главным образом, женщин, работающих в опасных условиях. Неформальные работники и предприятия особенно уязвимы к экономическим потрясениям и часто не имеют доступа к программам финансовой помощи, разрабатываемым в рамках борьбы с кризисом COVID-19.

- 27.** Во время кризисов, вызванных финансово-экономическими потрясениями, неформальный сектор ввиду низкой стоимости входа на рынок принимает работников, которые потеряли работу в формальном секторе и не были охвачены системами социальной защиты²⁴. В контексте домашних хозяйств потеря работы супругом может привести к увеличению числа женщин, занятых в неформальном секторе. Например, в Индонезии во время Азиатского финансового кризиса 1997 года увеличение числа людей, занятых в неформальном секторе экономики, стало частью механизма выживания домашних хозяйств²⁵.
- 28.** С другой стороны, в начале кризиса COVID-19 сектор неформальной занятости испытывал негативное воздействие из-за вводимых локдаунов и других мер по ограничению распространения вируса, которые препятствовали участию неформальных предприятий и работников в экономической деятельности²⁶. По оценкам МОТ, в апреле 2020 года почти 1,6 млрд работников неформальной экономики испытывали негативное воздействие пандемии COVID-19, которое в результате привело к сокращению их доходов на 60%. Более того, одной из основных причин пересмотра потерь рабочих часов в сторону увеличения в 2020 году и ещё больших потерь в развивающихся странах стала более высокая доля неформальной занятости в экономике этих стран²⁷. В соответствии с данными, полученными из 11 стран, наёмные работники, занятые в неформальном секторе, сталкивались с риском потери работы во время кризиса COVID-19, в три раза превышавшим аналогичный риск для работников формального сектора (рисунок 3)²⁸. Также имеются данные, свидетельствующие о том, что в развивающихся странах на неформальную занятость приходится непропорционально большая часть восстановленных рабочих мест ввиду того, что в результате ослабления мер по закрытию рабочих мест и введению локдаунов рост нищеты заставлял людей браться за любую имеющуюся работу, для того чтобы выжить²⁹.

²⁴ Для обсуждения вопросов, связанных с неформальным сектором, см., например, Johannes P. Jütting, Juan R. de Laiglesia, *“Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries”*, Центр развития Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), 2009 г.

²⁵ Makiko Matsumoto and Sher Verick, *Employment Trends in Indonesia over 1996–2009: Casualization of the Labour Market during an Era of Crises, Reforms and Recovery*, Employment Working Paper No. 99, ILO, 2010.

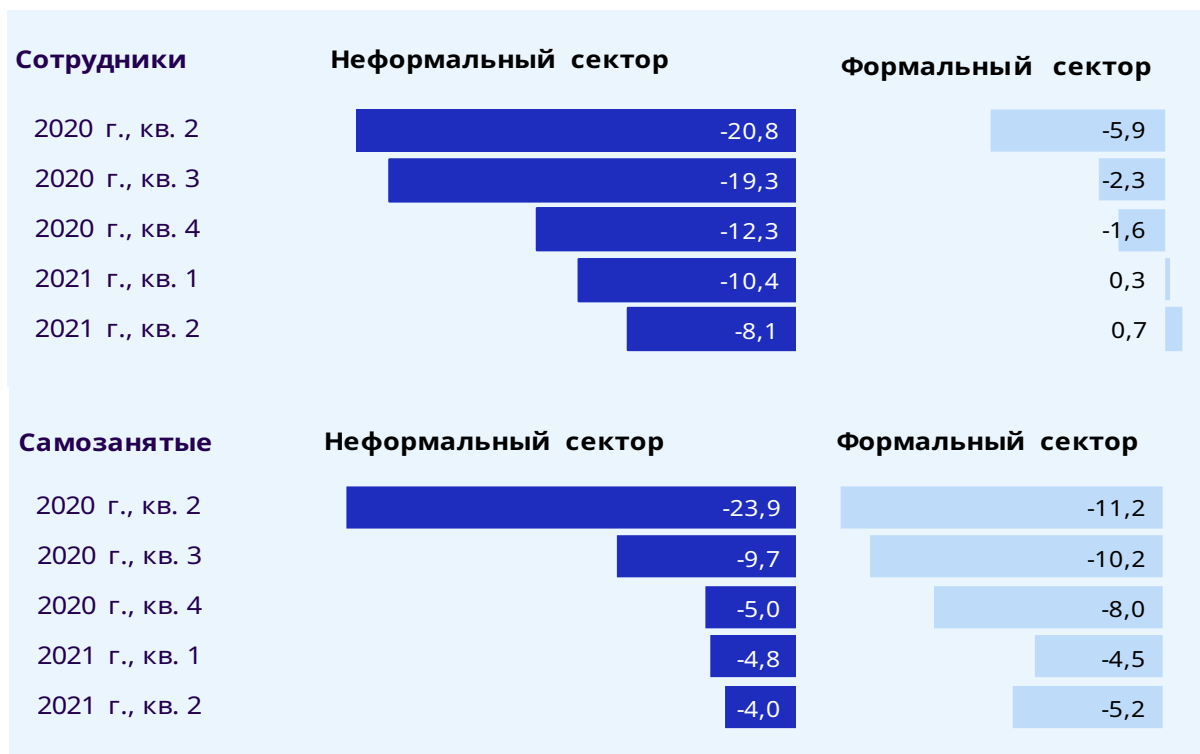
²⁶ МБТ, *Влияние мер изоляции на неформальную экономику*, справка МОТ, 2020 г.

²⁷ МБТ, «Вестник МОТ: COVID-19 и сфера труда. Шестой выпуск», сентябрь 2020 г.

²⁸ МБТ, *World Employment and Social Outlook: Trends 2022*.

²⁹ МБТ, *Employment and Informality in Latin America and the Caribbean: An Insufficient and Unequal Recovery (Занятость и неформальная экономика в странах Латинской Америки и Карибского бассейна: недостаточное и неравное восстановление)*, Technical Note, Labour Overview Series, 2021 г.

► **Рисунок 3. Изменения в области занятости, по доле формальной и неформальной экономики и по статусу работников по сравнению с аналогичным кварталом 2019 г., вторым кварталом 2020 г. и вторым кварталом 2021 г. (%)**



Примечание: на рисунке показаны средние уровни занятости за один и тот же квартал 2019 г. в десяти выбранных странах, по которым данные были доступны за все периоды.

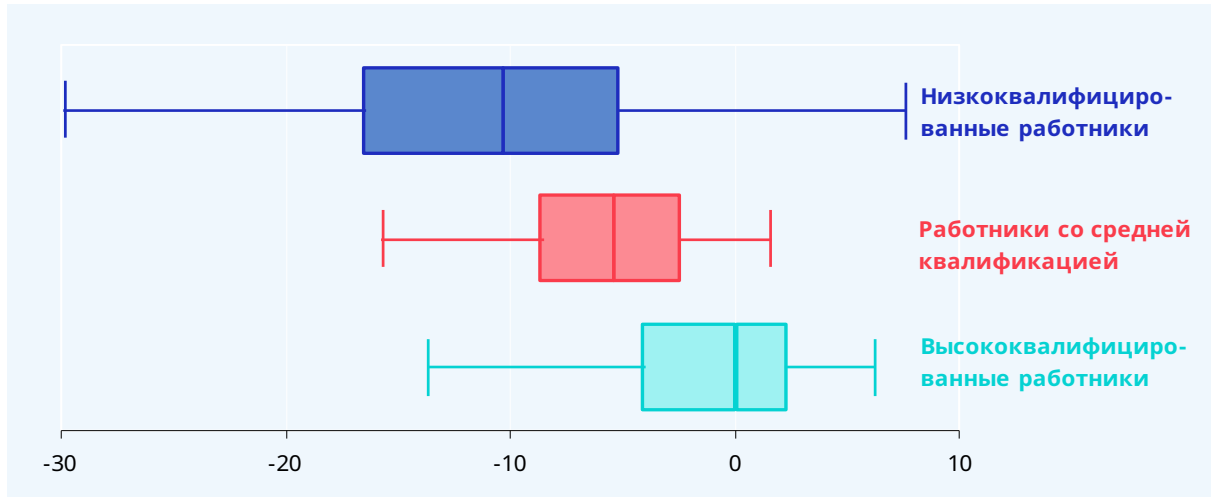
Источник: МБТ, *World Employment and Social Outlook: Trends*, 2022 г.

Низкоквалифицированные работники

29. Пандемия оказала серьёзное воздействие на низкоквалифицированных работников, и без того страдавших от ограниченных перспектив трудоустройства, низкой заработной платы и плохих условий труда. По мере того, как в третьем квартале 2020 года возобновлялся позитивный рост занятости для всех остальных групп работников, низкоквалифицированные работники продолжали терять рабочие места в большинстве стран мира³⁰. В частности, воздействие кризиса на низкоквалифицированных работников, занятых в профессиях, связанных с физическим трудом, оказалось особенно сильным, по сравнению с «белыми воротничками», которые зачастую могли продолжать работать удалённо. Длительные периоды простоя и безработицы могут приводить к отчуждению от рынка труда и неизгладимым последствиям в долгосрочной перспективе, включая потерю квалификации, снижение перспектив долгосрочного повышения производительности на уровне предприятий и потенциально низкий экономический рост (рисунок 4).

³⁰ МБТ, «Вестник МОТ: COVID-19 и сфера труда. Седьмой выпуск», январь 2021 г.

► **Рисунок 4. Изменения в области занятости на уровне стран, по уровню квалификации, второй квартал 2020 г. (в межгодовом сравнении) (%)**



Низкоквалифицированные работники = неквалифицированные должности; работники со средней квалификацией = офисные служащие, квалифицированные работники сельских, лесных и рыбных хозяйств, ремесленники и работники смежных профессий, операторы и сборщики машин и оборудования; высококвалифицированные работники = менеджеры, специалисты, инженерно-технические работники и младшие специалисты. Уровень квалификации определяется в соответствии с ISCO-08; для получения дополнительной информации см. ILOSTAT.

Примечание: в выборке представлены 50 стран и территорий с высоким и средним уровнем доходов, по которым имеются данные о занятости во втором квартале 2020 г. с разбивкой по профессиям. Данный интервальный график следует читать следующим образом: а) вертикальная линия в середине свечи означает медианное значение (50-й перцентиль); б) левая часть свечи находится на уровне 25-го перцентиль; в) правая часть свечи находится на уровне 75-го перцентиль; д) тени слева и справа от свечей означают самые низкие и самые высокие значения соответственно.

Источник: база данных ILOSTAT, от 12 января 2021 г.

30. После применения мер поддержки потери доходов от трудовой деятельности оказались сравнительно больше у низкоквалифицированных работников и работников со средней квалификацией³¹.

Наиболее пострадавшие отрасли

31. Кризис COVID-19 привёл к возникновению противоположных тенденций в наиболее пострадавших отраслях и в тех отраслях, которые продолжают расти в условиях кризиса. В ходе проведённого MOT анализа³² был обнаружен значительный контраст между резким сокращением рабочих мест в наиболее пострадавших отраслях (таких как сфера размещения и общественного питания, культура и искусство, розничная торговля и строительство) и ростом числа рабочих мест в некоторых секторах услуг для более квалифицированных работников (таких как область информации и коммуникации, а также финансовая деятельность и страхование). Значительные отличия, касающиеся степени воздействия кризиса на численность рабочих мест в наиболее пострадавших отраслях, существуют также и между странами. Например, вследствие существенного воздействия мер изоляции на сектора услуг, в 2020 году в сфере размещения и общественного питания было зарегистрировано наибольшее сокращение уровня занятости в глобальном выражении (-9,4%), в то время как в финансовой отрасли и сфере страхования отмечались положительные темпы роста (1,5%).

³¹ МБТ, «Вестник MOT: COVID-19 и сфера труда. Седьмой выпуск».

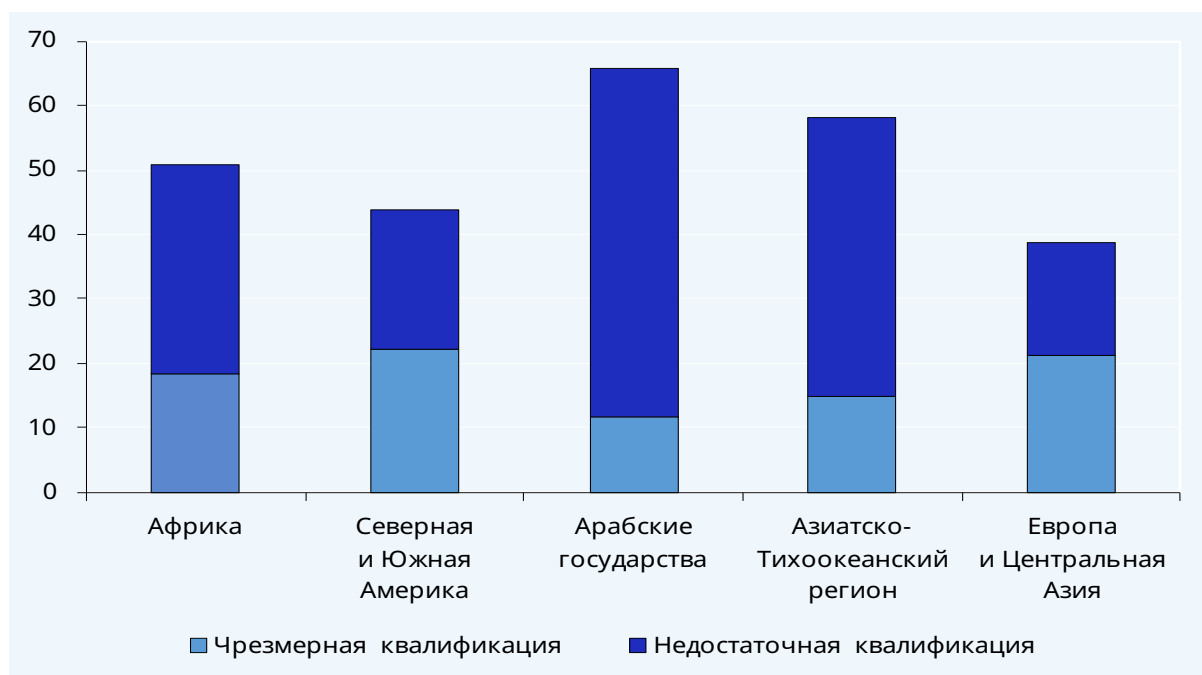
³² МБТ, «Вестник MOT: COVID-19 и сфера труда. Седьмой выпуск».

Наблюдался также рост численности лиц, занятых на работах в шахтах и карьерах, а также в сфере коммунального обслуживания, главным образом, в третьем квартале 2021 года.

1.1.3. Нарушения в области профессиональной подготовки и повышения квалификации

32. Ещё до наступления пандемии отсутствие профессиональных навыков являлось сдерживающим фактором для инклюзивных структурных преобразований и доступа к достойным рабочим местам. В мире более половины детей и подростков в возрасте 10 лет не владеют минимальным объёмом знаний³³. Примерно 20% молодых женщин и мужчин в возрасте 15–24 лет не работают, не учатся и не приобретают профессиональных навыков (NEET)^{34, 35}. Доля дисбаланса уровня образования варьируется от 40% в странах Европы и Центральной Азии до 60% в арабских государствах (рисунок 5). В действительности общая эффективность систем образования и программ получения профессиональной квалификации³⁶ в подготовке учащихся к выходу на рынок труда продолжает оставаться одной из основных проблем директивных органов на фоне широкого распространения тенденции недоиспользования профессиональных навыков.

► Рисунок 5. Доля дисбаланса уровня образования, по регионам, данные 2020 г. (%)



Источник: средневзвешенное значение доли дисбаланса уровня образования (на основании нормативного подхода) по данным ILOSTAT³⁷.

³³ Статистический институт Организации Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), *SDG 4 Data Digest 2018: Data to Nurture Learning* (Сводные данные по ЦУР 4: данные по поощрению образования), 2018 г.

³⁴ МБТ, *Global Employment Trends for Youth 2020*; МБТ, "Indicator description: Share of youth not in employment, education or training (youth NEET rate)" («Описание показателя: доля молодёжи, которая не работает, не учится и не приобретает профессиональные навыки (уровень NEET среди молодёжи)»), база данных ILOSTAT.

³⁵ МБТ, *World Employment and Social Outlook: Trends 2022*.

³⁶ МБТ, *Guide on Making TVET and Skills Development Inclusive for All* (Руководство по развитию всеобъемлющего характера ПТОП и системы профессиональной подготовки), 2020 г.

³⁷ К странам и территориям, включённым в анализ, относятся: Азиатско-Тихоокеанский регион (Афганистан, Индонезия, Индия, Исламская Республика Иран, Монголия, Республика Корея, Таиланд, Вьетнам), Европа и Центральная Азия

33. В этих и без того трудных условиях пандемия привела к новому кризису в области образования, нарушению процесса преподавания и обучения, срыву экзаменов и профессиональной аттестации и задержкам сертификации, что негативным образом скажется на нынешней и будущей карьере миллионов учащихся. В то же время возобновление учебного процесса в целом не смогло компенсировать рост уровня бездействия³⁸, поскольку во многих странах увеличилась доля молодых людей, которые не работают, не учатся и не приобретают профессиональных навыков (уровень NEET), и в большинстве случаев этот показатель не смог вернуться к докризисному уровню. Представляется, что утрата профессиональных навыков во время пандемии будет иметь долговременные неизгладимые последствия для карьерных перспектив и возможностей трудоустройства таких лиц. Лица, занятые на работе с ограниченными возможностями обучения без отрыва от производства и карьерного роста, могут иметь более низкие когнитивные навыки в старшем возрасте и меньше перспектив трудоустройства³⁹.
34. Несмотря на то, что кризис ускорил цифровизацию систем обучения на протяжении всей жизни (LLL), переход к онлайн-овому или удалённому обучению прежде всего является мерой реагирования в чрезвычайной ситуации, которой ещё предстоит стать более устойчивой и согласованной инициативой. Более того, по информации большинства учителей и инструкторов, ученики сталкиваются со значительными трудностями в учебном процессе, несмотря на все усилия по переходу на удалённое обучение⁴⁰. Кризис также обнажил цифровой разрыв между теми, кто смог продолжить обучение в режиме онлайн, и теми, кто не смог этого сделать.
35. Внезапное закрытие подавляющего большинства учреждений профессионально-технического образования и подготовки (ПТОП) после объявления национальных локдаунов во многих странах мира привело к нарушениям непрерывного процесса ПТОП. По данным исследования, проведённого в апреле 2020 года среди центров ПТОП, представителей директивных органов и социальных партнёров, 90% респондентов указали на полное временное закрытие центров ПТОП в соответствующих странах в ответ на распространение пандемии и в рамках ограничительных мер правительств. Нарушение процессов обучения на рабочем месте после закрытия предприятий оказало воздействие на 95–100% респондентов во многих регионах мира⁴¹. Несмотря на то, что альтернативный удалённый формат обучения применялся только в определённых пределах, он не смог заменить качественное очное

(Австрия, Бельгия, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Кипр, Чехия, Дания, Финляндия, Франция, Грузия, Германия, Греция, Венгрия, Исландия, Ирландия, Италия, Косово, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Черногория, Нидерланды, Норвегия, Северная Македония, Польша, Португалия, Республика Молдова, Румыния, Российская Федерация, Сербия, Словения, Испания, Швеция, Швейцария, Соединённое Королевство Великобритании и Северной Ирландии), арабские государства (оккупированная палестинская территория, Саудовская Аравия), Африка (Ботсвана, Египет, Руанда, Южная Африка), Северная и Южная Америка (Аргентина, Многонациональное государство Боливия, Бразилия, Чили, Коста-Рика, Доминиканская Республика, Мексика, Сальвадор, Соединённые Штаты Америки).

³⁸ МБТ, *An Update on the Youth Labour Market Impact of the COVID-19*.

³⁹ МБТ, *World Employment and Social Outlook: Trends 2021 (Перспективы занятости и социальной защиты в мире. Тенденции 2021)*, 2021 г.

⁴⁰ Всемирный экономический форум, *“Most Teachers Think Remote Learning is a Poor Substitute for the Classroom, Survey Shows”* («Как показывает обследование, большинство учителей считают, что удалённый формат обучения — это слабая замена очного образования»), март 2021 г.

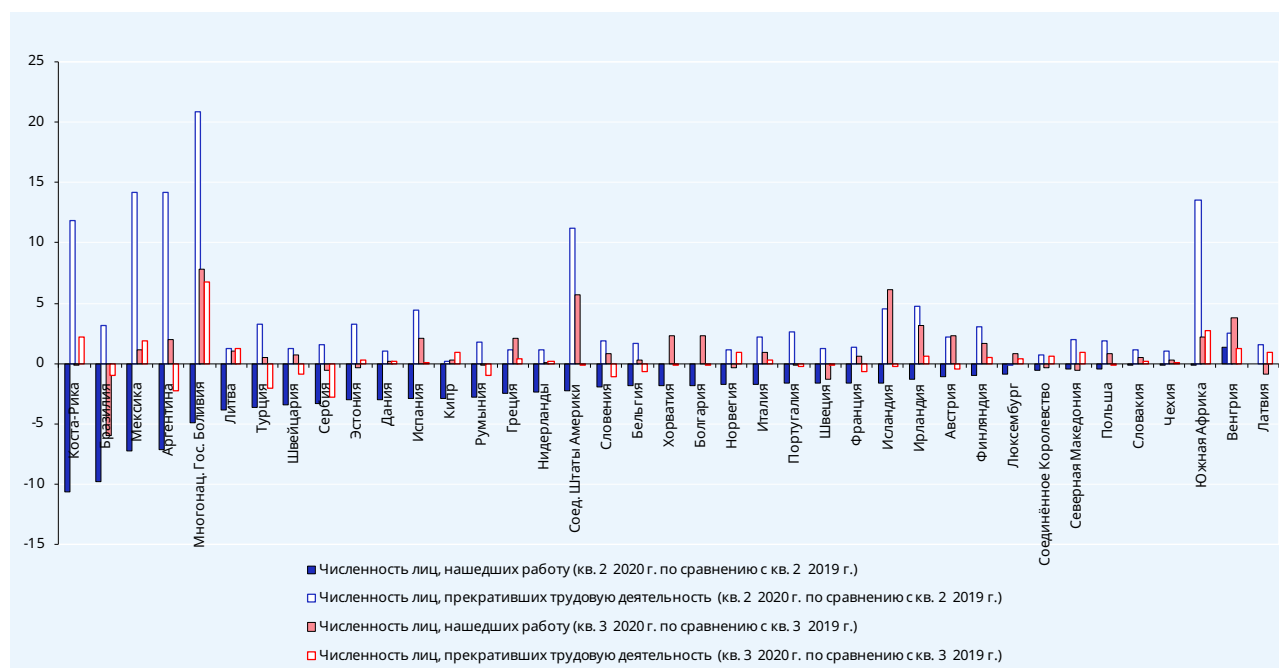
⁴¹ МБТ, *Skilling, Upskilling and Reskilling of Employees, Apprentices & Interns During the COVID-19 Pandemic: Findings from a Global Survey of Enterprises* (Профессиональная подготовка, повышение квалификации и переквалификация сотрудников, учеников и стажёров во время пандемии COVID-19: заключения глобального обзора предприятий), 2021 г.

образование, учитывая то исключительное значение, которое программы ПТОП уделяют практическим навыкам⁴².

1.1.4. Последствия для перехода на рынке труда

36. Пандемия COVID-19 оказала серьёзное влияние на возможности перехода на рынках труда, хоть и с существенными различиями между странами (рисунок 6)⁴³. В период между вторым кварталом 2019 года и вторым кварталом 2020 года в странах Латинской Америки, включая Аргентину, Коста-Рику, Мексику, Многонациональное государство Боливия и в меньшей степени Бразилию, отмечалось существенное снижение числа лиц, нашедших работу, и резкий рост числа лиц, прекративших трудовую деятельность. В Соединённых Штатах Америки и Южной Африке также наблюдался существенный рост числа лиц, прекративших трудовую деятельность, и ограниченное число тех, кто нашёл работу, что привело к стремительному росту безработицы в первые месяцы кризиса. В Европе благодаря широкому применению механизмов сохранения рабочих мест темп снижения численности лиц, поступивших на работу, был более плавным.

► Рисунок 6. Изменения (в пунктах) в квартальных показателях занятости и безработицы



Источник: Евростат и ILOSTAT.

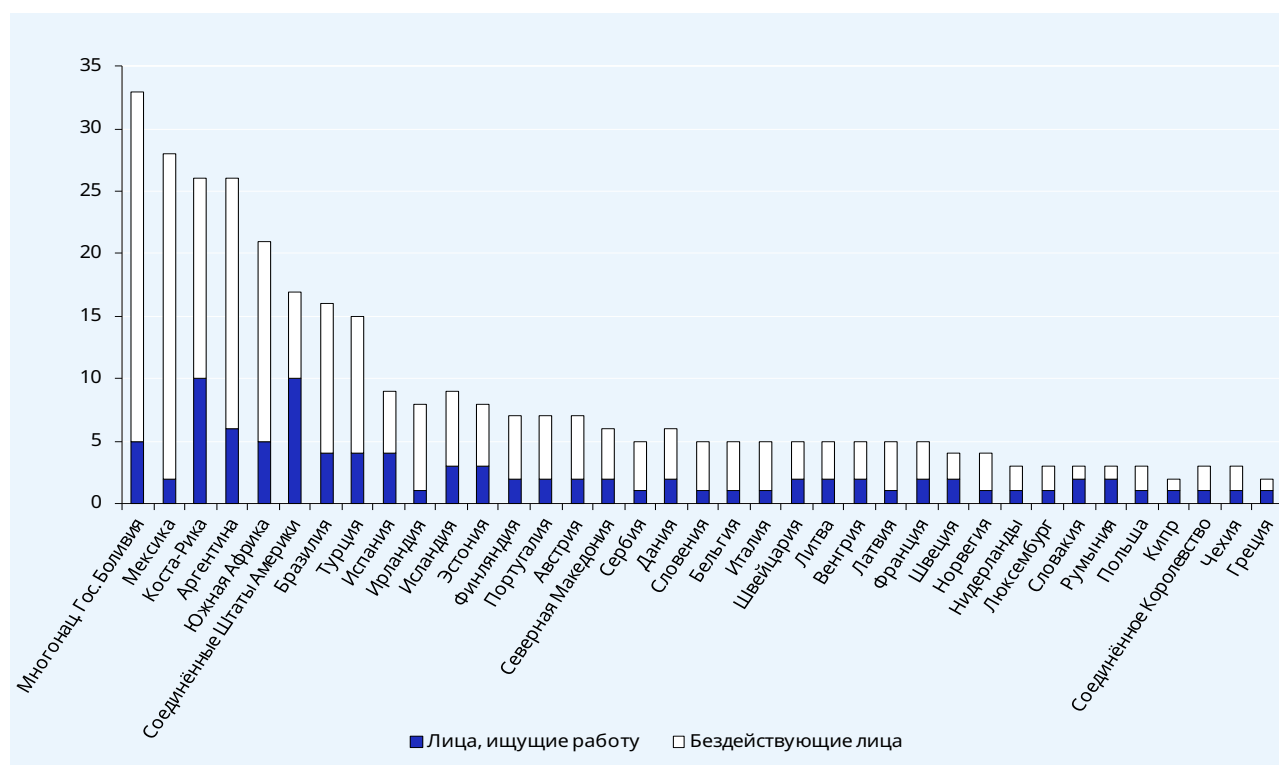
37. В первые месяцы кризиса для большинства тех, кто прекратил трудовую деятельность, за некоторыми исключениями последовал период бездействия, а не безработицы (рисунок 7). Эта тенденция в различной степени сохранялась во многих странах. В странах, в которых действуют системы выплаты пособий по безработице, как правило, отмечался более

⁴² МБТ, ЮНЕСКО и Всемирный банк, *Skills Development in the Time of COVID-19: Taking Stock of the Initial Responses in Technical and Vocational Education and Training* (Профессиональная подготовка во время пандемии COVID-19: учёт первоначальных мер реагирования в области профессионально-технического образования и подготовки), 2021 г.; МБТ, *Digitalisation of TVET and Skills Development: Leveraging Technology to Support Lifelong Learning* (Цифровизация ПТОП и профессиональной подготовки: использование технологий в стимулировании процесса обучения на протяжении всей жизни), аналитическая справка, 2021 г.

⁴³ В анализе использовались продольные данные по 39 странам, содержащиеся в ILOSTAT или Евростат.

высокий рост уровня безработицы, чем бездействия⁴⁴. Чем дольше население не работает, тем сложнее будет проходить его реинтеграция на рынок труда, поскольку оно не сможет в полной мере воспользоваться результатами активной политики на рынке труда.

► **Рисунок 7. Категории лиц, прекративших трудовую деятельность, во втором квартале 2020 г.**



Источник: Евростат и ILOSTAT.

1.1.5. Долгосрочные структурные проблемы

38. Воздействие кризиса COVID-19 усугубило ранее существовавшие проблемы, в том числе те, которые связаны с мегатенденциями будущей сферы труда. Как уже было заявлено в заключениях второго периодического обсуждения, состоявшегося в 2014 году:

... долгосрочные структурные преобразования придают новую структуру сфере труда. Помимо прочего такие преобразования включают глобализацию и новую географию роста, технологические изменения, вызовы, связанные с экологически устойчивым развитием, углубление неравенства, разрыв между экономическим ростом и созданием достойных и продуктивных рабочих мест, а также усиливающееся несоответствие между профессиональными навыками и требованиями рынка труда. В новых демографических условиях общества в ряде стран стремительно стареют, тогда как другие государства сталкиваются с серьёзными проблемами в плане попыток воспользоваться потенциальными преимуществами демографического приоритета молодёжи. Ожидается дальнейшее расширение трудовой миграции, которое уже сегодня весьма значительно⁴⁵.

⁴⁴ Sergei Soares and Janine Marie Berg, *Transitions in the Labour Market under COVID-19: Who Endures, who Doesn't and the Implications for Inequality*, 2021.

⁴⁵ МБТ, "A recurrent discussion on the strategic objective of employment".

Пандемия усугубила эти проблемы, в результате чего значительная часть уже достигнутого прогресса была нивелирована.

Изменение климата

39. Изменение климата уже является реальностью, а не вопросом будущего. Во всём мире бедствия, вызванные природными катастрофами, происходят всё чаще и приобретают всё более серьёзный характер, воздействуя главным образом на незащищённые группы населения. За последние два года многим государствам, которые уже уязвимы к изменению климата, приходится одновременно справляться с последствиями повторяющихся стихийных бедствий и с проблемами, вызванными пандемией COVID-19⁴⁶.
40. В настоящее время растёт понимание того, что наше будущее зависит от справедливого перехода к низкоуглеродной и ресурсоэффективной экономике. Также растёт понимание того, что необходимый переход к зелёной экономике будет иметь последствия для рынка труда⁴⁷, поскольку он приведёт к структурной трансформации, вызовет как увеличение, так и сокращение рабочих мест, а также изменения в спросе на рабочую силу и, как следствие, изменения в спросе на профессиональные навыки⁴⁸. В 2019 году МОТ опубликовала данные по оценке влияния, которое переход к энергетически устойчивой и циркулярной экономике⁴⁹ окажет на сферу занятости и на отдельные отрасли и профессии к 2030 году. В рамках сценария энергетической устойчивости может быть создано почти 25 млн рабочих мест и утрачено около 7 млн рабочих мест во всём мире. Из общего числа работников, чьи рабочие места были ликвидированы, 5 млн смогут найти новую работу в рамках той же профессии в развивающихся отраслях. Однако численность работников, которые потеряют работу и которым придётся пройти профессиональную переподготовку для работы в других профессиях (рисунок 8), составит от 1 до 2 млн человек.

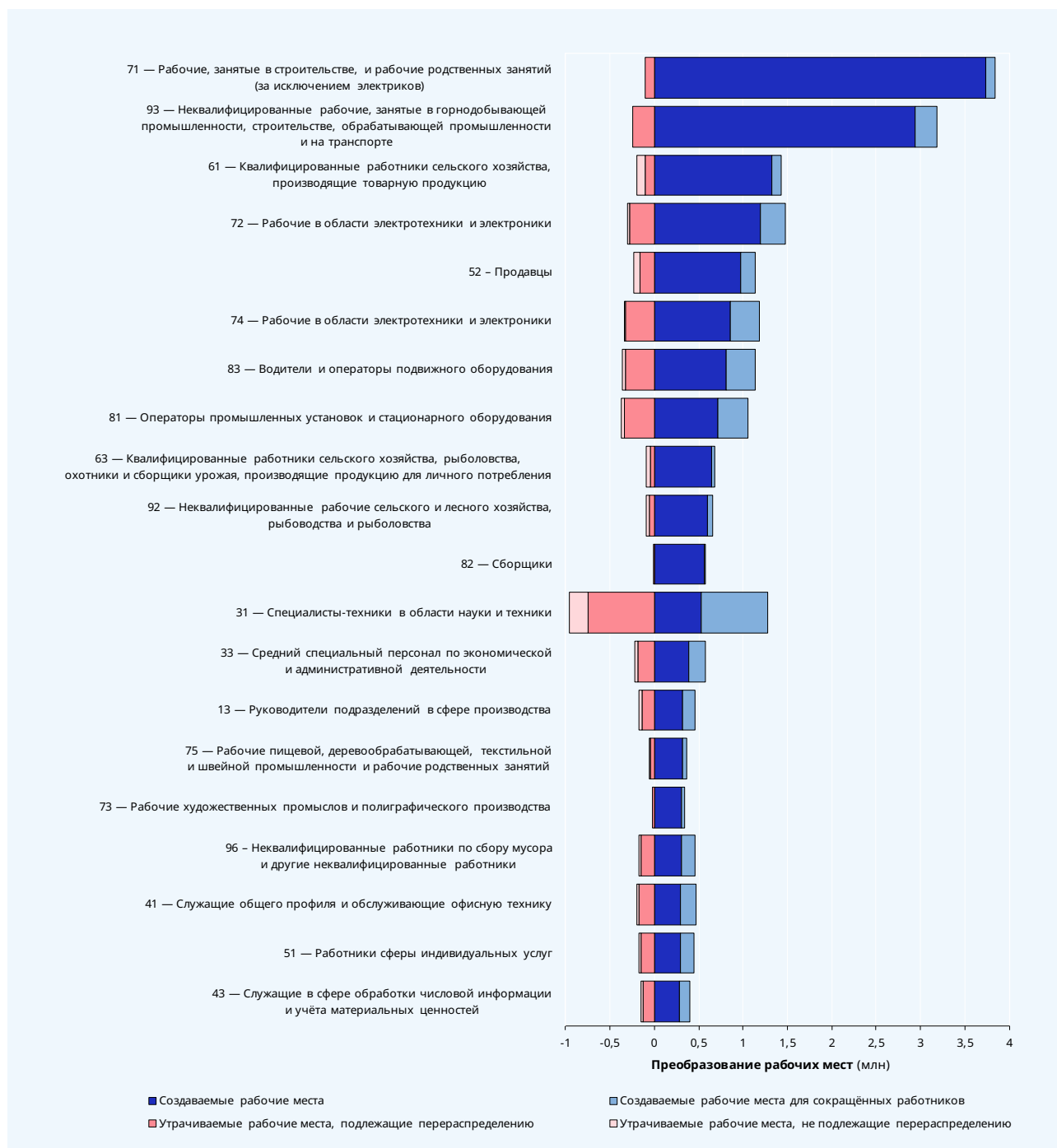
⁴⁶ МБТ, *COVID-19 Response and Recovery in Countries Affected by Disasters and Climate Vulnerability: Challenges and Opportunities (Меры реагирования и восстановление после COVID-19 в странах, пострадавших от стихийных бедствий и климатической уязвимости: проблемы и возможности)*, Группа координации и поддержки по вопросам миростроения и развития потенциала противодействия (CSPR), Technical Note, 2020 г.

⁴⁷ МБТ, *World Employment and Social Outlook 2018: Greening with Jobs, 2018 (Перспективы занятости и социальной защиты в мире, 2018 г.: Экологизация посредством рабочих мест)*; Европейский центр развития профессиональной подготовки (Cedefop) и ОЭСР, *Green Skills and Innovation for Inclusive Growth (Профессиональные навыки и инновации в зелёной экономике для инклюзивного роста)*, 2015 г.

⁴⁸ МБТ, *Skills for a Greener Future: A Global View (Профессиональные навыки для обеспечения более экологичного будущего: глобальный обзор)*, 2019 г.

⁴⁹ «Циркулярная экономика» является одной из моделей устойчивого использования и потребления ресурсов, которая поощряет отказ от модели «добыча–изготовление–использование–утилизация» в пользу переработки, ремонта, вторичного использования, восстановления, аренды и продления срока службы товаров — см. МБТ, *World Employment and Social Outlook 2018: Greening with Jobs*.

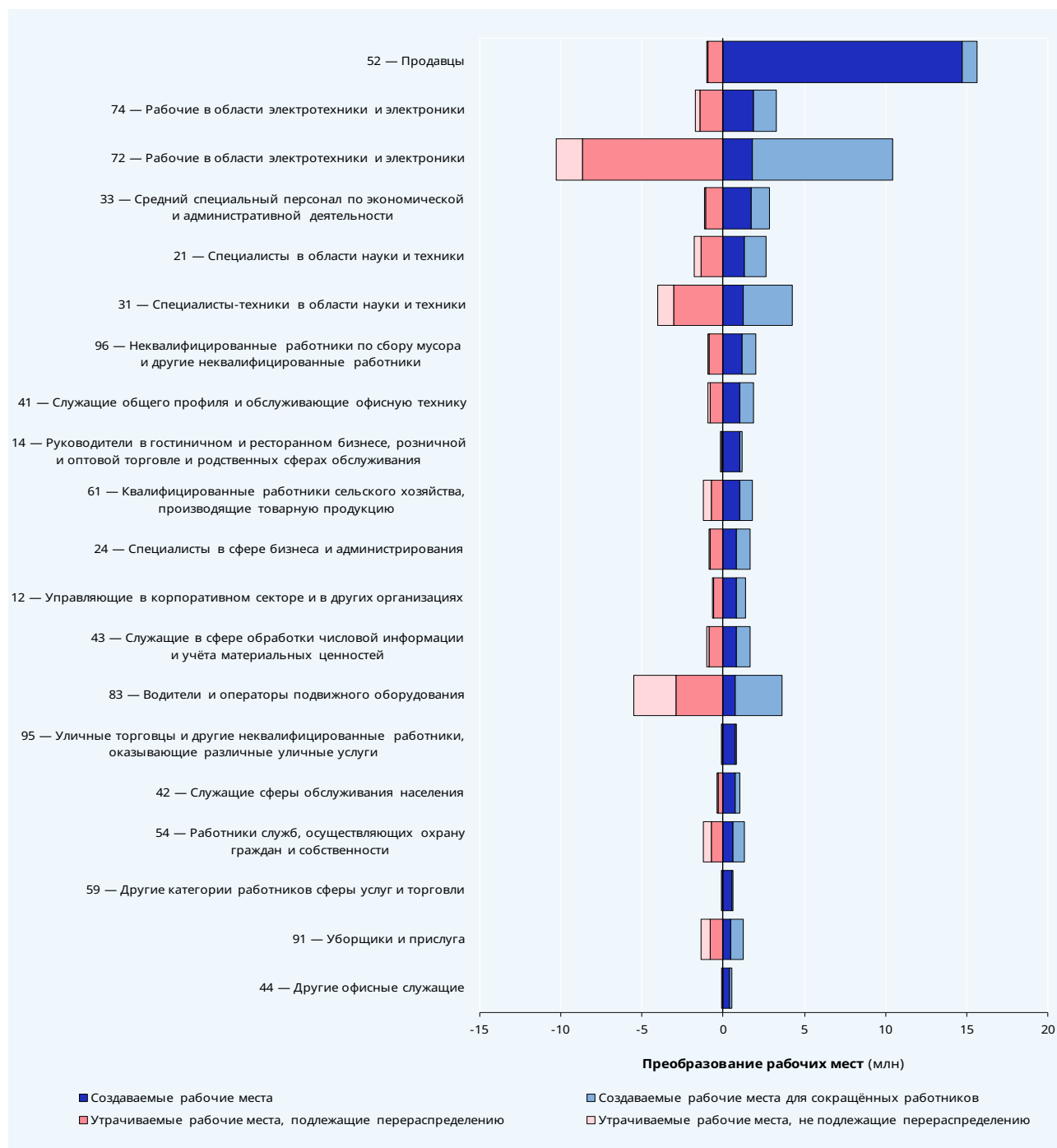
► **Рисунок 8. Создаваемые и утрачиваемые рабочие места в процессе перехода в энергетическом секторе, по профессиям, до 2030 г.**



Источник: МБТ, *Skills for a Greener Future: A Global View*, 2019 г.

41. В рамках сценария циркулярной экономики может быть создано около 78 млн рабочих мест и ликвидировано около 71 млн рабочих мест. Значительная доля работников, которые рискуют потерять свои рабочие места, а именно около 49 млн человек, смогут найти новую работу в рамках той же профессии. Однако около 22 млн рабочих мест могут быть утрачены без появления эквивалентных вакансий в других местах (рисунок 9).

► Рисунок 9. Создаваемые и утрачиваемые рабочие места в рамках сценария циркулярной экономики, по профессиям, до 2030 г.



Источник: МБТ, *Skills for a Greener Future: A Global View*, 2019 г.

Новые технологии

42. Технологические преобразования на основе цифровизации представляют собой всеобъемлющую и долгосрочную мегатенденцию, которая создаёт проблемы и возможности в сфере труда. Она продолжает оказывать воздействие на профессии и трудовые отношения. Во многих случаях новые технологии, такие как искусственный интеллект (ИИ), позволяют заменять человеческий труд машинами, что может иметь негативные последствия для

занятости и заработной платы в определённых профессиях и социально-экономических группах работников.

43. Тем не менее результаты исследований показали, что цифровизация и технологии ИИ как один из её элементов могут играть не только деструктивную роль (заменяя рабочие места), но и преобразующую роль (приводя к созданию новых или изменённых профессиональных задач). В связи с этим, как ожидается, большинство профессий полностью не исчезнут, а напротив продолжат существовать в другой форме, и эта тенденция в последние годы становится всё заметнее. Такие изменения потребуют активной адаптации профессиональных навыков работников с помощью программ переподготовки и повышения квалификации, для того чтобы могли быть реализованы соответствующие возможности занятости.
44. В современном мире цифровые платформы труда стали обычным явлением повседневной жизни. Такие платформы используются во многих отраслях экономики, начиная от вызова такси, заказа доставки или услуг по уходу до обрабатывающей промышленности, розничной торговли и разработки программного обеспечения. Несмотря на то, что на этих платформах отмечается рост занятости, они продолжают оставаться скорее исключением по сравнению с традиционными возможностями для трудоустройства. Тем не менее пандемия COVID-19 ускорила уже начавшиеся процессы цифровых преобразований в обществе и в сфере труда. Цифровые платформы содействовали развитию большей устойчивости экономики разных стран к потрясениям, и они также играют важную роль в обеспечении непрерывности бизнес-процессов и удовлетворении потребительского спроса. Дистанционный режим работы, на который за последние годы перешли многие предприятия, ещё больше стимулирует рост электронной торговли, электронных услуг и онлайн-внештатной работы.
45. Онлайн-платформы труда стали новым способом привлечения третьих лиц для выполнения работ по договору подряда и позволили предприятиям получить доступ к географически удалённой глобальной рабочей силе, обладающей широким набором навыков и опытом в самых разных областях. Такие платформы позволяют предприятиям снижать расходы, повышать эффективность, получать доступ к инновационным идеям и создавать новые знания в относительно короткие сроки. Они открывают возможности для трудоустройства, особенно в периоды перехода на другую работу и кризисов, создают гибкость, возможности получения дополнительного дохода и дают шанс не утратить навыки в процессе перехода с одной работы на другую. В то же время предприятия сталкиваются с существенными проблемами и рисками, включая риск потери людских ресурсов, высокие комиссионные сборы, проблемы конкуренции и нарушения прав интеллектуальной собственности.
46. Условия труда на таких платформах регулируются соглашениями об условиях обслуживания, в одностороннем порядке определяемыми соответствующей онлайн-платформой. Эта практика может привести к появлению новых проблем, как например, нерегулярность выполняемой работы, отсутствие социальной защиты и риски в сфере безопасности и гигиены труда (БГТ). Развитие таких платформ может привести к усугублению существующего неравенства и росту неформального сектора экономики, а также может поставить под угрозу конфиденциальные данные работников по причине накопления больших объёмов данных. Кроме того, использование ИИ и «алгоритмического управления» при найме на работу, управлении рабочими процессами и оценке производительности работников, занятых на цифровых платформах труда, где используются огромные объёмы данных, может провоцировать дискриминацию определённых групп работников.
47. Цифровые технологии также изменяют потребности в профессиональных навыках на рынке труда. Работники, выполняющие работу на онлайн-платформах труда, часто

имеют хорошее образование (главным образом, учёные степени магистра или доктора наук), в особенности те, кто проживает в развивающихся странах, в которых около 54% работников имеют научно-техническое и инженерно-математическое (STEM) образование. Однако их навыки на таких платформах зачастую не используются в полной мере, и, как правило, в таких случаях отсутствует взаимосвязь между уровнем образования и уровнем доходов. Эти образованные кадры могут быть недоступны для найма местными компаниями (несмотря на то, что они физически находятся в стране), предпочитая работать удалённо в зарубежных компаниях⁵⁰.

- 48.** Сельская экономика использует всё больше и больше возможностей, создаваемых технологическими инновациями и расширенным доступом к ним. Такие технологии, как аэрофотосъёмка, спутниковая съёмка, датчики оценки зелёной массы, почвенные карты и метеорологические данные, могут способствовать повышению производительности труда и содействовать развитию более жизнеспособных форм производства. Новые и профессионально более безопасные технологии могут также содействовать снижению профессиональных рисков и искоренению детского труда. Цифровое сельское хозяйство обладает существенным потенциалом для молодых поколений и женщин в сельских регионах, а использование мобильной связи содействует повышению эффективности фермерской деятельности (ирригации, сохранению почвенного плодородия и борьбе с вредителями) и связывают фермеров с поставщиками консультативных услуг. Мобильные приложения со временем превращаются в платформы, с помощью которых сельское население может получить доступ к финансовым услугам, программам профессиональной подготовки и веб-сайтам поиска работы, а также электронным услугам розничной торговли и гостеприимства. Тем не менее проблема цифрового разрыва (по возрасту, полу, местоположению) сохраняется, поэтому содействие повышению цифровой грамотности и подключению сельских районов к Интернету по-прежнему имеет жизненно важное значение.

Торговля и глобализация

- 49.** В целом торговля считается основным двигателем экономического роста и процветания, поскольку она напрямую связана с созданием рабочих мест и повышением производительности труда⁵¹. Действительно, в сфере торговли создаётся большое количество рабочих мест с более высокой заработной платой для низкоквалифицированных работников в обрабатывающей промышленности, включая тех, кто впервые ищет работу на формальном рынке, как например, женщины, мигранты, молодёжь и члены других групп, находящихся в уязвимом положении. Однако глобальные производственные сети, играющие ключевую роль в крупномасштабной торговле в большинстве регионов мира, также характеризуются большим конкурентным спросом на услуги и оказывают воздействие на размер заработной платы и условия труда в сторону их снижения, хотя степень такого воздействия может существенно варьироваться в разных странах⁵². Исследования МОТ также показывают, что экономический рост не всегда приводит к ощутимому росту занятости, а если и приводит, то создаваемые рабочие места могут быть низкооплачиваемыми и носить временный

⁵⁰ МБТ, *Changing Demand for Skills in Digital Economies and Societies: Literature Review and Case Studies from Low- and Middle-Income Countries* (Изменение спроса на профессиональные услуги в цифровой экономике и обществе: обзор публикаций и тематических исследований в странах с низким и средним уровнем дохода), 2021 г.

⁵¹ Всемирная торговая организация (ВТО), *World Trade Report 2017: Trade, Technology and Jobs* (Доклад о международной торговле 2017 года: торговля, технологии и рабочие места), 2017 г.

⁵² МБТ, *Achieving Decent Work in Global Supply Chains: Report for Discussion at the ILO Technical Meeting on Achieving Decent Work in Global Supply Chains* (Обеспечение достойного труда в глобальных системах поставок: Доклад к обсуждению на техническом совещании МОТ по обеспечению достойного труда в глобальных системах поставок), TMDWSC/2020, 2020 г.

характер. Кроме того, существуют значительные отличия между различными секторами, особенно в развитых странах⁵³.

50. За последнее десятилетие наметилось замедление темпов роста торговли товарами, связанное с повышением удельного веса сектора услуг. Международная напряжённость и возникновение новых технологий привели к более активному обсуждению вопросов реорганизации глобальных систем поставок. Учитывая, что с глобальными системами поставок связано более 20% рабочих мест⁵⁴, сложившаяся ситуация может оказать влияние на значительное число работников. Например, в Азии от глобальных систем поставок в обрабатывающей промышленности зависят около 500 млн рабочих мест, треть которых испытывает воздействие от «потери рабочих мест, рабочих часов и трудовых доходов, а также ухудшения трудовых условий во время пандемии COVID-19»⁵⁵. Большинство неформальных работников и предприятий напрямую не связаны с глобальными системами поставок, а те, кто связан, зачастую сталкиваются с большими рисками ввиду ограниченного доступа к финансированию, медицинским услугам и социальной защите⁵⁶. Одним из возможных решений проблемы текущих перебоев в глобальном производстве может стать перенос производства ближе к странам производства. Однако процесс решоринга может оказать дополнительное давление на ресурсы и инфраструктуру на уровне местных сообществ, увеличивая воздействие на окружающую среду⁵⁷. В конечном итоге даже рабочие места в зелёных отраслях экономики, таких как утилизация отходов, могут не обеспечивать условий достойного труда, поскольку работники могут выполнять работу, подвергая своё здоровье опасности с использованием минимальных средств защиты. В этом отношении упрощение процедур глобальной торговли отходами (иногда называемой обратной системой поставок) может привести к неблагоприятным последствиям для рабочих мест и окружающей среды. На этих примерах наглядно демонстрируются сложные взаимосвязи между торговлей, защитой окружающей среды и рынками труда.

Демографические сдвиги

51. Несмотря на то, что в долгосрочной перспективе все страны столкнутся с ростом численности пожилого населения, на данный момент их можно отнести к трём группам: страны с молодым населением, страны, в которых численность молодёжи и численность пожилого населения относительно равны, и стареющие общества. Проблемы, с которыми сталкиваются эти три группы стран, существенно различаются, однако во всех из них должны быть созданы системы социальной защиты для защиты тех, кто страдает от демографических дисбалансов. Как указывается в недавно принятой резолюции, касающейся второго периодического обсуждения вопросов социальной защиты (социального обеспечения), устойчивые системы всеобщей социальной защиты смогут гарантировать охват системами

⁵³ Sangheon Lee et al., *Does Economic Growth Deliver Jobs? Revisiting Okun's Law*, ILO Working Paper 17, 2020.

⁵⁴ МБТ, *World Employment and Social Outlook: The changing nature of jobs (Перспективы занятости и социальной защиты в мире: Меняющийся характер занятости)*, доступно *Резюме* на русском языке, 2015 г.

⁵⁵ МБТ, *COVID-19 and Multinational Enterprises: Impacts on FDI, Trade and Decent Work in Asia and the Pacific (COVID-19 и многонациональные предприятия: последствия в области ПИИ, торговли и достойного труда в Азиатско-Тихоокеанском регионе)*, справка МОТ, 2021 г.

⁵⁶ МБТ, *The Effects of COVID-19 on Trade and Global Supply Chains (Последствия COVID-19 в области торговли и глобальных систем поставок)*, исследовательская записка, 2020 г.

⁵⁷ Guido Orzes and Joseph Sarkis, "Reshoring and Environmental Sustainability: An Unexplored Relationship?", 2019.

социального обеспечения и сокращение бедности, неравенства, социальной изоляции и социальной незащищённости для работников всех возрастов⁵⁸.

52. Страны с быстро растущей численностью молодого населения в подавляющем большинстве случаев являются развивающимися странами, даже несмотря на то, что некоторые развивающиеся страны остаются стареющими обществами. Однако зачастую потенциал использования «молодёжного дивиденда» в целях содействия экономическому развитию остаётся нереализованным ввиду того, что молодёжи трудно найти достойную работу.
53. Многие другие страны испытывают глубокое воздействие, которое пожилое население оказывает на экономику, рынки труда и систему здравоохранения ввиду быстро растущих потребностей в услугах по уходу. Именно поэтому экономика ухода, наряду с зелёной экономикой, часто определяются как два источника будущего роста занятости во многих странах. Долгосрочный уход входит в число наиболее динамично развивающихся секторов и обладает потенциалом по созданию рабочих мест и обеспечению экономического роста. Инвестиции в качественные рабочие места в сфере ухода играют ключевую роль в реализации этого потенциала и преодолении уже назревшей проблемы нехватки рабочей силы. По оценкам, в 2015 году нехватка официальных специалистов по долгосрочному уходу в мире составляла 13,6 млн человек. Такой дефицит специалистов по уходу указывает на исключение пожилого населения из системы официального ухода и на увеличение бремени лиц, выполняющих неоплачиваемую работу по уходу в семье, а в некоторых случаях приводит к тому, что потребности в уходе остаются неудовлетворёнными^{59, 60}.
54. Ещё одним заметным изменением в демографическом составе населения является старение населения в сельских районах. Старение сельского населения вызывает всё большую озабоченность в некоторых странах, учитывая последствия, которые оно может иметь для сокращения численности сельского населения, нанося ущерб процветанию и обновлению сельского хозяйства и сельских районов в целом⁶¹. Глубокое воздействие на состав населения оказывает и миграция, оставляя страны происхождения без образованной молодёжи.

1.2. Тенденции в области политики

55. В свете вышеуказанных глубоких кризисов и трансформации, какие меры реагирования были предприняты на страновом уровне? В настоящее время меры реагирования на кризис и политика в области восстановления занимают центральное место в политике занятости,

⁵⁸ МБТ, резолюция, касающаяся второго периодического обсуждения вопросов социальной защиты (социального обеспечения), Международная конференция труда, 109-я сессия, июнь 2021 г., в п. 9 которой утверждается, что «социальная защита способствует формированию благоприятных условий для достойного труда, роста производительности, создания рабочих мест и развития жизнеспособных предприятий. Инклюзивные и устойчивые системы социальной защиты способствуют повышению жизнестойкости общества и являются средством реагирования на структурные преобразования, например те, что происходят в результате климатических и демографических изменений, цифровизации и глобализации, а также на распространение нестабильных форм занятости и сохраняющуюся неформальность».

⁵⁹ Структура «ООН-женщины» опубликовала концептуальную записку под названием *Long-Term Care for Older People: A New Global Gender Priority* (Длительный уход за пожилыми людьми: новая приоритетная задача в области гендерного равенства) и включила в публикацию *От обещаний к действиям: гендерное равенство в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 год* главу под названием «Признание, сокращение и перераспределение неоплачиваемого труда», в которой также предлагаются решения проблемы долгосрочного ухода за пожилыми людьми.

⁶⁰ Европейская экономическая комиссия Организации Объединённых Наций (ЕЭК ООН) выпустила концептуальную записку по теме *“Realizing the Potential of Living Longer”* («Реализация потенциала для увеличения продолжительности жизни»), в которой обсуждаются потенциальные преимущества здорового образа жизни, «серебряной экономики», продления трудовой жизни, волонтерства и неформального ухода в жизни обществ.

⁶¹ Kenneth M. Johnson and Daniel T. Lichter, *“Rural Depopulation: Growth and Decline Processes over the Past Century”*, 2019.

зачастую сопряжённой с трудным политическим выбором. Наряду с поддержкой процессов восстановления посредством реализации устойчивых мер налогово-бюджетной политики, рост задолженности и ускоряющиеся темпы инфляции требуют ужесточения денежно-кредитной политики. Более того, политика в области занятости претерпевает изменения ввиду необходимости учёта движущих факторов будущей сферы труда и содействия структурным преобразованиям для всеохватного роста, сопровождающегося созданием большого числа рабочих мест.

56. Учитывая двойную задачу (в отношении реагирования на кризис / восстановления и долгосрочной структурной трансформации), настоящий раздел посвящён анализу последних тенденций в области политики. Однако представленный в этой главе анализ охватывает не все тенденции в области политики, а сосредоточен на отдельных инновационных тенденциях, заслуживающих внимания и имеющих особое значение⁶².

1.2.1. Всеобъемлющие механизмы политики и национальная политика в сфере занятости⁶³

57. Тенденция к расширению и улучшению всеобъемлющих механизмов политики в области занятости продолжается с момента последнего периодического обсуждения стратегической задачи занятости, прошедшего в 2014 году. В такие всеобъемлющие механизмы включается, например, национальная политика в сфере занятости (НПЗ), метод, предложенный МОТ, в качестве одного из средств формирования и реализации таких механизмов.
58. НПЗ широко признаётся в качестве ключевого политического инструмента для достижения долгосрочных целей в области восстановления. С 2014 года в рамках НПЗ получило дополнительное развитие расширение сотрудничества и координации между различными заинтересованными сторонами. Кроме того, большие успехи были достигнуты в интеграции цели по созданию достойных рабочих мест в макроэкономическую политику, которая связана с НПЗ и осуществляется в связи с ней как всеобъемлющая политика в области занятости⁶⁴. Новое поколение НПЗ также включает больше элементов, касающихся вопросов будущей сферы труда, и уделяет больше внимания борьбе с неравенством на рынке труда.
59. За последние 20 лет число стран, успешно принявших НПЗ (или находящихся на этапе её принятия), увеличилось более чем в три раза. Эта тенденция, судя по всему, сохранится и в будущем, учитывая число стран, включивших комплексный подход к политике в области занятости в свою политическую повестку дня, нередко в рамках стратегий восстановления после пандемии COVID-19. В таких странах, как Армения, Сальвадор, Эфиопия, Ирак, Ливан, Парагвай, Филиппины, Южная Африка и Тунис, НПЗ была адаптирована к мерам реагирования на пандемию COVID-19 или изменена, для того чтобы им соответствовать. Из 69 стран,

⁶² В недавно опубликованном фундаментальном исследовании МОТ *The Global Employment Policy Review* (Обзор глобальной политики в области занятости) представлен подробный анализ тенденций политики в области занятости, см. МБТ, *Global Employment Policy Review 2020: Employment Policies for Inclusive Structural Transformation* (Обзор глобальной политики в области занятости в 2020 г.: политика в области занятости в целях инклюзивной структурной трансформации), 2020 г.

⁶³ МБТ, *Two Decades of National Employment Policies 2000–2020: Part I – Employment Policy Design: Lessons from the Past, Policies for the Future* (Два десятилетия национальной политики в области занятости 2000–2020 гг.: Часть I — Разработка политики в области занятости: уроки прошлого, политика будущего), 2021 г., и готовящаяся публикация *Part II – Towards a New Generation of National Employment Policy (NEP): What Can we Learn from the Evolution of the Scope and Content of NEPs*.

⁶⁴ МБТ, *From Policy to Results: Guidelines for Implementation of National Employment Policies* (От разработки политики и конкретным результатам: руководство по реализации национальной политики занятости), 2021 г.

по которым были проанализированы данные, почти половина сформулировала НПЗ второго поколения или НПЗ более высокого уровня⁶⁵.

60. За последние два десятилетия была расширена сфера охвата политики в области занятости. Предложение рабочей силы и меры управления рынком труда по-прежнему составляют значительную часть НПЗ, однако в рамках недавно принятых правовых основ предусмотрено выполнение большего числа практических действий, нацеленных на увеличение темпов роста уровня занятости и расширения перспектив создания новых рабочих мест, включая расширение традиционной торговой политики для обсуждения вопросов занятости. Кроме того, всё чаще в рамках НПЗ больше внимания уделяется вопросам инклюзивных структурных трансформаций и формированию макроэкономических основ, включая налогово-бюджетную политику.
61. НПЗ всё чаще уделяет внимание качеству занятости и вопросам интеграции, а не только количественным целям, таким как уровень безработицы или количество созданных рабочих мест. Новые цели также включают элементы трудовой и социальной защиты. Однако включение социальной защиты в правовые основы НПЗ по-прежнему остаётся одним из слабых мест: слишком часто политика в сфере социальной защиты отделяется от НПЗ.
62. Последнее поколение НПЗ всё чаще уделяет внимание группам лиц, находящимся в уязвимом положении, особенно женщинам и молодёжи. Более того, НПЗ становится важной платформой для преодоления последствий будущей сферы труда, особенно учитывая то, что воздействие изменения климата на рынок труда становится всё более значимым⁶⁶.
63. Трёхсторонние участники МОТ играют активную роль в процессе формирования большинства НПЗ. В сферах, где с течением времени росло влияние организаций работников и работодателей, разработка и реализация НПЗ также улучшалась. Успеху социального диалога в этом контексте также способствовало повышение потенциальных возможностей социальных партнёров для участия в нём.
64. Министерство труда, социальных вопросов и социальных служб зачастую также играют ведущую роль, однако стоит отметить тенденцию к распределению ответственности за содействие занятости между разными министерствами и заинтересованными сторонами. Например, в последних процессах в области НПЗ отраслевые министры участвовали в качестве «создателей рабочих мест» (например, в сельском хозяйстве, промышленности, торговле и инфраструктуре), а также другие ключевые участники сферы занятости, такие как центральные банки (например, в Иордании, Северной Македонии, Руанде и Шри-Ланке). Кроме того, в 93% случаев недавно принятой НПЗ (по сравнению с 28% на первоначальном этапе) предусматривалось участие министерств экономики и финансов. Это ключевой аспект включения вопросов занятости в процессы планирования и бюджетные процессы. Представители неформальных и сельских работников, как и прежде, отсутствуют на обсуждениях вопросов формирования и реализации НПЗ.
65. Во многих случаях формирование НПЗ начинается с принятия политических решений небольшой группой государственных должностных лиц и продолжается в более открытом формате, например в форме национальных диалогов, которые проводятся в течение нескольких месяцев с различным уровнем участия. Отдельные страны используют информационно-коммуникационные технологии для начала дискуссии и консультаций с более

⁶⁵ МБТ, "ILO Employment Policy Gateway" («База данных МОТ по политике в области занятости»).

⁶⁶ Valter Nebuloni, Christoph Ernst and Daniele Epifanio, "National Employment Policies and Environmental Sustainability: Forging Stronger Ties", 2020, Chapter 4 in ILO, *Global Employment Policy Review 2020*.

широкими группами участников, что особенно важно в условиях пандемии COVID-19. Для привлечения большего числа партнёров были созданы новые платформы для обсуждения вопросов занятости, например межведомственные координационные комитеты. Во всё большем числе стран такие направления деятельности возглавляются должностными лицами, занимающими высшие правительственные посты (например, президентом Республики Корея или премьер-министром Марокко). Твёрдая политическая поддержка НПЗ является ключевым элементом содействия многосекторальным действиям в области занятости, обеспечения приверженности вопросам занятости со стороны директивных органов и укрепления последовательности политики. Такие платформы также играют важную роль в качестве отправной точки обсуждения мер реагирования на пандемию COVID-19 и соответствующих мер политики. Например, на момент начала кризиса Комиссия по созданию рабочих мест Эфиопии уже полностью функционировала, располагала необходимыми инструментами и была способна объединять усилия ключевых заинтересованных сторон сферы занятости. Поэтому страна была готова к разработке и реализации соответствующего плана реагирования.

66. Более того, создание НПЗ всё чаще воспринимается как коллективный процесс извлечения уроков, который позволяет заинтересованным сторонам лучше подготовиться к анализу и решению проблем в сфере занятости. Это способствует повышению осведомлённости о том, что государственная политика в любой сфере не может не касаться вопросов занятости и что многие участники несут ответственность за связанные с занятостью проблемы.
67. Наконец, всё большее число стран начинают разрабатывать субнациональные планы действий (например, Аргентина, Бразилия, Марокко и Сербия), тем самым приближая процесс принятия решений к местным участникам и содействуя участию местного населения в управлении занятостью. Действия, осуществляемые на местном уровне, как правило, являются лучшим и самым быстрым способом целенаправленного и гибкого решения местных проблем занятости с помощью целенаправленного и гибкого подхода.

1.2.2. Активная политика на рынке труда и государственные программы занятости

68. Активная политика на рынке труда (АПРТ) и государственные программы занятости (ГПЗ) продолжают оставаться основными инструментами реализации всеобъемлющих программ политических мер в сфере занятости, особенно посредством НПЗ. Правительства стран всего мира продолжают расходовать значительную часть своих бюджетов на АПРТ, нацеленную на улучшение доступа к новым рабочим местам и более высокой заработной плате. Например, в 2019 году 27 стран ЕС направили в среднем 0,4% валового внутреннего продукта (ВВП) на реализацию мер АПРТ⁶⁷. Так происходило не только во время кризиса и процесса восстановления (в ходе которого существенно увеличились расходы во многих странах): на протяжении многих лет АПРТ использовалась как способ помочь населению адаптироваться к новым изменениям в сфере труда, включая демографические сдвиги (например, посредством оказания конкретной помощи работникам старшего возраста для расширения их участия в рабочей силе), изменение климата (например, посредством специальных программ обучения зелёным навыкам) и цифровизацию (например, посредством специальных программ поддержки самозанятых работников в их переходе на цифровые методы работы).

⁶⁷ Европейская комиссия, "Labour Market Policy – Expenditure and Participants – Data 2019 (2021)" («Политика на рынке труда — Расходы и участники — данные 2019 г. (2021 г.)»). Эта цифра включает все меры по развитию рынка труда (категории 2–7).

69. В условиях всё большего ухудшения ситуации для некоторых групп работников и появления новых вызовов, связанных с вопросами будущего сферы труда и поддержкой государственных служб занятости, развитые страны и страны с формирующейся рыночной экономикой адаптировали свои системы рассмотрения дел, для того чтобы оказывать комплексную поддержку лицам, ищущим работу, из таких групп работников, в том числе лицам, сталкивающимся с многочисленными барьерами, посредством комбинации мер АПРТ и мер социальной защиты, единого подхода к реализации таких мер и формирования новых партнёрств с муниципальными органами, другими учреждениями, регулирующими механизмы социальной защиты, и программными учреждениями⁶⁸.
70. АПРТ также продолжает оставаться важным средством установления связей между населением и рынками труда. В рамках АПРТ предусмотрено оказание посреднических услуг при трудоустройстве, например, с помощью: 1) регистрационных служб, служб профессиональной ориентации и трудоустройства для обеспечения мобильности рабочей силы; 2) профессиональной подготовки и переподготовки; 3) общественных работ; 4) поддержки предпринимательства и самозанятости.
71. Как показывает опыт, многие страны, особенно развитые страны, перешли к АПРТ в самом начале пандемии с целью ослабления разрушительного воздействия мер сдерживания, защиты рабочих мест и предприятий и предотвращения безработицы и бездействия. Субсидирование занятости было особенно распространено в развитых странах, первоначально в качестве механизма сохранения рабочих мест, используемого для поддержки мер борьбы с частичной безработицей, например сокращением рабочих часов или временной безработицы, но также для поддержки занятости в развивающихся отраслях экономики. Некоторые страны с низким уровнем дохода также прибегали к АПРТ в самом начале пандемии, например, программы общественных работ в Эфиопии и субсидирование заработной платы работников заводов за счёт государственных средств на Гаити⁶⁹.
72. По мере восстановления после кризиса всё больше стран стали придерживаться АПРТ для противодействия социально-экономическим последствиям пандемии COVID-19. В частности, программы профессиональной подготовки и государственные программы занятости стали играть всё более важную роль во всех группах стран с различным уровнем дохода в содействии более долгосрочной интеграции незащищённых лиц на рынки труда⁷⁰.
73. Признание важности разработки и реализации комплексной политики в области государственных служб занятости (ГСЗ) расширяется во всех регионах МОТ, хотя ещё и многое предстоит сделать, в том числе и для обеспечения их охвата в сельской местности. Из 80 ГСЗ, выбранных для обследования ГСЗ МОТ в 2021 году, 25% сообщили об интеграции поддержки доходов с другими мерами АПРТ во время локдауна, 28% — когда были ослаблены карантинные ограничения, и 29% — в рамках мер по обеспечению восстановления. Однако

⁶⁸ Dan Finn, Miguel Peromingo and Michael Mwasikakata, *Key Developments, Role and Organization of Public Employment Services in Great Britain, Belgium-Flanders and Germany*, 2019; МБТ, *Public Employment Services: Joined-up Services for People Facing Labour Market Disadvantage* (Государственные службы занятости: единые услуги для лиц, сталкивающихся с трудностями на рынке труда), аналитическая справка МОТ по услугам занятости и АПРТ, выпуск 1, 2018 г.; Zulum Avila and Javier Omar Rodriguez, *Public Employment Services: Diagnostic Tool and Guide*, ILO, 2021; МБТ, *Public Employment Services Pressing Ahead with Digitalization should be Aware of the Digital Divide* (Государственные службы занятости, переходящие на цифровые способы работы, должны принимать во внимание проблему цифровых разрывов), справка, 2021 г.

⁶⁹ МБТ, *Delivering Income and Employment Support in Times of COVID-19: Integrating Cash Transfers with Active Labour Market Policies* (Поддержка доходов и занятости во время COVID-19: интеграция экстренных денежных выплат в активную политику на рынке труда), аналитическая справка МОТ, 2020 г.

⁷⁰ МБТ, *Employment Services Global Report* (Глобальный доклад о службах занятости), 2022 г., готовится к публикации.

41% обследованных ГСЗ указал, что в настоящее время у них нет планов в рамках такого подхода (рисунок 10)⁷¹.

► **Рисунок 10. Комплексное осуществление АПРТ, 2021 г. (%)**



Источник: МБТ, *Technology adoption in public employment services. Catching up with the future*, готовится к публикации.

74. Обследование МОТ 2021 года также показало, что ГСЗ всё чаще проводят АПРТ в сотрудничестве с другими поставщиками на рынке труда посредством сотрудничества или привлечения третьих лиц для оказания услуг на основании договора подряда. Однако оказание услуг через ГСЗ по-прежнему остаётся наиболее распространённым способом во всех областях, кроме развития профессиональных навыков, где 52% всех услуг предоставляются на основе сотрудничества и/или привлечения третьих лиц. Кроме того, поддержка предпринимательства и самозанятости, защищённой занятости и программ сохранения рабочих мест всё чаще осуществляется на основании партнёрств.

1.2.3. Целенаправленная политика занятости для незащищённых групп и слоёв общества

75. Первоначальные меры реагирования на пандемию характеризовались использованием единого подхода. Во многих странах была принята общая политика поддержки, охватывавшая все слои населения и нацеленная на увеличение доходов и трудоустройство существующих работников в целях снижения неблагоприятного воздействия экономического кризиса на доходы домохозяйств. Хотя разработка экстренных мер реагирования для

⁷¹ МБТ, *Employment Services and Active Labour Market Policies for Inclusive Labour Market Transitions*, готовится к публикации; МБТ, *“Labour Market Policies and Employment Services are Critical Ingredients of the COVID-19 Policy Responses”* («Политика на рынке труда и государственные службы занятости играют решающую роль в реализации мер реагирования в области политики на COVID-19»), 2020 г.

удовлетворения потребностей всего населения имела важнейшее значение, одним из непреднамеренных последствий явилось то, что конкретные потребности некоторых незащищённых групп, таких как молодёжь, не были должным образом учтены. Когда был принят ряд конкретных политических мер, нацеленных на молодёжь, оказалось, что они в большинстве своём они являются модификацией или расширенным вариантом уже существовавших мер⁷².

Политика занятости молодёжи

- 76.** Со времени последнего периодического обсуждения стратегической задачи занятости в 2014 году целенаправленные стратегии в области занятости получили ещё большее распространение, учитывая, что безработица и частичная занятость молодёжи продолжают оставаться основными вызовами рынка труда во всём мире. В этой связи в разных странах используются различные подходы, но все они включают целенаправленную политику по охвату молодёжи и оказанию ей содействия в преодолении существующих барьеров рынков труда и/или в получении достойной работы. Уверенность в таком подходе подтверждается и тем, что с 2015 года необходимость в реализации национальных стратегий молодёжьей занятости признаётся и в задаче 8.b. Целей в области устойчивого развития (ЦУР), а принятие таких стратегий на постоянной основе регулируется МОТ как международной организацией, ответственной за отчётность по показателю 8.b.1. В связи с этим была создана специальная база данных Employment Policy Gateway, которая постоянно обновляется и отражает соответствующие изменения⁷³.
- 77.** Программы гарантированного трудоустройства молодёжи оказывают содействие в переходе со школьной скамьи к трудовой деятельности путём предоставления более широкого спектра возможностей обучения, более эффективного использования образовательной сети и разработки чётких инструкций о переходе со школьной скамьи к труду и дальнейшему обучению. Такие программы получили широкое распространение как отдельная АПРТ, направленная на решение вопросов молодёжи. Например, в странах ЕС такая программа изначально была реализована в 2014 году и снова запущена в июле 2020 года после начала пандемии COVID-19, при этом особое внимание уделялось охвату неактивной молодёжи и был незначительно расширен возрастной диапазон целевой аудитории. Более того, некоторые страны Юго-Восточной Европы, такие как Северная Македония, обратились к МБТ с просьбой оказания им содействия в применении собственных подходов в программах гарантированного трудоустройства молодёжи⁷⁴.
- 78.** Помимо этого, со временем была признана важность охвата социальным обеспечением молодых работников (включая учеников), учитывая то, что отсутствие социального обеспечения на начальном этапе карьеры будет иметь негативные последствия для молодёжи в их будущей трудовой жизни и что наличие социальной защиты будет

⁷² Anna Barford, Adam Coutts and Garima Sahai, *Youth Employment in Times of COVID: A Global Review of COVID-19 Policy Responses to Tackle (Un)Employment and Disadvantage among Young People*, 2021.

⁷³ Сеть Организации Объединённых Наций по поиску решений в целях устойчивого развития (ЮНСДСН), «8.b. К 2020 году разработать и ввести в действие глобальную стратегию обеспечения занятости молодежи и осуществить Глобальный пакт о рабочих местах Международной организации труда», в *Indicators and a Monitoring Framework*; МБТ, «ILO Employment Policy Gateway».

⁷⁴ МБТ, «EC-ILO Action on the Youth Guarantee» («Совместные действия ЕС и МОТ в рамках программ по обеспечению трудоустройства молодёжи»); МБТ, *The European Youth Guarantee: A Systematic Review of its Implementation Across Countries* (Европейская программа по обеспечению трудоустройства молодёжи: систематический обзор её осуществления в разных странах), рабочий документ № 21 Департамента исследовательской деятельности, 2017 г.

препятствовать началу их трудовой деятельности в неформальном секторе. Однако для развивающихся стран такие меры зачастую являются неприемлемыми.

Политика занятости для пожилых работников

79. Не только из-за стареющих обществ, но и в результате осознания того, что пожилые работники зачастую оказываются в неблагоприятном положении на рынке труда, страны с развитой экономикой, а также наименее развитые страны, всё активнее принимают политику в области занятости и рынков труда, которая направлена непосредственно на пожилых работников. С учётом того, что в стареющих обществах использование потенциала производительности труда пожилых работников становится всё более необходимым, а также то, что многие люди стремятся работать дольше, такая политика сосредоточена на продолжительности присутствия на рынке труда. Принимаются соответствующие меры, нацеленные на улучшение условий труда, с тем чтобы стимулировать работников дольше оставаться на рынке труда. В рамках политики занятости также решаются проблемы преодоления дискриминации пожилого возраста на рынке труда и создаются стимулы для регулярного повышения квалификации. Для пожилых работников частичная занятость представляется вполне привлекательным вариантом, который позволяет уходить с рынка труда последовательно и поэтапно. Помимо этого, на уровне предприятий такая политика реализуется с целью укрепления сотрудничества между поколениями, как например, посредством создания рабочих групп с сотрудниками разных возрастов или взаимного наставничества между молодыми и пожилыми сотрудниками, в результате чего пожилые сотрудники будут передавать свой опыт более молодым сотрудникам, а молодые сотрудники будут оказывать им содействие в областях, касающихся применения современных технологий⁷⁵. Координация политики занятости и политики в области пенсионного обеспечения продолжает играть важную роль в защите прав пожилых работников и оказании им содействия в уходе с рынка труда⁷⁶.

Политика занятости для обеспечения гендерного равенства

80. Пандемия COVID-19 ещё раз продемонстрировала сохраняющиеся значительные гендерные разрывы на рынке труда. Ещё до пандемии те виды работ, которые выполняются преимущественно женщинами, характеризовались более низкой оплатой труда, большой продолжительностью рабочего дня, ограниченными возможностями продвижения по службе, рисками в сфере безопасности и гигиены труда, а также насилием и домогательствами. В результате этих тенденций после наступления пандемии женщины стали ещё более подвержены риску увольнения, существенного сокращения рабочих часов и/или дальнейшего ухудшения условий работы. Несмотря на беспрецедентный масштаб мер в области политики, реализованных во время пандемии, во многих из них не учитывались гендерные аспекты. Это в свою очередь стало продолжением общей тенденции, когда устные обязательства, принятые на национальном и глобальном уровнях, не получают систематического отражения в мерах политики. С течением времени стала более распространённой целенаправленная политика, реализуемая в интересах женщин; однако по-прежнему остаются

⁷⁵ МБТ, "Supporting Longer Working Lives: Multistage Approaches for Decent and Productive Work" («Поддержка увеличения продолжительности трудовой жизни: многоступенчатые подходы к достойному и продуктивному труду»), 2019 г.; МБТ, "How to Ensure Older Workers Fully Participate in the Recovery after the Pandemic" («Каким образом обеспечить всестороннее участие пожилых работников в восстановлении после пандемии»), 2020 г.

⁷⁶ МБТ, *World Social Protection Report 2020–22*.

пробелы в области всестороннего учёта гендерно ориентированных подходов в разных областях политики, в том числе гендерно ориентированной макроэкономической политике.

81. Тем не менее можно отметить несколько успешных примеров мер в области политики, реализованных во время кризиса. Например, в Чили и Колумбии новым сотрудникам предлагалось субсидирование заработной платы, причём с более высокими ставками субсидирования для женщин, в то время как Колумбия и Сенегал активизировали поддержку женщин-предпринимателей. Кроме того, в развитых странах и странах с формирующейся рыночной экономикой были расширены ГПЗ, которые непосредственно создают рабочие места. Наконец, в Кении и Мексике были введены квоты, для того чтобы гарантировать женщинам доступ к этим программам⁷⁷.

Политика занятости для работников неформальной экономики

82. Принятие Рекомендации 2015 года о переходе от неформальной к формальной экономике (204) стало важной вехой в обсуждении и разработке политики, направленной на содействие формализации неформальной экономики⁷⁸. В рамках механизма реализации Рекомендации 204 многие страны утвердили политику в области перехода к формальной экономике в рамках предусмотренного в Рекомендации всеобъемлющего подхода.
83. Одна из новых тенденций заключается в переходе к формальной экономике посредством цифровых технологий (e-formality) как средства оказания услуг работникам неформальной экономики и выхода из кризиса, когда локдаун и социальное дистанцирование легли дополнительным бременем на неформальные предприятия и работников, стремящимся получить доступ к государственным услугам. Идея e-formality заключается в использовании цифровых технологий для содействия переходу к формальной экономике, например путём усиления воздействия государственной институциональной политики. Конечной целью использования новых технологий является наращивание экономического потенциала (производительности), совершенствование норм и нормативно-правовой базы, разработка и внедрение мер стимулирования, а также улучшение правоприменительной системы и мер по обеспечению выполнения. Результаты исследований служат примером положительного воздействия электронного управления на сокращение размеров неформальной экономики⁷⁹.

1.2.4. Политика в области профессиональной подготовки и обучения на протяжении всей жизни, позволяющая воспользоваться возможностями будущего сферы труда

84. В области систем развития навыков отмечается растущий интерес к разработке стратегий и политики, направленных на содействие LLL во всех секторах образования и профессиональной подготовки, а не только в области подготовки молодёжи. Это отражено в ЦУР 4, для достижения которой во многих странах мира были предприняты шаги по улучшению

⁷⁷ Программа развития Организации Объединённых Наций (ПРООН), "COVID-19 Global Gender Response Tracker" («Устройство отслеживания реализации мер реагирования на COVID-19 с учётом гендерных факторов»); МБТ, *A Gender-Responsive Employment Recovery: Building Back Fairer* (Восстановление занятости с учётом гендерных факторов: более справедливое восстановление по принципу «лучше, чем было»), аналитическая записка, 2020 г.

⁷⁸ МБТ, *Рекомендация 2015 о переходе от неформальной к формальной экономике (204)*.

⁷⁹ Juan Chacaltana, Vicky Leung and Miso Lee, *New Technologies and the Transition to Formality: The Trend Towards e-formality*, EMPLOYMENT Working Paper No. 247, 2018; Sriani Kring and Vicky Leung, *Renewing the Social Contract through e-formalization in the World of Work*, 2021.

доступа к обучению на протяжении всей жизни и возможностям обучения⁸⁰. Ключевые факторы, способствующие развитию LLL, такие как разработка квалификационных основ и систем для признания и подтверждения профессиональных навыков и квалификации, продолжают занимать важное место в инициативах в области реформ политики в целях содействия LLL. В целях преодоления нехватки финансирования ввиду растущего спроса на приобретение навыков, а также пандемии COVID-19, были разработаны инновационные подходы, включающие индивидуальные права на обучение, которые могут объединить государственные и частные усилия, связанные с всеобщим правом доступа к бесплатному обучению в государственных учреждениях, индивидуальные учебные счета, налоговые льготы и индивидуальные учебные ваучеры. Ваучеры получили особо широкое распространение благодаря тому, что они способны охватывать наиболее уязвимые группы населения и могут объединяться со ссудами и другими механизмами стимулирования. Во многих странах системы пособий и льгот не разработаны, но во многих из них были предприняты шаги к их появлению. Канада, Марокко, Новая Зеландия, Соединённое Королевство и Соединённые Штаты Америки взяли на себя обязательства по созданию таких планов (например, в рамках национальной стратегии); Таиланд и Малайзия выпустили заявление о создании таких планов; Австралия, Япония и Республика Корея предприняли практические шаги (в том числе с помощью ваучеров) к реализации таких планов. Примеры успешных комплексных систем пособий и льгот существуют во Франции и Сингапуре⁸¹. В некоторых случаях социальные пособия были связаны с доступом к профессиональной подготовке и обучению, например посредством планов страхования занятости в Японии, Республике Корея и Вьетнаме, или путём введения систем социальных выплат, финансируемых не за счёт взносов, как например в Аргентине, Малайзии и Пакистане.

- 85.** Глобальные движущие механизмы изменений, включая глобализацию торговли, открывают широкие возможности для положительных социально-экономических преобразований и вместе с тем порождают ряд проблем, как например риск сохраняющегося дисбаланса навыков, если оставить их нерешёнными. В этом контексте и особенно учитывая недавнее воздействие пандемии COVID-19, страны стремятся создать эффективные механизмы прогнозирования и отслеживания потребностей в профессиональных навыках и соответствующей адаптации услуг по развитию профессиональных навыков.
- 86.** Пандемия ускорила цифровизацию сферы труда во всех отраслях экономики и выявила значительные пробелы в цифровых навыках. Многие предприятия проводили подготовку своих сотрудников в целях адаптации их навыков и функций к меняющейся ситуации. Например, заключения сравнительно-аналитического обследования, касающегося экспресс-оценки потребностей в переподготовке и повышении квалификации в ответ на кризис COVID-19, в девяти африканских странах свидетельствуют о том, что 58% обследуемых работодателей провели подготовку своих сотрудников во время пандемии COVID-19; 44% общего объёма подготовки, рассмотренной в рамках обследования, касалось

⁸⁰ Компас ЦУР, «SDG 4: Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all» («ЦУР 4: обеспечение инклюзивного, справедливого и качественного образования и содействие обучению на протяжении всей жизни для всех»).

⁸¹ МБТ и ЮНЕСКО, *A Review of Entitlement Systems for Lifelong Learning* (Обзор систем пособий и льгот для содействия обучению на протяжении всей жизни), 2020 г.

использования коммуникативных цифровых технологий; ещё 28% подготовки было посвящено использованию цифровых технологий для подключения к Интернету⁸².

87. Адаптация к изменению климата непрерывно связана с увеличением потребностей в зелёных навыках. Образовательные учреждения и учреждения профессионально-технической подготовки во всём мире медленно приспосабливаются к этим новым потребностям. В 2019 году из 183 государств — членов Организации Объединённых Наций (ООН) две трети стран учитывали в своих определяемых на национальном уровне вкладах⁸³ важность развития потенциальных возможностей и содействия информированности по вопросам изменения климата, тем не менее планы, касающиеся профессиональной подготовки и содействующие достижению целей в области изменения климата, содержались в менее чем 40% определяемых на национальном уровне вкладов, а в более чем 20% вкладов никакая деятельность, связанная с людскими ресурсами, не предусматривалась⁸⁴.

1.2.5. Макроэкономическая политика, нацеленная на обеспечение занятости

88. В 2020–21 годах почти все страны принимали меры реагирования на кризис COVID-19, включавшие широкий диапазон макроэкономических мер, с целью предотвращения экономического краха, обеспечения непрерывности производства и защиты от потери рабочих мест. В этих условиях макроэкономическая политика играла ключевую роль и включала проведение экспансивной налогово-бюджетной политики и мягкой денежно-кредитной политики в большинстве стран. Тем не менее, несмотря на практически полное одобрение повсеместного применения мер экономического стимулирования, между развитыми и развивающимися странами существовали значительные различия, которые объясняют расхождения в скорости восстановления, учитывая различный объём имеющихся в наличии бюджетных средств.
89. С точки зрения налогово-бюджетной политики страны прибегли к беспрецедентным мерам поддержки, в частности в форме прямых государственных ассигнований и отмены платежей в казну (так называемая статья «над чертой»), на сумму 10,8 трлн долл. США за период 2020–21 годов, что составило 10,2% мирового ВВП в 2020 году (рисунок 11)⁸⁵. Этот средний общемировой показатель не отражает значительных различий между странами. В развитых странах дополнительные ассигнования и отмена платежей в казну достигли в среднем 11,7% ВВП, в то время как в странах с развивающейся рыночной экономикой этот показатель составлял около 5,7% ВВП, а в развивающихся странах с низким уровнем дохода ещё ниже — на уровне 3,2% ВВП. Несмотря на существенные различия в относительной доле государственных расходов, применение таких мер экономического стимулирования в

⁸² МБТ, *Guidelines on Rapid Assessment of Reskilling and Upskilling Needs in Response to the COVID-19 Crisis* (Руководство по экспресс-оценке потребностей в переквалификации и повышении квалификации в условиях кризиса COVID-19), 2020 г.; МБТ, *Comparative Study of Rapid Assessments of Reskilling and Upskilling Needs due to the COVID-19 Crisis*, готовится к публикации.

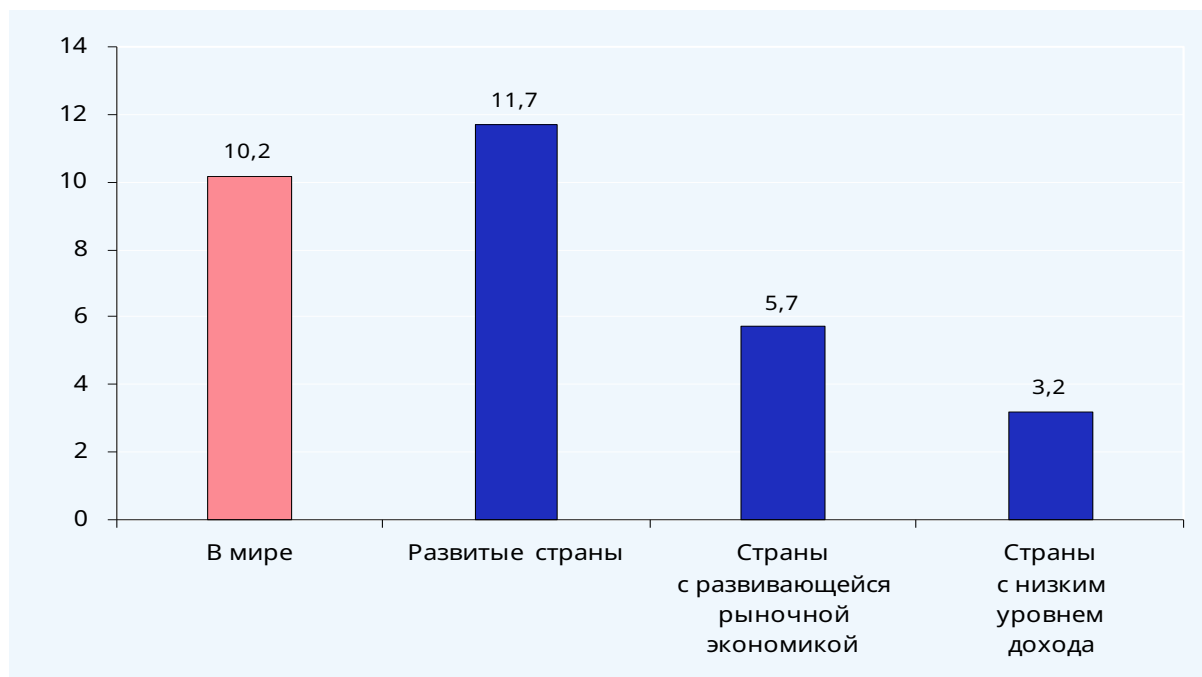
⁸³ В соответствии с Парижским соглашением, страны приняли на себя обязательства по соблюдению условий Парижского соглашения посредством реализации определяемых на национальном уровне вкладов (ОНУВ), в которых содержатся меры стимулирования по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий в отдельных отраслях экономики. В 2019 г. 183 государства — члена Организации Объединённых Наций представили свои ОНУВ.

⁸⁴ МБТ, *Skills for a Greener Future: Key Findings* (Профессиональные навыки для обеспечения более экологичного будущего: основные выводы), 2019 г.

⁸⁵ Международный валютный фонд (МВФ), *"Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic"* («База данных, содержащая результаты анализа налогово-бюджетных мер реагирования стран на пандемию COVID-19»), октябрь 2021 г. Помимо дополнительных расходов и упущенных поступлений, правительства выделили значительные ресурсы на акционерный капитал, займы и гарантии (или так называемые внебалансовые счета).

развивающихся странах значительно отличается от прежних мер реагирования на кризис, которые, как правило, были ориентированы на меры жёсткой бюджетной экономии.

► **Рисунок 11. Дополнительные ассигнования и отмена платежей в казну в рамках мер реагирования на пандемию COVID-19, по уровню доходов (% ВВП в 2020 г.)**



Источник: МВФ, "Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic", октябрь 2021 г.

- 90.** Аналогичную ситуацию можно было увидеть и в сфере кредитно-денежной политики во время кризиса COVID-19. В отличие от предыдущих кризисов, страны с низким и средним уровнем дохода реагировали на кризис резким снижением базовых учётных ставок в целях стимулирования экономики и предотвращения дальнейшего краха⁸⁶. По данным Банка международных расчётов, содержащего данные по 37 центральным банкам, к концу 2020 года базовые учётные ставки были снижены в 31 стране мира⁸⁷. В четырёх странах (Дания, Япония, Швеция и Швейцария), а также странах еврозоны учётные ставки достигли минимальных значений (и даже отрицательных значений в указанных четырёх странах). Венгрия снизила базовые учётные ставки в июне 2020 года. В соответствии с имеющимися данными по обширной выборке стран (более 100 центральных банков) в декабре 2021 года средневзвешенная учётная ставка равнялась 5,49%⁸⁸. Наряду со снижением учётных ставок, ряд центральных банков в странах со средним уровнем дохода, таких как Индия, Индонезия, Южная Африка и Турция, применяют нетрадиционные меры кредитно-денежной политики, включая покупку активов, что представляет собой количественное смягчение.
- 91.** На конец 2021 года ещё одной существенной макроэкономической проблемой стал рост инфляции, вызванный увеличением совокупного спроса, ценами на энергоносители, ростом цен на сырьевые товары и продовольствие, а также продолжающимися перебоями в

⁸⁶ Islam, *Macroeconomic policy responses to the COVID-19 crisis in emerging market and developing economies: current outcomes and evolving challenges*, готовится к публикации.

⁸⁷ Банк международных расчётов (БМР), "Central bank policy rates" («Базовые учётные ставки центральных банков»).

⁸⁸ Central Bank News, "Interest Rates".

глобальных системах поставок. В этих условиях некоторые центральные банки уже отреагировали, повысив учётные ставки в конце 2021 года. Однако большинство центральных банков сохраняют учётные ставки на прежнем рекордно низком уровне. Более того, даже принимая во внимание рост учётных ставок, общая кредитно-денежная политика многих стран остаётся весьма экспансивной, за исключением некоторых стран, как например Аргентина и Зимбабве.

92. В 2022 году и в последующий период восстановление после кризиса COVID-19 будет зависеть от способности стран увеличивать масштабы вакцинации и выделять необходимые средства для решения проблемы дефицита достойных рабочих мест, особенно для незащищённых групп населения. Тем не менее уже принятые меры реагирования на кризис привели к значительному бюджетному дефициту. Кроме того, вследствие снижения общей экономической активности сократился объём средств, поступающих в государственный бюджет: коэффициент отношения государственных доходов к ВВП больше всего сократился в странах с развивающейся рыночной экономикой с 27% в 2019 году до 25,1% в 2020 году, а в странах с низким уровнем дохода он сократился с 14,9% до 14,1%⁸⁹.
93. Следовательно, во время кризиса общий валовой государственный долг (по отношению к ВВП) существенно вырос во всём мире (таблица 2). В 2020 году в развитых странах он увеличился более чем на 30 процентных пунктов (по отношению к среднему размеру государственного долга за период 2001–19 гг.) и почти на 20 процентных пунктов в странах со средним уровнем дохода. Несмотря на то что рост экономики в странах с низким уровнем дохода был ниже (по сравнению со средним показателем в 42% в 2001–19 гг. и 49,9% в 2020 г.), в таких странах приемлемость уровня задолженности представляет бóльшую проблему, и в ближайшие годы это потребует принятия мер по дальнейшему снижению задолженности, особенно ввиду того, что в ближайшем будущем коэффициенты задолженности будут оставаться высокими.

► **Таблица 2. Валовой объём задолженности (% от ВВП), по регионам / классификации доходов, 2001–25 гг.**

Регион	2001–19 гг.	2020 г.	2021–25 гг.
Развитые страны	89,5	122,7	119,6
Страны с развивающейся рыночной экономикой и страны со средним уровнем дохода	43,4	64,0	66,9
Развивающиеся страны с низким уровнем дохода	42,0	49,9	49,1

Источник: МВФ, "Fiscal Monitor of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic", октябрь 2021 г.

1.2.6. Отраслевая политика (включая торговую политику и политику в области зелёной экономики)

94. Несмотря на то, что отраслевая и промышленная политика продолжает играть важную роль, недавний опыт (например, в Коста-Рике, Гане, Испании, Южной Африке и Вьетнаме) показывает, что принятие промышленной политики само по себе не является гарантией успешных структурных преобразований. Помимо детальной диагностики на этапе разработки, позволяющей точно определить потенциал различных секторов экономики на основании социального диалога, опыт стран показывает, что отраслевая политика должна быть

⁸⁹ МВФ, "Fiscal Monitor (October 2021)" («Анализ налогово-бюджетной сферы (октябрь 2021 г.)»).

частью общей последовательной политики и содержать те же экономические цели и цели в области развития, что и общая страновая стратегия⁹⁰. Во многих странах сфера ухода, а также цифровая и зелёная сферы экономики считаются отраслями, обладающими потенциалом для создания достойных рабочих мест и в то же время для движения экономики вперёд к обеспечению большего равенства и инклюзивности.

- 95.** В вопросах торговой политики многие международные и национальные институты выступают за укрепление взаимосвязи между торговлей и достойным трудом, позволяя всем работникам (независимо от их трудовых отношений или контрактных обязательств) и предприятиям (особенно малым и инновационным предприятиям и предприятиям, возглавляемым женщинами) принимать активное участие в глобальной торговой системе и извлекать из неё прибыль⁹¹. Сегодня представителями директивных органов широко признаётся, что в достижении результатов в торговой политике важную роль играет развитие профессиональных навыков, что отражено как в национальных торговых стратегиях и национальных стратегиях профессионального обучения.
- 96.** Что касается зелёной экономики, то НПЗ обеспечивают надёжную основу для согласования целей занятости и экологических целей, особенно в рамках создания зелёных рабочих мест. За последние годы политика занятости в целом приобрела большую экологическую направленность и стала включать различные меры по созданию достойных рабочих мест в зелёной экономике. Такие меры варьируются от налоговых льгот и стимулирующих инвестиций в перспективные отрасли экономики до профессиональной подготовки и развития профессиональных навыков, в том числе переподготовки как части активных программ на рынке труда. Тем не менее всё ещё существуют возможности для дальнейшего улучшения таких мер политики и повышения эффективности их исполнения на основе комплексного подхода. В более общем плане вопросы, касающиеся зелёных рабочих мест, часто включаются в национальные рамки в области развития, а не в рамочные основы политики в области зелёной занятости. Именно поэтому успешными признаются скоординированные меры в области политики, главным образом касающиеся финансовой и промышленной сферы, сферы занятости, рынка труда и профессиональной подготовки — для создания зелёных рабочих мест и зелёной экономики⁹².

⁹⁰ David Kucera, Dorothea Schmidt-Klau and Johannes Weiss, "Industrial policies for structural transformation: Processes, institutions and methods", Chapter 1 in ILO, *Global Employment Policy Review 2020*.

⁹¹ ВТО, "Public Forum 2016 – 'Inclusive Trade'" («Общественный форум, 2016 г. — «Инклюзивная торговля»»), 2016 г.

⁹² Nebuloni, Ernst, Epifanio.

► Глава 2

Новое поколение политики занятости для лучшего будущего сферы труда

97. В рамках второго периодического обсуждения стратегической задачи занятости⁹³ были выявлены основные элементы всеобъемлющих правовых основ занятости, включая: а) макроэкономическую политику, благоприятствующую занятости; б) торговую, промышленную, налоговую, инфраструктурную и отраслевую политику; в) политику на уровне предприятий, в частности благоприятные условия для развития жизнеспособных предприятий; г) политику в области образования, в которой бы основное внимание уделялось LLL, и политику в области развития профессиональных навыков и компетенций, которая бы учитывала изменяющиеся потребности рынка труда; д) политику и учреждения рынка труда; е) политику, направленную на решение проблем затяжной безработицы; ж) политику в области трудовой миграции; з) трёхсторонние процессы, ориентированные на содействие согласованности политических мер в рамках программ в экономической, природоохранной, трудовой и социальной сферах; и) эффективные межучрежденческие координационные механизмы; л) всеобъемлющие активационные стратегии, ориентированные на содействие переходу молодёжи от школьного обучения к трудовой жизни; м) политика, стимулирующая переход к формальной экономике; н) политику, нацеленную на решение проблем экологической устойчивости и на обеспечение справедливого перехода для всех; о) политику, нацеленную на преодоление последствий нового демографического контекста для занятости и социальной защиты; п) актуальные и современные системы информации о рынке труда; р) эффективные системы мониторинга и оценки политики и программ в сфере занятости.
98. Исходя из этого списка, в настоящей главе обсуждаются основные вопросы политики, а также проблемы, связанные с содействием занятости, восстановлением после кризиса и будущим сферы труда, в контексте меняющегося ландшафта политики в области занятости. В настоящей главе излагаются основные характеристики политики занятости нового поколения, с помощью которых МОТ и её государства-члены реализуют концепцию всеобъемлющих политических основ занятости, изучают, почему такие политические основы занятости важны для инклюзивных структурных преобразований и анализируют, почему политика в области инклюзивных переходов на рынке труда играет важную роль в реализации ориентированного на человека подхода. В главе также открывается обсуждение вопроса качества и количества занятости и приводятся дополнительные сведения по ключевым областям политики. Наконец, в главе также рассматриваются финансовые вопросы, связанные с успешной реализацией всеобъемлющих политических основ занятости, в особенности НПЗ.

2.1. Реализация всеобъемлющей политики занятости нового поколения при поддержке МОТ

99. Конвенция 1964 года о политике в области занятости (122) направлена на содействие полной, продуктивной и свободно избранной занятости посредством разработки и реализации НПЗ и программ, согласованных с другими программными мерами в области

⁹³ МБТ, "A recurrent discussion on the strategic objective of employment".

национального развития⁹⁴. В соответствии с Конвенцией политика занятости должна разрабатываться с участием министерств и государственных ведомств и используемые ею подходы должны отвечать принципам инклюзивности, устойчивости и недопущения дискриминации, что в свою очередь подробно анализировалось в ходе первого и второго периодического обсуждения стратегической задачи занятости, а также в Общем обзоре 2020 года⁹⁵, для того чтобы всем людям был предоставлен доступ к свободно избранной занятости.

- 100.** Подход МОТ к реализации заключений второго периодического обсуждения стратегической задачи занятости, касающихся осуществления деятельности посредством НПЗ в рамках всеобъемлющих политических основ занятости, отражался во всех программах и бюджетах МОТ, выпущенных после второго периодического обсуждения, в том числе путём оказания помощи государствам-членам в их усилиях по разработке и реализации всеобъемлющих основ занятости, поиска надлежащей последовательности и комбинации политики и поддержки незащищённых работников и предприятий.
- 101.** В то время как общие политические основы продолжают задавать направление развития политики государств-членов, существует всё возрастающая потребность в их адаптации к быстро меняющейся сфере труда, в частности посредством интеграции краткосрочных и долгосрочных действий (раздел 2.2), усиления поддержки переходов работников и предприятий (раздел 2.3) и использования в полной мере новых и инновационных подходов с уделением особого внимания своевременной и эффективной реализации (раздел 2.4). Как подчёркнуто в Декларации столетия⁹⁶ и Призыве к действиям⁹⁷, такой новый адаптивный подход должен реализовываться в рамках всеобъемлющей правовой основы, для того чтобы обеспечить взаимодополняемость принимаемых политических мер и чтобы все политические меры были ориентированы на проблемы занятости.
- 102.** Опираясь на опыт прошлого в ходе адаптации к новым возникающим потребностям, политика занятости нового поколения продолжает охватывать две широкие области политики, обе из которых оказывают воздействие на занятость и рынки труда: 1) социально-экономическую политику, включая отраслевую и промышленную политику⁹⁸, макроэкономическую политику, политику в области образования и профессиональной подготовки и политику в области развития частного сектора; 2) политику на рынке труда, включая активную и пассивную политику на рынке труда/политику в области социальной защиты (рисунок 12).

⁹⁴ МБТ, Конвенция 1964 года о политике в области занятости (122).

⁹⁵ МБТ, *Promoting Employment and Decent Work in a Changing Landscape* (Содействие занятости и достойному труду в меняющихся условиях), Международная конференция труда, 109-я сессия, 2020 г.

⁹⁶ МБТ, Декларация столетия.

⁹⁷ МБТ, резолюция, касающаяся Глобального призыва к действиям.

⁹⁸ David Kucera, Dorothea Schmidt-Klau, Johannes Weiss.

► **Рисунок 12. Реализация политики в сфере занятости, учитывающей гендерные аспекты, в целях содействия ориентированному на человека восстановлению**



103. Политика занятости нового поколения направлена на то, чтобы в большей степени учитывать гендерную проблематику и уделять больше внимания незащищённым группам населения. Несмотря на меры, направленные на расширение общей численности достойных рабочих мест, основное внимание непрерывно уделяется молодёжи, женщинам и работникам неформальной экономики. Кроме того, стало уделяться больше внимания вопросу о включении новых групп, оказавшихся в незащищённом положении в контексте движущих сил, формирующих будущее сферы труда.
104. Как и ранее, новая всеобъемлющая политика занятости включает меры со стороны спроса и предложения, а также объединяющие их меры. Одновременно с этим было усилено внимание, уделяемое созданию благоприятных условий, поддерживающих роль частного сектора как основного источника создания рабочих мест, а меры со стороны предложения были расширены в результате более эффективного применения основанного на жизненном цикле подхода, например, сосредоточив внимание на LLL. В центре внимания теперь оказался более структурный подход к преобразованиям с целью восстановления общества, чтобы оно стало более инклюзивным, устойчивым и жизнеспособным, обеспечивая при этом безопасные и инклюзивные переходы, чтобы в ходе таких преобразований никто не был забыт. Это приводит к применению подхода, в большей степени ориентированного на развитие.
105. Социальный диалог всегда оставался центральным элементом политики занятости как наиболее успешный гарант того, чтобы потребности всех групп, особенно тех, кто находится в незащищённом положении, были учтены. В этой связи сотрудничество

с социальными партнёрами по-прежнему играет ключевую роль, и соответствующие усилия предпринимаются, для того чтобы усилить роль социальных партнёров. В тех случаях, когда проводится социальный диалог, в целом обеспечивается реализация сбалансированного и целостного подхода с высоким уровнем поддержки.

106. Хотя приверженность таким правовым основам посредством социального диалога играет важную роль, залогом успеха является претворение политики в практические действия. Поэтому политические основы занятости требуют наличия адекватных ресурсов, прочных институтов и инновационных способов сотрудничества. Расширенная сфера охвата политики занятости нового поколения включает сельскую экономику, элементы справедливого перехода к экологически устойчивой экономике и обществу, политику, содействующую развитию мирного, стабильного и жизнестойкого общества посредством достойного труда, а также программы рынка труда и услуг по трудоустройству в интересах перехода к достойному труду, реализуемого на протяжении жизни человека.
107. Учитывая тот факт, что разные страны имеют различные приоритеты, условия и ресурсы, подход НПЗ, поддерживаемый МОТ, по-прежнему является средством обеспечения процесса разработки и реализации всеобъемлющей политики занятости с участием многочисленных сторон, с тем чтобы страны могли определить собственное сочетание политических мер и осуществлять меры в соответствии со своими собственными возможностями, имеющимися в наличии ресурсами и приоритетами.
108. В рамках политики занятости нового поколения также предусматривается, что в определённых условиях государствам-членам решения могут потребоваться быстрее. Именно поэтому такая политика поддерживает внедрение более гибких процессов осуществления государственной политики с использованием схем, которые позволяют разрабатывать политику быстрее (например, путём внедрения более коротких циклов разработки новых стратегий или более краткосрочных целевых мер с более частым проведением мониторинга).
109. Такая гибкая, учитывающая гендерные аспекты и инклюзивная политика занятости, которая касается как спроса на рабочую силу, так и её предложения, играет решающую роль в смягчении негативных последствий кризиса COVID-19 для рабочих мест и доходов во многих странах. Основываясь на оперативной страновой диагностике и с использованием подходов НПЗ, эти процессы реализовывались легче всего там, где уже существовали сильные институты, а социальный диалог использовался в качестве механизма содействия. Вовлечённость всех соответствующих министерств и заинтересованных сторон зачастую приводила к высвобождению существенных ресурсов для обеспечения стабильности занятости и доходов.

2.2. Связь между структурными преобразованиями, восстановлением и политикой занятости

110. Структурные преобразования представляют собой процесс, с помощью которого страны переходят к более продуктивной экономической деятельности, что в свою очередь означает переход к большей устойчивости, поскольку без углеродной нейтральности описываемый рост производительности не будет долговременным. Такой переход, как представляется, будет приводить к росту производительности. Одновременно с тем, как рост производительности будет приводить к увеличению доходов работников и улучшению их условий труда, включая адекватную продолжительность рабочего времени, при условии что результаты роста производительности будут справедливо распределены в обществе, такой рост также приведёт к увеличению объёма инвестиций на создание рабочих мест. В этом отношении МОТ рассматривает структурные преобразования как количественное и качественное

улучшение сферы занятости, а также как важнейшую составляющую успешного процесса развития.

111. Такие процессы структурных преобразований должны стать долгосрочной целью развития и поэтому должны также учитываться в текущих стратегиях восстановления после кризиса. Ориентированный на человека процесс восстановления, предложенный в Призыве к действиям⁹⁹, будет гарантировать в рамках одной цели, чтобы процесс восстановления приводил к инклюзивным структурным преобразованиям. Чтобы такие стратегии восстановления осуществлялись успешно, необходимо опираться на четыре принципа: а) инклюзивный экономический рост и развитие; б) защита всех работников; в) всеобщая социальная защита; г) социальный диалог.
112. Макроэкономическая политика во время процесса восстановления должна выйти за рамки простой антициклической роли, направленной на возвращение к докризисным результатам, для того чтобы также решать структурные проблемы и устранять коренные причины дефицита достойного труда во всём мире. Обычно это связано с применением комплекса мер налогово-бюджетной политики, направленной на повсеместное создание достойных условий (включая усилия по формализации), поддерживаемых индустриальной политикой, стратегиями профессиональной подготовки и АПРТ, созданием благоприятных условий для предприятий и устойчивыми инвестициями в сферу всеобщей и адекватной социальной защиты¹⁰⁰.
113. Более того, достижение долгосрочного потенциала противодействия потребует многосторонних действий и глобальной солидарности, например, в отношении доступа к вакцинам, реструктуризации задолженности и содействия зелёному переходу. В частности, устранение пробелов в социальной защите и обеспечение всеобщего доступа к всеобъемлющей, адекватной и устойчивой социальной защите остаётся одним из основных приоритетов в деле содействия всеохватным структурным преобразованиям. Обеспечение справедливого и устойчивого финансирования таких систем в период ограниченных налогово-бюджетных ресурсов требует многосторонних действий, особенно когда инфляционное давление в развитых странах угрожает стабильности условий финансирования во всём мире.
114. Наконец, социальный диалог должен играть основную роль в период реагирования на пандемию и после него. В период восстановления, когда сохраняется дисбаланс спроса и предложения рабочей силы, социальный диалог имеет важнейшее значение для поиска решений, предусматривающих позитивные макроэкономические последствия и являющихся взаимовыгодными для предприятий и работников. Для этого также потребуются усилия по укреплению потенциала государственных учреждений, организаций работодателей и работников, для того чтобы гарантировать их эффективное участие в таких процессах.

2.3. Переход к большему равенству и интеграции: потребность в ориентированном на человека подходе

115. Подготовка к будущему сферы труда и связанным с ним вызовам требует, чтобы политика занятости была направлена на создание рабочих мест в отраслях, имеющих соответствующий потенциал, и в то же время задаёт направление развития экономики в сторону инклюзивности, устойчивости, жизнестойкости и содействия переходам на рынке труда, обеспечивающим, чтобы никто не был забыт. В этом смысле как структурные преобразования,

⁹⁹ МБТ, резолюция, касающаяся Глобального призыва к действиям.

¹⁰⁰ David Kucera, Dorothea Schmidt-Klau, Johannes Weiss.

которые должны происходить в экономике, так и ориентация на справедливые и инклюзивные переходы придадут процессу развития человеческое лицо, выдвигая на первый план то, что для людей важнее всего. Эта политика должна разрабатываться таким образом, чтобы вызовы будущего сферы труда превращались в возможности. Например, новые технологии, в частности ИИ и роботизация, уже меняют рынки труда, в том числе в странах с формирующимся рынком и в развивающихся странах. Вместо того, чтобы угрожать рабочим местам, особенно тем, на которых заняты низкоквалифицированные работники, эти технологические достижения должны использоваться для улучшения условий труда, усиления результатов деятельности учреждений рынка труда и создания рабочих мест в секторах, чувствительных к будущим изменениям. Теряющие свои рабочие места работники должны иметь надлежащую защиту и получать необходимую поддержку, чтобы иметь возможность переходить на новые места работы. Преобразование экономики в направлении достижения целей в области изменения климата, — что является ещё одной жизненно важной целью, ориентированной на человека, — также означает, что определённые высокооплачиваемые профессии в секторах с высоким уровнем загрязнения больше не будут доступны, а работникам этих отраслей нужно будет предоставить новые возможности, включая должным образом организованный переход на новые места работы. Процесс глобализации также должен стать инклюзивным и справедливым, чтобы люди, задействованные в производственно-сбытовых цепочках, получали выгоду от роста торговли и глобализованных производственных процессов, являющихся ещё одной областью, в которой политика занятости играет важную роль. Наконец, ориентированная на человека политика занятости должна должным образом учитывать воздействие стареющих обществ и обеспечивать, чтобы пожилые люди могли жить полноценной жизнью в условиях уважения человеческого достоинства и в соответствии с их желаниями.

116. Создание достаточного числа рабочих мест по-прежнему имеет жизненно важное значение. Однако создаваемые рабочие места должны отвечать условиям достойного труда и должны быть включены в более широкие подходы к развитию в направлении более инклюзивных и зелёных обществ. Более того, основное внимание должно уделяться управлению переходами таким образом, чтобы никто не был забыт.
117. В условиях необходимых структурных преобразований и потребности перехода на новые места работы вследствие процессов развития, необходимые для этого навыки становятся всё более сложными. Для того, чтобы работники обладали такими навыками, необходимы активные инвестиции для обеспечения наличия надлежащих инструментов и учебных учреждений для LLL и переходов на протяжении всей жизни. Эффективные службы занятости должны взаимодействовать с образовательными учреждениями в целях адекватного прогнозирования соответствующих потребностей в области профессиональной подготовки и переподготовки. В рамках инициатив в области повышения квалификации также требуется надлежащее прогнозирование будущих потребностей в квалифицированных кадрах в соответствии с изменениями, происходящими на местном рынке труда. В этих условиях наличие высокоразвитых национальных обсерваторий рынка труда, а также информационных систем по рынку труда является необходимым, особенно в сочетании с новыми цифровыми технологиями.
118. Кроме того, пособия по социальному обеспечению, а также их непрерывность и «переносимость», необходимы, как никогда раньше, и составляют основу тех обществ, в которых население сталкивается со всё более сложными переходами.

2.4. Области политики для лучшего будущего сферы труда: как их претворять в жизнь

119. Глобальный призыв к действиям МОТ¹⁰¹ подчёркивает необходимость в полностью инклюзивном восстановлении, основанном на ускоренном выполнении Декларации столетия¹⁰². Это означает, что политика занятости должна играть ключевую роль в восстановлении экономики таким образом, чтобы преодолевать системное и структурное неравенство, а также другие давние социально-экономические проблемы, существовавшие до пандемии. В настоящем разделе рассматривается вопрос о том, какие меры политики необходимы и как их следует осуществлять.

2.4.1. Политика, направленная на инклюзивные структурные преобразования

120. Концепция структурных преобразований не является новой. Страны, находящиеся на разных этапах развития, предпринимают усилия по изменению своей экономики в целях повышения производительности и уровня жизни населения. Тем не менее в разных странах и регионах результаты таких структурных преобразований были крайне неоднородными, а в экономике некоторых стран, особенно тех, которые находятся в наименее развитых регионах, наблюдался спад производительности вследствие отраслевого перераспределения рабочей силы от высокопроизводительных отраслей в наименее производительные отрасли. Именно поэтому восстановление экономики может происходить только на основании процесса инклюзивных и устойчивых преобразований, который в конечном итоге приводит к созданию достойных рабочих мест для всех и обеспечивает защиту всех работников. Чтобы это стало реальностью, должна произойти переориентация политики в других областях, с тем чтобы она учитывала вопросы занятости и охватывала все слои населения. Такие основные области политики представлены в следующих разделах. Несмотря на важную роль, которую играют все эти отрасли, их успех во многом зависит от прочного социального диалога. Усиление институтов социального диалога и потенциальных возможностей социальных партнёров для участия в разработке и осуществлении политики в различных областях должно стать одним из приоритетных направлений.

Макроэкономическая политика для достижения полной и продуктивной занятости

121. Хотя в предыдущие десятилетия макроэкономическая политика в основном была сосредоточена на сдерживании темпов инфляции, вместо этого она должна была разрабатываться с учётом цели создания достойных рабочих мест. Налоговые органы, центральные банки и банки национального развития (где они существуют) располагают целым рядом инструментов политики, которые они могут использовать для содействия развитию предпринимательства, инноваций, создания рабочих мест и поощрения инвестиций и торговли, что в свою очередь приводит к созданию возможностей трудоустройства (см. вставку 2). Создание институционального потенциала для управления совокупным спросом на протяжении всего экономического цикла, внедрение систем широкого и прогрессивного налогообложения, а также создание транспарентной и хорошо регулируемой системы финансового посредничества, поддерживающей производственный сектор экономики, являются решающими факторами успеха в достижении полной и продуктивной занятости в соответствии с ЦУР 8. Учитывая, какую важную роль играет налогообложение в контексте налогово-бюджетной политики, необходимо провести детальное обсуждение того, должны ли фирмы

¹⁰¹ МБТ, резолюция, касающаяся Глобального призыва к действиям.

¹⁰² МБТ, Декларация столетия.

платить налоги на роботов, а также вопросов, касающихся льготных режимов налогообложения для цифровых предприятий, целевых налоговых льгот и введения режима «патентной копилки».

► Вставка 2. Национальная стратегия восстановления занятости на Филиппинах

Вследствие массовых сбоях в экономике и на рынке труда из-за кризиса COVID-19 правительство Филиппин с помощью подхода, учитывающего интересы всего общества, стало разрабатывать Национальную стратегию восстановления занятости в рамках обновлённого Плана развития Филиппин на 2017–2022 годы и инициативы ReCharge PH. Подход стратегии основывается на четырёхкомпонентных рамках политики MOT по восстановлению для реагирования на социально-экономические последствия кризиса, а четыре результата деятельности в рамках этого подхода направлены на: 1) возрождение экономики; 2) восстановление доверия потребителей и предприятий; 3) повышение квалификации и переподготовку рабочей силы; 4) облегчение доступа на рынок труда.

- 122.** В текущих условиях налогово-бюджетная политика должна быть направлена не только на защиту рабочих мест, заработной платы и доходов, но также на восстановление уровня занятости, имевшего место до пандемии, преодоление структурных барьеров, обеспечение экономического роста, сокращение масштабов бедности и неравенства и инвестирование в более инклюзивное и устойчивое будущее¹⁰³. В зависимости от ограничений и приоритетов отдельных стран это будет включать объединение мер налогово-бюджетной политики, направленных на повсеместное создание достойных рабочих мест (включая формализацию экономики), поддерживаемое промышленной политикой, политикой в области профессиональной подготовки и АПРТ (в том числе для преодоления цифровых разрывов), обеспечение устойчивых инвестиций в системы всеобщей и адекватной социальной защиты. Важно также отметить, что положительная роль налогово-бюджетной политики в деле содействия всеохватному росту в странах с высоким уровнем дохода также прослеживается и в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах, даже несмотря на ограничение их бюджетного пространства. В странах с развивающейся экономикой показатели деятельности, как правило, ниже, чем в развитых странах, но они отражают одни и те же тенденции.
- 123.** Валютно-денежная политика и политика в отношении обменных курсов также является важным элементом макроэкономических основ, ориентированных на расширение занятости, и может включать такие цели, как стабильность цен и полная занятость. Например, Федеральная резервная система Соединённых Штатов Америки обладает таким мандатом с 1978 года. В 2018 году мандат Резервного банка Новой Зеландии был изменён, с тем чтобы его деятельность, наряду с обеспечением стабильности цен, включала и обеспечение «максимально устойчивой занятости». Стабильные и конкурентные обменные курсы могут также играть важную роль в содействии экономической диверсификации (задача 8.2 ЦУР)¹⁰⁴ и регулировании циклических колебаний потоков капитала. Такие основы политики в области обменных курсов могут оказывать поддержку развитию экспортных отраслей (сельское хозяйство и обрабатывающая промышленность), а также отраслей, требующих общепрофессиональных навыков, что приводит ко всё большему внедрению новых технологий. Инвестиционные

¹⁰³ Для стран Африки см.: Ilan Strauss, Busi Sibeko and Gilad Isaacs, *Towards a Transformative Macroeconomic Policy Framework for Employment Generation in Africa*, 2021.

¹⁰⁴ Организация Объединённых Наций, "SDG Indicators: Target 8.2" («Показатели ЦУР: задача 8.2»).

стратегии, стимулирующие занятость, наряду с расширяющимся воздействием сферы торговли на занятость, также играют важнейшую роль в создании качественных рабочих мест.

Отраслевая политика

- 124.** Отраслевая политика может способствовать достижению двойной цели более высокой производительности и полной занятости путём содействия переориентации занятости и производства на более производительные сектора, учитывая, что в этом процессе могут быть сектора, которые понесут убытки, и что работникам и предприятиям таких секторов необходимо будет оказывать помощь при осуществлении возможных переходов. В узком понимании отраслевая политика направлена на содействие инклюзивным структурным преобразованиям, необходимым для перехода к более производительным секторам. В более широком понимании отраслевая политика также подразумевает инвестиции в инфраструктуру и профессиональную подготовку, а также благоприятную макроэкономическую и торговую политику, зачастую нацеленную на бóльшую интеграцию в международные рынки. Принимая во внимание неотложность целей по борьбе с изменением климата, отраслевые стратегии должны также учитывать роль достойного труда в уменьшении последствий изменения климата и адаптации к ним. Процесс инклюзивных структурных преобразований, обусловленный отраслевой политикой, также предоставляет странам возможность сократить неформальный сектор (показатель 8.3.1 ЦУР), особенно среди микро-, малых и средних предприятий (ММСП) в развивающихся странах.
- 125.** Политика в области инклюзивных структурных преобразований должна учитывать степень, в которой экономический рост может приводить к более высокой продуктивности и/или росту доходов с течением времени и в различных секторах¹⁰⁵. В этом случае определяющую роль играет то, на какой стадия развития находится страна, особенно, если страна является преимущественно аграрной, на каком этапе индустриализации — раннем или среднем — находится эта страна, а также то, проходит ли она этап преждевременной деиндустриализации или она уже достигла зрелого постиндустриального этапа развития (вставки 3 и 4).

► Вставка 3. Структурные преобразования в Уганде

Уганда предпринимает многочисленные шаги для стимулирования развития частного сектора, но её успех в обеспечении структурных преобразований является ограниченным. Результаты недавнего диагностического анализа уровня занятости, проведённого Министерством по вопросам гендерного равенства, труда и социального развития, показали, что увеличение уровня занятости происходило в основном в мелкомасштабных, низкопроизводительных областях сельского хозяйства и торговли, а в обрабатывающей промышленности и других высокопроизводительных секторах уровень занятости продолжал сокращаться. В настоящее время, по мере того как страна разрабатывает амбициозную национальную политику занятости и третий по счёту План национального развития, основное внимание уделяется выявлению секторов, обладающих высоким потенциалом создания производительной занятости.

Источник: Уганда, Министерство по вопросам гендерного равенства, труда и социального развития, “*Employment Diagnostic Analysis study in Uganda*” («Диагностический анализ уровня занятости в Уганде»), 2017 г.

¹⁰⁵ Sangheon Lee et al.

► Вставка 4. Уделение приоритетного внимания преобразованиям в сельских районах в Суринаме

В октябре 2021 года правительство Суринама одобрило Пятилетний план развития на 2022–2026 годы, нацеленный на достижение ЦУР к 2030 году, в том числе ЦУР 8, касающейся достойной работы и экономического роста, одновременно уделяя внимание наиболее эффективным мерам политики, направленным на ориентированное на человека восстановление после кризиса COVID-19. Этот план основывается на достоверных фактических данных, анализе сильных и слабых сторон, возможностей и угроз (ССВУ), анализе сценариев, а также межминистерских консультациях и социальном диалоге. План предусматривает применение мер в краткосрочной и среднесрочной перспективе с особым упором на создание достойных рабочих мест в агропищевой и других отраслях сельской экономики. На протяжении всего процесса разработки политики МБТ предоставляло аналитическую поддержку и технические консультации, а также оказывало техническую поддержку Управлению планирования и Национальному статистическому бюро Суринама в целях разработки нового инструмента макроэкономического моделирования.

Источник: Суринам, Управление планирования, “[Long-Term Development Plan 2022–2026](#)” («План долгосрочного планирования на 2022–2026 годы»).

126. Во многих странах с низким уровнем дохода перемещение рабочей силы происходило из низкопроизводительного сельского хозяйства в низкопроизводительный сектор услуг, зачастую относящийся к неформальной экономике, наряду с незначительной промышленной деятельностью или её полным отсутствием. Поэтому выявление возможностей занятости в производственном секторе (в частности, в кустарной промышленности, являющейся ценным источником навыков) и в секторах современных услуг имело бы решающее значение для трудоустройства работников, покидающих сельскохозяйственный сектор и другие ресурсоемкие отрасли, и повышения производительности. Это бы также свидетельствовало о том, что в развитие перспективных отраслей, включая зелёные отрасли, направляется надлежащий объём инвестиций. В сельских районах по-прежнему сохраняются многие из тех проблем, которые сдерживают прогресс в достижении ЦУР 8, а именно низкопроизводительная занятость, неформальная занятость и работающая беднота. В этой связи необходимо повышать производительность сельского хозяйства (например, с помощью природоохранного сельского хозяйства) и инвестировать в занятость в сельских регионах в несельскохозяйственных секторах. Содействие индустриализации сельских районов может помочь в повышении доходов и уровня жизни в сельской местности (вставка 5).

► Вставка 5. Переход работников и предприятий Китая в реальную экономику

В соответствии с результатами обследования, проведённого для МБТ, уровень формальной занятости в Китае вырос с 44% в 2000 году до 65% в 2012 году. Это стало результатом проведения стратегии индустриализации (также охватывающей несельскохозяйственный сектор в форме поселковых и сельских предприятий), которая привела к быстрому перемещению рабочей силы в сельских районах из сельского хозяйства в несельскохозяйственные отрасли, а также миграции работников в города и преобразованиям в городских районах.

В городских районах доля новых предприятий формального сектора увеличилась с 1% до 30%, в то время как доля микро- и малых предприятий выросла до 40% (с изначального уровня ниже 5%). Традиционная формальная занятость по-прежнему составляла оставшиеся 30% (хотя в 1990 г. находилась на уровне 95%).

Источник: Nomaan Majid, *The Great Employment Transformation in China*, Employment Working Paper No. 195 (ILO, 2015).

127. Рост отдельных отраслей также зависит от политики в сфере образования и профессиональной подготовки, учитывающей отраслевые приоритеты. Такая политика включает оценку потребностей в профессиональных навыках, разработку соответствующих стандартов компетенции и осуществление программ профессиональной подготовки. Отраслевые подходы всё чаще рассматриваются как способ преодоления ограничений централизованных подходов к профессиональной подготовке, особенно с точки зрения устранения пробелов между существующей профессиональной подготовкой и потребностями рынка.

Политика в области изменения климата

128. Экологизация экономики будет успешной только в том случае, когда она будет устойчивой не только с экологической, но и с социальной точки зрения, то есть когда она будет обеспечивать *справедливый переход*¹⁰⁶. Переход к зелёной экономике подразумевает структурное преобразование производственных систем в системы, оказывающие позитивное или менее негативное воздействие на окружающую среду и способствующие уменьшению опасности возникновения бедствий. Такой переход может привести и к другим последствиям, например, к отказу от определённых видов экономической деятельности или миграции трудовых ресурсов из регионов, которые стали чрезмерно жаркими, подверженными наводнениям или засухам. Инклюзивные структурные преобразования для целей справедливого перехода могут быть достигнуты путём расширения предложения экологически чистой продукции и зелёных рынков, инвестирования в проекты по уменьшению рисков и сохранения биоразнообразия и защиты морской среды, а также содействия технологическому переходу к циркулярной экономике и возобновляемым источникам энергии.
129. Несмотря на то что чистое общее воздействие перехода к низкоуглеродной экономике на занятость, вероятно, будет иметь положительный характер¹⁰⁷, всё равно будут победители и проигравшие, особенно в переходный период. Поэтому необходимо оказывать особую поддержку работникам, испытывающим отрицательное воздействие такого перехода¹⁰⁸. В странах, страдающих от нестабильности, справедливый переход может предоставить возможности для устранения коренных причин бедствий и уязвимости к изменению климата путём укрепления связей между сферой труда и снижением риска бедствий, действиями по борьбе с изменением климата и устойчивым развитием. Кроме того, переход к зелёной экономике не является нейтральным с точки зрения качества занятости, при этом существуют значительные различия между странами и секторами, а также внутри производственно-сбытовых цепочек. Например, в то время как деятельность, направленная на разработку возобновляемых источников энергии, как правило, связана с качественными рабочими местами, работники на смежных рабочих местах в последующих звеньях производственно-сбытовых цепочек (например, сельскохозяйственное производство в биоэнергетике) могут страдать от плохих условий труда. То же самое относится и к деятельности по переработке отходов. В то время как первичная деятельность по переработке отходов создаёт в основном формальные рабочие места, многие неформальные работники работают в

¹⁰⁶ Надлежащие рамки для *справедливого перехода* были одобрены на международном уровне правительствами различного уровня, в том числе МОТ, которая в 2013 г. одобрила соответствующие заключения и разработала руководство по данному вопросу. См.: МБТ, *Guidelines for a Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All* (Руководство по справедливому переходу к экологически устойчивой экономике и обществу для всех), 2015 г.

¹⁰⁷ Устойчивое сельское хозяйство и надёжная защита лесов могут приносить экономическую выгоду на сумму более 2 трлн долл. США в год, создавать миллионы рабочих мест и повышать продовольственную безопасность, предлагая при этом более одной трети решений проблемы изменения климата. См., например: Организация Объединённых Наций, *Доклад Генерального секретаря «Наша общая повестка дня»*, 2021 г.

¹⁰⁸ МБТ, *Skills for a greener future*.

развивающихся странах сборщиками мусора без социальной защиты и без соблюдения трудовых прав. Таким образом, политика должна помочь работникам и предприятиям осуществить справедливый переход путём перекалфикации, повышения квалификации, развития предприятий и внедрения более устойчивых производственных процессов.

- 130.** В НПЗ были предложены различные стратегии для достижения экологических целей. На Маврикии стратегия занятости опирается на несколько секторов (зелёное строительство, возобновляемые источники энергии, органическое сельское хозяйство, экотуризм и эффективное использование энергии и воды в текстильной промышленности), и при этом предусматриваются соответствующие законодательные меры, поддержка службы занятости и подразделения по вопросам профессиональной ориентации, касающейся путей развития карьеры, и стимулы для зелёных предприятий. В Марокко зелёные рабочие места считаются средством преодоления территориальных различий, а Марокканская национальная политика занятости на 2015–2025 годы поощряет местные инициативы в области устойчивого развития, направленные на сохранение ресурсов и расширение циркулярной экономики. НПЗ носит всеобъемлющий характер и предлагает меры, направленные на регулирование спроса и предложения рабочей силы, а также механизмы усиления управления рынком труда. Макроэкономическая и отраслевая политика (например, бюджетная реформа и способствующие росту отраслевые стратегии) являются ключевыми инструментами правительства Марокко для достижения этих целей.
- 131.** Тем не менее в рамках НПЗ всё чаще необходимо учитывать конкретные риски, с которыми сталкиваются работники и предприятия в связи с последствиями изменения климата, такими как повышение температуры, засуха и наводнения, а также повышение уровня моря. Для устранения этих рисков потребуются сочетание различных политических мер, которые должны быть включены в НПЗ или согласованы с ней, такие как меры в области БГТ, инвестиции в устойчивую к изменению климата инфраструктуру, улучшение управления природными ресурсами, создание благоприятных условий для адаптационных технологий и предприятий, расширение социальной защиты, ГПЗ, АПРТ, профессиональная подготовка и снижение рисков на рабочем месте¹⁰⁹.
- 132.** Вопросы и задачи, связанные с переходом к низкоуглеродной и ресурсоэффективной экономике, зачастую сложны и взаимосвязаны и требуют комплексного подхода к планированию, формулированию и осуществлению политики. Согласование ключевых мер политики на более комплексной основе и содействие систематической координации политики имеют решающее значение для достижения амбициозных целей Парижского соглашения¹¹⁰. Кроме того, необходимо разрабатывать и внедрять эффективные системы управления информацией о рынке труда, прогнозирования и мониторинга профессиональных навыков, чтобы лучше понимать изменения в сфере занятости в зелёной экономике, а также связанные с ними изменения в спросе на профессиональные навыки. Благодаря улучшенному анализу и данным о влиянии на сферу занятости и потребности в навыках можно было бы принимать гораздо более обоснованные политические решения, чтобы использовать возможности перехода к зелёным технологиям и более адекватно решать соответствующие проблемы.

¹⁰⁹ Global Center on Adaptation, "Jobs", chapter in *State and Trends in Adaptation Report 2021: Africa – How Adaptation Can Make Africa Safer, Greener and More Prosperous in a Warming World*, 2021.

¹¹⁰ Рамочная конвенция Организации Объединённых Наций об изменении климата, «Парижское соглашение», 2015 г.

Продуктивная экосистема и жизнеспособные предприятия

- 133.** Декларация столетия¹¹¹ и Глобальный призыв к действиям¹¹² одновременно подчёркивают и подтверждают центральную роль роста производительности, который позволяет экономике разных стран поддерживать уровни экономического роста, необходимые для увеличения возможностей достойного труда и повышения производительности. Сейчас как никогда необходимы согласованные усилия по поддержке роста производительности как ключевого фактора инклюзивного, стабильного и устойчивого восстановления.
- 134.** Имеющиеся данные свидетельствуют о замедлении роста реальной средней заработной платы по сравнению с ростом производительности во многих промышленно развитых странах и одновременном расхождении в росте заработной платы и производительности на передовых и на всех остальных предприятиях. Устранение зависимости между заработной платой и производительностью также вызывает озабоченность в большинстве стран с формирующимся рынком и в развивающихся странах, в которых рост производительности замедлился, а интеграция в глобальные системы поставок, имеющая ключевое значение для активизации передачи технологий и более эффективных процессов управления на уровне предприятий, замедляется.
- 135.** Эти проблемы не могут быть решены с помощью простых решений, поскольку рост производительности определяется множеством взаимодействующих факторов политики, институтов, рынков и предприятий. Поэтому экосистемный подход направлен на устранение факторов, влияющих на производительность и дефицит достойного труда на макро-, мезо- и микроуровнях для поиска взаимоукрепляющих решений, повышающих производительность и справедливо распределяющих выгоды. Он должен основываться на инновационных партнёрских отношениях между работниками и работодателями, а также на соответствующих государственно-частных платформах, в том числе посредством социального диалога. Каждая мера политики должна охватывать и координировать различные пакеты политики в рамках комплексной стратегии, основанной на целостном подходе, который усиливает факторы производительности на политическом, отраслевом и корпоративном уровнях в соответствии с усилиями по содействию инклюзивному восстановлению после кризиса, направленному на создание рабочих мест.
- 136.** Меры политики на отраслевом уровне могут включать улучшение функций поддержки рынка и доступа (например, улучшение доступа к квалифицированной рабочей силе, финансовым услугам или услугам по развитию бизнеса), а также целевые сетевые кампании, которые улучшают взаимодействие между малыми и средними предприятиями (МСП), их поставщиками и рынком. Разработка рамочных стандартов компетенций может способствовать профессионализации квалифицированных работников той или иной отрасли, тем самым повышая квалификацию рабочей силы и сокращая дисбаланс профессиональных навыков на рынке труда. Чтобы воспользоваться преимуществами технологических изменений, потребуются инвестиции в переподготовку и повышение квалификации работников, а также политика, облегчающая внедрение технологий и предоставление доступа к капиталу, чтобы МСП могли получить доступ к технологическим инновациям. Для решения проблемы формализации и повышения производительности следует содействовать расширению предпринимательства за счёт развития таких деловых связей, как кластеры, кооперативы и консорциумы, которые могут стимулировать рост производительности,

¹¹¹ МБТ, Декларация столетия.

¹¹² МБТ, резолюция, касающаяся Глобального призыва к действиям.

помогая малым предприятиям добиваться эффекта масштаба, которого они не смогли бы достичь по отдельности.

137. На уровне компаний путём повышения качества и доступности услуг по развитию бизнеса МСП и их работники должны получить возможность расширить свои знания и способность применять методы и стратегии, нацеленные на производительность и условия труда на уровне предприятий. Работа по совершенствованию навыков и компетенций на уровне предприятий (например, связанных с сотрудничеством на рабочем месте, управлением качеством, производительностью и более экологичным производством, управлением человеческими ресурсами и БГТ) должна проводиться одновременно с потенциальными усилиями по улучшению предложения квалифицированной рабочей силы на уровне на отраслевом уровне.
138. Успех продуктивной экосистемы связан с более широкой политикой, направленной на развитие жизнеспособных предприятий. В заключениях о содействии жизнеспособным предприятиям, принятых Международной конференцией труда в 2007 году, подчёркиваются ключевые элементы эффективной политики по содействию жизнеспособным предприятиям, включая создание среды, способствующей созданию и росту или преобразованию предприятий на стабильной основе, координацию и согласованность политики, привлечение инвестиций в сектора и производственно-сбытовые цепочки, которые важны для увеличения доли занятости в сфере роста, доступ к информации и бизнес-услугам и финансовым услугам, ответственная деловая практика и социальный диалог. В соответствии с Рекомендацией МОТ 1998 года о создании рабочих мест на малых и средних предприятиях (189) политика предприятий должна иметь двойную направленность: 1) обеспечивать, чтобы условия труда приводили к равенству, искоренению бедности и социальному благосостоянию; 2) повысить производительность и доступ к конкурентным ресурсам.
139. Для обеспечения достойного труда для всех требуется не только рост существующих предприятий, но также готовность и возможность создавать новые предприятия посредством предпринимательства. Учитывая неопределённость и затраты, связанные с открытием успешного бизнеса, существует консенсус в отношении того, что хорошо функционирующая экосистема, подкреплённая благоприятной деловой средой, имеет основополагающее значение для поддержки новых стартапов. Инклюзивный подход к экосистеме предпринимательства способствует разработке политики устойчивого предпринимательства через бизнес-инкубаторы и ускорители, а также инновационные центры для определения того, как инновационные организации могут способствовать предпринимательству и способствовать устойчивому росту бизнеса. Программа развития предпринимательства среди женщин продвигает меры, специально направленные на поддержку женщин-предпринимателей.
140. Устойчивым и ориентированным на рост ММСП требуется доступ к финансированию; однако неадекватный доступ по-прежнему считается наиболее распространённым ограничением. Пандемия COVID-19 повысила актуальность облегчения доступа к финансовым продуктам и услугам и разработки национальных стратегий финансового образования, чтобы потенциальные пользователи были полностью информированы о неотъемлемых рисках. В рамках механизма обеспечения эффективности страхования МБТ оказывает поддержку финансовым учреждениям и правительствам в тестировании инновационных подходов к управлению рисками, например, путём объединения сбережений, кредитов и страхования (и предотвращения рисков) для более всеобъемлющего решения.
141. Многонациональные корпорации (МНК) и крупные национальные фирмы являются важнейшим элементом любой бизнес-экосистемы. Они играют ключевую роль в инновациях,

торговле, формировании человеческого капитала и производительности. Такие фирмы также создают спрос в своих системах поставок, расширяют рынки для ранее недоступных продуктов и услуг, создают излишки, которые могут улучшить доходы работников и условия их занятости, и генерируют ноу-хау таким образом, чтобы это приносило пользу другим предприятиям, которые в свою очередь могут извлечь большую выгоду из передачи знаний и навыков и расширения рыночных возможностей, создаваемых участием в производственно-сбытовых цепочках. Системный подход к содействию включению в эти цепочки предоставляет важную возможность для стимулирования создания большего количества рабочих мест лучшего качества на жизнеспособных предприятиях; следовательно, МНК и крупные национальные фирмы являются важной отправной точкой для государственной политики. Хотя вклад МНК в развитие всё ещё остаётся новой областью, некоторые МНК согласовывают свои стратегии развития поставщиков с государственной политикой, чтобы способствовать развитию партнёрских отношений между государственным и частным секторами, в частности для разработки совместных проектов по установлению деловых связей с МСП в целях повышения их производительности и поддержки формализации¹¹³.

- 142.** Социальная и солидарная экономика, в частности за счёт развития кооперативных предприятий, обеспечивает важный дополнительный способ к созданию продуктивной занятости и достойных рабочих мест. Ориентированные на ценности предприятия социальной и солидарной экономики предлагают инновационные решения для улучшения организации труда и производства. Всё большее число стран принимают национальную политику развития социальной и солидарной экономики при поддержке МБТ. Текущая стратегия МОТ заключается в поддержке более широкой социальной и солидарной экономики посредством: i) предоставления правовых, политических, законодательных, нормативных рекомендаций по кооперативам и более крупным предприятиям социальной и солидарной экономики; ii) расширения объёма исследований и наращивания усилий по накоплению знаний на глобальном, отраслевом, национальном и местном уровнях; iii) разработки и совершенствования инициатив по обучению и наращиванию потенциала для укрепления институтов поддержки, а также вторичных и третичных организаций социальной и солидарной экономики; iv) разработки, реализации и расширения проектов сотрудничества в целях развития для предоставления более качественных услуг по продвижению и развитию социальной и солидарной экономики; v) укрепления партнёрских отношений и информационно-разъяснительной работы между трёхсторонними участниками МОТ и партнёрами в социальной и солидарной и экономике.

Инвестиции в инфраструктуру и защиту окружающей среды, обеспечивающие расширение занятости

- 143.** Инклюзивные структурные преобразования требуют инвестиций со стороны частного и государственного секторов. Политика государственного инвестирования определяет необходимость в государственных инвестициях и их объём. Как правило, расходы на инфраструктуру составляют значительную долю таких государственных расходов и часто используются в качестве бюджетного стимула при реагировании на кризисы. Это могут быть расходы на проекты, связанные с изменением климата, модернизацией имеющейся инфраструктуры для повышения производительности секторов экономики и улучшением физического доступа к социальным и общественным услугам.

¹¹³ МБТ, *Formalization of SMEs in Supply Chains in Latin America: What Role for Multinational Enterprises?* (Формализация МСП в системах поставок Латинской Америки: какая роль отведена многонациональным корпорациям?), тематические аналитические материалы — формализация предприятий, 2016 г.

- 144.** Расходы на инфраструктуру также могут воздействовать по различным каналам в зависимости от того, как разрабатываются, планируются и реализуются проекты. Например, более инклюзивное развитие инфраструктуры могло бы принести пользу уязвимым группам населения и усилить воздействие инвестиций на создание качественных рабочих мест, профессиональную подготовку и жизнеспособное предпринимательство.
- 145.** Подходы, в результате применения которых развитие инфраструктуры становится более инклюзивным, не только создают больше рабочих мест, но также обеспечивают отправную точку для повышения качества занятости и важности достойных условий труда, включая достаточную заработную плату, а также возможности трудоустройства и социальной защиты. За прошедшие годы МОТ разработала и продемонстрировала подходы, направленные на то, чтобы сделать развитие инфраструктуры более инклюзивным, и оказала поддержку в наращивании потенциала как в государственном, так и в частном секторе для применения таких подходов. При должном учёте всех экономических, социальных и экологических аспектов инвестиции в инфраструктуру могут в большей степени способствовать структурным изменениям в экономике, созданию большего числа рабочих мест лучшего качества и улучшению состояния окружающей среды. Это особенно справедливо в тех случаях, когда используются местные ресурсы (вставка б).

► **Вставка 6. Подходы, основанные на использовании местных ресурсов**

МОТ продвигает использование подходов и технологий, основанных на местных ресурсах, которые объединяют и оптимизируют использование местных ресурсов в развитии и обслуживании инфраструктуры, включая Green Works (Зелёные работы). Подходы, основанные на местных ресурсах, направлены на оптимизацию использования местных ресурсов на протяжении всего проектного цикла, получение доходов, которые находятся в обращении в местной экономике, и создание местной собственности и потенциала для поддержания активов. Местные ресурсы включают также людские ресурсы, местные предприятия, местные материалы (строительные материалы и инструменты), закупаемые у местных поставщиков, а также местные знания и технологии. Такие подходы также поощряют участие женщин, молодёжи, людей с ограниченными возможностями, представителей коренных и ведущих племенной образ жизни народов в планировании, осуществлении, контроле и оценке мероприятий. Например, интенсивность труда в Green Works при применении таких подходов может увеличиться в некоторых случаях на 35%, при этом также увеличив потенциальные выгоды от занятости.

- 146.** Кроме того, глобальный климатический кризис требует существенного увеличения инвестиций в восстановление и защиту окружающей среды и адаптацию к изменению климата. Необходима политическая и финансовая поддержка для увеличения зелёных инвестиций в отдельных секторах, которые способствовали бы созданию достойных рабочих мест. Таким образом, бюджетные средства и государственные закупки можно использовать для достижения как экологических, так и социальных целей.
- 147.** Концепция Green Works относится к трудоёмкому развитию, восстановлению и обслуживанию общественной инфраструктуры, общественных активов, природных территорий и ландшафтов, чтобы способствовать не только достижению экологических целей, таких как адаптация к изменению климата и стихийным бедствиям, экологическая реабилитация, восстановление экосистем и природоохранные мероприятия, но также достижению целей достойного труда и инклюзивности. Типичные примеры Green Works включают сохранение почвы и воды, лесовосстановление, ирригацию и защиту от наводнений.

Политика в области профессиональной подготовки

- 148.** На протяжении всей этой главы упоминалась необходимость формирования надлежащих профессиональных навыков для инклюзивных процессов структурных преобразований. Основной вопрос, заключающийся в том, как политика в области профессиональной подготовки способствует и поддерживает инклюзивные структурные преобразования, опирается на то, в какой степени правительства координируют политику в области образования и обучения с другой государственной политикой и стратегиями, включая бюджетную, промышленную, торговую, инвестиционную политику, а также политику в сфере защиты окружающей среды и изменения климата. Недавнее общее обсуждение профессиональной подготовки и LLL на 109-й сессии Международной конференции труда в 2021 году привело к выводу, что правительствам следует содействовать отраслевому сотрудничеству путём привлечения всех соответствующих заинтересованных сторон к объединению опыта, ресурсов и финансирования для конкретных действий по повышению квалификации и переквалификации, а также межотраслевому сотрудничеству.
- 149.** Целевой анализ и прогнозирование меняющихся потребностей в профессиональных навыках в секторах, затронутых структурными преобразованиями, необходимы на национальном, субнациональном (в соответствующих случаях) и отраслевом уровнях, чтобы иметь возможность реагировать на потребности в профессиональных навыках в конкретных секторах и совершенствовать политику, стратегии и программы и услуги. Основное внимание следует уделять развитию основных навыков, включая социальные, эмоциональные и базовые цифровые навыки, чтобы повысить способность адаптироваться к меняющимся жизненным, рабочим и общественным потребностям в интересах устойчивого будущего.
- 150.** Политика и стратегии в области профессиональной подготовки также должны быть интегрированы с социальной защитой и АПРТ, с тем чтобы содействовать обучению, переподготовке и повышению квалификации, а также улучшать возможности трудоустройства и адаптации и обеспечивать успешный и справедливый переход на рынок труда и доступ к достойному труду для тех, кто пострадал от структурных преобразований.
- 151.** Несмотря на кризис, вызванный COVID-19, потенциал цифровизации систем профессиональной подготовки и LLL остаётся в значительной степени неиспользованным. Он включает в себя использование больших данных в режиме реального времени для прогнозирования навыков, онлайн-обучение и смешанное обучение, оценку и квалификацию, поддерживаемую технологией блокчейн, и цифровизацию процессов руководства и управления. Необходима комплексная политическая основа, облегчающая цифровизацию систем профессиональной подготовки и LLL.
- 152.** Во время пандемии глобальный спрос на профессиональные навыки для зелёных рабочих мест увеличился, при этом отмечался дефицит надлежащим образом квалифицированных работников. LinkedIn сообщает о двузначном и трёхзначном росте за последние три года спроса на профессиональные навыки, связанные с природоохранной или зелёной деятельностью. Наиболее стремительно растущий спрос наблюдается в области управления экосистемами, экологической политики и устойчивых закупок¹¹⁴. Такие тенденции отражают не только сдвиг в государственной политике, но и новое корпоративное поведение.
- 153.** Потребность в зелёных навыках была подтверждена проведённой МБТ экспресс-оценкой потребностей в переквалификации и повышении квалификации в девяти африканских странах, в которых около одной трети работодателей, работников и лиц, ищущих работу,

¹¹⁴ Karin Kimbrough, "Building a Sustainable Future Requires 'Green' Skills", LinkedIn, 28 April 2021.

указали, что для зелёных рабочих мест потребуется профессиональная переподготовка, чтобы найти новые рабочие места и поддержать восстановление экономики¹¹⁵. Более раннее исследование МБТ также показало, что переход к устойчивому энергопотреблению и циркулярной экономике создаст рабочие места, особенно для работников со средним уровнем квалификации, например, таких как сантехники, электрики, строители, рабочие на производстве, продавцы и техники, обладающие необходимым сочетанием технических и передаваемых основных навыков¹¹⁶. Таким образом, политика, нацеленная на создание экологически чистых рабочих мест, должна быть приоритетом на национальном уровне с целью содействия координации политики в области окружающей среды и изменения климата с политикой в области профессиональной подготовки и занятости. Помимо государственной политики, расширение социального диалога и более активное участие работодателей и работников также имеют решающее значение для определения приоритетов переподготовки и повышения квалификации на национальном и отраслевом уровнях, а также для совместной ответственности в управлении и финансировании.

Разработка стратегических рамок, учитывающих конфликтные ситуации и способствующих установлению мира, в нестабильных условиях

- 154.** В соответствии с Рекомендацией 2017 года о занятости и достойном труде в целях обеспечения мира и потенциала противодействия (205) и как подчёркнуто в недавнем докладе Генерального секретаря ООН *Наша общая повестка дня*, ООН призвана оказывать помощь странам в поддержке обновлённого общественного договора, основанного на правах человека, доверии, инклюзии, защите и участии.
- 155.** Основы политики в области занятости должны постепенно расширять возможности анализировать воздействие пандемии COVID-19 в более широком социальном контексте, в том числе в отношении динамики конфликта. Помимо учёта факторов, связанных с конфликтами, обеспечение того, чтобы реагирование на кризис содействовало поддержанию устойчивого мира, требует применения подходов, учитывающих факторы миростроительства, то есть активного определения того, как занятость и другие меры, включая социальную защиту, могут способствовать поддержанию прочного мира. В этом контексте учёт гендерной проблематики является ключевым. Несмотря на необходимость в применении безотлагательных мер (создание рабочих мест, обеспечение гарантированного дохода и доступа к медицинскому обслуживанию, а также помощь в поддержке производительности), такие меры должны стать частью более широкой и долгосрочной концепции восстановления, направленной на устранение основных факторов нестабильности. Основываясь на продуманном адресном направлении, а также с учётом специфики конфликтных ситуаций, меры реагирования могут заключаться в найме наиболее уязвимых и изолированных групп населения и на поощрении межгруппового взаимодействия при отборе участников (например, перемещённых/принимающих сообществ).
- 156.** При возникновении новых кризисов существующие ГПЗ следует оперативно расширять. Вся политика в этой области должна разрабатываться с использованием методов участия и инклюзивности, которые обеспечивают её уместность и соответствие потребностям населения. Тем самым такая политика должна повысить доверие к государственной власти и укрепить социальную сплочённость. Учитывая ограниченное бюджетное пространство во

¹¹⁵ МБТ, *Comparative Study of Rapid Assessments of Reskilling and Upskilling Needs due to the COVID-19 Crisis*, готовится к публикации.

¹¹⁶ МБТ, *Skills for a greener future*.

многих странах, пострадавших от конфликтов и находящихся в нестабильных условиях, в предстоящие годы потребуются больше международного сотрудничества и солидарности.

- 157.** Масштаб пандемии усилил её потенциал в изменении принципиально неустойчивых политических и социальных условий, тем самым создавая благоприятную среду для более глубоких реформ и процессов подлинного миростроительства. Это может дать участникам процессов развития больше возможностей для сотрудничества с государственными органами и социальными партнёрами, местными лидерами и сообществами, чтобы инициировать более инклюзивные процессы для более кардинальных реформ политики занятости, ориентированных на человека, и устойчивого мира.

2.4.2. Политика, направленная на успешный и справедливый переход

- 158.** Структурные преобразования неизбежно повлекут за собой сложный политический выбор. Однако, что ещё более важно, такие преобразования также будут включать сложные процессы перехода для работников и предприятий. Если не будет оказана решительная и эффективная поддержка для перехода к более благоприятным условиям, эти процессы могут привести к поляризации между победителями и теми, кто остался позади.

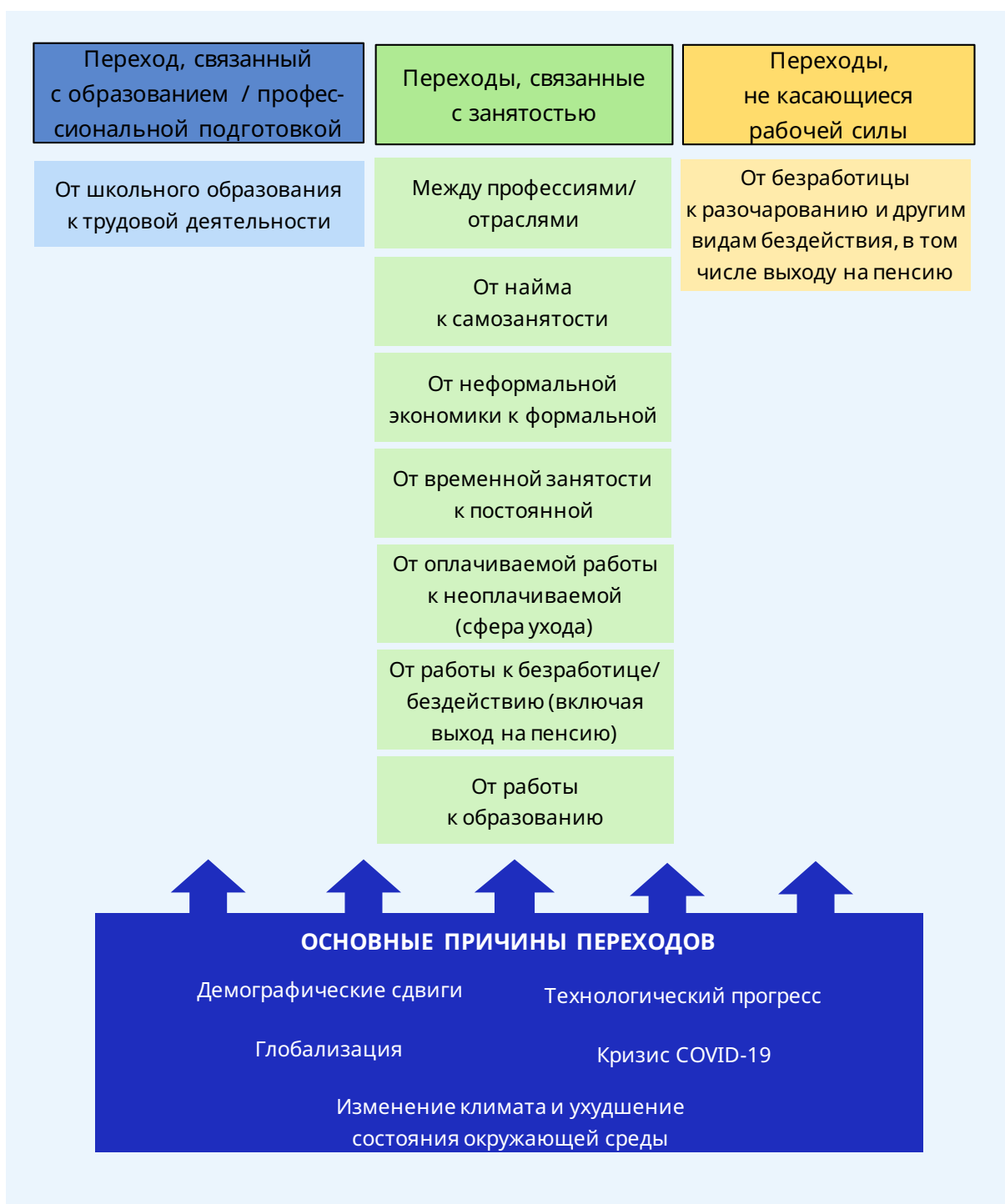
Переходы на протяжении всей жизни

- 159.** Декларация столетия¹¹⁷ призывает все государства-члены укреплять «способности всех людей воспользоваться возможностями, открывающимися в претерпевающей изменения сфере труда», в частности посредством «эффективных мер по оказанию людям поддержки на переходных этапах, с которыми они всё чаще сталкиваются на протяжении своей трудовой жизни». Таким образом, государства-члены поместили вопрос управления изменениями на рынке труда на протяжении всей трудовой жизни в основу ориентированного на человека подхода к будущему сферы труда. Это политическое заявление предлагает МОТ рассмотреть довольно широкую и многомерную концепцию переходов на рынке труда.
- 160.** Ориентированный на человека подход к переходам на рынке труда выходит за рамки изменения статуса на рынке труда и учитывает стремления работников на их свободно выбранном жизненном пути. Он рассматривает, например, условия, при которых люди перемещаются между оплачиваемой и неоплачиваемой работой, а также другие возможные ситуации работников. На рисунке 13 представлены некоторые примеры наиболее важных видов перехода, с которыми могут сталкиваться работники на протяжении всей своей жизни, а также некоторые из текущих экономических, социальных и экологических факторов, которые могут повлиять на возникновение, частоту и качество этих переходов. Рассмотрение переходного периода на рынке труда на протяжении всей жизни полностью совместимо с мандатом МОТ, в частности с Конвенцией 122, направленной на поддержку разработки политики, способствующей полной, производительной и свободно избранной занятости¹¹⁸.

¹¹⁷ МБТ, Декларация столетия.

¹¹⁸ МБТ, Конвенция 122, Преамбула.

► Рисунок 13. Примеры переходов на протяжении всей жизни и их основные причины



Источник: Guillaume Delautre et al., "Moving towards a Life Course Perspective to Labour Market Transitions: Approaches and Challenges", 2021.

- 161.** Такой подход потребует включения двух основных элементов: 1) возраста работника, признания того, что каждый этап жизни соответствует конкретным проблемам рынка труда, а также того, что индивидуальные траектории частично необратимы, поскольку более ранние переходы, возможности и ограничения могут оказывать воздействие на всю трудовую

жизнь¹¹⁹; 2) многочисленных сфер социального взаимодействия, которые формируют возможности и ограничения людей, такие как работа, семья и обязанности по уходу, местонахождение (городская или сельская местность), образование, миграционный статус и так далее.

- 162.** Такой подход также потребует разработки более совершенных статистических инструментов, позволяющих отслеживать траектории отдельных лиц на различных этапах их трудовой жизни и их участие в других социальных сферах, а также пересмотра наших критериев эффективности политики на рынке труда и социальной политики. В соответствии с подходом Амартия Сена, эффективность рынков труда должна измеряться не только уровнем гарантированного дохода, который они обеспечивают (*свобода от нужды*), но и возможностями, предоставляемыми институтами, включая рыночные и нерыночные институты, в обеспечении свободно выбранных карьерных перспектив на жизненном пути (*свобода действовать*)¹²⁰.

Целенаправленная политика на рынке труда

- 163.** АПРТ играет решающую роль в содействии возвращению трудовых ресурсов на рынок труда и улучшению возможностей трудоустройства для уязвимых групп. В условиях пандемии COVID-19 и связанных с ней усилий в области восстановления государственным службам занятости необходимо использовать АПРТ для ускорения возвращения на работу, оказания помощи безработным и неактивным группам населения получить производительную работу и содействия расширению возможностей трудоустройства для тех, кто находится вне рынка труда, например низкоквалифицированных, длительно безработных групп работников и тех, кто сталкивается с многочисленными препятствиями на пути к интеграции.
- 164.** Разработка и реализация политики должны быть взаимно интегрированы, с тем чтобы политика на рынке труда и политика в области социальной защиты могли взаимно дополнять друг друга. Социальный диалог является ключевым средством усиления такой интеграции, которая может значительно способствовать участию и вовлечению всех заинтересованных сторон.
- 165.** Партнёрство и цифровизация играют ключевую роль в оказании поддержки услуг служб занятости и АПРТ. В последнее десятилетие появились новые модели сотрудничества, в том числе сотрудничества с частными агентствами занятости и поставщиками услуг, работающими по контракту, для повышения потенциала и компетенции в целях более оперативного реагирования на потрясения на рынке труда. Кроме того, несмотря на то, что иногда партнёрства могут иметь сложный характер, они создают благоприятные предпосылки для использования и координации сетей и ресурсов и способствуют усилению отдачи от инвестиций, направленных на развитие служб занятости и соответствующих программ на рынке труда. Таким образом, партнёрства могут содействовать смягчению бюджетных и расходных ограничений в период после пандемии, с которыми, вероятно, столкнётся ГСЗ.
- 166.** Преимущества партнёрской работы не возникают автоматически, а требуют инвестиций в потенциал управления ГСЗ, чтобы реализовать преимущества совместных и договорных партнёрств. Разработка соответствующей национальной стратегии может помочь направить местные партнёрства в рамках более широких планов содействия занятости и

¹¹⁹ Dominique Anxo, Christine Erhel and Joop Schippers, "Understanding Time Allocation over the Life Course: The Role of Institutions" in *Labour Market Transitions and Time Adjustment over the Life Course*, 2007.

¹²⁰ Andreas Bergh, "Full Employment in Europe: Managing Labour Market Transitions and Risks – By Günther Schmid", in *Papers in Regional Science*, 2009; Günther Schmid, "Transitional Labour Markets: Theoretical Foundations and Policy Strategies", in *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2017.

восстановления экономики после пандемии¹²¹. В развивающихся странах партнёрства дают возможность продвигать свои услуги по трудоустройству и обеспечивать реализацию АПРТ¹²².

167. ГПЗ являются эффективными инструментами, доступными странам для создания достойных рабочих мест и получения дохода в краткосрочной перспективе. Это финансируемые и реализуемые государством инвестиционные программы, которые напрямую создают рабочие места за счёт деятельности с высокой трудоёмкостью. Их основная цель заключается в предоставлении возможностей достойного труда для работников, которые не могут найти работу в частном секторе. ГПЗ могут разрабатываться в разных секторах, но в целом они поддерживают развитие инфраструктуры, восстановление окружающей среды, адаптацию к изменению климата, а также общественные услуги и услуги по уходу.
168. ГПЗ иногда также разрабатываются как часть национальных систем социальной защиты. Они обеспечивают дополнительную поддержку безработным, которые не охвачены программами по безработице или другими программами поддержки доходов, предоставляя возможности для оплачиваемой работы и тем самым способствуя установлению минимального уровня социальной защиты. Наконец, ГПЗ могут внедрить и укрепить ключевые области достойного труда, такие как БГТ, социальное страхование, минимальная заработная плата и формализация рабочих мест.
169. Прогресс был достигнут, в частности в отношении поддержки молодёжи. В 2012 году МОТ приняла резолюцию, призывающую к немедленным, целенаправленным и новым действиям для преодоления кризиса занятости молодёжи¹²³. МОТ также рекомендует следовать комплексному подходу, который охватывает все пять областей, включённых в этот призыв к действию, а также вносить вклад в применение ориентированного на человека подхода, предусмотренного в Декларации столетия¹²⁴.
170. В то же время Организация поддерживает включение политики в области занятости молодёжи в НПЗ и связанные с ней стратегии и подтверждает свою приверженность обеспечению занятости молодёжи, одоблив последующий план действий в области занятости молодёжи на период 2020–30 годов¹²⁵.
171. Политика в области профессиональной подготовки и LLL¹²⁶ для переходных периодов является важной частью политики на рынке труда. Она также должна быть нацелена на тех, кто больше всего в ней нуждается, включая неформальных работников и работников небезопасных форм труда. Такая политика должна быть гендерно ориентированной, гибкой и новаторской. Она также должна использовать современные технологии. Объединение такой политики с АПРТ и политикой в области социальной защиты увеличивает её охват и

¹²¹ Dan Finn, "The Public Employment Service and Partnerships in China, Colombia, India and South Korea: Synthesis Report on Good Practices in Using Partnerships for the Delivery of Employment Services and Active Labour Market Programmes", 2020.

¹²² Michael Mwasikata, "Partnerships in Delivery of Employment Services and Active Labour Market Policies: Lessons for Emerging and Developing Countries", in *Labour and Development*, Vol. 25, No. 1, June 2018.

¹²³ МБТ, *Кризис в сфере занятости молодёжи: Время действовать*, резолюция и заключения, принятые 101-й сессией Международной конференции труда, Женева, 2012 г.

¹²⁴ МБТ, Декларация столетия.

¹²⁵ МБТ, *Подтверждение приверженности обеспечению занятости молодёжи благодаря утверждению плана дальнейших действий по молодёжной занятости на период 2020-30 годов*, GB.338/POL/2, 2020 г.

¹²⁶ На 109-й сессии (2021 г.) Международной конференции труда проходило общее обсуждение вопросов профессиональной подготовки и обучения на протяжении всей жизни, см. МБТ, "General Discussion Working Party: Skills and lifelong learning" («Рабочая группа по общему обсуждению: профессиональная подготовка и обучение на протяжении всей жизни»), 2021 г.

эффективность. Двумя конкретными областями, которые способствуют переходу, являются качественные программы ученичества и обучение на рабочем месте.

172. Трудовые мигранты часто находятся в уязвимом положении и должны быть одной из целевых групп для целенаправленных мер политики. Планирование таких мер политики должно осуществляться в соответствии с определёнными принципами, изложенными во вставке 7.

► **Вставка 7. Руководящие принципы анализа согласованности политики в области миграции в рамках отдельных стран**

Конфликты, экономические кризисы и отсутствие достойных рабочих мест являются одними из основных сил, воздействующих на миграцию просителей убежища, беженцев, мигрантов и перемещённых лиц. За последнее десятилетие глобальная численность трудовых мигрантов продолжала расти, увеличившись со 150 млн человек в 2013 году до 164 млн человек в 2019 году. Это привело к необходимости разработки комплексных политических решений, направленных на обеспечение согласованности политики в различных областях, таких как занятость, образование/профессиональная подготовка, социальная защита и трудовая миграция. Политика в области миграции должна быть надлежащим образом интегрирована в общие политические рамки занятости. Далее представлены руководящие принципы, подготовленные МОТ, касающиеся разработки и осуществления политики.

Принципы разработки политики

- Процесс разработки политики в области трудовой миграции чётко и на регулярной основе организуется на уровне соответствующего учреждения/отраслевого министерства на основе тесных консультаций с другими соответствующими учреждениями, такими как министерства труда, и другими заинтересованными сторонами, включая организации работодателей и работников.
- Политика в области трудовой миграции основывается на фактических данных, учитывает гендерную проблематику и отражает актуальные потребности рынка труда.
- Политика трудовой миграции содержит чёткие обязательства, бюджетные ассигнования и сроки.
- Взаимосвязь между политикой в области трудовой миграции, политикой занятости и политикой в области образования/профессиональной подготовки (синергия и компромиссы) должна быть тщательным образом изучена во время процесса разработки политики. По мере необходимости следует принимать во внимание также национальную политику в других областях (безопасность, торговля и др.), а также гендерно ориентированную проблематику.
- Политика в области трудовой миграции отражает международные обязательства отдельной страны, например, международные трудовые нормы, основополагающие принципы и права в сфере труда и другие обязательства, предусмотренные в ратифицированных договорах и конвенциях, а также в двусторонних и многосторонних соглашениях о трудовой миграции.
- Политика в области трудовой миграции охватывает усилия в области сотрудничества на всех уровнях (двустороннем, региональном и многостороннем).

Принципы осуществления политики и контроля за её осуществлением

- Существуют официальные механизмы, гарантирующие эффективную обратную связь на разных уровнях правительства, участвующих в реализации политики в области трудовой миграции.
- Существуют механизмы и инструменты контроля для оценки осуществления политики в области трудовой миграции рабочей силы.

Источник: МБТ, *General Practical Guidance on Promoting Coherence among Employment, Education/Training and Labour Migration Policies* (Общее практическое руководство по обеспечению согласованности политики в области занятости, образования/профессиональной подготовки и трудовой миграции), 2017 г.

Политика, содействующая переходу к формальной экономике

173. Текущий кризис оказал воздействие на наиболее уязвимые страны и наиболее незащищённые группы работников на рынке труда, включая неформальные экономические единицы, неформальных работников, а также женщин и молодёжь. На наиболее уязвимые группы населения также оказывается несоразмерно большое воздействие крупных движущих факторов будущего сферы труда, например изменения климата и цифровизации. Именно поэтому соответствующую политику необходимо пересмотреть для более широкого включения работников неформального сектора и содействия их переходу в формальную экономику. Приоритетное внимание должно уделяться использованию возможностей, открывающихся благодаря цифровой и климатической политике, в целях содействия переходу неформальных предприятий и работников в реальный сектор экономики. Например, меры, направленные на смягчение последствий изменения климата и адаптации к ним, будут использованы как возможности для формализации неформальных работников (вставка 8).

► Вставка 8. Переход к формальной экономике посредством зелёных рабочих мест

Справедливый переход к зелёной экономике содержит в значительной степени неиспользованный потенциал по переходу неформальных работников в формальную экономику.

Совместный проект МОТ, Организации Объединённых Наций по промышленному развитию и Глобального экологического фонда по электронным отходам в неформальной экономике, осуществляемый в Перу и Аргентине, показывает, каким образом можно создать возможности для трудоустройства для неформальных работников путём улучшения их условий труда, производительности и условий найма. В результате длительной кампании, проходившей не одно десятилетие, сборщики мусора в Боготе добились официального признания своей работы и стали официальной частью городской системы переработки и утилизации мусора. Это означает, что их заработная плата соответствует уровню оплаты труда поставщиков общедоступных услуг, и они каждые два месяца получают оплату, размер которой зависит от объёма мусора, который они соберут. Такие меры обеспечивают большую защищённость на рабочих местах и реальное изменение стимулов для неформальных работников инвестировать в свои дома, технологии и рабочие места.

Уделяя особое внимание социальной защите, национальная политика Ганы в области занятости, принятая в 2015 году, предусматривает расширение механизмов социальной защиты для неформальных работников, подверженных внешним потрясениям (пожар, наводнение, увольнение, структурные изменения в зелёной экономике и т. д.), а также разработку новых стратегий обучения, чтобы помочь им справиться с такими социально-экономическими потрясениями до возвращения на рынок труда.

Источник: МИОСР, "Informality and Inclusive Green Growth" («Неформальность и инклюзивный экологичный рост»), 2016 г.; МБТ, *Global Employment Policy Review 2020: Employment Policies for Inclusive Structural Transformation (Глобальный обзор политики в области занятости 2020 года: политика занятости в целях инклюзивных структурных преобразований)*, 2020 г.

174. Принятие в 2015 году Рекомендации 204 предоставило странам соответствующее обоснование и руководящие указания по разработке всеобъемлющих политических основ для развития процесса формализации. Опыт стран Латинской Америки показывает, что к успеху приводит создание смешанной политики, охватывающей целый ряд областей и реализуемой на основе всеобъемлющих правовых основ. Процессу формализации также способствует рост производительности, совершенствование нормативно-правовой базы, создание стимулов и расширение социальной защиты. Опыт Китая иллюстрирует, как согласованные меры политики могут помочь в прогнозировании воздействия политики в области занятости и развития в целях сокращения неформального сектора экономики, когда в политике в области занятости и развития предусмотрено создание рабочих мест в реальной

экономике¹²⁷. В Азии лучшие результаты достигаются, когда меры политики сосредоточены на формализации более крупных экономических единиц. В отличие от Африки и Латинской Америки, структурные изменения, отдельная институциональная политика и использование результатов технологического прогресса для перехода к формальной экономике («e-formality») приводят к сокращению неформального сектора экономики. В Африке, в частности, отдельные случаи формализации связаны с активной политикой экономического роста и некоторыми тенденциями в области структурных изменений. Экономический рост имеет важнейшее значение, но, для того чтобы он оставался инклюзивным и оказывал содействие формализации, структура роста играет не менее важную роль. Африканские страны, как правило, содействуют постепенному переходу к формальной экономике из-за масштабов неформальной экономики¹²⁸. ГПЗ, например, такие как расширенная программа общественных работ в Южной Африке и программа продуктивных систем социального обеспечения в Эфиопии, также оказывают значительное воздействие на улучшение положения неформальных работников на рынке труда¹²⁹.

- 175.** Отдельные отрасли, такие как розничная торговля, транспорт, туризм и другие, больше всего пострадали от кризиса. Отдельные меры комплексной отраслевой политики могут содействовать экономическому восстановлению с переходом к формальной экономике, например в сфере туризма, в которой отмечается резкий рост численности неформальных работников. Многие страны оказывали активную поддержку этой отрасли, не только для восстановления от кризиса, но и для создания новой устойчивой сферы туризма, больше ориентированной на человека. В этой связи инициативы по формированию профессиональных навыков являются важным механизмом политики, направленной на проведение структурных преобразований. Индонезия, например, добавила в Программу предварительного найма, которая была запущена в первую очередь в трёх провинциях, зависимых от туризма: Бали, Северном Сулавеси и Риау, — субсидируемую онлайн подготовку и дополнительные денежные выплаты для неформальных работников, пострадавших от кризиса¹³⁰.
- 176.** В условиях растущей цифровой экономики весьма многообещающим является тот факт, что растёт количество правительств, содействующих применению новых технологий для упрощения и содействия переходу к формальной экономике. Такие политические инновации (так называемая «e-formalization») смогут трансформировать способы реализации политики формализации в будущем. Исследовательские данные показывают, что около 60% фермеров в Мали смогли перейти на инновационные методы ведения сельского хозяйства после просмотра соответствующих обучающих видеороликов¹³¹. Более того, маркетинговые приложения, как например, E-Soko в Гане, служат платформой для предоставления фермерам доступа к ценовым данным через текстовое сообщение, а модифицированное приложение по грузоперевозкам Sendi в Кении позволяет женщинам, занимающимся рыночной торговлей, организовывать доставку своих товаров на мотоциклах, тем самым избегая

¹²⁷ Vicky Leung, *Policy Frameworks for Transition to Formality: Formalization Strategy and Plan and National Employment Policy*, Background Paper No. 2, 2020.

¹²⁸ МБТ, *Global Employment Policy Review 2020*; Sangheon Lee et al.

¹²⁹ МБТ, *Towards the Right to Work: A Guidebook for Designing Innovative Public Employment Programmes (На пути к обеспечению права на работу: руководство по разработке инновационных программ государственных служб занятости)*, Guidance note 9: Public Employment Programmes and Decent Work, 2012 г.

¹³⁰ МБТ, *COVID-19 and Employment in the Tourism Sector in the Asia-Pacific Region (COVID-19 и занятость в сфере туризма в Азиатско-Тихоокеанском регионе)*, справка MOT, 2021 г.

¹³¹ Fernando Sousa, Gian Nicolay and Robert Home, “Video on Mobile Phones as an Effective Way to Promote Sustainable Practices by Facilitating Innovation Uptake in Mali”, 2019.

необходимости покинуть свои дома¹³². Использование электронных услуг связано не с преобразованием бумажных процессов в цифровую форму, а с переосмыслением всего процесса оказания услуг, вне зависимости от того, что унаследовала каждая страна, и не требует существенных финансовых вложений¹³³.

2.4.3. Политические меры, учитывающие гендерную проблематику

- 177.** Учёт гендерной проблематики означает достижение целей в области гендерного равенства на основании результатов предварительного анализа, касающегося различного воздействия вариантов политики на женщин и мужчин. Цели в области гендерного равенства помогают преодолеть структурные препятствия на пути женщин, включая гендерные разрывы в оплате труда, профессиональную сегрегацию, отсутствие доступа к качественным услугам по уходу и неравное распределение обязанностей по уходу среди женщин и мужчин.
- 178.** Считается, что макроэкономическая политика учитывает гендерные аспекты, когда в налогово-бюджетной и кредитно-денежной политике стран закреплены проблемы гендерного равенства. Такие пакеты мер налогово-бюджетного стимулирования содержат меры поддержки женщин и девочек в критически важных областях политики (средства к существованию, социальная защита, здравоохранение, продовольственная безопасность, государственная инфраструктура и жильё). Такие меры должны предусматриваться и в ходе реагирования на кризис в долгосрочной перспективе. Кредитно-денежная политика, напротив, может обеспечивать правительства, домохозяйства и предприятия ликвидностью, которую можно использовать только с учётом гендерной составляющей. В этом отношении центральные банки должны учитывать задачи в области развития, которые создают благоприятные условия финансирования гендерно ориентированной политики¹³⁴.
- 179.** Политика занятости в отдельных секторах считается ориентированной на гендерные аспекты, когда она нацелена на создание достойных рабочих мест, которые сокращают гендерное неравенство на рынке труда. Политика, которая бы вела к структурным преобразованиям на основе гендерного равенства, может быть различной в каждой стране, но общим для неё является признание роли женщин как участников производства, наёмных работников и работников, выполняющих неоплачиваемую работу по уходу, и инвестиции в поддержку таких ролей. Промышленная политика должна в равной степени позволять мужчинам и женщинам извлекать пользу из создания рабочих мест, в том числе в зелёных отраслях промышленности, а также науке и технике, инженерном деле и математике (STEM)¹³⁵.
- 180.** АПРТ считается гендерно ориентированной, когда она помогает женщинам оставаться на рынке труда и гарантирует их доступ к достойной и продуктивной занятости, в том числе посредством мер сохранения занятости для защиты женщин от потери работы; субсидий заработной платы с конкретными требованиями в отношении гендерного баланса и политики, направленной на расширение возможностей занятости женщин и обеспечения их готовности к трудоустройству (вставка 9). Как и в случае со всеми АПРТ, тесная

¹³² Jacqueline M. Klopp et al., "Connectivity at the Bottom of the Pyramid: ICT4D and Informal Economic Inclusion in Africa", 2017; Kring and Leung, *Renewing the Social Contract through e-formalization in the World of Work*.

¹³³ Susan Divald, *E-formalization Case Study: e-Estonia: A digital Society for the Transition to Formality*, 2021.

¹³⁴ Структура «ООН-женщины» и МБТ, *How to Assess Fiscal Stimulus Packages from a Gender Equality Perspective (Как получить доступ к мерам налогового стимулирования с точки зрения гендерного равенства)*, инструменты политики, 2021 г.

¹³⁵ Структура «ООН-женщины» и МБТ, *Assessing the Gendered Employment Impacts of COVID-19 and Supporting a Gender-Responsive Recovery: A Country-Level Policy Tool (Оценка воздействия COVID-19 на обеспечение занятости женщин и мужчин и поддержка восстановления, учитывающего гендерные аспекты)*, инструменты политики, 2021 г.

взаимосвязь/интеграция между системами социальной защиты и АПРТ может оказать положительное воздействие на возможности занятости женщин.

► Вставка 9. Макроэкономическая и отраслевая политика, ориентированная на гендерные аспекты

Деятельность в области макроэкономической и отраслевой политики, ориентированной на гендерные аспекты, всячески поощряется совместной программой «ООН-женщины» в пяти странах. В Аргентине в рамках деятельности, проводимой в области восстановления, ориентированного на гендерные аспекты и предусматривающего создание большого числа рабочих мест, также оказывается поддержка Министерству труда и Министерству промышленности (MDP) в разработке программы занятости молодёжи (Te Sumo), которая носит явно выраженный гендерный характер. Целью совместной работы с MDP и Министерством экономики в области разработки гендерно ориентированной отраслевой политики является определение отраслей, имеющих потенциал для создания достойных рабочих мест для женщин. Совместно с другими внешними организациями МОТ также оказывает поддержку деятельности по выявлению потенциала создания рабочих мест за счёт инвестиций в экономике ухода, используя инструменты политики, разработанные совместной программой структуры «ООН-женщины» и МОТ по поддержке реализации Национальной системы по уходу.

181. Гендерная проблематика также рассматривается и в Рекомендации 205¹³⁶.
182. В ситуации нестабильности, конфликтов и бедствий политика занятости должна быть нацелена на то, чтобы: а) решать проблемы гендерного неравенства, вызванные кризисом и влияющие на способность женщин извлекать пользу из услуг и программ трудоустройства и получать доступ к возможностям достойного труда; б) как женщины, так и мужчины в связи с кризисом имели доступ к высококачественным услугам (таким как наращивание потенциала в обеспечении непрерывности бизнеса для предпринимателей); в) активы, произведённые/восстановленные посредством трудозатратных инвестиционных программ, также удовлетворяли потребности женщин в инфраструктуре. В этих условиях также крайне важно, чтобы политика в области занятости учитывала конфликты и процесс миростроительства и определяла, как она может способствовать социальной сплочённости, прочному миру и устойчивости с учётом гендерной проблематики.
183. Стратегии профессиональной подготовки и LLL, ориентированные на гендерную проблематику, предполагают: 1) создание гендерно нейтральной учебной среды с нулевой терпимостью к дискриминации и домогательствам; 2) расширение возможностей для женщин в области наукоёмкой профессиональной подготовки и профессий, а также для мужчин, выполняющих обязанности по уходу, с помощью услуг по профориентации с учётом гендерных факторов; 3) поощрение участия женщин в программах непрерывного профессионального развития, которые позволяют совмещать работу, обучение и обязанности по уходу, и предоставление им соответствующих возможностей. Признание и оценка навыков в феминизированных секторах также имеет решающее значение. Успешные примеры таких подходов приведены во вставках 10–12.

¹³⁶ МБТ, «Employment and Decent Work for Peace and Resilience: Resource page on Recommendation No. 205» («Занятость и достойный труд для поддержания прочного мира и укрепления потенциала противодействия: информационная страница по Рекомендации 205»).

► **Вставка 10. Усиление учёта гендерной проблематики в профессиональной ориентации в Малайзии**

В сотрудничестве с национальными организациями работодателей и другими заинтересованными сторонами МОТ при финансовой поддержке Соединённого Королевства поддерживает разработку карт продвижения по службе с учётом гендерного равенства и социальной интеграции для целевых отраслей, а именно строительства и пищевой промышленности. Проект направлен на содействие карьерному росту женщин, молодёжи и лиц с ограниченными возможностями в строительной и пищевой промышленности, а также на улучшение доступа и участия женщин в нетрадиционных профессиях в строительной и обрабатывающей промышленности. Использование карьерных карт поддерживается в рамках программы получения микросертификатов. Усовершенствованные инструменты и подходы к развитию карьеры будут ложиться в основу разработки будущей политики для содействия продвижению по службе женщин, молодёжи и лиц с ограниченными возможностями.

► **Вставка 11. Оказание поддержки женщинам в научной, технической, инженерной и математической областях (STEM)**

Женщины по-прежнему сталкиваются с гендерными предубеждениями при выборе профессии, обусловленными социально-культурными и экономическими ограничениями, особенно в сельской местности и в неформальной экономике. Женщины по-прежнему недопредставлены в наукоёмких профессиях из-за того, что в сфере образования и профессиональной подготовки они имеют ограниченный доступ к получению навыков в научной, технической, инженерной и математической областях (STEM). Поэтому некоторые страны делают упор на навыках в областях STEM в программах ПТОП, с тем чтобы расширить возможности трудоустройства женщин в областях, связанных с технологиями. На Филиппинах Агентство технического образования и развития навыков (TESDA) разработало Руководство по учебной программе STEM в ПТОП, провело дополнительную подготовку преподавателей по наращиванию потенциала и в настоящее время проводит интеграцию навыков STEM в общую политику TESDA. В Малайзии национальные органы по вопросам общественной компетенции в сотрудничестве с Малайским университетом проводят интеграцию общих навыков, связанных с STEM, в систему профессиональных навыков и ПТОП в отдельных секторах, таких как строительство и пищевая промышленность. Эти навыки можно использовать в различных профессиях, что улучшает перспективы на рынке труда, возможности продвижения по карьерной лестнице и мобильность трудовых ресурсов для женщин и молодёжи.

► Вставка 12. Преодоление гендерного цифрового разрыва

Преодоление гендерного цифрового разрыва необходимо для обеспечения равноправного участия женщин в цифровом обучении и удалённой работе, когда это возможно. Решения в области цифрового, дистанционного и смешанного обучения могут помочь расширить охват уязвимых женщин, сталкивающихся с препятствиями, связанными с участием в регулярных программах обучения. Например, в Сенегале Министерство профессионального обучения, ученичества и трудоустройства предлагает модульное онлайн-обучение цифровым навыкам для женщин на своей платформе E-jang, включая цифровое предпринимательство, применяя индивидуальный подход к обучению, который позволяет женщинам совмещать обучение с обязанностями по уходу. На Филиппинах онлайн-платформа, созданная TESDA, обеспечивает подготовку женщин из малообеспеченных семей к трудовой деятельности.

- 184.** Учёт гендерных факторов в инфраструктурных проектах означает: а) гарантии того, что женщины извлекают выгоду из созданных, усовершенствованных или реализованных активов в соответствии с их производственными и домашними ролями и обязанностями; б) максимизацию потенциала программ по привлечению женщин и предоставлению им возможности участвовать, например, за счёт устранения барьеров для входа и обеспечения надлежащей подготовки; в) предоставление женщинам и мужчинам возможности работать на безопасных и здоровых рабочих местах; г) удовлетворение жизненных потребностей женщин и мужчин; д) обеспечение того, чтобы женщины и мужчины получали равную оплату за труд равной ценности; е) предотвращение и пресечение домогательств и насилия на рабочем месте (вставка 13).

► Вставка 13. Инфраструктурные программы с учётом гендерных факторов

Непал: в рамках программы по укреплению национальной программы сельского транспорта оказывается содействие участию женщин в работах по обслуживанию и ремонту дорог при помощи различных мер, таких как введение квоты для участия женщин, система оплаты по результатам работы, политика абсолютной нетерпимости к домогательствам, согласование условий перевозки с местной транспортной ассоциацией, программы повышения квалификации для женщин-работников и стажировки для женщин-инженеров. В результате женщины составляют 70% от численности работников по обслуживанию и ремонту дорог и сообщают не только об увеличении доходов, но и о возросшей уверенности в себе и об укреплении переговорных позиций.

Объединённая Республика Танзания: в рамках сегмента общественных работ программы «Производственная сеть социальной защиты» в Объединённой Республике Танзания была поставлена цель обеспечения участия женщин с учётом гибкого рабочего графика и выполнения дифференцированных задач, с тем чтобы женщины могли работать в рамках данной программы. В некоторых местах реализации программы есть даже детские сады. Доля женщин среди бенефициаров программы составляет 70%, и помимо воздействия, связанного с занятостью и доходами, женщины также сообщают об усилении переговорных позиций и сокращении семейных конфликтов. Участие женщин в выборе инфраструктурных проектов также привело к принятию инфраструктурных решений, отвечающих их потребностям (например, инициативы, облегчающие сбор воды).

2.4.4. Увязывание политики занятости и социальной защиты

- 185.** Занятость и социальная защита взаимосвязаны, дополняют друг друга и лежат в основе достойного труда и достижения ЦУР (см. рисунки 12 и 14). В резолюциях и заключениях, касающихся второго периодического обсуждения социальной защиты (социального обеспечения), отмечается:

Социальная защита способствует формированию благоприятных условий для достойного труда, роста производительности, создания рабочих мест и развития жизнеспособных предприятий. Инклюзивные и устойчивые системы социальной защиты способствуют повышению жизнестойкости общества и являются средством реагирования на структурные преобразования, например те, что происходят в результате климатических и демографических изменений, цифровизации и глобализации, а также на распространение нестабильных форм занятости и сохраняющуюся неформальность¹³⁷.

- 186.** Механизмы инвестирования, разработанные и осуществляемые совместно, в эти две области политики могут оказывать содействие инклюзивным структурным преобразованиям, которые способствуют формализации и созданию достойных рабочих мест в основных отраслях экономики (цифровой отрасли, зелёной отрасли, сфере туризма, сельского хозяйства и ухода), тем самым оказывая поддержку стратегиям экономического роста, ведущим к созданию рабочих мест, и справедливому переходу к зелёной экономике и экономике ухода. Достойный труд требует комплексного подхода, заключающегося в поощрении возможностей трудоустройства, соблюдении прав на рабочем месте, социального диалога и адекватной и устойчивой социальной защиты, который необходим для повышения потенциала противодействия и производительности и обеспечения сбалансированного сочетания распределительной и перераспределительной политики для устранения неравенства. Этот благоприятный цикл также способствует расширению бюджетного пространства для социальных инвестиций, которых в развивающихся странах катастрофически не хватает.
- 187.** На протяжении всей жизни и особенно в периоды кризисов и переходов социальная защита предотвращает и сокращает масштабы бедности, незащищённости и социальной изоляции. Поэтому на протяжении всего периода восстановления и в контексте перехода к низкоуглеродной экономике социальная защита имеет решающее значение для: а) обеспечения поддержки доходов в случае потери или постепенного сокращения рабочих мест; б) содействия развитию профессиональных навыков для перехода на новую работу; в) содействия инвестированию в более устойчивые средства к существованию и модели поведения; г) обеспечения адекватной и устойчивой социальной защиты достойного труда в новых зелёных секторах и на новых рабочих местах. Это также требует тесного взаимодействия с АПРТ, которая облегчает переход на рынке труда путём переквалификации и повышения квалификации, формализации и мобильности на рынке труда. Такая политика направлена на то, чтобы помочь лицам, ищущим работу, вернуться на рынок труда и способствовать улучшению соответствия между спросом и предложением рабочей силы, что может привести к повышению производительности. Профессиональная подготовка и обучение на рабочем месте могут подготовить работников к переходу из углеродоёмких секторов на зелёные рабочие места и, в сочетании с защитой от безработицы, другими мерами социальной защиты и услугами по трудоустройству, обеспечить *справедливый* переход.
- 188.** Финансирование социальной защиты не может быть отделено от занятости. Многие страны финансируют свои системы социальной защиты в основном за счёт взносов работников и работодателей в системы социального обеспечения¹³⁸. Как таковые, отчисления на социальное обеспечение становятся центральным элементом первичного распределения доходов вместе с чистой заработной платой и другими доходами. Второй крупный источник финансирования социальной защиты, государственные доходы, также зависит от

¹³⁷ МБТ, резолюция, касающаяся второго периодического обсуждения вопросов социальной защиты (социального обеспечения).

¹³⁸ МБТ, *Формирование будущего социальной защиты для ориентированной на человека сферы труда*, ILC.109/Report V, 2021 г., в частности раздел 3.3.1.

способности экономики обеспечить благоприятные условия для достойной и продуктивной занятости и устойчивого развития предприятий, что в свою очередь обеспечивает необходимое бюджетное пространство для политики перераспределения доходов. Сочетание налогов и взносов на социальное обеспечение делает финансирование систем социальной защиты более устойчивым, в том числе устойчивым к кризисам и экономическим циклам. Страны, которые успешно достигли целей всеобщей социальной защиты, провели благоприятные налоговые и правовые реформы для распространения накопительных систем социального обеспечения на работников микро- и малых предприятий, самозанятых лиц и на сельское население.

189. Несмотря на непрерывные преобразования на рынке труда, трудовой доход остаётся самым важным источником дохода для домохозяйств в большинстве стран мира. Увязывание финансирования систем социальной защиты с занятостью является ключом к обеспечению устойчивого и справедливого финансирования систем социальной защиты при одновременном признании того, что расходы на социальную защиту являются неотъемлемым элементом затрат на оплату труда. Следовательно, поддерживая создание официальной занятости и сохраняя взносы в качестве важного источника финансирования социальной защиты, страны могут смягчить воздействие макроэкономических колебаний на бюджетные балансы своих систем социальной защиты (рисунок 14).

► Рисунок 14. Всеобъемлющая политика занятости и системы всеобщей социальной защиты



Источник: МБТ, "A Global Accelerator for Jobs and Social Protection to Facilitate a Just Transition", концептуальная записка, 2021 г.

190. Наконец, взносы на социальное обеспечение как неотъемлемая часть трудового дохода, в отличие от налогов, порождают особые юридические права, то есть прямое или будущее право на получение пособия при возникновении рисков жизненного цикла. Такое право закреплено в законодательстве и основано на общественном договоре, опирающемся на принцип солидарности, в соответствии с которым работники, работодатели и государство

делят расходы на финансирование социального обеспечения с должным учётом социальной справедливости и равноправия. Следовательно, чем шире охват накопительной схемы социального обеспечения, тем сильнее заинтересованность аффилированного населения в поддержании этого механизма с течением времени¹³⁹.

2.5. Финансирование инклюзивного и справедливого восстановления и развития, предусматривающего создание большого числа рабочих мест

- 191.** Мобилизация финансовых ресурсов в масштабах, необходимых для преодоления разрушительных трудностей и потери рабочих мест, вызванных пандемией, имеет жизненно важное значение. Дефицит налогово-бюджетного стимулирования для восстановления экономики и рынка труда оценивается примерно в 982 млрд долл. США в странах с низким уровнем дохода и доходом ниже среднего (45 млрд долл. США и 937 млрд долл. США соответственно)¹⁴⁰. Однако в контексте высокого уровня задолженности в большинстве развивающихся стран и соответствующего отсутствия бюджетного пространства это стремление представляет собой серьёзную проблему.
- 192.** Пандемия ещё больше увеличила уровень задолженности, который рос после великой рецессии, ослабив при этом экономический потенциал отдельных стран по обслуживанию и погашению этого долга¹⁴¹. Рост внешней задолженности не сопровождался ростом валового национального дохода и экспорта. Поэтому в 2020 году страны столкнулись с резким ростом уровня задолженности в результате обрушения экономической активности, а правительства принимали меры для оказания поддержки во время пандемии. Платежи по обслуживанию внешнего государственного долга развивающихся стран, по прогнозам, составят 356 млрд долл. США в 2021 году и 329 млрд долл. США в 2022 году¹⁴².
- 193.** В то же время частное внешнее финансирование стран, имеющих право на официальную помощь в целях развития (ОПР), сократилось примерно на 700 млрд долл. США, а глобальные потоки ПИИ сократились на 38% в 2020 году (сокращение до 45% в развивающихся странах)¹⁴³. ОПР достигла рекордно высокого уровня во время кризиса, увеличившись на 7% в реальном выражении по сравнению с 2019 годом, но в абсолютном выражении она играет лишь незначительную роль в общих потребностях в финансировании. Единственная положительная новость пришла от денежных переводов, которые на сегодняшний день являются крупнейшим источником финансовых потоков в страны с низким и средним уровнем дохода, которые продолжали расти в 2021 году, несмотря на общую экономическую депрессию. Хотя денежные переводы сопряжены со отдельными проблемами для

¹³⁹ МДУОСБ, "Financing Social Protection in the Context of the AAA Social Compact: A Baseline for 2015" («Финансирование систем социальной защиты в контексте социального договора AAA: исходные показатели по 2015 г.»), 2018 г.

¹⁴⁰ Группа Организации Объединённых Наций по устойчивому развитию, *Secretary-General's Policy Brief: Investing in Jobs and Social Protection for Poverty Eradication and a Sustainable Recovery* (Концептуальная записка Генерального секретаря: инвестирование в создание рабочих мест и системы социальной защиты для искоренения бедности и обеспечения устойчивого восстановления), 2021 г.

¹⁴¹ Среднемировое отношение долга к ВВП выросло до 226% в 2019 г., что на 1,5 процентных пункта выше, чем в 2018 г. См.: Xuehui Han, Paulo Medas and Susan Yang, "The Pre-Pandemic Debt Landscape – and Why It Matters", IMF Blog, 2021.

¹⁴² Homi Kharas and Meagan Dooley, "COVID-19's Legacy of Debt and Debt Service in Developing Countries", 2020.

¹⁴³ ОЭСР, *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2021: A New Way to Invest for People and Planet* (Глобальный прогноз финансирования устойчивого развития на 2021 год: новый способ инвестирования для населения и планеты), 2020 г.

рынков труда в принимающих странах¹⁴⁴, они играют жизненно важную роль в случае ухудшения экономической ситуации.

194. На этом фоне и в соответствии с призывом Генерального секретаря ООН к созданию «Глобального ускорителя» по созданию рабочих мест и обеспечению всеобщей социальной поддержки в целях справедливого перехода¹⁴⁵ глобальный политический диалог между системой ООН и её государствами-членами, международными финансовыми учреждениями (МФУ), региональными организациями и банками развития проводят для определения вариантов более эффективного и расширенного использования государственного капитала, который международное сообщество уже инвестировало в Международный валютный фонд (МВФ) и многосторонние банки развития. По оценкам МБТ, соответствующее более широкое использование существующей международной финансовой архитектуры в течение следующих семи лет приведёт к увеличению среднегодовых внешних потоков примерно на 4% ВВП в 82 более бедные развивающиеся страны¹⁴⁶. Эти ресурсы можно было бы направить на облегчение бремени задолженности, социальную защиту и финансирование устойчивых инфраструктур и промышленности, что помогло бы устранить пробелы в финансировании, связанные с изменением климата, и стимулировать создание достойных рабочих мест. Они также дополняют внутреннее финансирование и государственные инвестиции, что ещё больше привлечёт и высвободит частное финансирование.
195. Независимо от источников финансирования, политика в области занятости играет решающую роль в максимизации результатов инвестиций в стратегические секторы и повышении эффективности финансовых потоков, способствующих созданию достойных рабочих мест.
196. На макроэкономическом уровне стратегии финансирования должны определять характерные для страны элементы макроэкономических рамок, способствующих занятости, которые управляют благотворным циклом, в соответствии с которым рост числа рабочих мест лучшего качества расширяет основной источник финансирования домохозяйств, то есть доход от трудовой деятельности. Это расширяет налоговую базу и мобилизацию внутренних ресурсов, что затем увеличивает основной источник финансирования предприятий, то есть доходы от продажи их продукции и услуг. Это может стимулировать инвестиции и повышать производительность и производственный потенциал, что, в свою очередь, будет способствовать более быстрому созданию достойных и производительных возможностей для трудоустройства. К настоящему времени МБТ провело широкий спектр исследований макроэкономических рамок, способствующих занятости, которые позволили определить некоторые характеристики таких рамок¹⁴⁷. Понимание эффективности мер политики, в частности политики, направленной на создание рабочих мест, также имеет решающее значение для оценки ресурсов, необходимых для достижения целей занятости¹⁴⁸.

¹⁴⁴ Ralph Chami, Raphael Espinoza and Peter J. Montiel, "Macroeconomic Policy in Fragile States", 2021.

¹⁴⁵ МБТ, "UN Secretary-General Calls for Accelerated Action on Jobs and Social Protection" («Призыв Генерального секретаря ООН к ускорению действий в отношении рабочих мест и социальной защиты»), пресс-релиз, 2021 г.

¹⁴⁶ МБТ, *Financing Human-Centred COVID-19 Recovery and Decisive Climate Action Worldwide: International Cooperation's Twenty-First Century Moment of Truth* (Финансирование ориентированного на человека восстановления после COVID-19 и решительных действий по борьбе с изменением климата во всём мире: момент истины для международного сотрудничества в двадцать первом веке), рабочий документ МБТ № 40, 2021 г.

¹⁴⁷ Подробнее см. Aurelio Parisotto and Nikhil Ray, *Rethinking Macroeconomic Policies for Full Employment and Inclusive Growth: Some Elements*, EMPLOYMENT Working Paper No. 238, 2017.

¹⁴⁸ «ООН-женщины» и МБТ, *How to Assess Fiscal Stimulus Packages*.

- 197.** Политика занятости может также способствовать выявлению секторов и субсекторов с высоким потенциалом создания рабочих мест в формальной экономике с целью соответствующего целевого инвестирования (как государственного, так и частного) и разработки дополнительных мер политики для увеличения положительных вторичных эффектов с точки зрения косвенно или опосредованно создаваемых рабочих мест. Экономика ухода, зелёная и цифровая экономика имеют стратегическое значение как для развитых, так и для развивающихся стран. Информированное принятие решений об инвестициях должно основываться на анализе затрат и результатов и оценках воздействия на занятость. Кроме того, крайне важно, чтобы государственная политика поддержки частных инвестиций получала должную поддержку, чтобы в полной мере использовать их потенциал занятости. Такие инвестиции могут генерировать дополнительный национальный доход и расширять бюджетное пространство для государственной политики и способствовать достижению нескольких ЦУР.
- 198.** В этом контексте странам необходимо пересмотреть свои стратегии занятости и финансирования, в которых приоритет должен отдаваться интеграции политики, способствующей созданию достойных рабочих мест и справедливому переходу, в национальные бюджеты и планы. Этот процесс должен основываться на социальном диалоге и тщательной оценке пробелов в политике и финансировании для создания достойных рабочих мест. Ещё одним ключевым элементом является оценка потенциала мобилизации внутренних ресурсов и вариантов международного финансирования. В то время как целенаправленной и согласованной политике будет легче стать частью комплексных национальных финансовых структур (INFF)¹⁴⁹, трёхсторонние участники МОТ должны быть полностью вовлечены в процесс INFF, чтобы обеспечить полный учёт аспектов занятости при их разработке.
- 199.** Наконец, более тесное взаимодействие между национальными директивными органами, социальными партнёрами и двусторонними и многосторонними партнёрами по развитию повысит синергию для расширения бюджетного пространства в целях создания достойных рабочих мест и будет способствовать изучению способов создания условий, облегчающих мобилизацию необходимых ресурсов для укрепления национальной стратегии занятости, таких как активизация сотрудничества по налоговым вопросам, приостановка обслуживания долга, перераспределение специальных прав заимствования или увеличение официальной помощи в целях развития.

¹⁴⁹ Для концептуального понимания интегрированных национальных финансовых рамок см.: Межучрежденческая целевая группа, *Financing for Sustainable Development Report 2019 (Доклад о финансировании устойчивого развития, 2019 г.)*, 2019 г. Кроме того, см. отчёт о состоянии интегрированных национальных финансовых систем: ПРООН, *Integrated National Financing Frameworks Stocktake: For the G20 Development Working Group (Комплексный анализ национальных систем финансирования: для Рабочей группы по развитию Группы двадцати)*, 2021 г.

► Глава 3

Выведение политики в области занятости на новый уровень: прогресс, достигнутый в деятельности МБТ

200. В этой главе содержится краткий анализ мер, предпринятых МБТ в ответ на рекомендации, которые были подготовлены в ходе периодического обсуждения стратегической задачи занятости в 2014 году, в том числе принимая во внимание Декларацию столетия¹⁵⁰ и Призыв к действиям¹⁵¹. В ней также определяются основные сферы, в которых необходимо достижение дальнейшего прогресса. В данной главе освещаются лишь отдельные действия и примеры, а более полная информация содержится в различных докладах об осуществлении проектов, докладах об оценке проектов и тематических оценках, включая готовящийся к публикации сводный обзор МОТ о принятых мерах по обеспечению занятости за период 2015–21 годов.

3.1. Информация о рынке труда

201. В условиях текущего кризиса в очередной раз была подчеркнута важность точных и актуальных данных по рынку труда не только в целях измерения последствий кризиса, но также в целях разработки целевых мер, ориентированных на наиболее пострадавшие группы населения и отрасли экономики, и проведения оперативной оценки уже предпринятых мер. Благодаря огромным усилиям по сбору данных и внедрению современных технологий, предпринятым после проведения последнего периодического обсуждения, МБТ смогла оперативно провести оценку воздействия кризиса на глобальном, региональном и страновом уровнях.

202. Благодаря использованию массивов микроданных стало возможным провести оперативный анализ текущей ситуации и оценить воздействие предпринятых мер. В настоящее время МБТ проводит сбор исходных данных для проведения обследований домохозяйств (в основном обследований трудовых ресурсов), используя данные национальных статистических бюро, включающих базу данных о результатах обследований по более чем 12 000 домохозяйств в 164 странах мира. После сбора исходных данных будет подготовлен широкий спектр подробных и международно сопоставимых статистических данных по трудовым ресурсам. Такие наборы данных имеют важнейшее значение для обеспечения мониторинговой и аналитической деятельности МБТ во время пандемии, как указано в *Вестнике МОТ* (см. ниже).

203. В качестве меры реагирования на кризис было проведено несколько глобальных обследований по конкретным темам, включая три обследования, связанных с воздействием кризиса на системы профессиональной подготовки и LLL, обследование о воздействии кризиса на молодёжь, глобальное обследование, направленное на сбор данных о том, каким образом кризис оказал влияние на отношение населения к рынку труда, и глобальное обследование национальных статистических бюро, чтобы определить степень воздействия

¹⁵⁰ МБТ, Декларация столетия.

¹⁵¹ МБТ, резолюция, касающаяся Глобального призыва к действиям.

кризиса на сбор официальных статистических данных по рынку труда¹⁵². МБТ также внесло вклад в проведение обследований другими организациями путём оказания поддержки в ходе их подготовки и анализа результатов.

- 204.** Независимо от кризиса и после вступления в силу ЦУР МБТ продолжает оказывать содействие странам в сборе данных по показателям ЦУР, связанным с целями достойного труда, при этом в 2021 году ещё 22 государства-члена стали представлять данные по как минимум половине показателей ЦУР, за которые МОТ несёт ответственность, в результате чего общее число стран, представляющих информацию, увеличилось до 110. При подготовке докладов Генерального секретаря ООН о ЦУР в 2020¹⁵³ и 2021 году¹⁵⁴ использовались данные, подготовленные в основном за счёт ресурсов большого и постоянно растущего хранилища данных¹⁵⁵ МОТ, включающего свыше 11 700 наборов данных, полученных по результатам обследований в 162 странах.
- 205.** Прогресс был также достигнут и в области разработки новых статистических стандартов оценки неформального сектора экономики и классификации профессий, доклады по которым будут представлены на праздновании 100-й годовщины Международной конференции статистиков труда в 2023 году.
- 206.** Несмотря на достигнутый прогресс по сбору данных по отдельным целевым группам (включая женщин и молодёжь), сбор данных в других областях проходил значительно более медленными темпами. Например, данные по неформальному сектору экономики, сельским регионам, платформенным и пожилым работникам, зачастую оказываются недоступны или не собираются на систематической основе. Это касается всех областей, связанных с движущими силами будущего сферы труда или испытывающих их воздействие, по которым требуется более глубокое понимание для разработки и осуществления соответствующей политики. Например, в отношении стареющих обществ во всём мире крайне важно лучше понимать соответствующие последствия и возможности, исходя из более полных и своевременных данных. Это в свою очередь будет способствовать разработке целевых программ и политики, направленных на решение проблем, связанных со старением населения.
- 207.** Учитывая то новое внимание, которое уделяется переходам на рынке труда, в соответствии с Декларацией столетия¹⁵⁶ и Призывом к действиям¹⁵⁷, необходимо активизировать усилия по сбору данных о жизненном цикле населения. Первые шаги в этом направлении были сделаны в рамках финансируемого ЕС проекта о будущем сферы труда, по результатам которого были собраны и проанализированы данные, касающиеся методологии переходов.

3.2. Анализ и генерирование знаний

- 208.** Принимая во внимание резолюции и заключения второго периодического обсуждения, МБТ расширило исследовательскую работу, проводимую в большинстве областей, указанных в заключениях, в том числе по вопросам структурной/затяжной безработицы и политики, нацеленной на её разрешение, демографических переходов, технологического

¹⁵² Данные, полученные по 110 странам, будут содействовать улучшению эффективности поддержки, оказываемой МОТ в этой области.

¹⁵³ Организация Объединённых Наций, *Доклад о целях в области устойчивого развития, 2020 год*.

¹⁵⁴ Организация Объединённых Наций, *Доклад о целях в области устойчивого развития, 2021 год*.

¹⁵⁵ МБТ, *"Catalogue of national data sources"* («Каталог национальных источников данных»), база данных ILOSTAT.

¹⁵⁶ МБТ, Декларация столетия.

¹⁵⁷ МБТ, резолюция, касающаяся Глобального призыва к действиям.

прогресса и его последствий для занятости, условий труда, профессиональной подготовки, а также по вопросам самозанятости, последствий различных форм договоров/контрактов для количества и качества рабочих мест, сельской занятости и отсутствия гарантий занятости и её социально-экономических последствий¹⁵⁸.

209. МБТ также провело многочисленные оценки воздействия кризиса на глобальном, региональном и страновом уровнях и разработало инновационные методы моделирования для своевременного представления результатов анализа последствий пандемии COVID-19 на сферу труда в восьми выпусках *Вестника МОТ*, которые были опубликованы с марта 2020 года по ноябрь 2021 года¹⁵⁹. Эти методы моделирования также внедрялись на страновом уровне и, наряду с аналитическими рамками, представленными в *Вестнике МОТ*, стали основой для проведения многих страновых оценок. МБТ содействовало проведению более 30 таких оценок¹⁶⁰. Указанные восемь выпусков *Вестника МОТ* также служили источником информации и основой для разработки политики. Благодаря такому успеху *Вестника МОТ*, МОТ была признана ведущей организацией ООН по предоставлению соответствующей актуальной информации по проблемам рынка труда, вызванным кризисом COVID-19. МБТ также использовало полученные данные при анализе на страновом уровне и во многих получивших широкое распространение публикациях, цитаты из которых приводились в международных средствах массовой информации (вставка 14). Учитывая успех этих восьми выпусков *Вестника МОТ*, Административным советом было принято решение об институционализации этих публикаций.

► Вставка 14. Инновационные способы сбора данных, проведения исследований и коммуникации

Пандемия COVID-19 наглядно продемонстрировала, каким образом кризис может стимулировать развитие инноваций. МБТ разработало методы оперативного прогнозирования, которые позволили ему провести анализ и оценку текущих глобальных тенденций на рынке труда посредством объединения: 1) традиционных данных, полученных в результате проведения обследований рынка труда, с данными из других источников, такими как отчёты Google о передвижении жителей, данных в Google Trends, обследования предприятий и потребителей, глобальные базы данных по локдаунам и реагированию правительств на пандемию COVID-19; 2) результатов опросов, проводимых во всём мире различными организациями. В *Вестнике МОТ* такие оценки использовались для анализа воздействия пандемии COVID-19 на глобальный рынок труда и вынесения политических рекомендаций. Публикации в *Вестнике МОТ* содействовали сотрудничеству между всеми подразделениями МБТ, обеспечили непрерывное освещение позиции МОТ в ведущих международных СМИ и укрепили позиции МОТ как лидера по вопросам рынка труда в рамках многосторонней системы. Охват аудитории расширился благодаря эффективному переходу на методы онлайн-коммуникации, включающие, например, короткие информационные видео, предназначенные для распространения в социальных сетях.

¹⁵⁸ Все публикации находятся на веб-страницах технических департаментов, а также на соответствующих тематических страницах веб-сайта МОТ. Публикации, имеющие прямую ссылку на меры содействия занятости, находятся на веб-странице МОТ [Employment Policy Department](#) (Департамент политики в сфере занятости).

¹⁵⁹ МБТ, *Вестник МОТ: COVID-19 и сфера труда. 8 выпуск*.

¹⁶⁰ МБТ, *Rapid Diagnostics for Assessing the Country Level Impact of COVID-19 on the Economy and Labour Market: Guidelines* (Руководство МОТ по быстрой диагностике для оценки воздействия COVID-19 на экономику и рынок труда на уровне страны), техническая аналитическая записка, 2020 г.; МБТ, *“Diagnostics on the Employment Impacts of COVID-19”* («Диагностика последствий COVID-19 на занятость»), 2020 г.

210. Некоторые наиболее посещаемые¹⁶¹ и важные глобальные публикации, которые выпускались МБТ после проведения периодического обсуждения в 2014 году, включают:

- *Global Employment Trends for Youth (Глобальные тенденции в области занятости молодёжи)*, одна из основных публикаций в 2015, 2017 и 2020 годах; выпуск 2022 года готовится к публикации;
- *Global Employment Policy Review (Глобальный обзор политики в области занятости)*¹⁶², одно из основных изданий, впервые опубликованное в 2020 году и выпускаемое раз в два года; выпуск второго издания планируется в 2022 году;
- *From Policy to Results: Guidelines for Implementation of National Employment Policies (От политики к результатам: руководство по реализации национальной политики занятости)*, 2021 год, предназначенное для оказания поддержки государствам — членам МОТ в разработке и реализации НПЗ;
- *Two Decades of National Employment Policies 2000–2020 (Два десятилетия национальной политики в области занятости, 2000–2020 гг.)*, 2021 год;
- *Skills for a Greener future: A Global View (Профессиональные навыки для обеспечения более экологичного будущего: глобальный обзор)*, 2019 год;
- *ILO Toolkit for Quality Apprenticeships (Пакет инструментальных средств по качественному ученичеству)*, 2017 год;
- *Employment and Decent Work in the Humanitarian–Development–Peace Nexus (Занятость и достойный труд в неразрывной комбинации «гуманитарная деятельность–развитие–мир»)*, 2021 год.

211. За двухлетие улучшилось использование результатов обследований МБТ, о чем свидетельствует рост числа ссылок, используемых другими международными организациями. Платформы обмена знаниями, такие как Skills and Lifelong Learning Platform¹⁶³, оказывали содействие в распространении информации о проводимых обследованиях МБТ. В целях улучшения использования результатов обследований и усиления влияния на результаты в области политики МБТ стало принимать участие в обследованиях других многосторонних организаций на глобальном уровне и в регионах. По итогам такой совместной исследовательской деятельности было выпущено несколько публикаций, включая совместный анализ МБТ и ЭКЛАК *Employment Situation in Latin America and the Caribbean*¹⁶⁴ и совместную публикацию МБТ и Азиатского банка развития *Tackling the COVID-19 pandemic-related youth employment crisis in Asia and the Pacific* в 2020 году¹⁶⁵. Заручившись поддержкой Европейской комиссии и других партнёров, МОТ учредила исследовательскую программу Integrating Trade and Decent Work¹⁶⁶ в целях содействия проведению новых обследований и разработке новых механизмов в этой области.

¹⁶¹ Посещаемость измерялась на основании количества нажатий на публикацию в Интернете.

¹⁶² МБТ, *Global Employment Policy Review 2020*.

¹⁶³ МБТ, “Skills and Lifelong Learning Knowledge Sharing Platform” («Платформа по обмену знаниями в области профессиональных навыков и обучения на протяжении всей жизни»).

¹⁶⁴ Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК) и МБТ, *Employment Situation in Latin America and the Caribbean: Employment Trends in an Unprecedented Crisis – Policy Challenges (Положение с занятостью в Латинской Америке и странах Карибского бассейна)*, 2020 г.

¹⁶⁵ Азиатский банк развития и МБТ, *Tackling the COVID-19 Youth Employment Crisis in Asia and the Pacific (Борьба с кризисом безработицы молодёжи, вызванным пандемией COVID-19, в Азиатско-Тихоокеанском регионе)*, 2020 г.

¹⁶⁶ МБТ, “INTEGRATE Programme: Integrating trade and decent work” («Программа INTEGRATE: интеграция торговли и достойного труда»).

- 212.** МБТ также внесло вклад в распространение результатов научно обоснованных обследований посредством рабочих совещаний, семинаров, научно-исследовательских конференций и симпозиумов. Кроме того, материалы, подготовленные для саммитов Группы двадцати¹⁶⁷, Группы семи¹⁶⁸ и БРИКС (Бразилии, Российской Федерации, Индии, Китая и Южной Африки)¹⁶⁹, были положительно восприняты и стали одним из основных способов распространения заключений и программных идей МОТ. Для целей трёхстороннего симпозиума по политике занятости, проводимого каждые два года¹⁷⁰ (три из которых проходили после проведения последнего периодического обсуждения), МОТ приглашала докладчиков из Всемирного банка, МВФ, организаций-партнёров из системы Организации Объединённых Наций и других научно-исследовательских организаций для обсуждения политики занятости, а также политики, обсуждаемой в настоящее время.
- 213.** Инновационный центр Skills Innovation Facility¹⁷¹ выявляет и тестирует перспективные и инновационные идеи и решения, касающиеся основных вызовов профессиональной подготовки сегодняшнего и завтрашнего дня.

3.3. Консультативные услуги по вопросам политики

- 214.** Со времени проведения второго периодического обсуждения стратегической задачи занятости спрос на консультативные услуги по вопросам политики вырос, а кризис COVID-19 вызвал ещё один пик спроса. Деятельность МБТ в области экономических, социальных и экологических переходов сыграла важную роль в оказании содействия усилиям трёхсторонних участников по реагированию на непосредственное воздействие кризиса в наиболее пострадавших секторах, на наиболее пострадавших работников и предприятия, а также в разработке долгосрочной политики и программ инклюзивного, устойчивого и стабильного восстановления, предусматривающего создание большого числа рабочих мест. МБТ также разработало новые инструменты, такие как руководство по проведению оперативной диагностики, для оценки воздействия пандемии COVID-19 на экономику и рынок труда, а также адаптировало свой подход к руководству и осуществлению политики, включая координацию политики занятости и социальной защиты с целью обеспечения взаимодействия и увеличения воздействия. Это привело к следующим результатам: с помощью МОТ 67 стран разработали политику, программы и планы действий для защиты, поощрения и восстановления занятости. Свыше 30 стран провели оперативную оценку воздействия пандемии COVID-19 на рынок труда с использованием инновационной методологии, разработанной МБТ¹⁷². По результатам реализации трудозатратных инвестиционных программ, реализованных МБТ, в Иордании и в Ливане было создано 1,2 млн рабочих дней для более чем 21 500 мужчин и женщин, включая сирийских беженцев¹⁷³.
- 215.** МБТ также оказывало содействие странам в создании продуктивных экосистем и благоприятных условий для предприятий. Например, в январе 2022 года МБТ совместно с

¹⁶⁷ МБТ, "ILO reports for the G20" («Доклады МОТ для Группы двадцати»).

¹⁶⁸ МБТ, "The ILO and the G7" («Доклады МОТ для Группы семи»).

¹⁶⁹ МБТ, "The ILO and the BRICS" («МОТ и БРИКС»).

¹⁷⁰ МБТ, "Employment Policy Research Symposium: The Future of Full Employment – Agenda" («Научно-исследовательский симпозиум по вопросам политики занятости»), 2019 г.

¹⁷¹ МБТ, "Skills Innovation Facility" («Инновационный центр по развитию профессиональных навыков»).

¹⁷² МБТ, *Rapid Diagnostics for Assessing the Country Level Impact of COVID-19* (Быстрая диагностика для оценки воздействия COVID-19 на страновом уровне); МБТ, "Diagnostics on the employment impacts of COVID-19" («Анализ воздействия COVID-19 на занятость»), 2020 г.

¹⁷³ МБТ, *Programme Implementation Report 2020–21* (Доклад о выполнении программы в 2020–21 годах), готовится к публикации.

государственным секретариатом Швейцарии по экономике и Норвежским агентством по международному развитию запустило программу Productivity Ecosystems for Decent Work Programme¹⁷⁴. В настоящее время программа находится на начальном этапе и активно реализуется в Гане, Южной Африке и Вьетнаме.

- 216.** Во многих наименее развитых странах МБТ оказывало содействие в принятии экстренных мер, направленных на сохранение или создание рабочих мест в рамках флагманской программы по созданию рабочих мест в целях обеспечения мира и потенциала противодействия, уделяя особое внимание механизмам общественных работ, адаптированным к текущим санитарным условиям. Стратегическая важность агропищевых систем в процессе восстановления, уязвимость которых была выявлена во время пандемии, требовала особого внимания и приводила к тому, что трёхсторонние участники во многих странах принимали меры, нацеленные на обеспечение возможностей достойного труда в сельских регионах с особым упором на экологическую устойчивость.
- 217.** После проведения второго периодического обсуждения стратегической задачи занятости и в рамках долгосрочных стратегических изменений были предприняты значительные усилия по расширению диалога/поддержки других министерств, а не только министерств труда, поскольку это является предварительным условием успешной разработки и реализации всеобъемлющих политических основ занятости. В рамках всех консультативных услуг по вопросам политики большее внимание уделялось включению гендерной проблематики во все области политики. Важность интерпретации процессов структурных преобразований сквозь призму занятости, а также необходимость более глубокого понимания переходов на рынке труда как основы целенаправленных мер политики учитывались в процессе оказания помощи трёхсторонним участникам. Важность проведения в этой сфере деятельности, начавшейся сразу после второго периодического обсуждения, подтверждалась в ходе многих обсуждений МКТ и, что ещё более важно, в Декларации столетия¹⁷⁵ и Призыве к действиям¹⁷⁶. МОТ учредила Фонд политических действий в области занятости для улучшения ситуации в области оказания консультативных услуг по вопросам политики¹⁷⁷.
- 218.** В заключениях второго периодического обсуждения содержится упоминание о необходимости коллегиального обзора политики: «Разработать предложения относительно добровольной оценки политики в сфере занятости независимыми экспертами в целях содействия обмену знаниями и взаимного обучения по вопросу о том, «что работает» среди членов Организации». Такой процесс был разработан и одобрен Административным советом. Однако из-за кризиса COVID-19 его предлагаемая реализация ещё не началась. Тем не менее в некоторых регионах были проведены коллегиальные обзоры политики с особым упором на политику занятости молодёжи: МБТ совместно с Международным учебным центром МОТ (МУЦ–МОТ) провело два обзорных мероприятия в странах Сообщества по вопросам развития стран юга Африки и в Центральной Америке в целях содействия обмену знаниями и взаимного обучения по вопросу о том, «что работает» в политике занятости в целом, а также в качестве мер реагирования на кризис COVID-19.

¹⁷⁴ МБТ, «The Productivity Ecosystems for Decent Work Programme» («Программа содействия экосистемам производительности в интересах достойного труда»).

¹⁷⁵ МБТ, Декларация столетия.

¹⁷⁶ МБТ, резолюция, касающаяся Глобального призыва к действиям.

¹⁷⁷ МБТ, *Программа и бюджет на двухлетие 2022–23 годов*, 2021 г.

3.4. Отслеживание результатов и оценка воздействия

- 219.** Департамент политики в сфере занятости уделяет гораздо больше стратегического внимания отслеживанию результатов и оценке воздействия политики и программ занятости как ключевых источников информации, помогающих странам формировать политику занятости. Такая необходимость была признана многими странами как область, в которой МОТ отводится лидирующая техническая роль и пользуется «политическим» признанием её опыта. В целях объединения опыта в этой области недавно была расширена и усилена первоначальная целевая группа по оценке последствий для занятости, а дополнительным членам Глобальной технической группы по вопросам занятости и внешним экспертам было предложено участвовать в соответствующей исследовательской деятельности, разработке инструментов и оказании содействия странам в их усилиях по проведению оценки. Оценка воздействия и анализ затрат и результатов должны проводиться не только в рамках сложившихся условий (*ex-post*), но также с учётом перспектив (*ex-ante*). Это может послужить основой для различных прогнозов, например, как это было в случае с потребностями в профессиональных навыках, а также рекомендаций по формированию политики в других областях. Более того, это может внести важный вклад в консультации по вопросам промышленной политики¹⁷⁸, включая внесение предложений по диверсификации и развитию глобальных систем поставок. Для достижения успеха необходимо дальнейшее взаимодействие с МФУ, учреждениями по финансированию развития, инвесторами воздействия и другими кредиторами государственного и частного секторов в целях интеграции результатов в области занятости в качественном и количественном выражении в собственные системы, с уделением соответствующего внимания на этапе создания концепции, оценки, мониторинга и отчётности.
- 220.** Для сбора информации по оптимальным практикам была создана база данных по политике занятости, содержащая информацию по стратегиям НПЗ и занятости молодежи¹⁷⁹. В настоящее время разрабатывается база данных мер реагирования на кризис в рамках политики занятости, а её первые результаты уже были проанализированы и отражены в настоящем отчёте. Более того, МБТ издало публикацию, содержащую описание инструментов оценки воздействия и анализ их полезности и эффективности¹⁸⁰. Были протестированы новые методологии, включая использование больших данных. На постоянной основе также проводился обмен данными в этой области с другими организациями, а также проводилась деятельность по расширению потенциальных возможностей трёхсторонних участников посредством учебных курсов, организованных совместно с МУЦ–МОТ.

3.5. Нормотворческая деятельность

- 221.** Международные трудовые нормы ориентируют действия правительств и социальных партнёров на принятие активных мер, содействующих достойному труду. В Декларации 2008 года о социальной справедливости в целях справедливой глобализации Конвенция 1964 года о политике в области занятости (122) определяется как одна из ключевых директивных конвенций. Конвенция 122 и Рекомендация 1984 года о политике в области занятости (дополнительные положения) (169), наряду с другими международными актами, содержат

¹⁷⁸ David Kucera, Dorothea Schmidt-Klau, Johannes Weiss.

¹⁷⁹ МБТ, “ILO Employment Policy Gateway”.

¹⁸⁰ МБТ, *Reference Guide for Employment Impact Assessment (EIA)* (Справочное руководство по оценке воздействия на занятость), 2020 г.

конкретные ориентиры для политики в сфере занятости¹⁸¹. После проведения 103-й сессии Международной конференции труда в 2014 году к январю 2021 года Конвенцию 122 ратифицировали ещё семь стран (Чад, Люксембург, Мали, Намибия, Нигер, Шри-Ланка и Туркменистан), тем самым общее число стран, ратифицировавших Конвенцию, достигло 115. К сентябрю 2013 года 90 стран ратифицировали Конвенцию 1948 года об организации службы занятости (88), а 68 стран ратифицировали Конвенцию 1975 года о развитии людских ресурсов (142).

- 222.** С 2014 года в рамках Международной конференции труда было проведено несколько общих и периодических обсуждений, имеющих большое значение для темы всеобъемлющей политики занятости. В последний раз в 2021 году в ходе обсуждения вопросов профессиональных навыков и обучения на протяжении всей жизни, а также обсуждения вопросов неравенства подчёркивалась необходимость интегрировать соответствующую политику по этим вопросам во всеобъемлющие политические основы занятости и признать, что необходимость создания возможностей занятости для всех посредством политики занятости является предпосылкой достижения цели достойного труда для всех.
- 223.** С момента проведения последнего обсуждения были приняты два документа, имеющих особое значение для целей содействия занятости, достойному труду и устойчивому посткризисному развитию, а именно Рекомендации 204 и 205.
- 224.** Рекомендация 204 предлагает членам Организации преследовать тройную цель: а) содействовать переходу работников и экономических единиц из неформальной в формальную экономику, соблюдая основополагающие права работников и при этом обеспечивая возможности получения гарантированных доходов и средств к существованию, а также содействовать развитию предпринимательства; б) стимулировать процесс создания и сохранения предприятий и обеспечивать их жизнеспособность, а также достойных рабочих мест в неформальной экономике и достигать согласованности и последовательности макроэкономической политики, политики в сфере занятости, социальной защиты, а также других направлений социальной политики; в) предотвращать информализацию рабочих мест в формальной экономике. Рекомендация 204 построена на общем понимании и эмпирических выводах трёхсторонних участников МОТ того, что переход к формальной экономике может быть наиболее эффективно осуществлён посредством комплексной стратегии, комплексного сочетания политических мер и координации усилий различных учреждений в целях содействия занятости и возможностям получения доходов, правам и социальной защите работников.
- 225.** Рекомендация 205 содержит уникальную нормативную базу с упором на относящиеся к сфере труда меры по предотвращению разрушительного воздействия кризисов на экономики стран и общества и реагированию на них, уделяя особое внимание уязвимым группам населения, таким как дети, молодёжь, женщины и перемещённые лица.
- 226.** Рекомендации 204 и 205 строятся на понимании того, что инклюзивные структурные преобразования необходимы для достижения цели всеобщей социальной защиты и того, что это можно достичь посредством эффективной защиты всех работников, особенно во время переходов, а также принятия всеобъемлющих подходов.

¹⁸¹ МБТ, «General observation on the application of the Employment Policy Convention, 1964 (No. 122)» («Общие замечания относительно применения Конвенции 1964 года о политике в области занятости (122)»), 2020 г. Настоящий документ, одобренный Комитетом экспертов в декабре 2020 г., содержит цели Конвенции 122 и ставит её в один ряд с другими соответствующими нормами, включая Конвенции 88 и 181, Рекомендации 204 и 205, а также Конвенцию 142 и Рекомендацию 195, касающиеся обучения на протяжении всей жизни.

227. В отношении проблем занятости молодёжи на 340-й сессии Административный совет вновь подтвердил приверженность МОТ обеспечению занятости молодёжи благодаря утверждению плана дальнейших действий по молодёжной занятости на период 2020–30 годов. Резолюции под названием «Кризис в сфере занятости молодёжи: Время действовать», одобренной Международной конференцией труда на 101-й сессии (2012 г.), придан реальный импульс МБТ посредством реализации семилетнего плана дальнейших мер, завершившегося 31 декабря 2019 года. В своём решении Административный совет одобряет основные элементы плана дальнейших действий по молодёжной занятости на период 2020–30 годов. В нём учтены текущие и будущие потребности трёхсторонних участников в плане решения проблем молодёжной занятости и поисков ответов на вызовы претерпевающей изменения сферы труда в контексте Декларации столетия МОТ о будущем сферы труда¹⁸².

3.6. Укрепление потенциала

228. В течение последнего двухлетия вследствие кризиса большее внимание стало уделяться усилиям по укреплению потенциала, а многочисленные мероприятия, проводимые в режиме онлайн, были посвящены мерам экстренного реагирования на кризис и соответствующим стратегиям восстановления.

229. Одновременно и нередко в сотрудничестве с МУЦ–МОТ проводились мероприятия, посвящённые более традиционным темам, таким как разработка и реализация НПЗ, макроэкономическая политика, занятость молодёжи и переход к формальной экономике. Предлагаемые новые темы были связаны с новой направленностью деятельности Департамента политики в сфере занятости и работой по результатам 3 и 5 Программы и бюджета на двухлетие 2020–21 годов, включая такие вопросы, как изменение климата, нестабильность и создание потенциала противодействия, реагирование на кризис, развитие сельских регионов, структурные преобразования, переходы на рынке труда и оценка воздействия. Кроме того, на различных онлайн-курсах МОТ по трудовой статистике, проводимых в сотрудничестве с МУЦ–МОТ, было зарегистрировано более 1000 участников. В таблице 3 ниже представлена информация по отдельным проведённым мероприятиям, посвящённым развитию потенциальных возможностей.

230. Деятельность по развитию потенциала осуществлялась за счёт средств регулярного бюджета, а также в рамках проектов и программ сотрудничества в целях развития. В готовящемся к публикации сводном обзоре МОТ, касающемся мер по обеспечению занятости, проводимых в период 2015–21 годов, делается вывод о том, что деятельность по развитию потенциала в большинстве рассмотренных проектов была успешной и содействовала восполнению пробелов в области обеспечения возможностей социальных партнёров по расширению потенциала участия в политическом диалоге, а также в области разработки и реализации мер по обеспечению занятости.

231. Многие учебные курсы перешли на обучение в удалённом формате. Несмотря на то что ввиду отсутствия личного взаимодействия некоторые учебные курсы стали менее интересными, аудитория участников таких курсов значительно расширилась.

¹⁸² МБТ, Декларация столетия.

► Таблица 3. Учебные курсы по отдельным элементам всеобъемлющих политических основ в области занятости

Тема	Наименование курса
Политика в области занятости и рынков труда и содействие занятости	<ul style="list-style-type: none"> • Эффективная реализация НПЗ • Три симпозиума по политике занятости • Академия по вопросам занятости • Улучшение услуг трудоустройства • Макроэкономическая политика, ориентированная на занятость
Навыки	<ul style="list-style-type: none"> • Подготовка инструкторов по профессиональным навыкам в области торговли и экономической диверсификации • Профессиональные навыки по социальной интеграции • Участие социальных партнёров в профессиональной подготовке • Измерение дисбаланса профессиональных навыков • Профессиональная компетенция трудовых мигрантов для обеспечения достойной занятости для всех • Отраслевые подходы к профессиональной подготовке • Академия программ ученичества и признание предыдущего обучения • Финансирование профессиональной подготовки • Прогнозирование профессиональных навыков и обеспечение баланса профессиональных навыков • Массивный открытый онлайн-курс (МООС) по качественным программам ученичества • МООС по признанию предыдущего обучения
Программы инвестиций, стимулирующих занятость	<ul style="list-style-type: none"> • Управление контрактами в государственном секторе • ГПЗ по разработке политики для обеспечения устойчивого развития • Создание рабочих мест посредством заключения трудовых договоров с местными строительными компаниями
Переходы	<ul style="list-style-type: none"> • Переход к формальной занятости: рассмотрение мер занятости на местном и отраслевом уровне • Академия по переходу к формальной экономике (в настоящее время четыре сессии) • Переходы на рынке труда в Азии
Стихийные бедствия и нестабильность	<ul style="list-style-type: none"> • Разработка, мониторинг и оценка результатов деятельности по миростроительству и их включение в программы по созданию рабочих мест в целях обеспечения мира и потенциала противодействия • Достойный труд для обеспечения готовности к стихийным бедствиям и восстановления • МООС по стихийным бедствиям и нестабильности, вторая сессия

Тема	Наименование курса
Целевые группы	<ul style="list-style-type: none">• Содействие занятости молодёжи в нестабильных условиях• Академия по занятости молодёжи• Борьба с вызовами, касающимися молодёжи: акты и меры реагирования в целях интеграции на рынок труда• Поощрение достойной и производительной занятости для женщин• Академия для женщин• Занятость и достойный труд в целях обеспечения мира и потенциала противодействия
Оценка воздействия	<ul style="list-style-type: none">• Измерение достойных рабочих мест: мониторинг, оценка и обучение в рамках политики рынка труда
Профессиональные навыки для осуществления структурных преобразований и проведения отраслевой политики	<ul style="list-style-type: none">• Отраслевые стратегии достойной и производительной занятости. Создание рабочих мест посредством структурных преобразований• Академия по развитию сельских регионов• Глобальная академия по зелёной экономике• Политика структурных преобразований

Примечание: в данный список не была включена учебная практика, проводимая на страновом уровне.

3.7. Коммуникация и информационная поддержка

232. Со времени проведения второго периодического обсуждения стратегической задачи занятости МОТ усовершенствовала свои коммуникационные стратегии и стратегии информационной поддержки для продвижения деятельности по политике занятости. Несмотря на то, что на уровне департамента были предприняты дополнительные усилия в области коммуникации и информационной поддержки, коммуникация и информационная поддержка также были расширены благодаря постоянному взаимодействию между Департаментом коммуникации и общественной информации и другими департаментами. Это особенно касалось вопросов, связанных с тремя основными темами Департамента политики в сфере занятости: политика занятости и содействие занятости (в том числе для молодёжи), профессиональная подготовка и обучение на протяжении всей жизни, развитие и инвестиции (в том числе реагирование на кризис и программы инвестиций, стимулирующих занятость). Также были внедрены подкасты, онлайн-дискуссии и другие инновационные способы коммуникации. Количество посещений соответствующих веб-сайтов многократно возросло: с 2019 года посещение веб-страниц, посвящённых трудоустройству, а также аналогичных веб-страниц увеличилось до 90%; созданный в 2019 году *Employment Policy Newsletter* смог увеличить количество подписчиков с 1800 до более 5000, количество подписчиков возросло и в социальных сетях. В новой серии подкастов под названием “Global Challenges – Global Solutions: COVID-19 and the Employment Policy Response” («Глобальные вызовы — Глобальные решения: COVID-19 и политические меры реагирования») было расширено количество политических идей, и помимо этого, они были адаптированы к более широкой аудитории, а отдельные серии, посвящённые вопросам молодёжи и профессиональной подготовки, в среднем набирали 1000 и более прослушиваний. Успех, достигнутый в этой серии подкастов, привёл к появлению совместных подкастов с другими департаментами МБТ и внешними партнёрами, в том числе Агентством международного сотрудничества Германии. В рамках будущих приоритетов основное внимание будет уделяться расширению

взаимодействия с социальными партнёрами, дополнительными участниками и иными заинтересованными сторонами в целях повышения осведомлённости о политике занятости нового поколения, нацеленной на решение быстро меняющихся вызовов сферы труда.

3.8. Укрепление координации и партнёрских отношений в целях успешной реализации политики и программ занятости (включая мобилизацию ресурсов)

- 233.** Поддержка, оказываемая МБТ, также крепла, особенно благодаря расширенному взаимодействию всех департаментов, осуществляющих деятельность по отдельным аспектам всеобъемлющего подхода к политике занятости. В частности, усилилось сотрудничество между департаментом политики в сфере занятости, Департаментом исследовательской деятельности, Департаментом по вопросам деятельности предприятий, Департаментом условий труда и равенства, а также Департаментом социальной защиты на уровне штаб-квартиры и на региональном уровне.
- 234.** На многостороннем уровне усилия МОТ по обеспечению включения задачи полной и продуктивной занятости и достойного труда в качестве чётко сформулированной цели, а также общей проблемы по достижению ЦУР были успешными. Это привело к тому, что другие организации ООН стали уделять больше внимания этой теме и в сотрудничестве с МБТ готовили и успешно издавали многочисленные публикации на эту тему. Кроме того, в рамках процессов Группы двадцати и БРИКС МОТ успешно содействовала реализации подхода всеобъемлющей программы по политике в сфере занятости. Также проводились двусторонние обсуждения и деятельность, направленная на укрепление сотрудничества, с Всемирной торговой организацией (особенно в области профессиональной подготовки), МВФ, Организацией экономического сотрудничества и развития, Конференцией Организации Объединённых Наций по торговле и развитию и заинтересованными региональными экономическими организациями, такими как Экономическая комиссия Организации Объединённых Наций для Латинской Америки и Карибского бассейна.
- 235.** Во время текущего кризиса также предпринимались дальнейшие шаги по укреплению партнёрских отношений с другими международными организациями (в рамках системы ООН и за её пределами). Как указано в Докладе о выполнении программы, «необходимость в разработке глобальных мер реагирования на COVID-19 и обеспечении принятия скоординированных усилий на страновом уровне, особенно в рамках системы ООН, привела к большему росту численности внешних партнёрств, чем ожидалось, на глобальном, региональном и национальном уровнях»¹⁸³. Примером этого может служить усиление глобальных партнёрств по вопросам достойного труда для молодёжи, а также соблюдение правовых основ действий, утверждённых Программой развития Организации Объединённых Наций (ПРООН) и МОТ на 2020 и последующие годы, с особым вниманием к усилению сотрудничества в целях немедленного реагирования на кризис COVID-19, соблюдения неразрывной комбинации «гуманитарная деятельность–развитие–мир», инклюзивного, устойчивого и стабильного восстановления; формирования новых партнёрств между МОТ и Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ) для укрепления повестки дня партнёрства «Поколение без границ», расширения возможностей трудоустройства молодёжи и обеспечения более гладкого перехода от школьного образования к трудоустройству; укрепления альянса с ЮНИСЕФ по вопросам социальной защиты на оккупированной палестинской территории, а также с

¹⁸³ МБТ, *Programme Implementation Report 2020–21 (Доклад о выполнении программы в 2020–21 годах)*, готовится к публикации.

целью реализации программы по вопросам развития бизнеса, совместно осуществляемой с Международной организацией по миграции в интересах трудовых мигрантов в Ираке.

- 236.** МОТ активно содействует использованию подхода политики занятости в рамках участия в инициативах и группах Организации Объединённых Наций. Это включает участие МОТ в: целевой группе ООН/ЦУР по вопросам социально-экономического реагирования на COVID-19; целевой группе ООН/ЦУР по финансированию целей в области устойчивого развития; сети ООН/ЦУР по развитию комплексной политики; сети ООН/ЦУР по правам человека, чтобы никто не был забыт; сети ООН/ЦУР по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин; Межучрежденческой и экспертной группе ООН по показателям достижения целей в области устойчивого развития; Межучрежденческой сети ООН по вопросам развития молодёжи; Межучрежденческой рабочей группе ООН по разоружению, демобилизации и реинтеграции; Рабочей группе открытого состава по проблемам старения ООН; Постоянной рабочей группе ЕЭК ООН по проблемам старения. Кроме того, МОТ принимала активное участие в разработке правовых основ ООН по социально-экономическому реагированию на пандемию COVID-19 и содействовала проведению оценок ООН на страновом уровне и реализации страновых планов реагирования. МБТ получило запрос на разработку концепции «ускорителя» по созданию рабочих мест и развитию систем социальной защиты. В течение двухлетия МБТ в сотрудничестве с МУЦ-МОТ представило девять комплектов учебных материалов для более чем 500 участников по вопросам, касающимся достойного труда в целях устойчивого развития, роли социальных партнёров в реформе ООН, сотрудничества Юг-Юг и треугольного сотрудничества, а также финансирования достойного труда. МОТ также принимала активное участие в Саммите по продовольственным системам, что содействовало расширению партнёрских отношений для решения вопросов занятости и рынка труда в агропищевой отрасли и сельской экономике.
- 237.** Сотрудничество в целях развития продолжает играть важную роль в оказании поддержки на страновом уровне, а также в содействии проведению обследований и разработки информационных продуктов на глобальном уровне. В 2016–20 годах МБТ при поддержке 79 партнёров по финансированию государственного и частного секторов осуществляла проекты сотрудничества в целях развития, связанные с всеобъемлющими политическими основами в области занятости и элементами такой политики в 417 случаях и охватывающие все регионы 104 стран. Эти проекты были неизменно связаны со страновыми программами в области достойного труда и результатами программы и бюджета. Пандемия потребовала быстрой переориентации программ и проектов МБТ в области сотрудничества в целях развития на возникающие различные потребности трёхсторонних участников в сфере занятости, что стало возможным благодаря пониманию и гибкости соответствующих партнёров по финансированию.

► Глава 4

Заключения

- 238.** В настоящем докладе анализируется воздействие на рынки труда кризиса COVID-19 и будущих долговременных тенденций в сфере труда. В настоящем докладе показано, как с течением времени развивались всеобъемлющие политические основы занятости, включая НПЗ, для решения новых задач и распределения обязанностей среди большего числа заинтересованных сторон. В докладе также показано, что сейчас такие политические основы нужны, как никогда, чтобы процесс ориентированного на человека восстановления, которое носит инклюзивный, стабильный и устойчивый характер, а также инклюзивные процессы структурных преобразований, в которых найдётся место каждому, содействовали устойчивому развитию и построению низкоуглеродной экономики, как указано в Парижском соглашении об изменении климата, в рамках которого МОТ выражает приверженность в достижении целей.
- 239.** На основе подробного анализа в докладе представлены следующие выводы:
- В целях достижения полной и производительной занятости политика занятости для её эффективного осуществления должна основываться на социальном диалоге и опираться на прочные институты. Необходимо дальнейшее укрепление социального диалога, для того чтобы он оставался основным инструментом для инклюзивной разработки и реализации политики занятости и охватывал широкий спектр социально-экономических вопросов, включая те, которые связаны с будущим сферы труда.
 - Международные трудовые нормы и акты служат основой процессов формирования политики занятости, поскольку в них содержатся руководящие указания по ключевым вопросам и отражается трёхсторонний консенсус.
 - Диалог по вопросам политики должен быть хорошо информированным, опираться на достоверный анализ, основанный на фактических данных, и проводиться на основе обновлённых и актуальных данных. Надлежащая диагностика рынка труда имеет решающее значение для разработки и осуществления политики занятости.
 - Политика занятости нового поколения охватывает более широкий круг политических вопросов, уделяя особое внимание вопросам, касающимся справедливого перехода и делая ещё больший упор на проблемах инклюзивности и гендерного равенства. Эти и другие вопросы, включая более полную интеграцию мер в области занятости и социальной защиты, нуждаются в дальнейшем укреплении, чтобы политика занятости была полностью ориентирована на решение вызовов будущего сферы труда, включала меры реагирования на кризис COVID-19 и решения давних проблем структурного характера.
 - Оценка воздействия мер и политики в области занятости и рынка труда является важным инструментом, который может использоваться в её разработке и реализации, а оказание содействия странам в этой сфере может стать стратегически важной отправной точкой для МОТ для обеспечения всестороннего учёта политики занятости в общеэкономической политике, а также в планах и стратегиях развития.
 - Для достижения полной и продуктивной занятости, включающей профессиональную подготовку, услуги в сфере занятости и перехода к формальной экономике, с использованием достижений технологического прогресса, важно добиться того, чтобы потенциал новых технологий, в особенности цифровых технологий, использовался полностью. Необходимо использовать достижения технологического прогресса для увеличения

качества и количества рабочих мест и содействия повышению производительности, результаты которой должны распределяться на равной основе для повышения уровня жизни населения и привлечения инвестиций.

240. По мере развития всеобъемлющих политических основ занятости, особенно посредством НПЗ, по-прежнему существует необходимость в более глубоком понимании того, какие меры работают и почему, есть ли необходимость во включении в процесс разработки новых аспектов и дополнительных заинтересованных сторон, а также в определении того, как они могут успешно взаимодействовать. В целях дальнейшей работы были выявлены следующие области, которые требуют усовершенствования:

- Особенно важно сосредоточить усилия на судьбе тех, кто остался позади или подвержен этому риску. Борьба с неравенством и несправедливостью в целях создания более инклюзивных рынков труда представляет собой одну из основных проблем, которую необходимо решить для достижения ЦУР.
- В рамках НПЗ необходимо уделять больше внимания политике со стороны спроса в целях содействия проведению инклюзивных структурных преобразований как основного процесса создания достойных рабочих мест на устойчивой основе. Для этого потребуются разработка макроэкономической политики и отраслевых стратегий, в большей степени ориентированных на проблемы занятости.
- Осуществляемые в настоящее время преобразования являются результатом либо действия движущих сил будущего сферы труда, текущего кризиса или принимаемых политических мер, которые оказывают воздействие на процесс создания рабочих мест, переходы работников на рынке труда и на предприятия. В этой связи необходимо должным образом регулировать такие переходные процессы и обеспечивать защиту работников посредством комплексного пакета мер в области профессиональной подготовки, социальной защиты и АПРТ. В отношении обеспечения справедливого перехода к углеродно нейтральной экономике руководство MOT *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all (Руководство по справедливому переходу к экологически устойчивой экономике и обществу для всех)* содержит подробное изложение того, как следует управлять такими переходами¹⁸⁴.
- Элементы, заслуживающие ещё большего внимания в гендерно ориентированной НПЗ, включают меры поддержки по созданию зелёных рабочих мест, подходы к использованию технологических изменений в целях обеспечения достойного труда, меры, связанные с демографическими сдвигами и глобализацией, а также подходы по ускорению процесса создания достойных рабочих мест в сельской экономике и МСП в контексте будущего сферы труда.
- Наличие достаточных финансовых ресурсов является одним из необходимых условий успешной реализации политики занятости. В странах, в которых существенно ограничен бюджетный потенциал, среди заслуживающих внимания вариантов для рассмотрения можно отметить инновационные партнёрства, многостороннюю поддержку и мобилизацию национальных ресурсов.

241. МОТ должна и далее укреплять свою лидирующую роль в рамках многосторонней системы для обеспечения необходимой приверженности и поддержки, а также для повышения осведомлённости о том, что инклюзивная, гендерно ориентированная политика занятости играет жизненно важное значение перед лицом огромных вызовов нашего времени.

¹⁸⁴ МБТ, *Guidelines for a Just Transition (Руководство по справедливому переходу)*.