



► Роль социального диалога и социальных партнеров в преодолении последствий пандемии COVID-19 в неформальной экономике

Октябрь 2020 года

► Вопрос 1. Что говорят международные трудовые нормы о защите интересов работников и экономических единиц неформального сектора экономики и их участии в социальном диалоге?

- В соответствии с [Конвенцией 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию \(№ 87\)](#) и [Конвенцией 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров \(№ 98\)](#) все работники и работодатели, включая лиц, занятых в неформальном секторе экономики¹, должны иметь право на свободу объединения и ведение коллективных переговоров для обеспечения и защиты своих интересов.
- Этот же принцип подтверждает [Рекомендация 2015 года о переходе от неформальной к формальной экономике \(№ 204\)](#), которая обращает особое внимание на право лиц, занятых в неформальном секторе экономики, на создание и вступление в организации, федерации и конфедерации по собственному выбору². Также в Рекомендации № 204 упоминается, что комплексные политические основы, содействующие переходу к формальной экономике, должны учитывать объединение в организации и представление интересов работодателей и работников для содействия социальному диалогу³.
- Социальный диалог может играть важную роль в обеспечении эффективности политических мер, направленных на решение проблем неформальной занятости, особенно с точки зрения поддерж-

ки перехода экономических единиц и работников неформального сектора экономики к формальной экономике. В некоторых отраслях экономики уже существуют членские организации (профсоюзы, объединения микропредпринимателей, кооперативы и другие виды организаций, представляющие интересы работников и работодателей) для защиты интересов лиц, занятых в неформальном секторе экономики⁴. В случае отсутствия таких организаций, в связи с разнообразием обстоятельств в неформальном секторе экономики, профсоюзы и объединения работодателей должны применять разные стратегии расширения своего членского состава и круга услуг, предоставляемых, по возможности, всем работникам и экономическим единицам⁵. При этом они должны, в соответствии с положениями Рекомендации № 204 и практикой, сложившейся в стране, включать в свои ряды представителей членских организаций работников и экономических единиц неформального сектора экономики, хорошо понимающих обстоятельства и потребности своих коллег. Более того, участие представителей объединений работников и работодателей в работе органов социального диалога позволяет им представлять и защищать интересы своих членов в неформальной экономике.

1 Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций КЭПКР, «Глобализация с человеческим лицом», пункт 53 (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR), Giving globalization a human face).

2 МОТ: [Рекомендация № 204](#), пункт 31.

3 МОТ: [Рекомендация № 204](#), пункт 11(е).

4 КЭПКР, «Продвижение занятости и достойного труда в меняющихся условиях», пункты 430-435 (CEACR, Promoting employment and decent work in a changing landscape).

5 МОТ: [Рекомендация № 204](#), пункт 33.

- В пункте 35 Рекомендации № 204 указано на необходимость укрепления потенциальных возможностей представительных организаций работодателей и работников и, где таковые существуют, представительных организаций лиц, занятых в неформальной экономике, для оказания содействия работникам и экономическим единицам неформальной экономики и упрощению их перехода в формальную экономику. Также в соответствии с этим пунктом организации работодателей и работников могут в этих целях обращаться за помощью к Международному бюро труда.
- Правительства стран должны принимать меры, стимулирующие активное участие наиболее представительных организаций работодателей и работников⁶ в процессе определения характера и масштабов неформальной экономики⁷, а также при разработке, реализации и оценке политики и программ, имеющих отношение к неформальной экономике⁸. В некоторых случаях организации работников и работодателей неформального сектора экономики могут рассматриваться в качестве наиболее представительных организаций⁹.
- [Рекомендация 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты \(№ 202\)](#) также актуальна в условиях настоящего кризиса для поддержки перехода от неформальной к формальной занятости. Она призывает государства-члены к установлению минимальных уровней социальной защиты для всех нуждающихся в качестве основополагающего элемента своих национальных систем социального обеспечения и к постепенному обеспечению более высокого уровня социальной поддержки для максимально широких слоев населения в наиболее короткие сроки¹⁰. Рекомендация № 204 призывает государства-члены к постепенному расширению социального обеспечения и страхования для охвата всех работников в неформальном секторе экономики посредством перехода к формальной занятости. Рекомендация № 202 подчеркивает важную роль широкого и эффективного социального диалога для разработки комплексных систем социального обеспечения, включая минимальные уровни социальной защиты. Признавая общую ответственность государства за реализацию мер, Рекомендация призывает представителей работников и работодателей к участию в этом процессе и проведению консультаций с другими представительными организациями заинтересованных лиц¹¹, включая работников неформального сектора экономики.
- [Рекомендация 2017 года о занятости и достойном труде в целях обеспечения мира и потенциала противодействия \(№ 205\)](#) признает крайне важную роль организаций работодателей и работников в принятии мер реагирования на кризисные ситуации. Рекомендация подчеркивает, что в условиях кризиса решающую роль играет разработка последовательных и комплексных мер реагирования посредством социального диалога в процессе проведения консультаций с наиболее представительными организациями работодателями и работниками, принимая во внимание, сообразно обстоятельствам, мнения заинтересованных организаций гражданского общества¹².
- Реализация мер, принимаемых в ответ на пандемию COVID-19 и затрагивающих женщин и мужчин, занятых в неформальном секторе экономики, должна проходить с помощью социального диалога. В соответствии с пунктом 34 Рекомендации № 204, в процессе разработки, реализации и оценки политики и программ, имеющих отношение к неформальной экономике, включая ее формализацию, члены Организации должны проводить консультации с представительными организациями работодателей и работников и содействовать их активному участию, что должно включать, в соответствии с национальной практикой, привлечение в их ряды представителей членских организаций работников и экономических единиц в неформальной экономике.

6 Как разъясняет КЭПКР, определение наиболее представительных организаций должно отвечать некоторым условиям. Во-первых, оно должно быть основано на объективных, заранее установленных и точных критериях с целью недопущения необъективности или злоупотреблений. Кроме того, это различие должно, как правило, быть ограничено признанием определенных прав, например, с целью ведения коллективных переговоров, проведения консультаций с органами власти или направления делегатов в международные организации. Термин «наиболее представительные» организации упоминается в пункте 5 статьи 3 Устава МОТ. См. [КЭПКР, Общий обзор 1994 года](#), касающийся свободы объединения и ведения коллективных переговоров, пункт 97.

7 МОТ: [Рекомендация № 204](#), пункт 6.

8 МОТ: [Рекомендация № 204](#), пункты 34 и 38.

9 Например, в 2014 году Профсоюз домашних работников Аргентины ([the Union Personal Auxiliar de Casas Particulares \(UPACP\)](#)) насчитывал почти 50000 членов, большинство из которых были заняты в неформальном секторе экономики. UPACP является наиболее представительным профсоюзом в данном секторе. Ассоциация самозанятых женщин (SEWA) - зарегистрированный профсоюз самозанятых женщин в Индии. Большинство членов этой организации – это женщины, занятые в неформальном секторе экономики.

10 МОТ: [Рекомендация № 202](#), пункт 1.

11 МОТ: [Рекомендация № 202](#), пункт 3 (г).

12 МОТ: [Рекомендация № 205](#), пункты 7(к), 8(d) и 25.

► **Вопрос 2. Какую поддержку могут оказать организации работников и работодателей лицам, занятым в неформальном секторе экономики, во время кризиса COVID-19 и на этапе выхода из кризиса?**

- Рекомендация № 204 признает важную и активную роль, которую играют организации работодателей и работников в процессе перехода от неформальной к формальной экономике¹³. Действительно, на протяжении многих лет эти организации ведут работу по оказанию поддержки работникам и экономическим единицам в неформальном секторе экономики для снижения дефицита достойного труда и их перехода к формальной занятости¹⁴.
- Тем не менее работники и экономические единицы неформального сектора экономики часто оказывались за пределами мер, принимаемых в ответ на кризис COVID-19, в основном из-за того, что государственным органам власти трудно оказывать им поддержку в связи с отсутствием у этих работников и экономических единиц регистрации. Ситуация осложняется боязнью и недоверием к власти. Более того, учитывая разнородность неформального сектора экономики, для того чтобы политические меры были эффективными, необходимо обеспечить их адресность и соответствие потребностям определенных групп¹⁵.
- Во время кризиса COVID-19 многие организации работодателей и работников приняли специальные меры поддержки работников и экономических единиц неформального сектора экономики для преодоления крайне сложных проблем, с которыми они столкнулись. В наиболее выгодном положении в плане оказания эффективной помощи своим коллегам оказались те организации, которые еще до наступления кризиса укрепили отношения с организациями и лицами, занятыми в неформальном секторе экономики. Большинство работников неформального сектора экономики не могут рассчитывать на замещение дохода (например, программы распределения работы) или не имеют сбережений, поэтому они вынуждены продолжать работать и зарабатывать, чтобы кормить себя и свои семьи¹⁶.
- Ниже представлено несколько примеров из практики в разных странах мира, демонстрирующих, что организации работодателей и работников расширили свои услуги для лиц, занятых в неформальной экономике, во время пандемии. Эти примеры могут служить отправной точкой для дальнейшего расширения услуг и представления интересов лиц, занятых в неформальном секторе экономики, после окончания кризиса.
- В городе Гвадалахара (Мексика) Совет промышленных палат штата Халиско (Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco-CCI) и Гвадалахарский университет (Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas (CUCEA)) при поддержке МОТ разработали и создали «клинику» для поддержки малых и средних предпринимателей, пострадавших от пандемии COVID-19¹⁷. Почти треть предприятий, обратившихся в центр, не смогли предоставить идентификационный номер налогоплательщика или официальные документы, и можно предположить, что они относятся к неформальному сектору экономики. Центр поддержки малых и средних предпринимателей ("Pyme Hospital") предлагает бесплатные услуги для решения проблем, с которыми сталкиваются микропредприятия, малый и средний бизнес в области финансов, маркетинга, управления человеческим капиталом, стратегического планирования, оптимизации хозяйственных процессов, права, налогообложения и социального обеспечения. «Клиника» организует коучинг для борьбы с вызовами, стоящими перед предприятиями в результате пандемии COVID-19.
- В июне 2020 года Грузинская конфедерация профсоюзов (ГКП) запустила информационно-просветительскую кампанию для оказания тысячам работников с неформальной занятостью в секторе розничной торговли государственной поддержки по смягчению воздействия вспышки пандемии COVID-19, например, за счет выплаты единовременного пособия в размере 300 грузинских лари (примерно 100 долларов США) на одного работника. Для достижения этой цели в рамках кампании была оказана помощь предпринимателям, торгующим на рынках страны, чтобы выполнить условия, установленные постановлением правительства для получения компенсации от государства из-за пандемии. Основная проблема состояла в том, чтобы убедить владельцев рынков предоста-

13 МОТ: [Рекомендация № 204](#), Преамбула.

14 ИО: [Interactions between Workers' Organizations and Workers in the Informal Economy: A Compendium of Practice](#) (2019) и ИО: [Organizing Informal Workers into Trade Unions- A trade union guide](#) (2019).

15 МОТ: «Кризис COVID-19 и неформальная экономика: Срочные меры реагирования и политические вызовы». Май 2020 г.

16 Там же.

17 Подробнее на <http://hospitalpyme.cucea.udg.mx/como-funciona/> (только на испанском языке).

вить торговцам письменную справку о том, что они работали или занимались хозяйственно-экономической деятельностью на продуктовых рынках в течение двух месяцев до начала пандемии. ГКП предоставила свои услуги по обеспечению правовой поддержки и ведению переговоров двумстам рыночным торговцам, чтобы помочь им получить справку, необходимую для предоставления государственной поддержки¹⁸.

- В **Того** на фоне кризиса была создан постоянный двухсторонний консультативный комитет, в который входят представители организаций работников и работодателей. Одна из целей комитета заключается в ведении диалога с участниками неформального сектора экономики для поддержки их перехода к формальной экономике.
- В секторе домашнего труда, который в основном относится к неформальной экономике в большинстве стран, организации домашних работников уже давно играют ключевую роль по предоставлению срочной помощи своим членам. В разных странах мира, включая **Доминиканскую**

Республику, Того и Малайзию, профсоюзы доставляют продукты питания и воду на дом домашним работникам, производят и распространяют маски, а также обеспечивают ночлег для тех, кто лишился работы. Многие организации домашних работников также занимаются подготовкой и распространением рекомендаций, проведением обучения по вопросам безопасного возвращения на работу. В **Аргентине** информация о безопасности и гигиене труда (БГТ) была включена в мобильное приложение, разработанное главным профсоюзом домашних работников. Кроме того, организации работодателей и работников в **Аргентине** добились успеха во взаимодействии с правительством, лоббируя свои интересы с целью принятия мер по обеспечению дополнительной финансовой поддержки в период кризиса (в сочетании с универсальным пособием на детей) для работников сектора домашнего труда¹⁹. Эти меры в основном затрагивают женщин, занятых в неформальном секторе экономики, так как большинство домашних работников в стране – это женщины с неформальной занятостью²⁰.

► **Вопрос 3. Как в условиях кризиса COVID-19 представлены интересы работников и экономических единиц неформального сектора и решаются их проблемы в рамках механизма трехстороннего социального диалога?**

- Многие страны хотя бы частично разработали меры по преодолению кризиса пандемии COVID-19 и по восстановлению экономики через трехсторонний социальный диалог между правительством, организациями работодателей и работников²¹. Способности социальных партнеров эффективно защищать интересы и отвечать на потребности работников и экономических единиц в неформальном секторе экономики во время кризиса зависят от того, насколько им удалось еще до кризиса наладить конструктивный диалог непосредственно с этими работниками и работодателями или с их членскими представительными организациями.
- Некоторые из мер, принятых в ответ на кризис пандемии COVID-19, специально предназначены

для решения проблем, актуальных для работников и предприятий неформального сектора экономики, которым в противном случае невозможно было бы оказывать поддержку. Нижеприведенные примеры демонстрируют, как социальный диалог способствовал реализации адресных мер, предназначенных для лиц, занятых в неформальной экономике, или мер, затрагивающих этих лиц, в частности.

- В **Тунисе** социальные партнеры заключили с Министерством труда соглашение о поддержке компаний, обеспечении доходов и поддержке занятости в частном секторе. После подписания этого соглашения в апреле 2020 года более 1,5 миллиона работников получили заработную плату во время закрытия предприятий в связи с кризисом

18 См.: <http://gtuc.ge/ru/%d0%bc%d0%b5%d0%b6%d0%b4%d1%83-%d0%bf%d1%80%d0%be%d1%84%d1%81%d0%be%d1%8e%d0%b7%d0%b0%d0%bc%d0%b8-%d0%b8-%d0%b0%d0%b4%d0%bc%d0%b8%d0%bd%d0%b8%d1%81%d1%82%d1%80%d0%b0%d1%86%d0%b8%d0%b5%d0%b9-%d1%80/> и <https://1tv.ge/video/shekhvedra-dezertirebis-bazarshi/>

19 UN Women, ILO, ECLAC: *Domestic workers in Latin America and the Caribbean during the Covid-19 crisis*. Brief. 12.6.2020.

20 ILO: *Women and men in the informal economy: A statistical picture, 3rd ed.* (Geneva, ILO, 2018).

21 МОТ: «Социальный диалог на самом высоком уровне как инструмент управления во время пандемии COVID-19. Глобальные и региональные тенденции и предстоящие политические вопросы». Исследовательская справка, октябрь 2020 г. «Необходимость социального диалога в связи с кризисом, вызванным пандемией COVID-19». Справка по вопросам политики, май 2020 г.

пандемии COVID-19. В качестве беспрецедентной меры Правительство компенсировало по 200 тунисских динар (примерно 70 долларов США) на работника, а работодатели выплатили оставшуюся часть заработной платы. Для получения помощи от государства компании должны были зарегистрироваться в Национальном фонде социального обеспечения и в течение 30 дней сообщить о своих работниках, на время этого срока штрафные санкции не действовали. Предполагается, что эта программа оказала положительное влияние на переход к формальной экономике в стране²².

- В **Южно-Африканской Республике** общественные организации в составе Национального совета по экономическому развитию и труду (НЕДЛАК) включают в себя представителей неформального сектора экономики. Кроме общественных организаций участниками НЕДЛАК являются представители правительства, бизнеса и рабочей силы²³. На видеоконференции с президентом ЮАР Сирилом Рамафосой в апреле 2020 года члены НЕДЛАК обсуждали способы повышения эффективности поддержки для уязвимых слоев населения и общин²⁴. Одной из мер поддержки в рамках финансовой помощи государства на общую сумму 500 миллиардов южноафриканских рэндов стала выплата специального социального пособия в ответ на кризис Covid-19 в размере 350 южноафриканских рэндов в месяц, которое получили миллионы безработных граждан Южно-Африканской Республики, занятых в неформальном секторе экономики, не имеющих возможности получать другие виды социальной помощи. Государство также оказывает поддержку малым и средним предприятиям, владельцам магазинов и другим предпринимателям в неформальном секторе эко-

номики в форме кредитов, грантов и реструктуризации долгов²⁵.

- В **Сенегале** борьбой с последствиями пандемии COVID-19 для работников и предприятий в неформальном секторе экономики занимается Верховный совет по социальному диалогу (HCDS). В состав Совета HCDS входят представители неформальной экономики Национального союза промышленников и предпринимателей Республики Сенегал, а также ряда других профсоюзов и объединений представителей бизнеса. Совет постоянно привлекает внимание на самом высоком уровне к критической ситуации тех, кто занят в неформальном секторе экономики. Совет принимал активное участие в работе руководящего комитета для проведения экспресс-оценки МОТ влияния кризиса COVID-19 на неформальную экономику, помогая с выбором секторов экономики, предоставляя контактные данные и дорабатывая проект доклада. Посредством достижения трехстороннего консенсуса Совет планирует выступить за возможное включение результатов исследования и его рекомендаций в план выхода страны из кризиса, связанного с пандемией COVID-19.
- В **Перу** национальное соглашение (Acuerdo Nacional) представляет собой ряд мер государственной политики, подготовленных и одобренных на основе широкомасштабного гражданского диалога и консенсуса. Меры, направленные на перезапуск экономики и защиту здоровья населения, о которых было объявлено в июне 2020 года, учитывают необходимость распространения норм безопасности (использование масок, соблюдение социальной дистанции и санитарно-гигиенических норм) на работников неформального сектора экономики²⁶.

22 МОТ: «Согласованная поддержка доходов и гарантированная занятость в Тунисе». Справочный материал. Готовится к печати. [Текст договора на арабском языке.](#)

23 Общественные организации представлены в исполнительном совете и одной из четырех палат НЕДЛАК (палате по вопросам развития). Другие три палаты (палата по налогово-бюджетной и кредитно-денежной политике, торгово-промышленная палата, палата по трудовым вопросам) имеют трехсторонний состав, в них входят представители правительства, бизнеса и работников.

24 Президент ЮАР Сирил Рамафоса является председателем специального [совещания НЕДЛАК по вопросам пандемии коронавирусной инфекции.](#)

25 <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang-en/index.htm#ZA>

26 <http://acuertonacional.pe/wp-content/uploads/2020/06/MEDIDAS-INMEDIATAS-PARA-REACTIVAR-LA-ECONOMIA-Y-PRESERVAR-LA-SALUD-4.6.2020.pdf>

Данный документ был подготовлен Вереной Шмидт, Отдел по инклюзивным рынкам труда, трудовым отношениям и условиям труда (INWORK), Каролиной О'Райли, Подразделение по социальному диалогу и трипартизму (DIALOGUE), и Марией Мартой Травьесо, Департамент международных трудовых норм (NORMES), при поддержке Бюро по деятельности в интересах работодателей и Бюро по деятельности в интересах работников.

Контактная информация

Отдел по инклюзивным рынкам труда, трудовым отношениям и условиям труда (INWORK)
(inwork@ilo.org)

Департамент международных трудовых норм (NORMES)
(normes@ilo.org)

Подразделение по социальному диалогу и трипартизму (DIALOGUE)
(dialogue@ilo.org)

www.ilo.org/informaleconomy