

**Справляясь с переходными процессами:  
Управление как средство обеспечения  
достойного труда**

Седьмое Европейское региональное совещание  
Будапешт, февраль 2005 г.

**Справляясь с  
переходными процессами:  
Управление как средство  
обеспечения достойного труда**

Доклад Генерального директора

**Том II**

МЕЖДУНАРОДНОЕ БЮРО ТРУДА

ISBN 92-2-416757-8

---

*Первое издание, 2005 год*

---

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

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

Издания Международного бюро труда имеются в продаже в крупных книжных магазинах или местных бюро МБТ во многих странах; их можно также получить непосредственно в Международном бюро труда; просьба обращаться по адресу: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Там же можно получить каталог изданий МБТ или список последних изданий.

## Предисловие

В первые годы XXI столетия страны Европы и Центральной Азии постепенно интегрируются, обогащая общие демократические ценности и развивая открытые рынки. Дальнейший прогресс вряд ли будет безоблачным, в том числе с точки зрения проблем, возникающих в отношении этих основополагающих принципов. Однако Европейский союз, включающий ныне 25 государств, Содружество независимых государств, страны Пакта стабильности и их соседние государства полны решимости укреплять эти основы, на которых строятся мир и благополучие. В качестве вклада в этот процесс настоящий доклад, подготовленный для обсуждения на седьмом Европейском региональном совещании, посвящен анализу самой существенной стороны эффективной политики, направленной на региональную интеграцию в условиях глобализирующегося мира – проблем управления в сфере труда.

Само название доклада «Справляясь с переходными процессами: Управление как средство обеспечения достойного труда» свидетельствует о том, что суть проблемы заключается в совершенствовании методов управления процессами перемен, происходящих в течение трудовой жизни людей: в процессе перехода от школьной скамьи к трудовой деятельности, смены рабочих мест или профессий, переезда из одного государства в другое и выхода на заслуженную пенсию после работы на условиях полного рабочего времени. Речь идет о том, каким образом различные общества сами организуют свое устройство, позволяющее им гибко адаптироваться к изменяющимся условиям, добиваться роста производительности, расширяться и конкурировать друг с другом, придерживаясь при этом принципов сбалансированности по вопросам гарантий защищенности, которые нужны семьям и общинам для обеспечения счастливого и удовлетворяющего их ожидания существования.

В нем рассматриваются последствия нестабильной занятости, структурной безработицы, пенсионной реформы и аутсорсинга (передачи различных функций компаний на подряд). На всех уровнях подчеркивается необходимость содействия предпринимательству, развития предприятий и создания благоприятных условий для продуктивных инвестиций, и, безусловно, все эти проблемы анализируются на фоне перехода от систем государственного планирования к рыночным отношениям в экономике, что занимало умы политических лидеров стран региона в течение последних 15 лет.

Вполне справедливо заметить, что единственной константой в эпоху глобализации являются перемены, однако во многом наши общества до сих

пор в полной мере не осознали всех последствий происходящих изменений для жизни людей и предприятий. Чтобы поставить процесс преобразований себе на службу, необходимо развить в себе чувство уверенности в том, что эти перемены происходят во имя лучшего будущего. В случае любых сомнений безработица должна вести не к бедности, а скорее быть стимулом корректирующих мер и мероприятий по незамедлительному переустройству. Перемены без чувства ценностей или преобразования, происходящие в интересах лишь горстки людей, имеют весьма дестабилизирующие последствия.

С момента своего основания в 1919 году, в период после войны в Европе, которая впоследствии приобрела общемировой характер и положила конец тому, что многие называют первым этапом глобализации, МОТ стремилась не только поставить под контроль изменения, происходящие в мире труда, но и решать вопросы, касающиеся того, какие цели необходимо ставить перед собой в процессе происходящих изменений. Уже первая фраза нашего Устава – «принимая во внимание, что всеобщий и прочный мир может быть установлен только на основе социальной справедливости» – свидетельствует о нашей приверженности справедливым принципам работы как в обществе, так и в экономике, и не только внутри каждого государства, но и среди всех наций и народов.

В XXI столетии основная цель МОТ нашла выражение в формуле – достойный труд для всех. Возможность получения достойной и продуктивной работы в условиях свободы, справедливости, гарантий защищенности и человеческого достоинства является единой целью всех трехсторонних участников МОТ – правительств, организаций работодателей и профсоюзов. Достойный труд как глобальная цель является также кардинальной темой следующих основ стратегической политики МОТ. Таким образом, достойный труд может служить ориентиром в процессе собственно интеграции стран региона, а также его экономических и социальных взаимоотношений с государствами других континентов.

Доклад «Управление как средство обеспечения достойного труда» посвящен анализу того, каким образом правительства, работодатели и работники могут совместными усилиями заложить институциональные основы процесса, позволяющего сочетать гибкость для предприятий и гарантии защищенности для работников. Доклад начинается с рассмотрения вопросов важности эффективно функционирующих систем, открывающих возможность разработки и применения правил, регулирующих эффективность и справедливость рынков труда, трудовые отношения, процесс развития предприятий, создания рабочих мест и социальной защиты. В нем подчеркивается, что в условиях открытости экономики государств основным средством, позволяющим любому государству добиваться улучшения своих экономических показателей, является рост производительности, обеспечиваемый за счет эффективного управления как средства создания условий для достойного труда.

В последующих главах рассматриваются этапы в рамках цикла трудовой жизни людей, проблемы занятости молодежи, трудовой мобильности и стабильности занятости, трудовой миграции, а также проблемы пожилых работников и реформы систем пенсионного обеспечения. Основной акцент в них сделан на четырех аспектах перемен, происходящих в жизни трудящихся женщин и мужчин. Общества, оказывающие поддержку и открывающие новые возможности перед людьми на протяжении всей их жизни, скорее всего оказываются не только экономически конкурентоспособными, но и социально сплоченными. Красной нитью через весь доклад проходит идея важности уважения и соблюдения основополагающих прав в сфере труда и принципов гендерного равенства, а социальный диалог рассматривается как средство достижения договоренностей относительно дальнейших действий.

Хотя в глобальном масштабе цель достойного труда для всех получает всеобщую поддержку, нет единого рецепта политических решений этой проблемы, который бы «подходил для всех». Безусловно, успех зависит от каждой страны, которая сама определяет собственные приоритеты и политику. Однако масштабы международного сотрудничества и взаимной поддержки могут быть значительно расширены. Достойный труд является прочной основой добрососедских отношений в политике. Заботясь о будущем, МОТ является той организацией, которая открывает возможность оценить процесс, достигнутый на пути реализации взаимных обязательств, обмена информацией о передовой практике и планирования программ сотрудничества.

В последние годы укрепились партнерские отношения между Европейским союзом и МОТ. В 2004 году было подписано новое соглашение с Европейской комиссией о сотрудничестве и совместной деятельности. В нем учтено поразительное сходство между Лиссабонской стратегией ЕС по экономическому, социальному и экологическому возрождению и Программой достойного труда МОТ.

Эти взаимоотношения еще более углубились благодаря нашему диалогу по итогам работы Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации и ее докладу – *Справедливая глобализация: создание возможностей для всех*. В послании Европейской комиссии, адресованном в мае 2004 года Совету и опубликованном вскоре после выхода в свет доклада Комиссии в феврале, указывается на то, что мысли и идеи Всемирной комиссии созвучны дерзновенным замыслам ЕС и его намерениям добиться создания большего числа рабочих мест и лучшего качества и усиления социальной сплоченности. Как признается в послании Европейской комиссии, «значительно больше предстоит сделать на всех уровнях [глобальном, региональном и национальном], причем прилагая взаимодополняющие и взаимоусиливающие меры, чтобы распространить преимущества глобализации на все слои общества». Основные усилия, направленные на обеспечение более сбалансированной и согласованной политики, опираются на последовательный подход в глобальных масштабах к проблемам роста инвестиций и занятости.

Нами разработаны также многочисленные программы сотрудничества со странами, которые являются членами Содружества независимых государств и Пакта стабильности. Вся эта деятельность строится на едином видении более масштабной и более сплоченной Европы.

Пока процесс международной экономической интеграции не ведет к устойчивому росту и инвестициям, необходимым для того, чтобы дать реальные возможности трудящимся женщинам и мужчинам получать достойную работу. Страны Европы и Центральной Азии могут стать пионерами в разработке новых подходов к этому основополагающему требованию всех семей и общин, поскольку, несмотря на кардинальную важность достойного труда для всех обществ и политических процессов, этот аспект не стал еще главной заботой кругов, отвечающих за принятие международных политических решений.

Европа и Центральная Азия находятся в центре всеобщего внимания, поскольку они стремятся придать новый импульс и модернизировать концепции социальной рыночной экономики и государства всеобщего благоденствия, с тем чтобы решать проблемы, связанные с глобализацией. Континент, в течение столь продолжительного времени раздираемый конфликтами, сделал решительный шаг по пути обеспечения мира посредством экономической интеграции и сочетания целей социальной справедливости с процессом обновления и экономического роста. Социальный диалог между правительствами, организациями работодателей и профсоюзами является жизненно

важным механизмом обеспечения того, чтобы эти высокие цели оставались неразрывно связанными с реалиями мира труда и деятельности предприятий. МОТ готова оказывать всяческую поддержку своим членам в реализации данного проекта и с нетерпением ждет обсуждения настоящего доклада на седьмом Европейском региональном совещании в Будапеште, равно как и его обсуждения во всех странах Европы и Центральной Азии.

*Хуан Сомавиа*

# Содержание

	<i>Стр.</i>
<b>Предисловие</b> .....	<b>ix</b>
<b>Акронимы и сокращения</b> .....	<b>xiii</b>
<b>Аналитическое резюме и вопросы для обсуждения</b> .....	<b>1</b>
<b>Введение</b> .....	<b>19</b>
<b>1. Глобализация, управление и сбалансированное экономическое и социальное развитие</b> .....	<b>23</b>
1.1. Необходимость в более эффективном управлении .....	27
1.2. Взаимозависимость: расширение возможностей и факторы неопределенности .....	27
1.3. Программы экономических и социальных реформ.....	30
1.4. Управление и экономические и социальные реформы .....	38
<b>2. Приоритетное внимание молодежи – ключ к обеспечению занятости в течение жизни</b> .....	<b>43</b>
2.1. Введение .....	43
2.2. Недавние изменения на рынках труда молодежи.....	44
2.3. Национальная политика, направленная на содействие занятости молодежи .....	54
2.4. Координируемые международные усилия в области занятости молодежи .....	60
2.5. Выводы .....	62
<b>3. Установление баланса между гибкостью, стабильностью и гарантиями на рынках труда Европы</b> .....	<b>65</b>
3.1. Введение .....	65
3.2. Опыт стран с развитой экономикой.....	68
3.3. Страны Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии .....	76
3.4. Выводы .....	86



<b>4. Укрепление правовой основы для управления миграцией ...</b>	<b>89</b>
4.1. Введение .....	89
4.2. Основные проблемы, связанные с миграцией .....	90
4.3. Политические вызовы в Европе .....	91
4.4. Ключевые вопросы, сектора и тенденции .....	99
4.5. Выводы .....	105
<b>5. Старение населения, участие на рынке труда и пенсионная реформа .....</b>	<b>107</b>
5.1. Введение .....	107
5.2. Старение населения .....	108
5.3. Положение пожилых работников на рынке труда .....	110
5.4. Региональные реформы пенсионного обеспечения .....	112
5.5. Политические решения .....	120
5.6. Выводы .....	120
<b>Библиография .....</b>	<b>129</b>
<b>Таблицы</b>	
1.1. Данные опроса в отношении двух наиболее важных вопросов, стоящих перед вашей страной .....	24
1.2. Потоки ПИИ в страны и из стран региона (в % к ВВП) .....	28
1.3. Соотношение между занятым населением и населением трудоспособного возраста (в %) .....	36
2.1. Основные показатели рынка труда молодежи, 1993 и 2003 гг. ....	44
2.2. Масштабы временной занятости в Западной и Центральной Европе, в разбивке по возрастным группам (в %) .....	53
3.1. Вклад труда на условиях полного/неполного рабочего времени и постоянных/временных трудовых договоров в рост занятости в 1991-2001 гг. (среднегодовой рост) .....	68
3.2. Качество рабочих мест, средний стаж на одном рабочем месте и гарантии занятости, 1996 г. ....	71
3.3. Различные системы занятости (данные за 2001 г.) .....	75
3.4. Текучесть рабочей силы в некоторых странах Центральной и Восточной Европы и в Центральной Азии в 1990-х гг. (в %) .....	78
3.5. Распределение занятости по продолжительности пребывания на рабочем месте, 2002 г. (в %) .....	79
3.6. Законодательство в области защиты занятости (конец 1990-х гг.), система пособий по безработице и расходы на проведение политических мер в области рынка труда, 2002 г. ....	84
3.7. Защита занятости или защита потенциала к трудоустройству? .....	85
4.1. Работники – мигранты и работники – не мигранты, 1995 и 2000 гг. ....	92
4.2. Показатели низкой мобильности внутри ЕС, 1998 г. ....	93
4.3. Чистый уровень миграции, ЕС-10, 1991-2002 гг. ....	95

4.4. Занятость иностранных работников по секторам, в среднем за 2001-02 гг. (% доля от общей занятости иностранцев).....	100
5.1. Ожидаемая продолжительность жизни в возрасте 60 лет и средний возраст лиц, покидающих рынок труда, 2002 г. ....	113
5.2. Возраст выхода на пенсию в новых государствах-членах ЕС, 2003 г. ....	117
5.3. Возраст выхода на пенсию в странах Пакта стабильности..	118

### Диаграммы

2.1. Показатели доли работающих молодых людей (15-24 лет) в общей численности рабочей силы Центральной и Восточной Европе, 1980-2001 гг. ....	45
2.2. Изменение показателей процентной доли молодых людей в общей численности рабочей силы и общий показатель доли молодежи (15-24 лет) среди проходящих обучение лиц, 1990-2001 гг. ....	46
2.3. Уровни безработицы среди молодежи в Европе, 2001 г. ....	47
2.4. Соотношение уровней безработицы среди молодежи и взрослого населения в Европе, 2001 г. ....	48
2.5. Масштабы длительной безработицы (более шести месяцев) среди молодых людей и взрослых работников (2000 г.) ....	49
2.6. Уровни безработицы среди молодых мужчин и женщин, 2002 г. (в %).....	50
2.7. Доля неформальной экономики в ВВП (%), 1999-2000 гг. ...	52
3.1. Рост рабочих мест на условиях неполного рабочего времени, временных рабочих мест и самостоятельной занятости в странах ЕС, 1992-2002 гг. ....	69
3.2. Средняя продолжительность работы в годах, 1992-2002 гг. ....	70
3.3. Отсутствие гарантий занятости и стаж работы на одном рабочем месте: 1996 г. и 2000 г. ....	72
3.4. Отсутствие гарантий занятости и политика в области рынка труда, 2000 г. ....	73
4.1. Естественные изменения народонаселения, 2001 г. ....	95
5.1. Доля лиц старше 60 лет .....	109
5.2. Доля населения старше 80 лет .....	109
5.3. Уровни занятости всей рабочей силы и пожилых работников, 2003 г. ....	111
5.4. Доля пожилых иждивенцев.....	111
5.5. Средний возраст лиц, покидающих рынок труда, в разбивке по признаку пола, 2002 г. ....	112

### Вставки

1.1. Европейская социальная модель как механизм управления.....	40
2.1. Национальный план действий в области занятости молодежи, Азербайджан .....	55

2.2. Цели ЕСЗ, имеющие непосредственное отношение к молодежи .....	63
4.1. Торговля людьми .....	96
4.2. Роль социальный партнеров .....	102
5.1. Открытая координация вопросов пенсионного обеспечения в ЕС .....	114
5.2. Последствия расширения рынка труда .....	120
5.3. Форум работодателей по вопросу возраста работников: доводы деловых кругов в пользу возрастного разнообразия .....	122
5.4. Законодательство Словакии, запрещающее дискриминацию по возрасту .....	123

## Акронимы и сокращения

АПРТ	Активная политика в области рынка труда
АТСГ	Агентство по техническому сотрудничеству Германии
ВКСАГ	Всемирная комиссия по социальным аспектам глобализации
ВКТ	Всемирная конфедерация труда
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВТО	Всемирная торговая организация
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕВРОСТАТ	Статистическое бюро Европейских сообществ
ЕВС	Европейский валютный союз
ЕКП	Европейская конфедерация профсоюзов
ЕС	Европейский союз
ЕСЗ	Европейская стратегия занятости
ЕСМ	Европейская социальная модель
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
ЗАБ	Программа «Знакомство с азами бизнеса»
ЗЦВЕ	Западная, Центральная и Восточная Европа
ИМО	Международная морская организация
ИПЕК	Международная программа по упразднению детского труда
КПК	Консультативный профсоюзный комитет
МВФ	Международный валютный фонд
МДГ	Многодисциплинарная консультативная группа
МКСП	Международная конфедерация свободных профсоюзов
МКСТ	Международная конференция статистиков труда
МООНК	Миссия Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово

МОРОО	Международное объединение работников общественного обслуживания
МОР	Международная организация работодателей
МПМП	Международная программа малых предприятий
МСКЗ	Международная стандартная классификация занятий
МТИ	Массачусетский технологический институт
НССБ	Программа «Начни и совершенствуй свой бизнес»
ОИГ	Объединенная инспекционная группа ООН
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
ПОПП	Производственное обучение и профессиональная подготовка
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ПРСП	Документы по стратегии сокращения бедности
ПСЦВЕ	Программа совместной помощи странам Центральной и Восточной Европы
РБТС	Регулярный бюджет для технического сотрудничества
СЕЕР	Европейский центр предприятий с государственным участием и предприятий общих экономических интересов
СЗМ	Сеть занятости молодежи
СКПРЕ	Союз конфедераций промышленников и работодателей Европы
СНГ	Содружество независимых государств
СТЕП	Стратегия и меры борьбы с социальной изоляцией и бедностью
СЭВ	Совет экономической взаимопомощи
ТАСИС	Программа технического содействия ЕС странам СНГ и Монголии (ЭС)
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УОНОП	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЦВЕЦА	Страны Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии
ЮНДКП	Программа Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками
ЮНЕП	Программа ООН по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций

# Аналитическое резюме и вопросы для обсуждения

## 1. Глобализация, управление и сбалансированное экономическое и социальное развитие

Экономическое и социальное развитие больше не зависит от решений, принимаемых исключительно в пределах одного государства. Как отмечалось в докладе Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации, «стремительно расширились глобальные рынки, но при этом не отмечалось одновременного создания экономических и социальных институтов, необходимых для их эффективного и справедливого функционирования» (МОТ, 2004а, стр. xii). Поэтому необходимы консультации и гармонизация политики на наднациональном, региональном, глобальном, а также местном уровнях.

Общие ценности, доверие и взаимные ожидания имеют важнейшее значение для снижения затрат на проведение операций в экономической и социальной областях. Широкая поддержка применению основополагающих трудовых норм, оказываемая странами Европы и Центральной Азии<sup>1</sup> свидетельствует о наличии таких общих ценностей.

По данным опросов общественного мнения, проведенных Европейским союзом, занятость и экономика являются двумя наиболее важными вопросами, которые волнуют граждан ЕС-25, за которыми следуют преступность, здравоохранение и иммиграция.

О вялом росте в ЕС говорится в многочисленных докладах и комментариях об «отстающей Европе». В Центральной Европе лишь у пяти стран показатель ВВП на душу населения в 2002 году был выше соответствующего показателя 1989 года. В странах СНГ и Юго-Восточной Европы средние доходы по-прежнему ниже соответствующих уровней 1989 года. Хроническая бедность и усиливающееся неравенство являются одной из причин низких темпов роста жизненного уровня.

*Эффективное управление – ответ на вызовы, возникающие в связи с глобализацией*

*Управление начинается с общих ценностей и доверия*

*Вялый рост, хроническая бедность и усиливающееся неравенство резко подрывают жизненный уровень*

<sup>1</sup> Ратификация восьми основополагающих Конвенций достигла в июле 2004 года уровня 95,5% от общего потенциально возможного уровня ратификаций.

*Обеспечению  
полной занятости  
– приоритетное  
внимание*

*Социальный диалог и трехсторонние консультации имеют важнейшее значение для обеспечения эффективного управления*

*Глобализация экономики открывает многочисленные новые возможности ...*

*... но приводит к возникновению новых рисков и повышению степени неопределенности*

*Каждый год сокращается и одновременно создается одно из десяти существующих рабочих мест*

Главная задача заключается в том, чтобы резко снизить уровень безработицы и повысить уровень занятости как в Западной, так и в Восточной Европе и Центральной Азии. Для этого необходимо эффективное, ответственное и подотчетное управление с тем, чтобы обеспечить сбалансированное экономическое и социальное развитие.

Важной формой координации, которая может оказаться эффективной с точки зрения обеспечения динамичной экономической деятельности, являются социальный диалог и трехсторонние консультации. Действительно, успешная экономическая и социальная политика, как правило, базируется на общих принципах, приспособленных к местным условиям и участникам. Социальный диалог может иметь решающее значение в установлении связей между процессами принятия решений на местном, национальном и глобальном уровнях.

### *Взаимозависимость: расширение возможностей и факторы неопределенности*

В недавнем обследовании (Ernst & Young, 2004), подтверждается, что наиболее привлекательной глобальной зоной для осуществления прямых инвестиций является Европа, на которую в 2003 году приходилось 52% мирового объема потоков прямых иностранных инвестиций (ПИИ). В рамках Европы, согласно классификации директивных органов, первое место занимает Западная Европа как наиболее привлекательная в мире зона для инвестирования; за ней следует Восточная Европа.

Рост объема торговли в результате более открытых границ увеличивает масштабы внедрения новых технологий и расширяет потоки товаров и услуг, повышает эффективность функционирования внутренних и внешних рынков и стимулирует осуществление новых инвестиций. Практически во всех анализах экономического развития подчеркивается важность нововведений как источника будущего роста. Глобализация совместно с информационными и телекоммуникационными технологиями (ИКТ) стимулирует процесс «творческого разрушения стереотипов» при создании новых изделий, методов производства и функционирования рынков, который ускоряется практически неограниченными возможностями, связанными с применением электронных «чипов». Малые предприятия являются основными проводниками новаторских идей и механизмами регионального развития, особенно, если они действуют в составе группы предприятий.

Но либерализация экономики также приводит к возникновению новых рисков и повышению степени неопределенности. Многие из этих рисков имеют экономические и социальные последствия с точки зрения жизнеспособности предприятий, гарантирования занятости и доходов, условий труда, миграции и социальной защиты.

Повсеместно в регионе наблюдаются многочисленные случаи передачи работ внешним исполнителям, закрытия и перебазирования предприятий. Прекращение неперспективных и нерентабельных видов деятельности и непрерывная реструктуризация новых видов деятельности является одной из характерных особенностей современной рыночной экономики. По общим оценкам, в промышленно развитых странах каждый год сокращается и одновременно создается одно из десяти рабочих мест.

Более высокая степень открытости может усилить неравенство внутри стран, по мере того как экономическая деятельность стимулируется более высоким уровнем специализации. Прямые иностранные инвестиции, особенно в сферу услуг и обрабатывающую промышленность, как правило, содействуют развитию регионов, обладающих более развитой инфраструктурой и квалифицированной рабочей силой, зачастую в столичных городах или вокруг них.

Экономическая интеграция во все большей степени влияет на рынки труда. Растущая часть рабочей силы занята в сферах экономической деятельности, регулирование которых через торговлю, рынки и инвестиции связано с решениями, принимаемыми в других странах. Поэтому уровни и условия занятости реагируют как на экономический рост внутри страны, так и на изменения и решения в других странах и регионах.

Эти изменения, безусловно, бросают вызов политике стран в области рынка труда и системам ведения коллективных переговоров.

### *Программы экономических и социальных реформ*

Макроэкономическая политика и политика в области рынка труда дополняют друга в том случае, когда они рассматриваются как единое целое. Лишь немногие специалисты сейчас утверждают, что высокий уровень безработицы может быть снижен только за счет стимулирования макроэкономического спроса или только за счет проведения реформ в области рынка труда. Повсеместно считается, что сбалансированное взаимодействие между большинством принимаемых политических мер имеет больше шансов на успех.

Нужны эффективно действующие институты рынков труда в связи с многочисленными недостатками, присущими рынкам труда, но сами по себе они оказывают незначительное влияние на общий уровень занятости. Адекватность структур в области политики и институтов рынка труда можно оценивать лишь через взаимодействие между этими институтами и совокупными макроэкономическими показателями.

На начальном этапе перспективным подходом является проведение совместного анализа вероятного воздействия на занятость и социальную защиту основных решений в области политики, таких как меры по либерализации торговли, реформы рынка труда и финансово-бюджетная политика.

Принятый ЕС в области занятости метод открытой координации политики в области рынка труда и отдельных элементов социальной политики (см. главу 5) служит хорошим примером взаимного мониторинга функционирования рынков труда.

Производительность, ведение переговоров в отношении заработной платы и финансово-бюджетная политика являются ключевыми показателями экономического роста и занятости во всех странах Европы и Центральной Азии. Для обеспечения согласованности политики необходимы высокая степень сотрудничества и координации между различными сторонами, а также справедливое распределение национальных доходов и доходов предприятий. Для достижения качества в области управления необходимо создать условия, способствующие проведению консультаций и переговоров между представителями работодателей и работников и правительственными должностными лицами.

Прогнозы в отношении будущего экономического роста остро реагируют на предложение рабочей силы. Рост занятости восприимчив к демографическому росту и социально-трудовой политике, которые, в свою очередь, влияют на решения взрослых иметь детей.

Более высокие темпы роста занятости способствуют усилению социальной интеграции и повышению жизненного уровня населения. Показатели занятости находятся в точке пересечения программных целей политики в области рынков труда, экономической и финансово-бюджетной политики; они являются результатом взаимодействия многочисленных факторов, что делает их особенно подходящей темой для проведения анализа, обсуждения и ведения переговоров с социальными партнерами и другими участниками.

*Брошен вызов национальным рынкам труда и системам ведения коллективных переговоров*

*Рынки труда являются эффективными благодаря наличию мощных институтов*

*Производительность, переговоры по заработной плате и финансово-бюджетная политика – ключевые определяющие факторы экономического роста*

*Сотрудничество, координация и справедливость*

*Более высокие темпы роста занятости способствуют усилению социальной интеграции и повышению жизненного уровня населения*



Принципы, в соответствии с которыми хронические безработные могут быть подвергнуты проверке на их «готовность к труду» и принятию предлагаемой работы, могли бы обсуждаться и согласовываться с социальными партнерами на наднациональном уровне. Эти принципы должны соответствовать международным трудовым нормам.

### *Управление и экономическая и социальная реформа*

Для обеспечения полной занятости в условиях достойного труда, без нанесения ущерба стабильности цен и социальной справедливости, необходимо проведение крупных экономических и социальных реформ. Это бросает реальный вызов системам управления, учитывая многочисленные формы взаимодействия между различными сферами деятельности. Это осложняет процесс реформ, осуществление которых все же возможно при наличии поддержки, оказываемой в ходе проведения широких консультаций.

МОТ вносит в эти дебаты свой традиционный двоякий вклад в виде международных трудовых норм и социального диалога. Международные трудовые нормы содержат свод основных прав и форм защиты, а также служат политическим руководством. Контрольные механизмы содействуют их применению посредством диалога и сотрудничества.

Преимущества трехстороннего социального диалога основываются на демократическом представительстве, многочисленных уровнях участия и на обоснованном техническом анализе. Сложные реформы требуют применения сложных форм социального диалога, который может охватывать в соответствующих случаях других представителей гражданского общества. Но время, потраченное на проведение социального диалога, является эффективным вложением в том случае, если результаты, полученные в ходе переговоров, могут быть успешно применены на практике.

Всемирная комиссия по социальным аспектам глобализации сделала два конкретных предложения в этом отношении. Первое предложение заключается в проведении «регулярных национальных обзоров социальных последствий экономической, финансовой и торговой политики» (МОТ 2004а, стр. 134), осуществлению которых МОТ могла бы оказать содействие. Это могло бы быть сделано в виде взаимных обзоров с целью обмена опытом и извлеченными уроками. Всемирная комиссия также выдвинула инициативы по согласованию политики в качестве средства рассмотрения комплексных программных предложений, в которых применяется сбалансированный подход к экономическим и социальным проблемам и к проблемам в области развития в конкретных областях.

## *2. Приоритетное внимание молодежи – ключ к обеспечению занятости в течение жизни*

Весьма парадоксально, что в регионе со стареющим населением и с возрастающим относительным показателем числа иждивенцев, сегмент рабочей силы, имеющий важнейшее значение для процветания и благосостояния в будущем, вынужден сталкиваться с несоразмерными трудностями в отношении интеграции и адаптации. В то время, когда необходимо максимально увеличить вклад всех лиц трудоспособного возраста в поддержание или повышение эффективности функционирования экономики и систем социального обеспечения, существует острая потребность в молодых работниках, но они,

*Международные трудовые нормы и трехсторонний диалог выдержали испытание временем*

*Сложные реформы требуют применения сложных форм социального диалога*

*Молодые работники имеют исключительно важное значение для процветания в будущем*

к сожалению, зачастую не используются в полной мере, причем уровень безработицы и неполной занятости среди молодежи значительно выше средних показателей для рабочей силы в целом<sup>2</sup> (см. таблицу с данными о недавних изменениях на рынках труда молодежи).

### Недавние изменения на рынках труда молодежи

(на основе табл. 2.1 в главе 2)

Регион	Уровень безработицы среди молодежи (%)		Соотношение уровней безработицы среди молодежи и взрослого населения	
	1993	2003	1993	2003
Европейский союз (ЕС-15)	20	14,5	2,24	2,15
Новые государства-члены ЕС (ЕС-10)	22,5	30,7	2,54	2,43
ЗЕЦВЕ* (28)	20,1	17	2,29	2,25
Юго-Восточная Европа (ЮВЕ-8)	23	22,4	2,91	2,45
СНГ (12)	9,4	14,6	3,58	2,46
Европа и Центральная Азия (49)	17,2	17	2,63	2,36

\*ЕС (25) + Исландия, Норвегия и Швейцария.

Источник: МОТ.

За последнее десятилетие безработица среди молодежи в Европе и Центральной Азии по-прежнему находилась на весьма высоком уровне. Хотя страны ЕС-15 в целом имеют более низкий уровень безработицы среди молодежи, чем другие страны региона, существуют значительные различия между странами в отношении этого показателя. Почти повсеместно у молодых людей вероятность стать безработными по-прежнему более чем в два раза выше, чем у взрослых работников. В странах Центральной и Восточной Европы и СНГ безработица среди молодежи возрастала быстрыми темпами и продолжает оставаться на высоком уровне. Во всех странах Центральной и Восточной Европы и СНГ уровень безработицы среди молодежи составляет не менее 10%, а в Болгарии, Хорватии, Польше и Словакии этот показатель превышает 35%.

Показатели доли работающих молодых людей по отношению ко всему занятому населению в этих странах снижались на протяжении 1990-х годов в рамках долгосрочной тенденции, которая отмечалась еще до переходного процесса. В частности, в новых государствах-членах ЕС наблюдалось резкое снижение показателей доли работающей молодежи по отношению ко всему занятому населению (с 47,3% в 1993 г. до 36,8% в 2003 г.). Это может быть обусловлено рядом факторов, включая увеличение доли молодежи среди проходящих обучение лиц, числа разочаровавшихся трудящихся, покидающих рынок труда в связи с отсутствием возможностей для трудоустройства, а также количества трудящихся, занятых другими видами деятельности, такими как поездки за границу или работа в качестве добровольцев.

Хроническая безработица и ее долговременные последствия также оказывают все более сильное воздействие на молодых людей. Продолжительность периода безработицы у молодых людей, как правило, не меньше, чем у остальной рабочей силы, по крайней мере, в промышленно развитых странах.

*У молодых людей вероятность стать безработными по-прежнему более чем в два раза выше, чем у взрослых работников*

<sup>2</sup> В системе ООН к молодым людям, как правило, относятся лица в возрасте от 15 до 24 лет.

Кроме того, по-прежнему существует четко выраженное гендерное неравенство в отношении доступа молодежи к рынкам труда в нескольких странах региона, особенно в Южной Европе. Этническая принадлежность также является распространенным источником дискриминационного отношения к молодежи на рынке труда, хотя отсутствие данных не позволяет создать полную картину происходящих в этой связи событий.

*У молодых людей выше вероятность того, что они будут работать более продолжительное время в неформальных и нестабильных условиях*

За последние годы все чаще выражается озабоченность в связи с качеством имеющейся работы для рабочей силы в целом и для молодых людей в частности, не только в отношении условий, в которых выполняется работа, но также в отношении типа трудовых отношений. По сравнению с работниками других возрастных групп, у молодых людей выше вероятность того, что они будут работать более продолжительное время в соответствии с неформальными, непостоянными (временная, частичная и случайная занятость) и нестабильными трудовыми соглашениями, которые характеризуются, как правило, низкой производительностью, низкими доходами и ограниченным объемом предоставляемой на рабочих местах защиты. Хотя более гибкие формы занятости могут в определенной мере облегчить доступ молодых людей к более постоянной занятости, остается открытым вопрос в отношении того, в какой степени неполная и временную занятость являются выбором молодых людей и будут ли возникать трудности с преобразованием этих форм занятости в долгосрочную и высококачественную занятость.

### *Национальная политика, направленная на содействие занятости молодежи*

*Включение мер по содействию занятости молодежи в общие стратегии в области занятости*

Хотя молодые люди сталкиваются со специфическими проблемами на рынке труда, на них также оказывает непосредственное воздействие общая ситуация в области занятости. Поэтому меры по содействию развитию занятости среди молодежи должны включаться в общие национальные стратегии и программные цели в области занятости. Например, в новых государствах-членах ЕС включение вопросов занятости молодежи в процесс разработки национальных планов развития занятости является неотъемлемой частью основанного на четырех принципах подхода, применяемого в рамках Стратегии ЕС в области занятости. Этот подход можно было бы эффективно использовать и в других странах региона.

*Особенно эффективно сочетание профессиональной подготовки и производственного опыта*

Образование и профессиональная подготовка, безусловно, играют ключевую роль в содействии обеспечению большего числа рабочих мест и лучшего качества для молодых людей. Программы, в которых профессиональная подготовка молодых людей сочетается с производственным опытом, оказались особенно эффективными в плане содействия их интеграции на рынке труда. Например, ученичество или «двойная система», в которой сочетается обучение в школе с производственным обучением, хотя эту систему, возможно, трудно внедрить в других странах, является испытанной системой подготовки к производственной деятельности в некоторых странах региона. Привлечение социальных партнеров к разработке и осуществлению программ обеспечивает удовлетворение особых потребностей рынка труда в рамках программ ученичества.

Во многих странах региона проводятся и планируются реформы с целью повышения уровня эффективности программ и учреждений в области производственного обучения и профессиональной подготовки (ПОПП), в частности путем повышения степени сочетаемости приобретенных профессиональных навыков с потребностями рынка труда. По целому ряду разнообразных причин, которые изложены в главе 2, проведение этих реформ зачастую связано с трудностями. И опять, как в случае с программами профессионально-

технического обучения, одним из ключевых факторов является управление этими реформами, поскольку активное привлечение участников и особенно социальных партнеров может способствовать обеспечению того, чтобы они удовлетворяли истинные потребности работодателей и работников.

Активная политика в области рынка труда (АПРТ) является еще одним важным средством расширения возможностей для трудоустройства молодежи, которая ищет работу. Например, в последнее время во многих странах государственные службы занятости начали играть более активную роль в совершенствовании функционирования рынков труда путем осуществления профессиональной ориентации, проведения консультаций и предоставления услуг по подбору кадров соответствующих специальностей. Полученный опыт имеет неоднозначный характер, однако наиболее эффективными вновь оказываются программы АПРТ, в которых сочетается производственный опыт с профессиональной подготовкой, что, как представляется, увеличивает шансы участников найти работу. Меры по оказанию поддержки самостоятельной занятости и созданию малых предприятий, зачастую основанные на обучении навыкам предпринимательской деятельности и на микрокредитовании, также оказались эффективными средствами создания для молодых людей более разнообразных возможностей на рынках труда.

Принято считать, что жесткие законодательные акты в области защиты занятости служат фактором, негативно влияющим на наем молодых работников, однако это не всегда подтверждается опытом, накопленном на национальном уровне. Кроме того, многие предпринимаемые правительствами интервенционистские меры, такие как создание стимулов для работодателей в отношении найма молодых работников (в виде распределения первоначальных расходов по найму рабочей силы между работодателями и государством), оказались эффективными с точки зрения облегчения процесса перехода от школьного обучения к производственной деятельности.

### *Координируемые международные усилия в области занятости молодежи*

В знак признания важности стимулирования занятости среди молодежи, за последние годы было начато осуществление нескольких крупных международных инициатив. Наиболее значительной из них является Сеть занятости молодежи (СЗМ), созданная под эгидой Генерального секретаря ООН, в сотрудничестве с Всемирным банком, и при ведущей роли МОТ в секретариате СЗМ. Еще одной международной инициативой, имеющей непосредственное отношение ко многим странам региона, является Европейская стратегия занятости (ЕСЗ) ЕС, реализация которой была начата на Люксембургском саммите в 1997 году. Многие из общих задач ЕСЗ имеют отношение к молодым работникам, а три цели касаются молодежи конкретно:

- 1) всем молодым безработным должна быть предоставлена возможность для того, чтобы вновь начать трудовую деятельность, в виде профессиональной подготовки, производственной практики для прохождения переподготовки, предоставления рабочего места или других мер по трудоустройству до завершения шестимесячного периода безработицы;
- 2) к 2010 году не менее 85% молодых людей в возрасте 22 лет должны иметь полное среднее образование;
- 3) политика будет направлена на то, чтобы к 2010 году в ЕС средний уровень безработицы среди учеников, бросивших школу, не превышал 10%.

*Активная политика на рынке труда – важное средство расширения возможностей для трудоустройства молодежи*

*Недавно было начато осуществление нескольких крупных международных инициатив в отношении занятости молодежи*

### Вопросы для обсуждения

- 1) В какой мере уменьшение доли молодых людей в общей численности работающих обусловлено увеличением доли молодежи среди лиц, проходящих обучение, или другими факторами, такими как уход с рынка труда разочаровавшихся молодых работников в связи с отсутствием возможностей для трудоустройства?
- 2) Исходя из опыта участников, в какой мере гибкие формы занятости и нестабильные трудовые соглашения облегчают доступ молодым людям к более постоянной занятости (если это вообще имеет место)?
- 3) Привлекает ли по-прежнему молодых людей модель занятости на условиях полного рабочего времени в течение всей жизни или их творческие способности и приверженность делу можно было бы эффективнее использовать посредством других форм занятости и подготовки, включая такие альтернативные варианты, как добровольный труд и приобретение опыта в других странах?
- 4) Обладают ли участники непосредственным опытом осуществления новаторских программ и мер, особенно программ, сочетающих подготовку с опытом производственной деятельности, которые оказались эффективным средством, содействующим получению позитивных результатов на рынке труда молодежи?
- 5) Каким образом можно было бы повысить уровень участия социальных партнеров в процессе разработки политики (на национальном и местном уровнях) в целом, и в разработке и осуществлении программ производственного обучения и профессиональной подготовки (ПОПП) и активной политики в области рынка труда (АПРТ), в частности?
- 6) Насколько эффективными являются предпринимаемые правительствами интервенционистские меры, такие как программы распределения первоначальных расходов по найму рабочей силы между работодателями и государством, в облегчении процесса перехода от школьного обучения к производственной деятельности?
- 7) Какие меры должна предпринять МОТ на национальном и международном уровнях с целью дальнейшего содействия расширению занятости молодежи?

### 3. Установление баланса между гибкостью, стабильностью и гарантиями на рынках труда Европы

Лица, отвечающие за разработку политики, включая участников, вовлеченных в обсуждение и информационно-пропагандистскую деятельность по экономическим и социальным вопросам, сталкиваются с ключевой проблемой определения форм регулирования, которые должны соответствовать изменяющемуся быстрыми темпами рынку труда в условиях глобализации экономики.

Должны ли они прислушаться к призывам, прозвучавшим, в частности, в 1980-х и 1990-х годах, в отношении проявления большей гибкости с целью преодоления того, что часто характеризовалось как негибкость рынка труда в регионе (законодательство в области гарантирования занятости, полномочия, позволяющие профсоюзам отстаивать свои интересы, щедрые системы

*Необходимы новые формы гарантирования занятости, доходов и социальной защиты*

социального обеспечения и высокие налоги на рабочую силу)? Или они должны довериться подходу, который получает распространение в Европе и который предусматривает проведение реформы институтов рынка труда с целью раз-работки новых путей установления баланса между гибкостью и гарантиями в отношении занятости, доходов и социальной защиты?

В главе 3, основанной на опыте двух групп стран, в частности, Западной Европы и бывших стран с переходной экономикой Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии (ЦВЕЦА), приводятся результаты недавних исследований, отражающие позитивные примеры сочетания большей гибкости и форм гарантий («гибких гарантий»), которые адаптируются к современным потребностям рынка труда. В них подчеркивается важность обеспечения больших гарантий для трудящихся в период перехода с одной работы на другую, и они включают гарантирование доходов посредством осуществления эффективных программ предоставления пособий по безработице, а также более активную поддержку с целью оказания трудящимся помощи в повышении их квалификации и нахождении новых рабочих мест.

В начале главы опровергается утверждение о том, что по мере того, как рынки труда становятся все более гибкими, стабильные рабочие места уходят в прошлое. В этой главе делается ссылка на исследование, проведенное еще в середине 1990-х годов, в котором было установлено, что основная масса рабочей силы по-прежнему имеет стабильные и гарантированные рабочие места, даже если нестабильность и ненадежность возросли в отдельных сегментах рынка труда (МОТ, 1996 г.). В ней содержится вывод о том, что в промышленно развитых странах трудовые отношения являются более стабильными, чем принято считать. Действительно, стабильность рабочих мест, измеряемая средней продолжительностью работы на данном рабочем месте или пребывания в должности и отражающая показатели по этим странам в целом, вряд ли изменилась за последние годы, несмотря на значительные различия между странами и почти повсеместно наблюдаемое расслоение между хорошо защищенными основными группами трудящихся, имеющими постоянную занятость, и трудящимися, занятыми на основе гибких форм занятости, которые обладают меньшим уровнем защиты.

И наоборот, на рынках труда стран ЦВЕЦА наблюдаются сильные колебания в связи с ускоренными темпами ликвидации рабочих мест, как следствие переходного процесса и ограниченных масштабов создания новых рабочих мест в реальной экономике. Если удельный вес традиционных форм гибкой занятости, таких как работа по срочным контрактам и на условиях неполного рабочего времени и даже самостоятельная занятость (после первоначального роста этого показателя), по-прежнему остается довольно стабильным, наблюдается рост занятости на основе «нетрудовых» договоров или работы, выполняемой без договоров. Однако эти формы повышения гибкости рынка труда, как правило, не способствовали повышению мобильности рабочей силы на рынке труда в реальном секторе. Острое ощущение ненадежности рабочих мест в контексте, как правило, вялого спроса на рабочую силу и слабой защиты от безработицы, по-видимому, заставляет трудящихся сомневаться в целесообразности добровольного ухода с менее продуктивных рабочих мест и перехода на более продуктивные рабочие места.

Анализ ситуации в странах Западной Европы, как правило, также показывает, что, хотя в этих странах по-прежнему наблюдается сравнительно высокий уровень стабильных рабочих мест, пребывание на рабочем месте или в должности не воспринимается в качестве синонима гарантии занятости. Действительно, многие из стран с наиболее высокими показателями средней продолжительности пребывания на рабочем месте или в должности не относятся к числу стран, которые добились наилучших результатов с точки зрения

*Сообщения о завершении эпохи стабильной занятости сильно преувеличены*

*В странах ЦВЕЦА наблюдается рост занятости на основе «нетрудовых» договоров или работы, выполняемой без договоров*

*Пребывание на рабочем месте или в должности не является синонимом гарантии занятости*

обеспечения достойного труда или, другими словами, количества и качества рабочих мест. Интересно отметить, что группа стран в Западной Европе достигла высокого показателя в отношении количества рабочих мест без ущерба для качества этих рабочих мест. В этих странах отмечается самый высокий уровень занятости (включая занятость среди молодежи), низкие уровни безработицы, высокие уровни участия женщин на рынке труда, хорошие показатели в отношении превращения временных рабочих мест в постоянные и одни из самых высоких показателей качества рабочих мест и воспринимаемой гарантии занятости.

Хотя имеющиеся фактические данные по-прежнему являются довольно скудными, представляется, что если работники уверены в том, что при увольнении с работы и при переходе на другую работу они будут пользоваться высоким уровнем защиты, то они чувствуют себя в меньшей степени скованными и имеют большую свободу выбора, что, в свою очередь, приводит к установлению более устойчивого баланса между предложением рабочей силы и спросом на нее. Из этого следует, что для достижения хороших результатов с точки зрения качественных и количественных показателей занятости необходимо обеспечить нечто большее, чем стабильность рабочих мест. Таким образом, вполне вероятно, что разумное сочетание долгосрочной и краткосрочной занятости, наряду с функционированием институтов рынка труда, которые обеспечивают доход, социальную защиту и гарантированные возможности для трудоустройства, в большей степени усилит чувство гарантированности занятости на рынке труда, чем номинально «стабильные» рабочие места в условиях неопределенности.

*Гибкие гарантии требуют высокого уровня занятости*

Однако для обеспечения устойчивого характера системы гарантий занятости на рынке труда в период перехода с одной работы на другую, необходимы высокие уровни занятости, а сама эта система должна базироваться на трудовой деятельности, а не на социальном обеспечении. Такая система сопряжена с определенными затратами и развивает индивидуальную ответственность, такую как обязательство участвовать в мероприятиях по «активизации», которые постепенно становятся нормой в большинстве стран региона. Но если общественные блага такой системы «защищенной гибкости» будут распределяться в широких масштабах, то затраты, по-видимому, окажутся приемлемыми.

*В странах ЦВЕЦА дерегулирование не повысило эффективность функционирования рынка труда*

Предварительные результаты исследований МОТ имеют схожий характер и для стран ЦВЕЦА, где дерегулирование трудового законодательства, по-видимому, не повысило эффективность функционирования рынка труда, а зачастую оказывало негативное воздействие на занятость и перераспределение рабочей силы. Это особенно относится к уязвимым категориям населения, которые, по всей вероятности, будут вытесняться в неформальную экономику. Основным выводом заключается в том, что институты и политика в области рынка труда, действительно, имеют большое значение. Все показатели рынка труда, по-видимому, испытывают позитивное воздействие со стороны активной политики в области рынка труда и более интенсивного процесса ведения коллективных переговоров. Поэтому не дерегулирование в чистом виде, а политика, направленная на стимулирование занятости и сокращение безработицы при одновременном обеспечении защиты при переходе на новую работу, должна занимать центральное место в программах развития бывших стран с переходной экономикой.

*Диалог по вопросам выбора политики как основа подхода, направленного на обеспечение гибких гарантий*

В заключение следует подчеркнуть, что не существует единой оптимальной институциональной структуры для каждой конкретной страны, поскольку все страны различаются с точки зрения своих условий, опыта и культуры. Поэтому каждой стране необходимо рассмотреть широкий выбор вариантов в области политики для создания рынка труда, который обеспечивает как гибкость, так и гарантии. В этом отношении социальный диалог,

безусловно, является наилучшим инструментом проверки приемлемости и эффективности предлагаемых изменений и обеспечения широкой основы для оказания им поддержки.

### Вопросы для обсуждения

- 1) Имеется ли у участников непосредственный опыт сочетания мер по обеспечению гибкости и гарантий («гибких гарантий»), которые оказались эффективными и содействовали получению позитивных результатов функционирования рынка труда с точки зрения количественных и качественных показателей занятости и экономической деятельности?
- 2) В какой степени социальные партнеры вовлечены на практике в социальный диалог на национальном уровне в отношении внедрения мер по обеспечению гибких гарантий или других мер по реформированию рынка труда?
- 3) Согласны ли, в принципе, участники с тремя выводами, сделанными в этой главе, а именно:
  - что уровень гибкости рынка труда («защищенные переходы на другую работу») является приемлемым, когда он встроен в систему гарантий рынка труда и основывается на признании важности трудовых отношений?
  - что уровень стабильной занятости рабочей силы является позитивным фактором для компаний, поскольку он необходим для производительности, инвестиций в человеческий фактор и мотивации работников?
  - что правительства должны обеспечить создание эффективной системы гарантий рынка труда, основанной на проведении политики в области рынка труда с акцентом на производственную деятельность, а не на социальное обеспечение?
- 4) В какой степени меры по обеспечению гибких гарантий могут принести пользу более уязвимым категориям трудящихся, включая молодежь, этнические меньшинства и трудящихся-мигрантов?
- 5) Следует ли МОТ предпринять какие-либо действия для дальнейшего продвижения концепции гибких гарантий на национальном и региональном уровнях?

## 4. Укрепление правовой основы для управления миграцией

Миграция становится одним из определяющих вопросов почти во всех странах региона, и рассмотрение возможных ответных мер находится в центре внимания лиц, ответственных за разработку политики на всех уровнях и почти во всех программных областях. По оценкам, число экономически активных мигрантов в регионе составляет примерно 26,5 млн. человек или около 4% общей численности рабочей силы. Но их значимость в будущем для экономики стран и для обществ в регионе может в значительной степени превзойти нынешние показатели.

Если в Восточной Европе миграционные потоки направлены из стран СНГ в Российскую Федерацию, то в Западной Европе отмечается иная картина. Например, несмотря на значительную долю мигрантов из стран ЕС в Германии (почти четверть иностранцев, находящихся в стране), Италии (11%) и Соединенном Королевстве (одна треть), самую большую долю в Германии



*Демографические факторы указывают на необходимость пересмотра миграционной политики*

составляют иммигранты из Турции, а в Италии 30% иностранцев составляют выходцы из стран Северной Африки и Албании.

Почти повсеместно демографические факторы указывают на необходимость пересмотра миграционной политики. В 2003 году в десяти странах Западной Европы уровень смертности уже превысил уровень рождаемости. Показатели чистой миграции были позитивными в подавляющем большинстве этих стран. К 2050 году средний возраст населения Армении, Греции, Испании, Италии, Латвии, Словении, Чешской Республики и Эстонии превысит, по прогнозам, 51 год.

Уменьшение численности населения Российской Федерации (темпы которого составляют в настоящее время 0,57% в год и, по оценкам, составят к 2020 году 0,73% и к 2050 году – 0,86%), по всей вероятности, приведет к нехватке рабочей силы на рынке труда и к росту относительного показателя числа иждивенцев. Хотя Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН) считает, что российская экономика обладает потенциалом для быстрого развития при условии, что ресурсы будут использоваться более эффективно, она отмечает, что уменьшение численности населения может серьезно ограничить ее возможности в отношении достижения своей амбициозной цели, связанной с удвоением ВВП в течение ближайших десяти лет (ЕЭК ООН, 2004 г.).

*Необходимость в регулируемой иммиграции*

Эти тенденции свидетельствуют о том, что регулируемая иммиграция, вероятно, является одним из элементов тщательно разработанного комплекса программных мер, которые необходимы во многих странах для поддержания численности рабочей силы, темпов роста производительности и уровней экономической деятельности, требуемых для того, чтобы обеспечить сохранение нынешних уровней социально-экономического благосостояния для постоянно проживающего в этих странах населения. Для поддержания позитивных темпов экономического роста, ключевые факторы такого комплекса программных мер почти наверняка будут включать регулирование миграции, направленной на замену рабочей силы, и увеличение показателей доли рабочей силы в общей численности населения, например, путем продления сроков трудовой жизни и повышения квалификации пожилых трудящихся.

Однако без надлежащего регулирования процесса миграции она может привести и зачастую приводит к лишению основополагающих прав и привилегий трудящихся.

*Нелегальная миграция и торговля людьми вызывают особую озабоченность*

Из многих проблем, связанных с миграцией, которые отмечаются в регионе, пристального внимания заслуживают следующие:

- рост нелегальной миграции, включая торговлю людьми, которая создает подкласс трудящихся, чьи права человека и трудовые права зачастую нарушаются;
- условия занятости значительного числа иностранных граждан, статус занятости которых не урегулирован по целому ряду причин (включая, например, политические изменения в Восточной Европе и отказ в предоставлении статуса беженцев);
- воздействие миграции на занятость и заработную плату неквалифицированных работников, что включает не только более пожилых местных трудящихся, но также иммигрантов предыдущих поколений, поскольку трудящиеся-мигранты зачастую заняты неквалифицированными видами деятельности, во многих случаях выполняют работу более длительной или нерегламентированной продолжительности, от которой обычно отказываются местные работники;
- проблемы социальной интеграции и высокий уровень безработицы среди молодых работников-мигрантов;

- давление эмиграции в некоторых странах в связи с высокими уровнями безработицы, особенно среди образованной молодежи;
- географическая несбалансированность в сфере занятости, в частности, в связи с низкой внутрорегиональной мобильностью европейских трудящихся, даже в ЕС, несмотря на гарантированное свободное передвижение между странами ЕС;
- среднесрочные и долгосрочные последствия старения населения для производительности и устойчивости систем социального обеспечения, при возникновении сопутствующей необходимости в повышении доли рабочей силы в общей численности населения, в частности, через иммиграцию.

В соответствии с информацией, полученной от программ по регламентированию и из других источников, от 10 до 15% мигрантов не имеют легального статуса в области занятости в основных принимающих мигрантов странах. Рост нерегулируемой миграции объясняется ростом неформальных рынков труда для трудящихся-мигрантов, не имеющих права на работу. Имеется также достаточно фактов, свидетельствующих о том, что нерегулируемая миграция стимулируется избыточным спросом в Европе на неквалифицированную рабочую силу и недостаточным количеством или отсутствием легальных каналов для удовлетворения этого спроса.

Официальные ответные меры на рост нерегулируемой миграции в странах региона, которые включали ужесточение пограничного контроля, процедуры депортации и акцент на мероприятия, осуществляемые правоохранительными органами, как правило, имели нежелательное последствие, связанное с превращением контрабандной перевозки людей в еще более выгодное занятие. В Глобальном докладе за 2001 год отмечалось, что «недавнее увеличение объема торговли рабочей силой можно было бы просто объяснить нарушением баланса между предложением рабочей силы и возможностью получения легальной работы в том месте, где лицо, которое ищет работу, имеет право проживать на законном основании» (МОТ, 2001a, стр. 59).

В главе 4 подчеркивается, что эффективное и основанное на соблюдении прав управление трудовой миграцией является ключом к обеспечению более эффективной защиты прав трудящихся-мигрантов. В ней также утверждается, что широко распространенные опасения в принимающих мигрантов странах о том, что приток неквалифицированных трудящихся-мигрантов приведет к снижению заработной платы и уровней занятости, не имеют под собой практически никаких оснований эмпирического характера. Действительно, в большинстве случаев трудящиеся-мигранты, а также предприятия, созданные мигрантами, оказывают позитивное воздействие на экономику принимающей мигрантов страны.

Опыт и данные исследований показывают, что эффективное управление трудовой миграцией должно включать ряд ключевых элементов. Прежде всего, миграционная политика должна соответствовать условиям и реальностям рынка труда. Должно быть также обеспечено сотрудничество принимающих и направляющих мигрантов стран на основе соответствующих соглашений. Миграционная политика должна пользоваться широкой общественной поддержкой, которую легче всего получить посредством широкого социального диалога. Конвенции МОТ по вопросам миграции необходимо ратифицировать, а содержащиеся в них принципы – применять на практике. Кроме того, необходимо предпринимать меры по регулированию набора рабочей силы и воспрепятствованию торговле людьми, при одновременном содействии распространению достойного труда и обеспечении того, чтобы трудящиеся-мигранты были охвачены национальным трудовым законодательством и системами социального обеспечения. Необходимо также адаптировать меры с

*Торговля рабочей силой является одним из результатов несбалансированности между предложением рабочей силы и наличием легальной работы*

*Практически отсутствует взаимосвязь между безработицей и иммиграцией*

*Трудовая миграция должна соответствовать условиям рынка труда*

*Направляющие мигрантов страны должны предпринимать более энергичные усилия для защиты своих граждан, которые работают за границей*

целью облегчения процесса интеграции трудящихся-иммигрантов и борьбы с дискриминацией.

Что касается ослабления эмиграционного давления и защиты граждан, которые ищут работу за границей, то страны происхождения миграции также должны играть важную роль. С одной стороны, они могут улучшить перспективы в области занятости в своих собственных странах путем уделения первоочередного внимания содействию обеспечению занятости и достойного труда в их стратегиях развития, а с другой – они могут контролировать процесс набора рабочей силы, облегчать процедуру осуществления денежных переводов, содействовать продуктивному инвестированию сбережений мигрантов и поощрять возврат и передачу «ноу-хау».

В этой главе также описываются области, в которых МОТ оказывает помощь путем осуществления проектов и проведения диалога по вопросам политики в ряде стран региона с целью разработки миграционной политики, приспособленной к потребностям как принимающих, так и направляющих мигрантов стран и самих трудящихся-мигрантов.

### Вопросы для обсуждения

- 1) Удовлетворены ли страны Европы и Центральной Азии своей текущей политикой в области трудовой миграции? Если нет, то какие изменения они хотели бы внести в эту политику?
- 2) В связи с выводом о том, что торговля людьми, по крайней мере частично, является результатом несбалансированности между предложением рабочей силы и наличием легальной работы, каким образом можно обеспечить соответствующее сочетание между репрессивными мерами и программными подходами для устранения основополагающих причин торговли людьми в регионе?
- 3) Согласны ли участники с тем, что расширение миграции является одной из ответных мер по обеспечению устойчивости систем пенсионного обеспечения во многих странах региона?
- 4) По опыту участников, какие подходы являются наиболее эффективными с точки зрения оказания содействия интеграции иммигрантов и снижения высокого уровня безработицы среди молодежи из иммигрантов второго поколения?
- 5) Каким образом можно обеспечить, чтобы трехсторонние органы играли более активную роль в разработке политики в области трудовой миграции? Какие структуры следует создавать для того, чтобы облегчить этот процесс?
- 6) Какие подходы являются наиболее эффективными с тем, чтобы избежать негативных последствий эмиграции высококвалифицированных специалистов для направляющих мигрантов стран или сократить эти последствия?
- 7) Какую роль должна играть МОТ в оказании поддержки трехсторонним участникам в регионе в области миграционной политики?

## 5. Старение населения, участие на рынке труда и пенсионная реформа

В настоящее время центральное место в программах социального развития занимает пенсионная реформа. Несмотря на значительные различия, программы пенсионного обеспечения в регионе сталкиваются с двумя общими проблемами: старением населения и его влиянием на финансирование

пенсионных систем; и необходимостью разработки новых пакетов пособий и льгот с целью удовлетворения изменяющихся потребностей.

Хотя создание национальных программ пенсионного обеспечения в промышленно развитых странах относится к числу великих достижений XX века, и эти программы оказались эффективным средством борьбы с бедностью среди пожилых людей, необходимо внести коррективы для того, чтобы поддерживать нынешние уровни благосостояния. В Центральной и Восточной Европе, где был достигнут полный охват населения пенсионным обеспечением и где программы пенсионного обеспечения способствовали смягчению воздействия шоковой терапии в экономике в начале 1990-х годов, многие страны провели радикальные реформы, включая постепенное преобразование системы социального страхования в пользу управляемых частными структурами индивидуальных сберегательных счетов. В странах СНГ, несмотря на то что гиперинфляция снизила реальную стоимость пенсий в середине 1990-х годов, программы пенсионного обеспечения стали одним из наиболее надежных средств предотвращения бедности в первые переходные годы. В Юго-Восточной Европе миллионы людей остались без всяких средств к существованию, поскольку национальные программы пенсионного обеспечения столкнулись с финансовыми трудностями в результате воздействия ряда факторов, включая политические волнения, вооруженные конфликты, потерю субсидируемой занятости, значительную внешнюю задолженность и высокий уровень инфляции, рост неформальной экономики и неуплату налогов и взносов.

### *Поддержание в разумных пределах относительного показателя числа иждивенцев*

Население старших возрастов растет быстрыми темпами. За последние 50 лет средняя продолжительность жизни в регионе возросла с 63 до 73 лет, и, по оценкам, этот показатель к 2050 году достигнет 80 лет. Хотя население в Западной Европе является самым пожилым, население других субрегионов стареет более быстрыми темпами, за исключением стран СНГ, где продолжительность жизни является самой низкой в регионе и продолжает снижаться.

Хотя увеличение средней продолжительности жизни является важным достижением, оно не сопровождается увеличением продолжительности трудовой жизни. Действительно, сосредоточение внимания на проблеме старения населения, как правило, затмевает ключевые вопросы, связанные с содействием обеспечению занятости и необходимостью повышения показателей участия рабочей силы на рынке труда. Большое число людей не занимаются экономической деятельностью или заняты в неформальной экономике и не платят взносы в программы пенсионного обеспечения. Если не будет улучшен общий показатель участия рабочей силы на рынке труда, особенно среди молодежи, женщин, мигрантов и пожилых трудящихся, то доля иждивенцев из числа лиц пожилого возраста может резко возрасти.

Были предприняты различные меры с целью повышения показателей участия рабочей силы на рынке труда, включая установление целей Европейским советом. Одна из целей заключается в том, чтобы продлить трудовую жизнь лиц пожилого возраста. Хотя эта цель является важной, ключевая проблема заключается в повышении уровня занятости и показателей участия на рынке труда всех групп населения, особенно посредством таких мер, как обеспечение ухода за детьми с целью создания условий для сочетания производственных и семейных обязанностей и посредством развития легальных каналов миграции.

*Программы пенсионного обеспечения сталкиваются с общими проблемами в регионе*

*Сосредоточение внимания на проблеме старения населения затмевает важность показателей участия рабочей силы на рынке труда*

*Занятость является мощным средством смягчения воздействия старения населения на системы социальной защиты*

## Пенсионные реформы

*Пожилые люди должны иметь реальные возможности для продолжения своей трудовой деятельности*

Идея о важности содействия обеспечению продуктивной занятости и достойного труда проходит красной нитью через настоящий анализ. Хотя много внимания уделяется пенсионным реформам, важно помнить о том, что эти реформы могут быть эффективными в преодолении трудностей, связанных с демографическим давлением, лишь в той степени, в какой растут уровни занятости и пожилые люди имеют реальные возможности для продолжения своей трудовой деятельности. Разработка Глобальной программы занятости МОТ является реакцией на эту потребность, а также ключевым вкладом в Программу МОТ по обеспечению достойного труда. Что касается продления трудовой жизни людей, то помимо повышения пенсионного возраста и свертывания программ прекращения трудовой деятельности до достижения пенсионного возраста, следует рассмотреть вопрос о разработке мер, направленных на создание более мощных стимулов в рамках программ пенсионного обеспечения для более позднего выхода на пенсию; установление правил, которые облегчают процесс поэтапного выхода на пенсию; создание стимулов для трудящихся в отношении сбережения средств для своего выхода на пенсию; и повышение степени осведомленности людей в отношении имеющихся альтернативных вариантов.

В процессе изменения содержания пакетов пособий и льгот, необходимо уделять особое внимание гендерным вопросам, поскольку женщины зачастую являются основными потерпевшими в результате проводимых в настоящее время пенсионных реформ. Кроме того, во многих странах выдвигаются мощные требования о введении адекватной минимальной пенсии и более эффективном осуществлении права перевода или сохранения сумм пенсионной страховки с целью реагирования на последствия для пенсионного обеспечения в будущем, связанные с подвижностью рабочей силы, нестандартными формами занятости и международной миграцией в целях получения занятости.

В Центральной Европе, например, следует повысить эффективность программ пенсионного обеспечения путем перекрытия каналов утечки ресурсов, особенно в связи со сбором взносов. С этой целью должны быть выдвинуты инициативы на самом высоком уровне для решения основных проблем, связанных с хроническим занижением сведений о заработной плате трудящихся, масштабами неформальной экономики и терпимым отношением правительств к несоблюдению соответствующих положений отдельными крупными компаниями.

## Регулирование частных систем пенсионного обеспечения

*Частные системы пенсионного обеспечения поднимают вопросы, связанные с соблюдением принципов справедливости*

Появление частных систем пенсионного обеспечения, как правило, усиливает неравенство, а высокие издержки, связанные с переходом от распределительных систем выплаты пенсий к накопительным пенсионным системам, вызывают опасения в отношении адекватности будущих пенсий. Один из возможных вариантов (принятый, например, в Дании, Нидерландах и Швеции), состоит в разработке отраслевых программ, управляемых совместно организациями работодателей и работников, которые обеспечивают высокий уровень охвата, поскольку они распространяются на всех трудящихся в соответствующих секторах.

*Административные издержки остаются весьма высокими*

Хотя почти все аналитики отказались от первоначальной концепции, в соответствии с которой приватизация пенсионных систем может предотвратить кризис пенсионного обеспечения, вызываемый старением населения, идея приватизации оказалась популярной во многих странах Центральной,

Южной и Восточной Европы и СНГ. Однако она привела к возникновению целого ряда проблем, которые по-прежнему нуждаются в решении. Они включают образовавшиеся в результате «дыры» в финансах государственных систем пенсионного обеспечения, поскольку взносы направляются в приватизированные структуры; вопросы, связанные с соблюдением принципов справедливости, в первую очередь в отношении женщин и трудящихся с низкими доходами, особенно в неформальной экономике, которые практически не платят взносов; административные вопросы, такие как ведение карточек индивидуального учета; и меры по обеспечению того, чтобы (весьма высокие в настоящее время) административные расходы удерживались в разумных пределах и не поглощали сбережения.

### *Привлечение социальных партнеров*

Для того чтобы пенсионные системы удовлетворяли потребности и ожидания общества и были эффективными в выполнении ими своего предназначения, связанного с финансовым и социальным обеспечением, все эти вопросы требуют энергичного вмешательства со стороны правительств и достижения социального консенсуса посредством активного привлечения социальных партнеров и других участников. В этом отношении МОТ, на основе разработки рекомендаций, мониторинга соблюдения согласованных минимальных норм и содействия развитию социального диалога, должна играть важную роль на национальном и региональном уровнях, в частности, в рамках недавно начатой Глобальной кампании по охвату всех людей системами социального обеспечения.

*Ключом к решению проблемы служит широкий социальный консенсус*

### **Вопросы для обсуждения**

- 1) Что можно сделать для повышения степени осведомленности о старении населения как о вопросе социального характера и для достижения консенсуса в отношении комплекса мер, направленных на предотвращение связанных со старением угроз для финансирования пенсионных систем?
- 2) Сталкиваются ли пожилые трудящиеся, особенно пожилые трудящиеся женщины, с особыми проблемами, возникающими в результате прекращения своей работы по найму (в связи с увольнением из-за отсутствия работы, прекращением трудовой деятельности до достижения пенсионного возраста или преждевременным выходом на пенсию по инвалидности) в случае реструктуризации предприятия и в процессе поиска новой работы? Если да, то что можно сделать для преодоления препятствий, с которыми сталкиваются пожилые люди на рынке труда (активная политика в области рынка труда, законодательство в целях борьбы с дискриминацией по признаку возраста и т.д.)?
- 3) Укажите наиболее перспективные меры в области рынков труда (например, адаптация профессиональной подготовки к особым потребностям пожилых трудящихся и содействие развитию занятости на условиях неполного рабочего времени в сочетании с программами частичного выхода на пенсию), которые могут содействовать повышению показателей участия пожилых трудящихся на рынке труда? Могут ли такие меры быть реализованы в вашей стране и при каких условиях?
- 4) Что можно сделать в странах, которые предпочитают использовать частные пенсионные системы для повышения степени осведомленности о наличии проблем, которые по-прежнему нуждаются в решении?

- 5) Какие меры можно предпринять для решения вопросов, связанных с обеспечением равенства, особенно в частных пенсионных системах, в отношении женщин и групп населения с низкими доходами?
- 6) Какие меры можно предпринять для совершенствования процедуры перевода пенсионных прав трудящихся, которые часто меняют работу, а на региональном уровне – для трудящихся-мигрантов?
- 7) Какие меры можно предпринять для обеспечения того, чтобы важнейшие решения в отношении пенсионной реформы получили широкую поддержку, что имеет существенное значение для их широкого принятия в обществе?
- 8) Каким образом МОТ может играть более эффективную роль на национальном и региональном уровнях в области оказания содействия в проведении обсуждения и принятия мер по вопросам пенсионной реформы?

## Введение

Тот факт, что седьмое Европейское региональное совещание МОТ проводится в Венгрии, стране, символизирующей соединение Востока и Запада и преодоление раскола, характерного для данного региона в течение длительного времени, придают ему особое значение. Важность совещания проявляется и в том, что оно было включено в программу страны-председателя ЕС в первой половине 2005 года – Люксембурга.

Весьма отраднo, что данное региональное совещание МОТ будет проводиться в Будапеште и на нем будет обсуждаться доклад, посвященный переменам, которые касаются не только политических преобразований, но и эволюции, которую мы претерпеваем на каждом этапе своего жизненного пути. Вряд ли есть необходимость в том, чтобы напоминать трехсторонним участникам Организации об исторических сдвигах, начавшихся в конце 1980-х годов, или о происходящих сегодня преобразованиях, связанных с расширением Европейского союза. Так же излишне, в условиях вялого экономического роста во многих странах региона и хронической бедности и социальной изоляции во многих других государствах, напоминать им о необходимости признания чрезвычайной важности достойного труда.

Преобразования могут проходить успешно лишь при условии применения эффективных методов управления. Управление становится решающим фактором тогда, когда перемены нацелены на устойчивый экономический рост и обеспечение полной занятости в условиях достойного труда. Задача обеспечения достойного труда для всех не может быть решена, если не обеспечивается слаженность экономической и социальной политики на национальном, субрегиональном и региональном уровнях, равно как и в глобальных масштабах. Достойный труд нельзя обеспечить без проведения эффективной валютно-финансовой и налоговой политики, а также действенной социальной политики и политики в сфере рынка труда. Эффективные методы управления должны обеспечить согласованность между этими политическими задачами и средствами. Уважение общих ценностей и принципов, а также широкие консультации и активное участие государственных ведомств, организаций работодателей и работников и других важнейших представительных органов – это краеугольный камень политической слаженности, что само по себе является важнейшим элементом достойного труда. Лишь управление, понимаемое таким образом, может обеспечить функционирование рыночной экономики благодаря учету ряда факторов, не связанных с рынком.

*Каждый из нас претерпевает эволюцию на каждом этапе своего жизненного пути*

*Успешные преобразования должны строиться на эффективных методах управления*



*Проблемы  
возникают в силу  
недостатков в  
методах  
управления  
процессом  
глобализации*

Регион Европы и Центральной Азии является одним из ключевых участников экономической глобализации. Этот регион является также мировым лидером процесса экономической, валютно-финансовой и политической интеграции не только в Европейском союзе, но также и в Содружестве независимых государств (СНГ) и других частях этого региона. Процесс интеграции, о чем свидетельствует послевоенная европейская история, оказывает большое влияние на политическую стабильность и демократию, которые служат гарантиями экономического процветания и социального сплочения.

Часто указывается, что в ходе глобализации сокращается роль государственной политики, однако в этом отношении Всемирная комиссия по социальным аспектам глобализации МОТ (ВКСАГ) отмечала: «Мы считаем, что вскрытые нами проблемы возникли не в результате самой глобализации, а являются следствием недостатков методов управления ею».

В пяти главах настоящего доклада анализируются проблемы эффективных методов управления процессами преобразований в целях обеспечения достойного труда, при этом рассматриваются взаимосвязанные вопросы, выделенные в качестве приоритетных в ходе широких консультаций с трехсторонними участниками. В первой главе речь идет об управлении как средстве обеспечения полной занятости в контексте экономической глобализации, при этом особый акцент сделан, помимо прочего, на экономической интеграции, реформах в сфере рынка труда, переговорах по заработной плате, экономической эффективности и долговременной безработице. Последующие главы посвящены:

- занятости молодежи и переходу от школьной скамьи к трудовой деятельности;
- сбалансированности гибкости, стабильности и гарантий защищенности («гибкие гарантии»);
- миграции;
- старению населения, участию на рынке труда и пенсионной реформе.

*Эффективные  
методы  
управления – залог  
успеха во всех  
областях*

Если начать с последней из этих тем, можно сказать, что системы социальной защиты подвергаются двойному прессингу со стороны демографических проблем, связанных со старением населения и необходимостью адаптироваться к изменяющимся потребностям. Процесс реформ должен строиться на принципах эффективности методов управления и справедливости. Поэтому ключом к обеспечению жизнеспособности любых реформистских мер являются широкие консультации, государственная поддержка и уверенность в правильности выбранного пути.

Что касается миграции, встает вопрос – какие направления политики и меры могут обеспечить широкую приемлемость для работников, работодателей и граждан как принимающих, так и направляющих стран международной мобильности трудовых ресурсов, что сопровождается трансграничной мобильностью капиталов, товаров и услуг? Эта политика и меры могут быть разработаны и проводиться лишь при условии эффективных методов управления.

Аналогично этому, сбалансированный ответ на противоречивые потребности в отношении гибкости рынка труда и гарантий защищенности («гибкие гарантии») взамен дискредитировавшей себя доктрины упрощенного дерегулирования, может быть найден лишь при условии применения таких методов управления, которые бы не допускали социальной изоляции.

И наконец, наличие адекватных и равных возможностей в области занятости для молодых работников зависит от механизмов управления, которые бы позволяли эффективно сочетать политику в области общего образования и

профессиональной подготовки, политику в сфере оплаты труда и политику в области трудоустройства.

Красной нитью через все главы проходят две общие темы: социальный диалог и полная занятость.

Несомненная важность социального диалога, возможно, более наглядно может быть проиллюстрирована двумя примерами. Во-первых, техническое сотрудничество МОТ в Центральной Европе подтверждает мнение, что успешные реформы пенсионного обеспечения во многом зависят от широты трехсторонних консультаций. Многие недостатки могут быть объяснены неразвитостью социального диалога. И во-вторых, резкое улучшение показателей индекса развития людских ресурсов в Ирландии может быть объяснено целым рядом факторов, включая социальное партнерство, которое заложило прочную основу сбалансированному социальному и экономическому развитию, основанному на консенсусе и едином видении проблем. Это явилось стимулом для экономического роста и расширения занятости и позволило сократить бедность.

Что касается полной занятости, весьма отрадно, что целый ряд стран региона, как представляется, сумели обеспечить устойчиво низкие уровни безработицы и высокие уровни трудового участия, при этом не допуская ни роста инфляции, ни ухудшения положения в отношении неравенства доходов. И опять-таки социальный диалог сыграл важнейшую роль в обеспечении баланса между социальной напряженностью и экономическими трудностями. Однако так обстоят дела далеко не во всех странах региона. Именно поэтому нет ничего удивительного в том, что Целевая группа по вопросам занятости ЕС под председательством Вима Кока разработала ряд рекомендаций под заголовком «Работа, работа и еще раз работа: расширение занятости в Европе»; ею поднимаются вопросы, аналогичные тем, которые рассматриваются в настоящем докладе: повышение возможностей адаптации работников и предприятий; привлечение дополнительных контингентов работников на рынок труда; повышение эффективности инвестиций в человеческий капитал; обеспечение эффективного проведения реформ посредством совершенствования методов управления.

Во имя обеспечения большей взаимодополняемости между глобальным ростом, инвестициями и расширением занятости Всемирная комиссия МОТ по социальным аспектам глобализации призвала соответствующие учреждения Организации Объединенных Наций, Всемирный банк, МВФ, ВТО и МОТ объединить свои усилия, направленные на согласование своей политики. Настоящее совещание может дать возможность трехсторонним участникам выступить с аналогичными инициативами на региональном уровне. Целесообразно было бы построить свою работу на результатах анализа последствий для достойного труда международной экономической, финансовой и торговой политики, как средства изучения национальной, региональной и глобальной политики и определения роли, которая могла бы в этой связи быть отведена МОТ.

В целях содействия обсуждению отобранных тем приводится аналитическое резюме глав, а также вопросы, предлагаемые для обсуждения по главам 2-5, которые будут анализироваться на параллельных заседаниях. Вопрос о методах управления (глава 1) должен стать связующим звеном с четырьмя другими темами.

*Социальный диалог – важнейший фактор достижения консенсуса и единого видения проблем*

*В первую очередь занятость!*

*Инициатива по согласованию политики на региональном уровне?*

# 1. Глобализация, управление и сбалансированное экономическое и социальное развитие

## 1.1. Необходимость в более эффективном управлении

Регион стран Европы и Центральной Азии является одним из крупнейших участников процесса глобализации экономики, который создает более тесные экономические и социальные связи между регионами, странами, предприятиями и общинами. Экономическое и социальное развитие, как никогда ранее, зависит от решений, принимаемых многочисленными участниками и институтами за пределами одного государства. Поэтому необходимы консультации и гармонизация политики на наднациональном, региональном, глобальном, а также местном уровнях. Как отмечалось в докладе Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации, «Стремительно расширились глобальные рынки, но при этом не отмечалось одновременного создания экономических и социальных институтов, необходимых для их эффективного и справедливого функционирования» (МОТ, 2004а). Поэтому Всемирная комиссия призвала к более эффективному глобальному управлению, основанному на принципах демократии, социального равенства, уважения прав человека и верховенства права.

Главная задача заключается в том, чтобы резко снизить высокие уровни безработицы и повысить низкие уровни занятости, которые продолжают преследовать Европу, как Западную, так и Восточную, и Центральную Азию. Для этого необходимо эффективное, ответственное и подотчетное управление с тем, чтобы обеспечить сбалансированное экономическое и социальное развитие. В настоящей главе рассматриваются пути, посредством которых интеграционные формы управления могут содействовать снижению уровня безработицы и повышению уровня занятости. И в этом качестве она является введением к последующим главам, посвященным занятости молодежи, политике в области рынков труда для обеспечения «гибких гарантий», миграции, социальной защите и старению населения.

### 1.1.1. Общие ценности

Деятельность институтов по осуществлению эффективного регионального и глобального управления базируется на общих ценностях и принципах, закрепленных в цели обеспечения достойного труда для всех в том виде, в котором она сформулирована в Уставе МОТ и в Филадельфийской декларации (1944 г.):

«все люди, независимо от расы, веры или пола, имеют право на осуществление своего материального благосостояния и духовного развития в условиях свободы и достоинства, экономической устойчивости и равных возможностей».

Одновременное обеспечение экономического и социального прогресса является краеугольным камнем политики Европейского союза и его социальной модели. В программных заявлениях ЕС неоднократно подтверждается приверженность цели, направленной на «сочетание экономического роста с обеспечением большего числа рабочих мест и лучшего качества и более высокой степени социальной интеграции».

Действуя в том же духе, президент Российской Федерации в мае 2004 года поставил цель удвоить показатель ВВП на душу населения в течение десятилетия (что предполагает среднегодовые темпы роста на уровне 7,1%) и снизить уровень бедности (Jack, 2004).

Широкая поддержка применению основополагающих трудовых норм, оказываемая странами Европы и Центральной Азии,<sup>1</sup> свидетельствует о наличии таких общих ценностей.

### 1.1.2. Экономические и социальные перспективы

Наличие таких общих ценностей также подтверждается данными опросов общественного мнения, проведенными ЕС, в соответствии с которыми занятость и экономика являются двумя наиболее важными вопросами, которые волнуют граждан стран ЕС-25, за которыми следуют преступность, системы здравоохранения и иммиграция (таблица 1.1).

**Таблица 1.1. Данные опроса в отношении двух наиболее важных вопросов, стоящих перед вашей страной**

	ЕС-28	ЕС-25	ЕС-15	ЕС-10
Безработица	49	47	44	61
Экономическая ситуация	30	27	25	35
Преступность	24	25	26	23
Система здравоохранения	16	17	15	25
Иммиграция	12	13	16	2

Источник: Eurobarometer (2004).

<sup>1</sup> Уровень ратификации восьми основополагающих конвенций составил 95,5% от общего потенциального уровня ратификаций в июле 2004 года (см. том 1, глава 3 настоящего доклада.)

О вялом росте в ЕС говорится в многочисленных докладах и комментариях об «отстающей Европе». В Центральной Европе у пяти стран показатель ВВП на душу населения в 2002 году был выше соответствующего показателя 1989 года. Это резко отличается от ситуации в странах СНГ и Юго-Восточной Европы, где средние доходы по-прежнему ниже соответствующих уровней 1989 года. Хроническая бедность и усиливающееся неравенство являются одной из причин низких темпов роста жизненного уровня.

В 2001 году показатель неравенства доходов в шести из восьми стран Центральной и Восточной Европы был выше значения коэффициента Гини на уровне 0,30, который является средним показателем для стран-членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).<sup>2</sup> В СНГ восемь из девяти стран превысили этот средний показатель для стран ОЭСР, причем в пяти странах коэффициент Гини был выше 0,40 (ЕЭК ООН, 2004 г.). В 1999 году средний показатель коэффициента Гини для ЕС-15 составил 0,29 и находился в диапазоне от 0,23 (Дания) до 0,36 (Португалия) (Евростат, 2004 г.). В Турции также наблюдается высокий уровень неравенства доходов и коэффициент Гини составляет 0,49.

В Центральной и Восточной Европе показатель относительной бедности (расходы домашних хозяйств на душу населения менее половины условной медианы) составляет в среднем 12,3% (и колеблется в диапазоне от высоких значений в бывшей югославской Республике Македонии (19,9%) и в Польше (16,9%) до низких значений в Венгрии (7,9%) и в Чешской Республике (5,0%)). В странах СНГ масштабы крайней бедности (ППС на уровне 2,15 долл. США в день) по-прежнему являются весьма значительными в Армении, Азербайджане, Киргизстане, Таджикистане и Республике Молдове (в среднем, примерно 48% населения), значительными в Грузии и Российской Федерации (18,8%), но низкими в Беларуси, Казахстане и на Украине (в среднем, 3,2%) (ЕЭК ООН, 2004). В 1999 году в странах ЕС-15 доля лиц с доходами, составляющими менее 60% от уровня соответствующих национальных средних доходов, составила 15% (но 24% до осуществления социальных выплат) (Европейская комиссия, 2003с, стр. 151).

«Увеличивающийся разрыв между самыми высокими и самыми низкими показателями распределения доходов и богатств привел к возникновению острого чувства утраты у тех, кто оказался обездоленным» (ЕЭК ООН, 2004 г., стр. 165).

### 1.1.3. Региональное сотрудничество

Региональное сотрудничество служит важным инструментом для создания систем эффективного управления в связи с глобализацией.

«Я убежден, что региональное сотрудничество позволяет отдельным странам, особенно странам с ограниченными ресурсами, играть более активную роль в обеспечении справедливого распределения преимуществ глобализации» (Президент Болгарии Пырванов, МОТ, 2004b).

<sup>2</sup> Коэффициент Гини является показателем неравенства доходов, измеряемого в пределах от «0» (абсолютного равенства) до «1» (абсолютного неравенства).

Региональные соглашения направлены на укрепление экономических и финансовых связей, а также на усиление социальной и политической интеграции. Евро является символом проекта ЕС в области обеспечения более тесной политической, экономической и социальной интеграции, в то время как СНГ, созданное в 1991 году, является экономическим и таможенным союзом, а также политическим форумом. Пакт стабильности также создает основу для совместных действий в экономической и социальной областях для стран Юго-Восточной Европы, равно как и Европейская социальная хартия Совета Европы.

#### 1.1.4. Управление и глобализация

Растущее внимание, придаваемое проблеме «управления», служит признанием роли нерыночных факторов в рыночной экономике.<sup>3</sup> Небезынтересно отметить, что переход от централизованного планирования к рыночной экономике подчеркнул важность институтов, которые не создаются автоматически путем открытия рынков.

Динамичное функционирование экономических и социальных систем зачастую связано с эффективным управлением. Институциональные меры должны выходить за рамки вопросов, касающихся основ демократии и свободы объединения, имущественных прав, фискального режима и кредитно-денежного регулирования, политики в области конкуренции и подотчетности, социальной защиты и посредничества при возникновении конфликтов социальных и экономических интересов. Потребность в государственном регулировании в таких областях, как обмен информацией, создание стимулов и осуществление координации все более широко признается лицами, ответственными за разработку политики. Общие ценности, доверие и взаимные ожидания имеют важнейшее значение для снижения затрат на проведение операций в экономической и социальной областях.

«... один из основных путей, при помощи которых лица, ответственные за разработку политики, могут улучшить функционирование национальной экономики, заключается в том, чтобы обеспечить применение более эффективных форм координации среди участников из частного сектора» (Hall and Soskice, 2001, стр. 45).

Одной из форм координации, которая может оказаться эффективной в обеспечении динамичной экономической деятельности, являются социальный диалог и трехсторонние консультации. Действительно, успешная экономическая и социальная политика, как правило, базируется на общих принципах, адаптированных к местным условиям и участникам. Социальный диалог может иметь решающее значение при рассмотрении вопросов, связанных с ситуациями, в которых все более сложный процесс принятия решений все более приближается к тем областям, где возникают эти вопросы.

«Местные условия имеют значение не потому, что экономические принципы меняются в зависимости от того или иного места, а потому, что эти принципы не опираются на институциональную инфраструктуру, и их реализация требует знания местных условий» (Rodrik, 2003).

<sup>3</sup> Термин «управление» определяется в настоящем докладе как «процесс осуществления контроля, руководства или регулирования, регламентирующий влияние целого ряда институтов и мер, которые определяют функционирование экономики и общества» (GB.286/WP/SDG/3, март 2003 г.)

В связи с более высокой степенью неопределенности и риска в контексте глобализации и экономической и социальной реформы, качество управления может сыграть решающую роль в обеспечении позитивных итогов развития.

## **1.2. Взаимозависимость: расширение возможностей и факторы неопределенности**

Рост объема товарооборота, который происходит в результате более широкого открытия границ, увеличивает масштабы внедрения новых технологий, расширяет потоки товаров и услуг, повышает эффективность функционирования внутренних и внешних рынков и способствует росту объемов новых инвестиций. Но либерализация экономики также приводит к возникновению новых рисков и повышению степени неопределенности. Многие из этих рисков имеют экономические и социальные последствия с точки зрения жизнеспособности предприятий, гарантирования занятости и доходов, условий труда, миграции и социальной защиты.

### **1.2.1. Колебания финансовых рынков**

Глобальные рынки являются одновременно причиной и следствием либерализации счетов основного капитала и огромного роста объема трансграничного потока инвестиций и капиталов. Объем ежедневного оборота на рынках капитала дает аналитикам огромную власть над финансовой ситуацией зарегистрированных на биржах предприятий и стран. Недавнее образование избытков капитала подчеркнуло необходимость осуществления более активного регулирования и контроля. Наглядное подтверждение этому можно найти на формирующихся рынках облигаций. За период с июля по сентябрь 1998 года разница в доходности российских ценных бумаг возросла на 60 пунктов в результате кризиса, связанного с задолженностью, что значительно ограничило доступ к международным рынкам капитала. В 2000-01 годах в Турции произошла резкая девальвация ее валюты, вызванная массовым оттоком капитала, спекулятивной деятельностью и ускорением темпов роста инфляции, что привело к резкому повышению уровня безработицы в 2001 году. В 2003 году венгерский валютный рынок серьезно пострадал в результате резких колебаний, спровоцированных биржевыми спекулянтами.

Подобные кризисы могли возникнуть в любой момент в любой стране, оставляя свои следы в реальной экономике и подвергая риску рабочие места, реальную заработную плату, финансовую жизнеспособность предприятий, инвестиции и будущий рост.

### **1.2.2. Потоки инвестиций и привлечение внешних исполнителей**

Доступ к прямым иностранным инвестициям (ПИИ) стал решающим фактором, лежащим в основе недавнего экономического роста во многих странах региона. Центральная и Восточная Европа, Российская Федерация и Центральная Азия являются основными получателями ПИИ с 1995 года, особенно в области обрабатывающей промышленности, энергетики и в секторе услуг, в то время как Западная Европа является одновременно и крупным получателем и крупным экспортером инвестиций (таблица 1.2).

В обследовании, проведенном недавно компанией «Эрнст энд Янг» (2004 г.), подтверждается, что наиболее привлекательной глобальной зоной для осуществления прямых инвестиций, является Европа, на которую в 2003 году приходилось 52% мирового объема потоков ПИИ. В рамках Европы, согласно классификации директивных органов, первое место занимает Западная Европа как наиболее привлекательная для инвестиций в мире зона; за ней следует Центральная и Восточная Европа. В странах Европы и Центральной Азии возникает новая специализация, в рамках которой иностранные инвестиции приводят к усилению интеграции и диверсификации. Одним из примеров служит образование группы автомобильных предприятий в Центральной Европе – защищенного ранее рынка для существовавшего в прошлом автомобильного завода «Трабант» – которая демонстрирует весьма сложное сочетание принципов сотрудничества и конкуренции (Зона Будапешт-Братислава-Прага-Варшава), привлекая крупные инвестиции в промышленность внутри региона (ЕЭК ООН, 2004, стр. 88).

**Таблица 1.2. Потоки ПИИ в страны и из стран региона (в % к ВВП)**

	1995	2002
Европейский союз		
в страны	13,2	31,4
из стран	15,1	41,0
Центральная/Восточная Европа		
в страны	5,3	20,8
из стран	0,9	3,3
Включая Российскую Федерацию		
в страну	1,6	6,5
из страны	0,9	5,2
Центральная Азия		
в страны	8,8	45,8
из стран	–	4,4

Источник: ЮНКТАД, 2003; Приложение, таблица В.6.

Более низкие размеры относительной заработной платы являются лишь одним из нескольких факторов, определяющих размещение инвестиций. ЕЭК ООН выделяет девять основных причин, влияющих на решения об осуществлении иностранных инвестиций: ощущаемый потенциал в области роста, наличие природных ресурсов, инфраструктура, масштабы внешнеэкономических связей, международная конкурентоспособность рабочей силы, запасы людских ресурсов, защита имущественных прав, качество посреднических финансовых услуг и, в соответствующих случаях, перспективы вступления в ЕС (ЕЭК ООН, 2004, стр. 87).

### **1.2.3. Экономическая интеграция и рынки труда**

Экономическая интеграция охватывает и рынки труда. Растущая доля рабочей силы занята в видах деятельности, которые связаны через торговлю, рынки и инвестиции с решениями, принимаемыми в других странах. Поэтому уровни и условия занятости реагируют как на экономический рост внутри страны, так и на изменения и решения в других странах и регионах. Например, под влиянием преобладающих экономических условий, в 2004 году



несколько компаний в Германии и во Франции вели переговоры о заключении соглашений с профсоюзами с целью увеличения продолжительности рабочей недели.

Эти изменения, безусловно, ставят под сомнение эффективность национальной политики в области рынков труда и систем ведения коллективных переговоров, и поэтому они подчеркивают необходимость активного ведения социального диалога в регионах, в которых отмечаются высокие темпы экономической интеграции. Хотя ведение коллективных переговоров на наднациональном уровне только зарождается и ограничивается обсуждением общих принципов в нескольких секторах, ряд крупных компаний открыто заявили о своей приверженности Декларации МОТ 1998 года об основополагающих принципах и правах в сфере труда. 28 рамочных соглашений было заключено на глобальном уровне, в основном между расположенными в Европе многонациональными корпорациями и глобальными профсоюзами.

#### 1.2.4. Различия внутри стран

Существуют также различия в естественных и конкурентных преимуществах внутри стран, основанные на таких факторах, как география, история, инфраструктура, институты и квалификация. Если брать страны ЕС-15, то показатель ВВП на душу населения в некоторых районах восточной части Германии, Греции, юга Португалии, Италии и Испании составляет менее 75% от соответствующего среднего показателя (Европейская комиссия, 2004а). В новых государствах-членах свыше 90% населения проживает в районах, в которых показатель ВВП на душу населения составляет менее 75 % от среднего показателя для стран ЕС-25, при более чем девятикратном различии в уровнях средних доходов на душу населения между самыми бедными и самыми богатыми районами. На протяжении 1990-х годов усиливалось неравенство внутри стран (на которое приходится свыше 90% общего объема существующего неравенства) (Sapir, 2003).

Более высокая степень открытости может усилить различия внутри стран, поскольку экономическая активность стимулируется более высокой степенью специализации. Прямые иностранные инвестиции, особенно в сферу услуг и обрабатывающую промышленность, как правило, направляются в регионы, которые обладают более развитой инфраструктурой и квалифицированной рабочей силой, зачастую в столичных городах и вокруг них. И наоборот, традиционные отрасли, специализирующиеся на продукции или ориентированных на рынки, которые вытесняются новыми технологиями, зачастую находятся в отдаленных и менее обеспеченных областях. Это наводит на мысль о том, что открытость требует принятия большего числа сопутствующих мер с целью содействия развитию менее развитых районов

Вялая экономическая активность обычно отражается в более высоком уровне безработицы. Средний уровень безработицы в странах ЕС-25 составил в июне 2004 года 9,1%. Но в ряде районов уровень безработицы превысил 15%, в первую очередь, в восточной части Германии, на юге Италии и Испании, в Польше и в некоторых районах Словацкой Республики. Однако региональные различия ни в коей мере не являются статичными. Ирландия служит хорошим примером страны, которая в течение одного поколения перешла от относительной отсталости к достижению уровня доходов, превышающего средний показатель для стран ЕС-15, хотя ее центральные и западные районы по-прежнему отстают в развитии. И наоборот, югу Италии, несмотря на осуществление специальных программ в течение нескольких десятилетий, не удалось даже стабилизировать разрыв с промышленно развитым севером страны (Sapir, 2003, стр. 62).

В этих региональных различиях нет ничего естественного. Уроки, извлеченные из интеграционной политики ЕС и деятельности региональных фондов развития, указывают на наличие местного административного потенциала как ключевого фактора, определяющего развитие на местах, подтверждая тем самым наличие более масштабного урока в отношении управления в странах с рыночной экономикой.

### 1.3. Программы экономических и социальных реформ

«Наличие постоянно высокого уровня безработицы в ряде индустриальных стран – особенно в континентальной части Европы – по-видимому, является одной из наиболее крупных неудач экономической политики за последние два десятилетия» (МВФ, 2003 г., стр. 129).

(...) «не существует такого явления как «Европейская проблема безработицы». Основопологающая проблема заключается в наличии высокого уровня безработицы в четырех из пяти крупных стран» (de Koning et al., 2004, стр. 2).

(...) «и в очередной раз полная занятость со всей серьезностью рассматривается в качестве одной из главных целей политики. Может ли она быть достигнута без высокой инфляции и усиления неравенства?» (Meade, 1995, стр. 3).

#### 1.3.1. Макроэкономическая политика, занятость и реформы рынка труда

В то время, когда целям в области экономической стабильности зачастую уделяется приоритетное внимание по сравнению с целями в области занятости, достижение которых рассматривается в качестве неизбежного следствия экономического роста, возникает вопрос, не является ли полная занятость целью прошлых лет? Ответ на этот вопрос должен быть отрицательным, как это показано на примере пяти стран в Европе (Австрии, Ирландии, Нидерландов, Норвегии и Швейцарии), которые поддерживали показатель безработицы на уровне ниже 5% в течение нескольких лет, не нарушая при этом стабильность цен и не усиливая неравенство доходов.

На фоне высокого уровня безработицы, позиции сторонников проведения структурных реформ рынка труда оспариваются поборниками более экспансионистской кредитно-денежной и финансово-бюджетной политики (ЕЭК ООН, 2001а). Тем не менее, анализируя вялый рост в Германии, Роберт Соллоу отметил, что:

«Кредитно-денежная и финансово-бюджетная политика должна обеспечивать рост с тем, чтобы люди могли надеяться на создание большего числа рабочих мест, если они хотят легче переносить трудности, связанные с реформами рынка труда. Ожидание более высоких темпов роста только на основе сокращения заработной платы является давно исчерпавшим себя и необоснованно болезненным подходом» (*Die Zeit*, 29 апреля 2004 г.).

Безработица в Европе, по мнению экспертов МВФ, носит в основном структурный, а не циклический характер, и поэтому корни ее следует искать в институтах рынка труда и социальной защиты (МВФ, 2003). В качестве хранителей стабильных цен, центральные банки опасаются, что сосуществование высоких уровней безработицы и многочисленных вакантных рабочих мест приведет к дефициту рабочей силы и вызывающим инфляцию требованиям о повышении заработной платы. Поэтому они выступают в поддержку

реформ с целью ликвидации «узких» мест в процессе найма и увольнения рабочей силы. В ходе дебатов в отношении проведения реформ в странах Центральной и Восточной Европы в основном преобладали те же вопросы (Blanchard, 2002).

Однако это различие в вопросах политики представляется искусственным. Макроэкономическая политика и политика в области рынка труда дополняют друг друга, когда рассматриваются в качестве единого целого. Лишь немногие специалисты продолжают утверждать, что высокий уровень безработицы можно сократить только за счет стимулирования макроэкономического спроса или только за счет проведения реформ рынка труда. (Malinvaud, 2003). Необходимо следовать двумя путями для обеспечения большей эффективности при распределении рабочих мест, более высокого уровня защиты во время поиска работы и более высокого спроса на рабочую силу (см. главу 3).

Институты рынка труда являются необходимыми инструментами в связи с многочисленными недостатками, присущими рынкам труда, которые отличаются от других типов рынков. Сами по себе, они оказывают незначительное влияние на общий уровень занятости. Адекватность структур в области политики и институтов рынка труда можно оценивать лишь через взаимодействие между институтами и совокупными макроэкономическими показателями.

По мнению экономиста Массачусетского технологического института (МТИ) Оливье Бланшара:

«... многое предстоит сделать с целью совершенствования политического диалога по вопросам [институтов рынка труда]. Пора идти дальше лозунгов и перестать огульно обвинять «негибкости рынка труда» в том, что они являются причиной всех трудностей нашей экономики (...). Если мы будем исходить из того, что эти институты действительно нужны, но они, по-видимому, нуждаются в реформировании, то такой подход, вероятно, позволит облегчить и усовершенствовать диалог между социальными партнерами» (2002 г.).

Нужно лучше понимать мнения всех участников, включая центральные банки, министерства труда и экономики, представителей деловых кругов и профсоюзов, органы местного самоуправления и организации гражданского общества на всех уровнях, чтобы добиться полной занятости без роста инфляции и усиления неравенства. Хорошим началом является проведение совместного анализа вероятного воздействия на занятость и социальную защиту основных решений в области политики, таких как меры по либерализации торговли, реформы рынка труда и кредитно-денежная политика.

Метод открытой координации, принятый Европейским союзом в отношении занятости, политики в области рынка труда и элементов социальной политики (см. главу 5), служит хорошим примером взаимного мониторинга функционирования рынков труда. Национальные доклады по Конвенции МОТ 1964 года о политике в области занятости (122)<sup>4</sup> могли бы также использоваться в качестве инструментов для обзора деятельности и обмена опытом.

---

<sup>4</sup> Ратифицирована 42 из 50 государств-членов в регионе.

### 1.3.2. Ведение коллективных переговоров о заработной плате и макроэкономические показатели

Заработная плата является ключевым элементом макроэкономической стабильности. Определение уровня заработной платы воздействует на цены, совокупный спрос и производительность, особенно когда наемная занятость является доминирующей формой занятости.

Процедуры определения уровня заработной платы в Европе и Центральной Азии различаются в значительной степени с точки зрения охвата коллективными переговорами и степени централизации и координации процесса ведения коллективных переговоров на национальном и отраслевом уровне и на уровне предприятий. В странах региона число трудящихся, условия занятости которых устанавливаются коллективными договорами, независимо от их членства в профсоюзах, колеблется в пределах от 20 до 80%. Можно отметить значительные различия в численности членов профсоюзов и в охвате коллективными переговорами.

Существуют различные взгляды в отношении воздействия охвата профсоюзами и коллективными переговорами на затраты на рабочую силу, безработицу и функционирование экономики. Один из взглядов заключается в том, что более высокая степень охвата профсоюзами ассоциируется с более высокими затратами на рабочую силу и с безработицей (МВФ, 2003 г.). Более детальный анализ показывает, что модели ведения коллективных переговоров по вопросам заработной платы (добровольная и централизованная или координированная, по сравнению с некоординируемой или навязываемой государством) позволяют эффективно объяснить итоги переговоров о заработной плате. В частности, централизованное (или децентрализованное, но координируемое) ведение коллективных переговоров по вопросам заработной платы при жестком руководстве переговорным процессом, включая представительство, процедуры и технический потенциал, является наиболее эффективным средством установления заработной платы на уровнях, которые совместимы с макроэкономическими показателями. Некоторые наблюдатели непосредственно связывают низкий уровень безработицы в ряде европейских странах с активным социальным диалогом и с высокой степенью централизованного (или децентрализованного, но координируемого) ведения коллективных переговоров по вопросам заработной платы (Blanchard and Philippon, 2004; Traxler et al., 2001).

На процесс ведения коллективных переговоров по вопросам заработной платы, будь то на национальном уровне или на уровне отрасли или предприятия, существенное влияние оказывает процесс экономической интеграции. Конкуренция стимулирует рост эффективности и добавленной стоимости, но также оказывает давление на объем затрат, включая затраты на рабочую силу, связанных и не связанных с заработной платой. Формула корректировки заработной платы, принятая многими профсоюзами (сумма ожидаемой инфляции и роста производительности), может оказаться недостаточно эффективной в период более активной трансграничной конкуренции. Для сочетания требований конкуренции с принципами справедливости необходимо принимать другие меры, такие как установление минимальной заработной платы, профессиональная подготовка и кредитно-денежная политика с целью сокращения доли затрат на рабочую силу, не связанных с заработной платой, особенно для трудящихся с более низким уровнем квалификации.

В зоне евро производительность труда за последние годы отставала от роста номинальной заработной платы, увеличивая издержки на рабочую силу на единицу продукции более чем на 2% в год. И наоборот, в Центральной и

Восточной Европе издержки на рабочую силу на единицу продукции возросли незначительно, сдерживаемые более быстрым ростом производительности труда по сравнению с ростом номинальной заработной платы. Если такой баланс сохранится, то он создаст хорошую основу для быстрого экономического роста и обеспечения занятости.

В странах СНГ тенденции как в области производительности, так и в сфере занятости оказались неутешительными, что привело к экономическому росту при увеличении уровня безработицы, наблюдаемому в некоторых странах. Это потребует проведения дальнейших микроэкономических реформ, которые позволят малым и средним предприятиям функционировать в более устойчивых институциональных условиях. Резкий рост издержек на рабочую силу на единицу продукции уже более не компенсируется заниженным курсом валюты.

Производительность, ведение переговоров в отношении заработной платы и финансово-бюджетная политика являются ключевыми факторами, определяющими экономический рост и занятость во всех странах Европы и Центральной Азии. Обеспечение согласованности политики имеет основополагающее значение. Для этого потребуются высокая степень сотрудничества и координации между различными сторонами, а также справедливое распределение национального дохода и доходов предприятий. Для повышения качества в области управления необходимо создать условия, способствующие проведению консультаций и переговоров между представителями работодателей и работников и правительственными должностными лицами.

### *1.3.3. Инновации, микроэкономическая конкурентоспособность и развитие на местах*

Практически во всех анализах экономического развития подчеркивается важность инноваций как источника будущего роста. Глобализация, совместно с ИКТ, стимулирует процесс «творческого разрушения» Шумпетера при создании новых изделий, методов производства и функционирования рынков, который ускоряется практически неограниченными возможностями, связанными с применением электронных чипов. Динамичный экономический рост зачастую наблюдается в районах, где сочетается несколько элементов успеха. Многие обладают характеристиками «концентрированных зон» деятельности с такими общими чертами как высокая концентрация учебных и научных учреждений (с организацией подготовки и обучения), узкая специализация в отношении одного продукта или вида деятельности, сосуществование многочисленных форм сотрудничества и конкуренции, интенсивная координация действий местных участников, мощная поддержка начинающим предпринимателям и экстенсивная децентрализация и местная автономия. Следовательно, эти микроэкономические условия в значительной степени зависят от местных учреждений и участников. Как отмечал Майкл Портер:

«Богатства фактически создаются на микроэкономическом уровне экономики, и они являются результатом изощренных стратегий компаний и методов производственной деятельности, а также зависят от качества микроэкономической деловой среды, в которой конкурируют компании страны» (Всемирный экономический форум, 2003, глава 1.2).

Среди первых 30 стран с наиболее высоким индексом микроэкономической конкурентоспособности, определяемым Всемирным экономическим форумом, 16 – европейские страны, причем Финляндия, Соединенное Королевство и Германия занимают, соответственно, второе, третье и четвертое места, а Словения, Венгрия и Эстония – 27-е, 28-е и 30-е места (данные 2003 г.).

Кроме того, малые предприятия являются основными проводниками инновационных идей и механизмами регионального развития, особенно если они действуют в составе группы предприятий. По оценкам, в настоящее время в Центральной и Восточной Европе доля работников, занятых на МСП, растет весьма быстрыми темпами – примерно на 45%-55%, по сравнению с менее чем 20% в странах СНГ (ЕЭК ООН, 2003а, стр. 136).

Многое можно извлечь из успешного опыта, накопленного в странах Европы, который можно соответственно адаптировать к местным условиям (Blanc, 2004). Можно привести целый ряд примеров, чтобы показать, как социальные партнеры могут активно привлекаться к изучению и распространению таких подходов (Biagi, 2002).

### 1.3.4. Структурная перестройка экономики и занятость

Имеется много примеров передачи различных второстепенных функций внешним структурам, закрытия предприятий и их перебазирования во всех странах региона, в которых глобализация и новые технологии служат сдвоенной движущей силой процесса структурной перестройки экономики и промышленности. Прекращение устаревших и нерентабельных видов деятельности и непрерывная реструктуризация новых видов деятельности является одной из характерных особенностей современной рыночной экономики:

- производство угля в Кизеле на Западном Урале было сочтено нерентабельным и постепенно прекращено в 2000 году. Около 11.000 работников потеряли работу, но очень немногие из них нашли другую работу (газета *Московские новости*, 2004 г., № 24);
- в 2001 году финское предприятие-изготовитель электронного оборудования сократило производство в Эстонии и перебазировало часть своих производственных мощностей в Китай, что привело к увольнению 1.300 работников (ЕЭК ООН, 2001b, стр. 22);
- в мае 2004 года оптикомеханическое предприятие в Трауне (Австрия) перевело свое производство в Италию, оставив без работы 480 работников (*die Presse.com*, 7 ноября 2003 г.);
- в Валбжихе (Западная Польша) безработные стали заниматься нелегальной добычей угля в качестве средства обеспечения экономического выживания (МОТ, 2004с).

По общим оценкам, в промышленно развитых странах каждый год сокращается и одновременно создается одно из десяти рабочих мест. Аналогичную тенденцию можно проследить в нескольких бывших странах с переходной экономикой. Например, отношение показателей сокращения и создания рабочих мест возросло менее чем с 2% в 1989 году до более 10% в 1994 году (Haltiwanger and Vodopivec, 1999). Подобные оценки были получены и в отношении Российской Федерации (Brown and Earle, 2002).

Реструктуризация почти всегда предполагает перебазирование производственных мощностей, а то и работников. Возникает вопрос, можно ли смягчить ее последствия для рабочих мест, трудящихся и их семей и облегчить процесс перебазирования? Имеются примеры применения эффективных подходов в этом отношении.

В 2003 году во Франции было начато проведение межведомственной миссии по вопросам реструктуризации экономики с целью разработки согласованных планов действий на местном уровне. В 2002 году в Соединенном Королевстве была создана Служба быстрого реагирования с целью урегулирования чрезвычайных экономических ситуаций и облегчения процесса

координации деятельности существующих экономических служб и служб занятости. В Австрии Производственные фонды (*Arbeitsstiftungen*) координируют финансирование и деятельность местных участников с тем, чтобы помочь жертвам массовых увольнений найти новую работу. Некоторые предприятия (например, в Швеции) оказывают помощь уволенным трудящимся в области подготовки и профессиональной ориентации, чтобы они могли найти новую работу.

Причины закрытия предприятий могут быть различными, и не всегда представляется возможным предусмотреть социальные последствия. Но ответные меры возможны и необходимы для того, чтобы позволить работникам найти альтернативную занятость при адекватных условиях. Накопленный опыт свидетельствует о важности мобилизации усилий местных участников в конкретных случаях проведения реструктуризации.

### 1.3.5. Альтернативы длительной безработице

«В своей жизни я столкнулся с разрушительным воздействием безработицы. Но я также понял, что ее можно победить при наличии политической воли и соответствующего руководства» (Кок, 2003).

Число лиц, которые ищут работу более 12 месяцев, по-прежнему остается на неизменно высоком уровне в ряде стран региона. В 2003 году уровень длительной безработицы составил 3,5% для мужчин и 4,8% для женщин в странах ЕС-25. В странах ЕС-10, 46,5% безработных заняты поиском работы более года, причем показатели варьируются в следующем диапазоне: от весьма высоких показателей в Словакии (65,2%) и Польше (55,9%) до более низких показателей (менее 25%) на Кипре и в Литве. Средний показатель в странах ЕС-15 составил 41,6%: от низких показателей в Швеции, Дании и Соединенном Королевстве (менее 22%) до высоких уровней (более 50%) в Германии, Греции и Италии (Евростат, 2004)

Устойчивый характер длительной безработицы в странах Европы свидетельствует о наличии подлинных трудностей, возникающих при поиске работы, по крайней мере, для отдельных половозрастных и профессиональных групп трудящихся в некоторых районах. Ее разрушительные последствия для отдельных лиц, семей, общин и стран хорошо известны. Общество обязано помогать лицам, которые оказываются временно без работы, как правило, за счет возмещения доходов, профориентации и информации об имеющихся вакантных рабочих местах.

Ряд стран ввел или планирует ввести «принцип активности», в соответствии с которым государство предоставляет пособия по безработице и услуги по трудоустройству, а безработные ведут активный поиск работы и, по прошествии определенного времени, принимают предложение о трудоустройстве – «после года безработицы человеку должна быть гарантирована соответствующая полная занятость, и он должен согласиться принять ее» (Layard and Nickell, 2004).

Принципы, в соответствии с которыми длительно безработные могут быть подвергнуты проверке на их «готовность работать» и принять предлагаемую работу, могли бы обсуждаться и согласовываться с социальными партнерами на наднациональном уровне. Эти принципы должны соответствовать международным трудовым нормам.

### 1.3.6. Повышение уровней предложения рабочей силы и занятости

Прогнозы в отношении будущего экономического роста остро реагируют на предложение рабочей силы. Рост занятости восприимчив к демографическому росту и социально-трудовой политике, которые, в свою очередь, влияют на решения лиц детородного возраста в отношении увеличения рождаемости.

По прогнозам, население в Восточной и Западной Европе будет ежегодно сокращаться на 1 млн. человек. В Турции темпы роста населения в период 2005-10 годов достигнут 1,2%, и этот показатель будет немного превышать 1% в странах СНГ, хотя он практически не изменится в Казахстане (ООН, 2003).

Для того чтобы нейтрализовать влияние негативного или медленного роста на жизненный уровень, в том числе на устойчивость систем социальной защиты (см. главу 3), во многих странах необходимо повысить уровень занятости. В таблице 1.3 содержатся последние данные о положении в этой области, которые можно сопоставить с целями ЕС в отношении достижения к 2010 году показателя общей занятости на уровне 70%, в том числе 60% для женщин и 50% для лиц в возрасте 55-64 лет (см. т. I, гл. 1).

**Таблица 1.3. Соотношение между занятым населением и населением трудоспособного возраста (в %)**

	Всего	Женщины	55-64 лет	Год
ЕС-10	55.9	50.2	30.5	2002
ЕС-15	64.8	56.1	42.3	2003
Российская Федерация	51.0	45.1	–	1999
Украина	50.3	44.7	–	2000
Болгария	40.6	37.6	27.0	2001/2
Хорватия	40.1	33.8	–	2001
Грузия	58.8	52.0	–	2001
Румыния	58.1	52.4	37.3	2001/2
Турция	45.5	25.2	32.7	2003

– данные отсутствуют.

Источник: ОЭСР, ЕС, МОТ.

Наблюдаемые в последнее время тенденции в ЕС имеют обнадеживающий характер, однако для достижения поставленных целей потребуются ускорить темпы осуществления изменений. В новых государствах-членах ЕС, а также в странах Восточной Европы и СНГ недавние тенденции были негативными, указывая на более низкий уровень занятости, особенно среди женщин, чем десять лет назад. Кроме того, в разных странах наблюдались значительные колебания этого показателя. Более чем на 10 процентных пунктов отличаются показатели занятости среди женщин в Словении (58,6%) и в Польше (46,2%). Большой разрыв существует между этими показателями в Швеции (72,2%) и в Италии (42,0%). Как отмечается в главе 5, подобные колебания наблюдаются и в уровнях занятости пожилых трудящихся.

В программных рекомендациях в отношении повышения уровня занятости, как правило, выделяются три категории: женщины, молодежь и пожилые трудящиеся. В каждом случае в регионе накоплен разнообразный опыт,



что могло бы стимулировать проведение дебатов в области политики на разном уровне. Уровень занятости женщин в значительной степени зависит от системы охраны материнства, наличия недорогих детских дошкольных учреждений, возможностей для сочетания рабочего времени с выполнением семейных обязанностей, а также условий налогообложения. Кроме того, еще предстоит достигнуть значительного прогресса в практической реализации принципа равной оплаты за труд равной ценности.

Занятость среди молодежи зависит от общего спроса на рабочую силу, а также от специфических особенностей перехода от школьного обучения к трудовой деятельности, что является предметом интенсивных дебатов во многих странах. Успешная политика опирается на осуществление мероприятий в области образования и подготовки, развивающих профессиональные навыки, которые необходимы в связи быстрыми технологическими изменениями, а также на возможности приобретения производственного опыта. Для повышения уровня занятости пожилых трудящихся необходимо отменить финансовое стимулирование прекращения трудовой деятельности до достижения пенсионного возраста, создать возможности для переподготовки, приспособить графики рабочего времени и условия труда к их более пожилому возрасту и предусмотреть меры, облегчающие переход на неполный рабочий день и гибкий выход на пенсию. Полезные предложения содержатся в публикации Кока (2003 г.).

Более высокий уровень занятости способствует усилению социальной интеграции и повышению жизненного уровня населения. Показатели занятости находятся в точке пересечения программных целей политики в области рынков труда, экономической и финансово-бюджетной политики; они являются результатом взаимодействия многочисленных факторов, что делает их особенно подходящей темой для проведения анализа, обсуждения и ведения переговоров с привлечением социальных партнеров и других участников.

### **1.3.7. Мигранты и интеграция меньшинств и иммигрантов**

Европа, как Восточная, так и Западная, подвергается сильному миграционному давлению. В результате старения и медленного или негативного роста населения, труд мигрантов будет играть все более важную роль. Только за счет более высокой производительности труда невозможно компенсировать уменьшение наличия рабочей силы и обеспечить экономический рост, необходимый для поддержания жизненного уровня и сохранения систем социальной защиты. Крупным препятствием по-прежнему остается проблема социальной и трудовой интеграции трудящихся-мигрантов, которая усложняется, в частности, более высокими темпами роста безработицы. Глобализация способствовала нарушению баланса между либерализацией рынков капитала и финансовой интеграцией, что в сочетании с ограничениями на передвижение трудящихся приводит к росту объема торговли людьми и к усилению эксплуатации трудящихся. Как отмечалось в докладе Всемирной комиссии:

«Справедливые правила для торговых потоков и потоков капиталов должны дополняться справедливыми правилами трансграничного перемещения людей (...). Необходимо принять меры для создания многосторонней основы, которая обеспечивает единообразные и прозрачные правила трансграничного перемещения людей и сочетает интересы как самих трудящихся-мигрантов, так и стран происхождения и назначения миграции» (МОТ, 2004а).

Экономический рост и повышение жизненного уровня в будущем зависят от упорядоченного потока трудовой миграции в регионе и за его пределами. В то же время, более высокая степень принятия трудящихся-мигрантов

также зависит от более высокой степени интеграции проживающих в странах назначения трудящихся-мигрантов с точки зрения занятости, подготовки и образования, обеспеченности жильем, предпринимательских услуг и социальной защиты, а также проведения антидискриминационных информационных кампаний и мероприятий (см. главу 4). Денежные переводы мигрантов облегчаются финансовой глобализацией и применением системы быстрого перечисления средств семьям, которые остаются в странах происхождения, что приносит много социальных выгод (МОТ, 2004е). Министерства труда и внутренних дел, организации работодателей и работников, а также другие организации гражданского общества, включая организации трудящихся-мигрантов, проявляют повышенный интерес к проведению широкого диалога в этих областях.

## 1.4. Управление и экономические и социальные реформы

Для обеспечения полной занятости в условиях достойного труда, без нанесения ущерба стабильности цен и социальной справедливости, необходимо проведение крупных экономических и социальных реформ. Они бросают вызов системе управления, учитывая многочисленные формы взаимодействия различных сфер политических областей. Это осложняет процесс реформ, но их осуществление ставится возможным при наличии поддержки, оказываемой в ходе проведения широких консультаций.

### 1.4.1. Взаимодействие программ

Экономическая интеграция способствовала усилению взаимозависимости программ. Экономические и социальные правила определяются различными специализированными учреждениями, причем границы их сфер деятельности зачастую пересекаются. Европейский Центральный банк, основными целями которого являются обеспечение стабильности цен и стоимости евро, проявляет постоянный интерес к структурным реформам рынка труда в качестве средства повышения экономического роста при сохранении низких уровней инфляции.

«Структурные реформы позволяют добиться более высокого уровня устойчивого долгосрочного экономического роста путем обеспечения факторами производства и повышения эффективности их использования (...). Чем более гибкими будут рынки труда и товарные и финансовые рынки, тем меньшими будут потери в области занятости и доходов, вызванные неблагоприятными экономическими изменениями на национальном и глобальном уровнях» (Trichet, 2004).

В то же время социальные партнеры выражают озабоченность в отношении экономической политики в зоне евро. Европейские работодатели (представленные Союзом конфедераций промышленников и работодателей Европы (СКПРЕ)) предостерегают в отношении «неопределенностей, окружающих проблемы налоговой дисциплины и неоднозначных реформ в области пенсионного обеспечения и рынка труда» (J. Strube, Председатель СКПРЕ, 25 марта 2004 г.). Европейские профсоюзы призвали к разработке сбалансированной структуры макроэкономической политики и разумному осуществлению Пакта стабильности и роста (Резолюция Европейской конфедерации профсоюзов (ЕКП), 17-18 марта 2004 г.). Генеральный секретарь ЕКП Й. Монкс отметил, что история существования ЕС показывает, что свободная торговля стимулирует рост и создает богатства и рабочие места. Роль профсоюзов заключается в том, чтобы обеспечить справедливое распределение связанных с ростом преимуществ (газета *Le Monde*, 17 июля 2004 г.).

При проведении обзора своей «Стратегии создания рабочих мест», Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) признает взаимозависимость различных видов политики и необходимость их гармонизации. «Осуществление мер по созданию большего числа рабочих мест и лучшего качества, какой бы значительной ни была эта цель, должно сопровождаться реализацией других социальных целей, более эффективным сочетанием производственной деятельности с выполнением семейных обязанностей и справедливым распределением итогов деятельности в соответствии с национальными приоритетами» (ОЭСР, 2004, стр. 12).

#### **1.4.2. Двойкий вклад МОТ в управление**

МОТ вносит в эти дебаты свой традиционный двойкий вклад в виде международных трудовых норм и социального диалога. Международные трудовые нормы содержат свод основных прав и форм защиты, а также служат ориентирами при разработке политики. Контрольные механизмы содействуют их применению посредством диалога и сотрудничества.

Преимущества трехстороннего социального диалога основываются на демократическом представительстве, многочисленных уровнях участия и на обоснованном техническом анализе. Сложные реформы требуют применения сложных форм социального диалога, который может охватывать в соответствующих случаях других представителей гражданского общества. Но время, потраченное на проведение социального диалога, является эффективным вложением в том случае, когда полученные в ходе переговоров результаты могут быть успешно применены на практике.

#### **1.4.3. Реформы и распределение**

Далеко не все реформы являются безболезненными и приносят выгоду всем. Справедливое распределение связанных с реформами затрат и выгод среди социальных групп, с учетом временных рамок, является ключом к обеспечению их политической жизнеспособности. Реформы являются более трудными в том случае, когда бремя усилий возлагается на какую-либо одну социальную группу и когда получение преимуществ носит более долгосрочный характер. Два основных урока были извлечены МВФ в отношении структурных реформ в промышленно развитых странах (МВФ, 2004). Во-первых, комплексные, а не одноцелевые реформы имеют большую вероятность оказаться успешными, когда затраты и выгоды распределяются более равномерно. Во-вторых, «финансово-бюджетная гибкость» имеет большое значение для сокращения или компенсации краткосрочных затрат. Это означает, что финансово-бюджетное регулирование и структурные реформы должны осуществляться последовательно с течением времени, а не проводиться одновременно.

#### **1.4.4. Темпы реформы**

Темпы и временные рамки проведения реформы неизбежно будут отличаться, отражая различия в национальных институтах, характерных особенностях и политических коалициях. Темпы реформы зачастую зависят от широкой социальной и политической поддержки. Реформы могут затягиваться в связи с наличием сильной оппозиции или проходить быстрыми темпами на основе широкой поддержки.

Например, Польша и Эстония зачастую характеризуются как государства-сторонники быстрого проведения реформ, в то время как Словения и Украина считаются государствами-сторонниками постепенного проведения

реформ. Подобные наблюдения можно сделать, соответственно, в Соединенном Королевстве и Ирландии, а также в Германии и Италии. При проведении обзора деятельности этих стран в экономической и социальной областях, не обнаружено достаточных доказательств того, что какой-либо из подходов приносит более эффективные результаты. Процессы реформ необходимо адаптировать к местным условиям, хотя следует приветствовать обмен опытом и проведение сравнительного анализа.

#### 1.4.5. *Разработка и внедрение новых механизмов управления*

Подробные анализы и обсуждение вероятных выгод и затрат, связанных с проведением любой конкретной реформы, служат важными инструментами управления процессом реформы. Исключительно большое значение имеют широкие консультации и диалог по вопросам реформ, в частности с представителями работодателей и работников, не только для определения степени потенциальной приемлемости, но также для обогащения предложений мнениями различных участников. Проведение консультаций, которые являются формальными по своему характеру, приносит мало пользы. Подлинный диалог построен на компромиссах, которые признают вклад различных сторон и реагируют на их проблемы. Сбалансированные процессы проведения реформ имеют больше шансов быть устойчивыми, по сравнению с теми процессами, в которых игнорируется вопрос о распределении затрат и выгод.

##### Вставка 1.1

##### Европейская социальная модель как механизм управления

В этом контексте важно отметить, что Европейская социальная модель (ЕСМ) представляет собой ценную концептуальную основу для создания нового механизма управления с целью обеспечения сбалансированного экономического и социального развития. Она сочетает целый ряд общих характерных особенностей (ценностей, институтов, форм диалога и принципов), которые присущи существующей структуре отношений государств-членов ЕС, с разрабатываемой на уровне ЕС серией институциональных инструментов (положений, правил и методов).

В частности, метод открытой координации позволяет государствам-членам ЕС преследовать общие программные цели в областях занятости, рынка труда и секторах социальной политики на основе постоянного взаимного мониторинга и обсуждения проделанной работы по достижению количественно определенных целей, что дает возможность государствам-членам ЕС проводить необходимые реформы и содействует подлинной интеграции программных целей. Даже если ЕСМ является эволюционирующей моделью, которая находится под влиянием национальных и европейских процессов и изменений в контексте глобализации, и по-прежнему неясно какому воздействию она подвергнется в связи с расширением ЕС и со стороны ЕВС, она представляет собой интересную модель коллективного руководства и совместного изучения на основе применения метода проб и ошибок, что навело Генерального директора МОТ Хуана Сомавиа на следующую мысль: «Социальное будущее мира закладывается в Европе; если Европе удастся сохранить свою социальную модель, то это станет символом надежды для остального мира».

Всемирная комиссия сделала два конкретных предложения в этом отношении. Первое предложение заключается в проведении «регулярных национальных обзоров социальных последствий экономической, финансовой и торговой политики» (МОТ 2004а, стр. 134), которым МОТ могла бы оказать содействие. Это могло бы осуществляться в форме взаимных обзоров с целью обмена опытом и извлеченными уроками. Она также выдвинула инициативы по согласованию политики в качестве средства рассмотрения комплексных программных предложений, в которых применяется сбалансированный подход к экономическим и социальным проблемам и к проблемам в области развития в конкретных областях. В более конкретном плане, Всемирная комиссия выдвинула инициативу по согласованию политики в области роста, инвестиций и занятости. Такой диалог можно было бы начать на региональном уровне и рассмотреть пути и средства, имеющиеся во всех странах, с целью облегчения процесса адаптации к интегрированным рынкам и к занятости более высокого качества при обеспечении социальной защиты и прав в сфере труда.

Эти предложения и подходы к укреплению механизмов управления могли бы обеспечить эффективную основу для применения упомянутых выше принципов МОТ, основанных на использовании широкого диалога по вопросам реформы и сбалансированного экономического и социального развития.

## 2. Приоритетное внимание молодежи – ключ к обеспечению занятости в течение жизни<sup>1</sup>

### 2.1. Введение

Весьма парадоксально, что в регионе со стареющим населением и с возрастающим относительным показателем числа иждивенцев, сегмент рабочей силы, который имеет важнейшее значение для процветания и благосостояния в будущем, вынужден сталкиваться с несоразмерными трудностями в отношении интеграции и адаптации. Молодые женщины и мужчины, с их жизненной энергией и творческим потенциалом, представляют собой бесценный ресурс, который нельзя растрчивать. Однако молодые люди также относятся к весьма уязвимой группе населения и зачастую сталкиваются с высокими уровнями экономической и социальной неопределенности, включая безработицу, уровень которой среди них обычно, как минимум, вдвое выше, чем у рабочей силы в целом.

Поэтому вполне понятно, что переход от стадии образования к рынку труда и связанные с этим переходом проблемы в последнее время стали занимать центральное место в процессе обсуждения политики в области занятости на национальном и международном уровнях. На уровне ЕС эта озабоченность проявляется в том, что в Европейской стратегии занятости (ЕСЗ) значительный акцент делается на интеграции молодых людей в мир труда. На международном уровне также прилагаются скоординированные усилия, в частности за счет организации Сети занятости молодежи (СЗМ), которая была создана в 2001 году под эгидой Генерального секретаря ООН, причем МОТ играет ведущую роль в секретариате СЗМ.

---

<sup>1</sup> В этой главе широко используется информация, содержащаяся в докладе *Starting right: Decent work for young people*, представленном на Трехстороннее совещание по занятости молодежи: путь вперед (МОТ, Женева, 13-15 октября 2004 г.).

## 2.2. Недавние изменения на рынках труда молодежи

Таблица 2.1. Основные показатели рынка труда молодежи, 1993 и 2003 гг.

Регион	Доля молодежи в общей численности рабочей силы (в %)		Соотношение уровней занятости среди молодежи и всего населения (в %)		Уровень безработицы среди молодежи (в %)		Соотношение уровней безработицы среди молодежи и взрослого населения	
	1993	2003	1993	2003	1993	2003	1993	2003
ЕС-15	48,6	45,9	38,9	39,2	20	14,5	2,24	2,15
Новые государства-члены ЕС (ЕС-10)	47,3	36,8	36,6	25,5	22,5	30,7	2,54	2,43
ЕС-25	48,4	44,1	38,5	36,5	20,4	17,3	2,29	2,24
ЗЦВЕ (28) *	48,7	44,5	38,9	36,9	20,1	17	2,29	2,25
Юго-Восточная Европа (ЮВЕ-8)	51,3	40,3	39,5	31,2	23	22,4	2,91	2,45
СНГ (12)	47,4	40,8	42,9	34,8	9,4	14,6	3,58	2,46
Европа и Центральная Азия (49) **	48,6	42,3	40,3	35,1	17,2	17	2,63	2,36
Весь мир	58,8	54,9	51,9	47	11,7	14,4	3,1	3,5

\* ЗЦВЕ (28): ЕС-25 + Исландия, Норвегия и Швейцария. \*\* Без Сан-Марино.

Источник: МОТ.

За последнее десятилетие уровень безработицы среди молодежи возрос во многих регионах (МОТ, 2004d).<sup>2</sup> В период с 1993 по 2003 годы, этот показатель возрос во всем мире почти на 19 млн. человек (на 26,8%), и в 2003 году глобальная безработица среди молодежи достигла рекордного уровня в 14,4% или 88,2 млн. безработных молодых людей (52,4 млн. мужчин и 35,8 млн. женщин). В регионе Европы и Центральной Азии, страны ЕС в целом имели в этом отношении сравнительно неплохие показатели за прошедшее десятилетие: самый низкий уровень безработицы среди молодежи (14,5%) и самый низкий показатель соотношения уровней безработицы среди молодежи и взрослого населения (2,15) в любой группе стран (см. таблицу 2.1). Однако в экономике стран Центральной и Восточной Европы и СНГ наблюдаются менее благоприятные тенденции в отношении нескольких показателей рынка труда молодежи, включая очень низкие показатели доли молодежи в общей численности рабочей силы и сравнительно высокие уровни безработицы среди молодежи.

### 2.2.1. Доля работающих молодых людей в общей численности рабочей силы

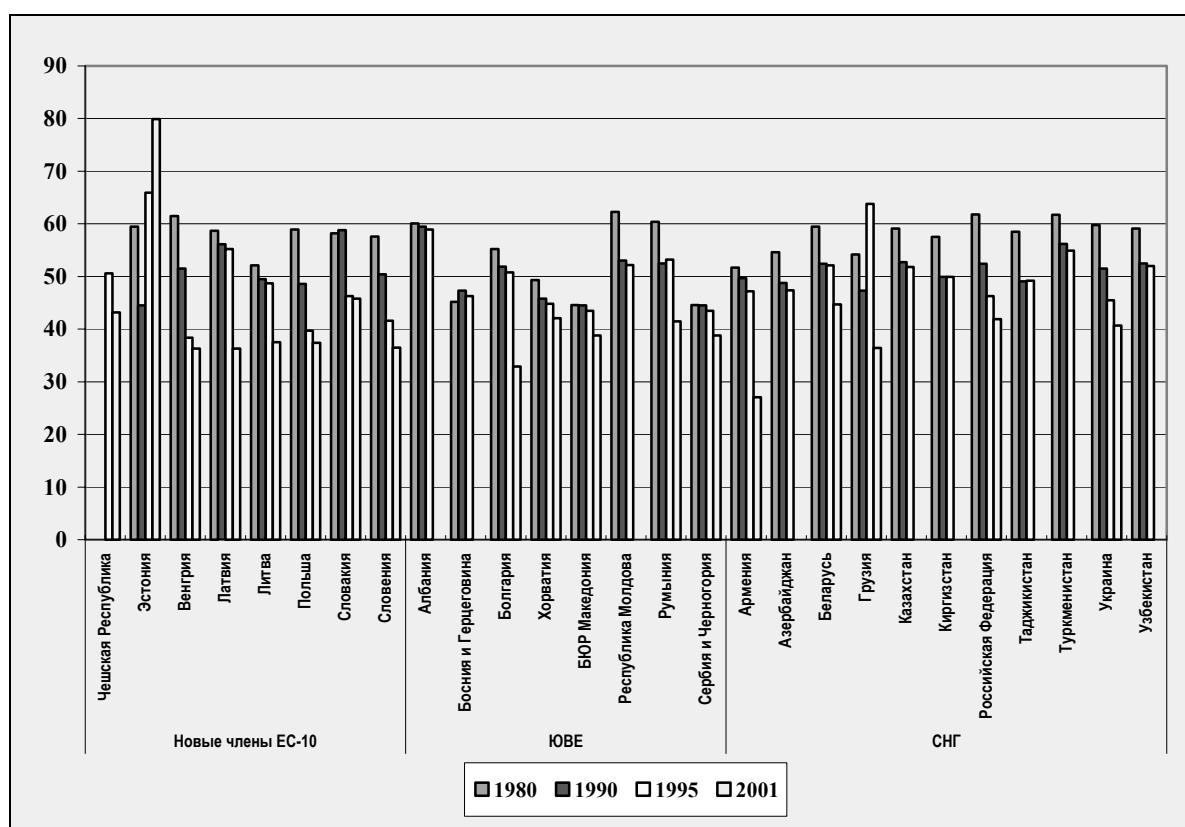
Показатели доли молодых людей в общей численности рабочей силы в странах Центральной и Восточной Европы снижались на протяжении 1990-х

<sup>2</sup> В рамках системы ООН и во всех ее статистических данных и показателях к молодым людям относятся лица в возрасте от 15 до 24 лет.

годов в рамках долгосрочной тенденции, наблюдавшейся до начала процесса перехода (см. диаграмму 2.1). В период с 1993 по 2003 годы во всем мире снижались показатели доли молодежи в общей численности рабочей силы, причем самые высокие показатели наблюдались в Восточной Азии (73%), а самые низкие – на Ближнем Востоке и в Северной Африке (39,7%). Показатели доли молодежи в общей численности рабочей силы в регионе находились в нижней части этого диапазона на уровне 42,3%, при очень низком значении этого показателя на уровне 36,8% в новых государствах-членах ЕС (таблица 2.1).

Показатель доли молодых людей в общей численности рабочей силы снижается под воздействием ряда факторов, включая увеличение доли молодежи среди проходящих обучение лиц и числа разочаровавшихся трудящихся, покидающих рынок труда в связи с отсутствием возможностей для трудоустройства, а также увеличение числа лиц, занятых другими видами деятельности, такими как поездки за границу или работа в качестве добровольцев. Поэтому один из важных вопросов заключается в том, в какой степени снижение показателей доли работающей молодежи обусловлено увеличением доли молодежи среди проходящих обучение лиц или другими факторами, включая разочарование.

**Диаграмма 2.1. Показатели доли работающих молодых людей (15-24 лет) в общей численности рабочей силы в Центральной и Восточной Европе, 1980-2001 гг.**



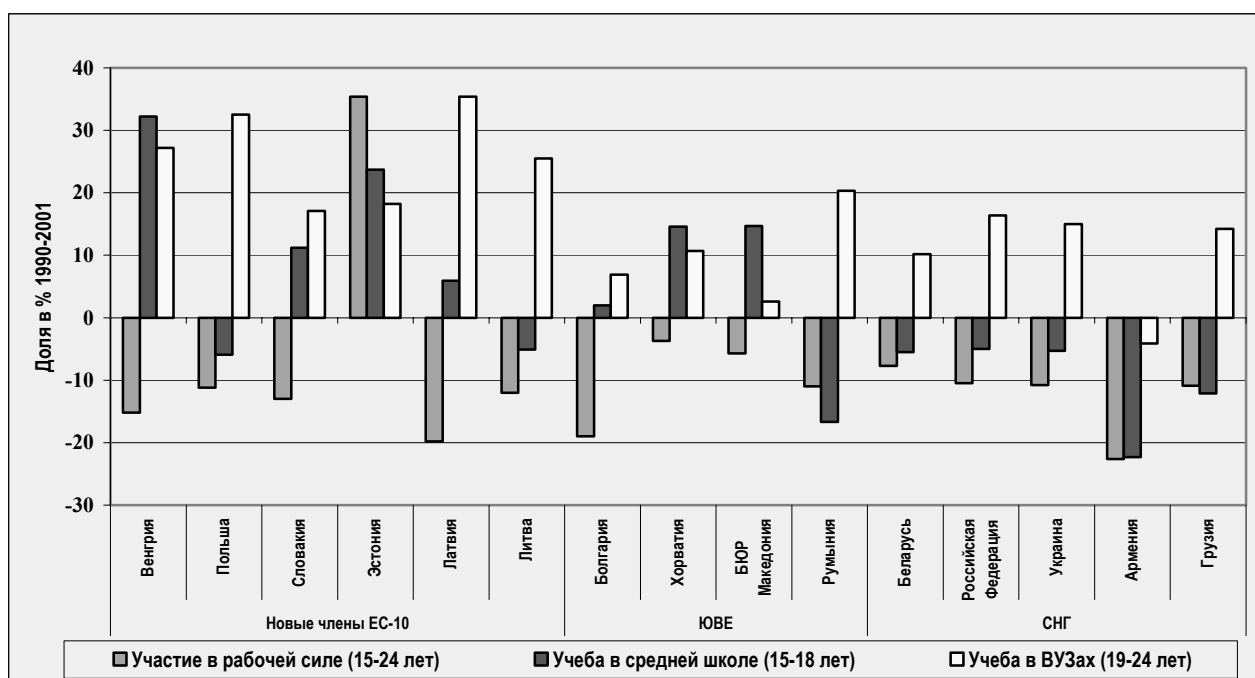
Источник: МОТ (2003b).



На диаграмме 2.2 предпринята попытка прояснить этот вопрос путем демонстрации изменений в показателях доли молодых людей в общей численности рабочей силы и доли молодежи среди проходящих обучение лиц в Центральной и Восточной Европе и странах СНГ за период с 1900 по 2001 годы. Картина является несколько разнородной по своему характеру. За исключением Эстонии, общее впечатление в отношении новых государств-членов ЕС является следующим: увеличение доли молодежи среди проходящих обучение лиц в значительной степени компенсируется снижением показателя доли молодых людей в общей численности рабочей силы. Но увеличение числа лиц, обучающихся в высших учебных заведениях, по-видимому, перевешивает снижение показателей доли молодых людей в общей численности рабочей силы и числа лиц, обучающихся в средних учебных заведениях, причем снижение последнего из указанных показателей является причиной для беспокойства в Польше и Литве.

В Юго-Восточной Европе наблюдается четкое различие между странами, где увеличение доли молодежи среди проходящих обучение лиц перекрывает снижение показателей доли молодых людей в общей численности рабочей силы (Хорватия и бывшая югославская Республика Македония), и странами, где этого, по всей очевидности, не происходит (Болгария и Румыния).

**Диаграмма 2.2. Изменение показателей процентной доли молодых людей в общей численности рабочей силы и общих показателей доли молодежи (15-24 лет) среди проходящих обучение лиц, 1990-2001 гг.**



Примечания: 1) Эта диаграмма показывает изменение показателей процентной доли молодых людей в общей численности рабочей силы для всей возрастной группы и аналогичные изменения общих показателей доли молодежи среди лиц, обучающихся в средних и высших учебных заведениях. 2) Для Хорватии данные об изменении доли лиц, обучающихся в средних учебных заведениях, приводятся за 1991-2001 гг.; для бывшей югославской Республики Македонии данные об изменениях показателей доли молодежи в общей численности рабочей силы приводятся за 1990-1999 гг. и в отношении доли лиц, обучающихся в средних учебных заведениях – за 1992-2001 гг.; в Беларуси и Российской Федерации данные об изменениях показателей доли молодежи в общей численности рабочей силы приводятся за 1990-1999 гг., а на Украине данные об изменениях как показателей доли молодежи в общей численности рабочей силы, так и показателей доли лиц, обучающихся в средних учебных заведениях, приводятся за 1990-2000 гг.

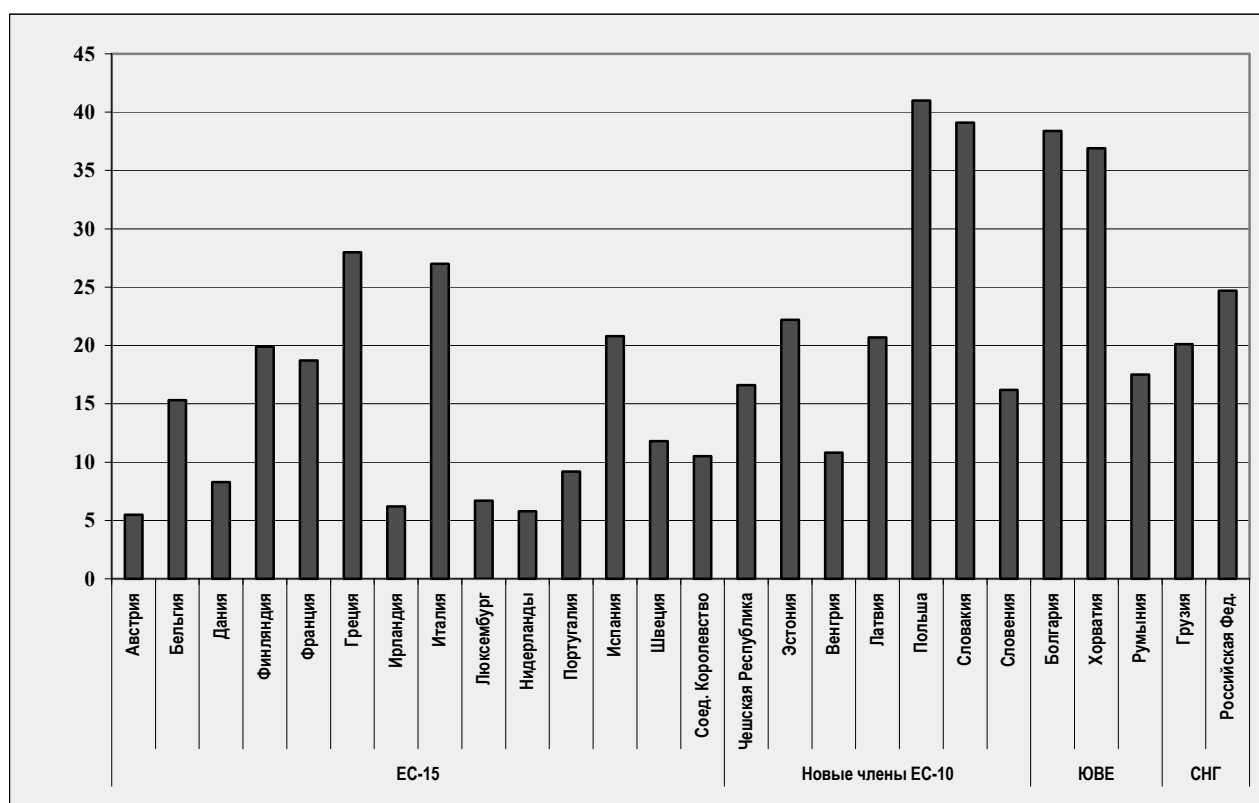
Источник: МОТ (2003b) и база данных Transmonee (2003 г.).

В странах СНГ всеобщее снижение показателей доли молодых людей в общей численности рабочей силы и показателей числа лиц, обучающихся в средних учебных заведениях, а также числа лиц, обучающихся в высших учебных заведениях в Армении, дает веские основания полагать, что число разочаровавшихся молодых людей возросло. Хотя существуют трудности в получении данных в этом отношении, результаты информационно-аналитического исследования МОТ в отношении Национального плана действий в области обеспечения занятости среди молодежи в Азербайджане показывают, что уход молодых людей из состава рабочей силы является заметным явлением (Godfrey, 2004). Данные недавно проведенного обзора состава рабочей силы говорят о том, что помимо 166.000 безработных в возрасте от 15 до 24 лет, в Азербайджане еще 175.000 человек не учатся, не работают и не ищут работу.

### 2.2.2. Безработица среди молодежи

Как и следовало ожидать, изменения, которые произошли в регионе, оказали значительное воздействие на опыт, приобретенный молодыми людьми на рынке труда. Среди стран ЕС-15, Греция, Италия и Испания имеют наиболее высокие уровни безработицы среди молодежи, составляющие от 20 до 30%. Быстрыми темпами росла безработица среди молодежи в странах Центральной и Восточной Европы и СНГ, и она по-прежнему остается в этих странах на высоком уровне. Ни в одной из стран Центральной и Восточной Европы и СНГ уровень безработицы среди молодежи не составляет менее 10%, а в Болгарии, Хорватии, Польше и Словакии этот показатель превышает 35%. В этих странах более трети молодых людей, которые находятся в поисках работы, не могут ее найти.

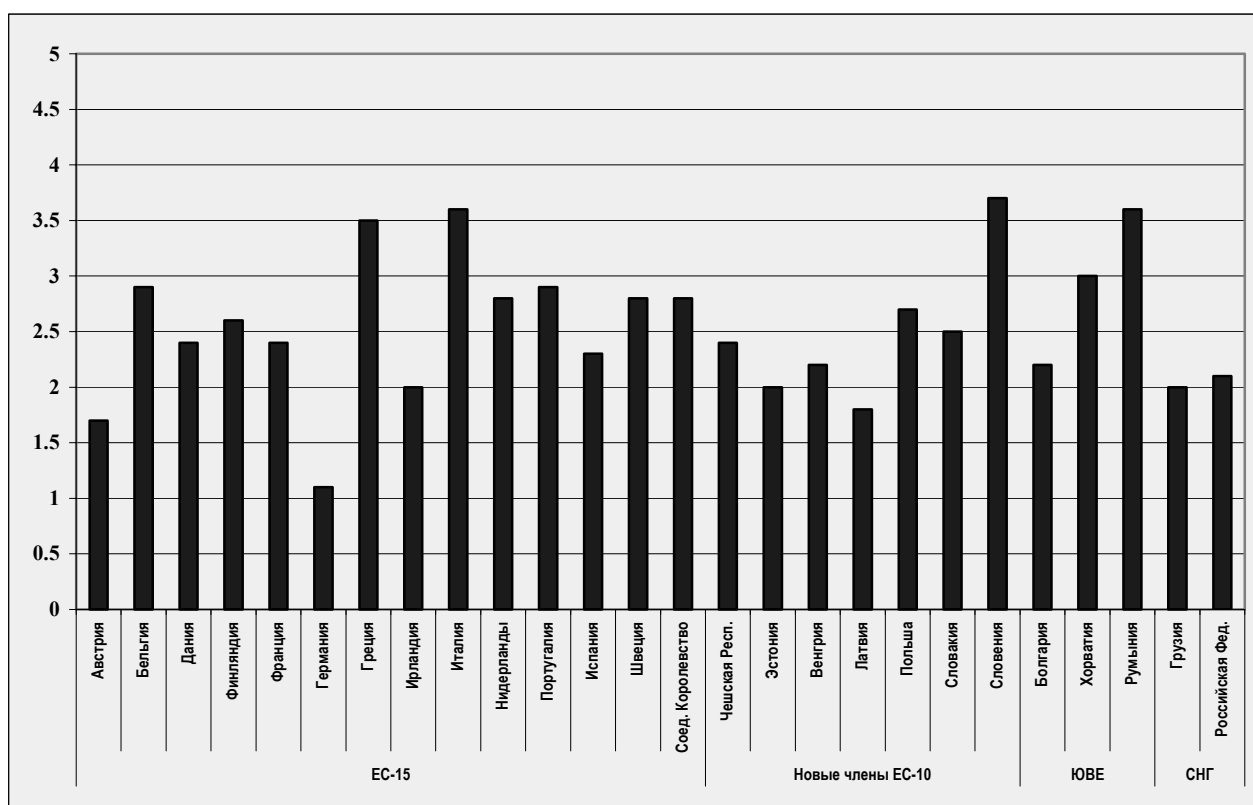
Диаграмма 2.3. Уровни безработицы среди молодежи в Европе, 2001 г.



Источник: МОТ (2003b).

Ситуация на рынке труда молодежи в значительной степени зависит от того, что происходит на совокупном рынке труда и в экономике в целом. Показателем относительного положения молодежи на рынке труда является соотношение уровней безработицы среди молодежи и взрослого населения. На глобальном уровне, как промышленно развитые страны, так и бывшие страны с переходной экономикой имеют сравнительно неплохие результаты в этой области: наименьшие средние показатели соотношения уровней безработицы среди молодежи и взрослого населения составляют, соответственно, 2,3 и 2,4 (см. таблицу 2.1). Однако более тщательный анализ дезагрегированных по странам показателей на диаграмме 2.4 показывает, что существуют значительные различия между странами в регионе. Почти повсеместно уровень безработицы среди молодежи более чем в два раза выше, чем у взрослых работников, за исключением Австрии, Германии и Швейцарии с их системами двойного образования, а также Латвии. В целом, показатель соотношения, как правило, выше в странах Южной Европы.

Диаграмма 2.4. Соотношение уровней безработицы среди молодежи и взрослого населения в Европе, 2001 г.



Источник: МОТ (2003b).

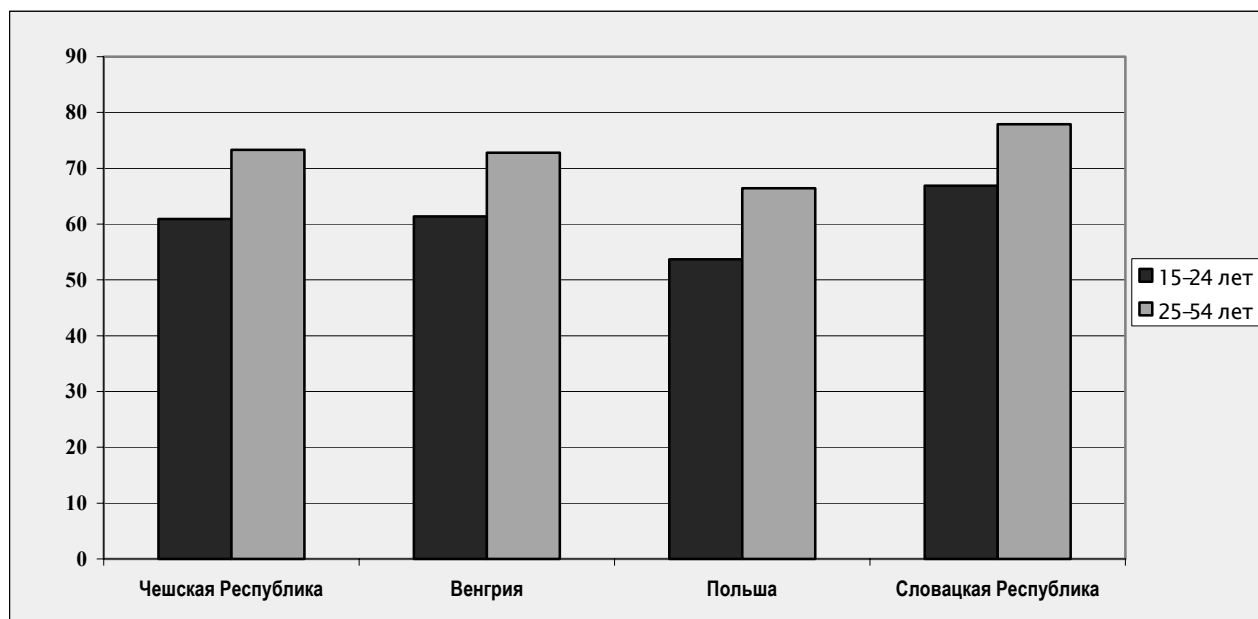
### 2.2.3. Длительная безработица и ее долгосрочные последствия

Растет число публикаций в отношении ущерба, наносимого длительной безработицей человеческому капиталу, состоящему из отдельных лиц и, следовательно, экономическому потенциалу обществ. Действительно, сейчас уже точно установлено, что первоначальный опыт на рынке труда оказывает важное влияние на формирование структуры занятости, оплаты труда и безработицы в течение трудовой жизни людей. Хотя трудно получить данные о

долгосрочных оставляющих глубокие следы последствиях безработицы, такие последствия ощущаются, по меньшей мере, семь лет во Франции и более 20 лет – в Соединенном Королевстве.<sup>3</sup>

Периоды безработицы среди молодых людей однозначно не короче, чем периоды безработицы у рабочей силы в целом, по крайней мере, в промышленно развитых странах (O’Higgins, 1997 и 2001, и Ryan 2001). На диаграмме 2.5 приводятся данные по этому вопросу в отношении четырех стран региона.

**Диаграмма 2.5. Масштабы длительной безработицы (более шести месяцев) среди молодых людей и взрослых работников (2000 г.)**



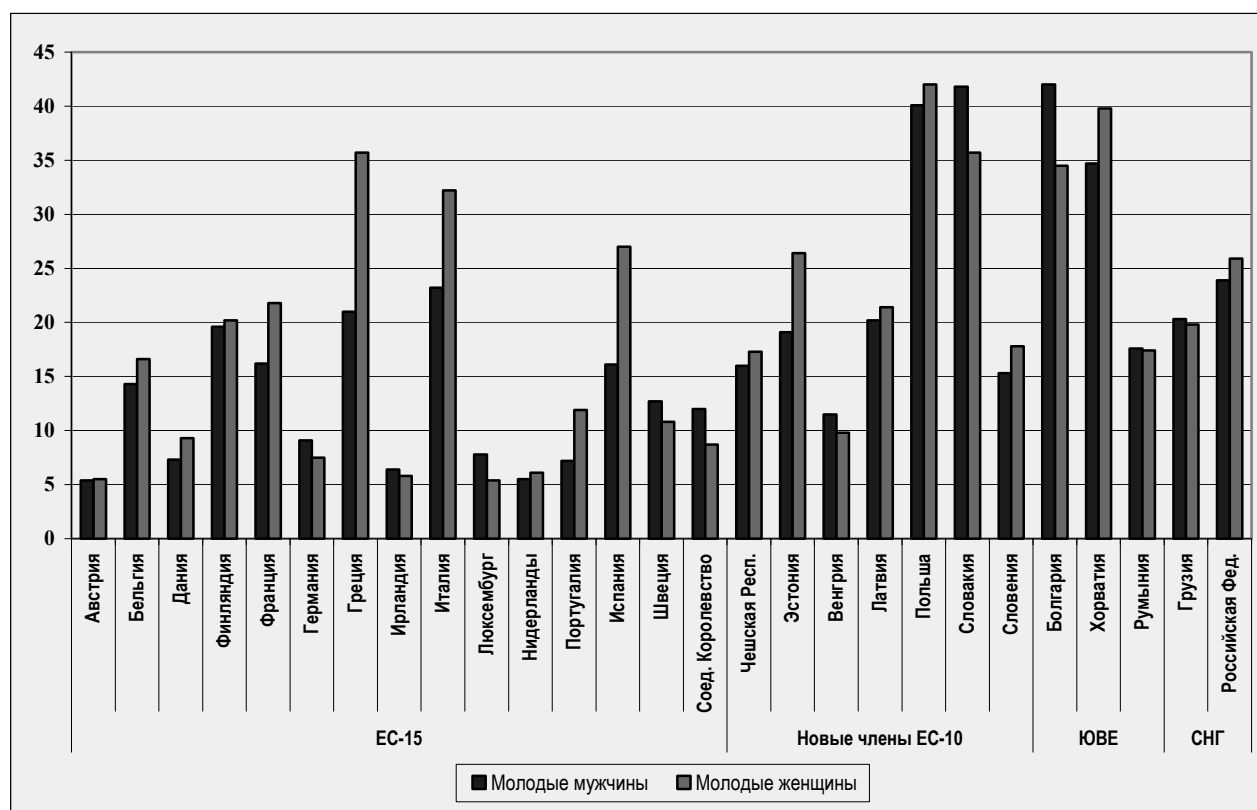
Источник: База данных ОЭСР.

#### 2.2.4. Трудности в отношении доступа на рынок труда для различных групп

Хотя в регионе отсутствуют преобладающая модель в отношении уровней безработицы среди молодых людей в разбивке по полу, в странах ЕС-15 средний уровень безработицы в 2002 году среди девушек был несколько выше соответствующего показателя среди юношей, хотя суммарные данные о различиях в этих показателях в новых государствах-членах отсутствуют. Однако в некоторых странах региона (Хорватия, Эстония, Греция, Италия и Испания) уровень безработицы среди молодых женщин значительно выше, чем среди молодых мужчин, а в Болгарии и Словакии отмечается обратная ситуация (см. диаграмму 2.6). Поэтому в некоторых странах, особенно в Южной Европе, по-прежнему существует четко выраженное гендерное неравенство в отношении доступа к рынку труда.

<sup>3</sup> См. Allaire et al. (1995) по Франции и Gregg и Tominey (2004) по Соединенному Королевству, где связанное с этими последствиями сокращение заработной платы составило порядка 12-15%.

Диаграмма 2.6. Уровни безработицы среди молодых мужчин и женщин, 2002 г. (в %)



Источник: МОТ (2003b).

Этническая принадлежность также является распространенным источником неравенства на рынке труда, хотя отсутствие данных затрудняет получение полной картины. Во многих странах региона в прямой форме запрещен сбор данных о рынке труда и другой информации в разбивке по этнической принадлежности. Недавние усилия, приложенные ПРООН в сотрудничестве с МОТ, с целью устранения этого дефицита информации, были направлены на изучение положения цыган – без сомнения, самой уязвимой этнической группы в Центральной и Восточной Европе (ПРООН, 2002 г.). Полученная картина подтверждает общее мнение о том, что на рынке труда цыгане находятся в невыгодном положении, хотя относительный недостаток, связанный с принадлежностью к молодежи, по-видимому, является, несколько менее ощутимым для этой группы, поскольку уровни безработицы среди молодых цыган не намного выше, чем у взрослых цыган (что в некоторой степени, возможно, обусловлено ранним вступлением молодых цыган на рынок труда). Однако утверждение о том, что неудачное начало на рынке труда зачастую приводит к длительным периодам безработицы на протяжении всей трудовой жизни, возможно, в наибольшей степени относится к этой этнической группе.

### 2.2.5. Аспекты достойного труда на рынках труда молодежи

Содействие обеспечению достойного труда – это не только предоставление людям работы, но и качество полученной работы. За последние годы все большее беспокойство вызывает качество предоставляемой работы в целом, особенно работы, предоставляемой молодым людям, не только с точки зрения условий, в которых выполняется данная работа, но также с точки зрения

типа трудовых отношений. В этом плане уровни зарегистрированной безработицы являются лишь вершиной айсберга. По сравнению с работниками других возрастных групп, у молодых людей выше вероятность того, что они будут работать более продолжительное время на условиях неформальных, непостоянных (временная, частичная и случайная занятость) и негарантированных трудовых соглашений, которые характеризуются, как правило, низкой производительностью, низкими уровнями доходов и сокращенным объемом предоставляемой на рабочих местах защиты.

### 2.2.6. Неформальная занятость

Неформальная занятость является по своей природе более гибкой и в большей степени подверженной эксплуатации, и поэтому она поднимает важные вопросы в отношении возможности обеспечения достойного труда. Неформальная занятость трудно поддается измерению, хотя прилагаются все более энергичные усилия в этом отношении.<sup>4</sup> Имеющиеся данные свидетельствуют о высоком уровне привлечения молодежи в неформальную экономику (МОТ, 2004d).

Оценки масштабов неформальной экономики в качестве процентной доли национального дохода в странах региона, вероятно, являются осторожными (см. диаграмму 2.7). Но даже в этом случае они свидетельствуют о существовании значительной по размерам неформальной экономики, особенно в странах СНГ. Ее масштабы больше, чем масштабы реальной экономики в Азербайджане, Грузии и на Украине, а в Армении, Республике Молдове и Российской Федерации они находятся на одинаковом уровне. Наблюдения нерегулярного характера, теоретические обоснования и фактические данные, полученные на основе обследования конкретных стран, свидетельствуют о том, что участие молодежи в неформальной экономике является несоразмерно высоким. Например, по оценочным данным (Bernabè, 2002), в Грузии 76% молодых людей заняты в неформальной экономике, против 57% для рабочей силы в целом.

### 2.2.7. Неполная занятость

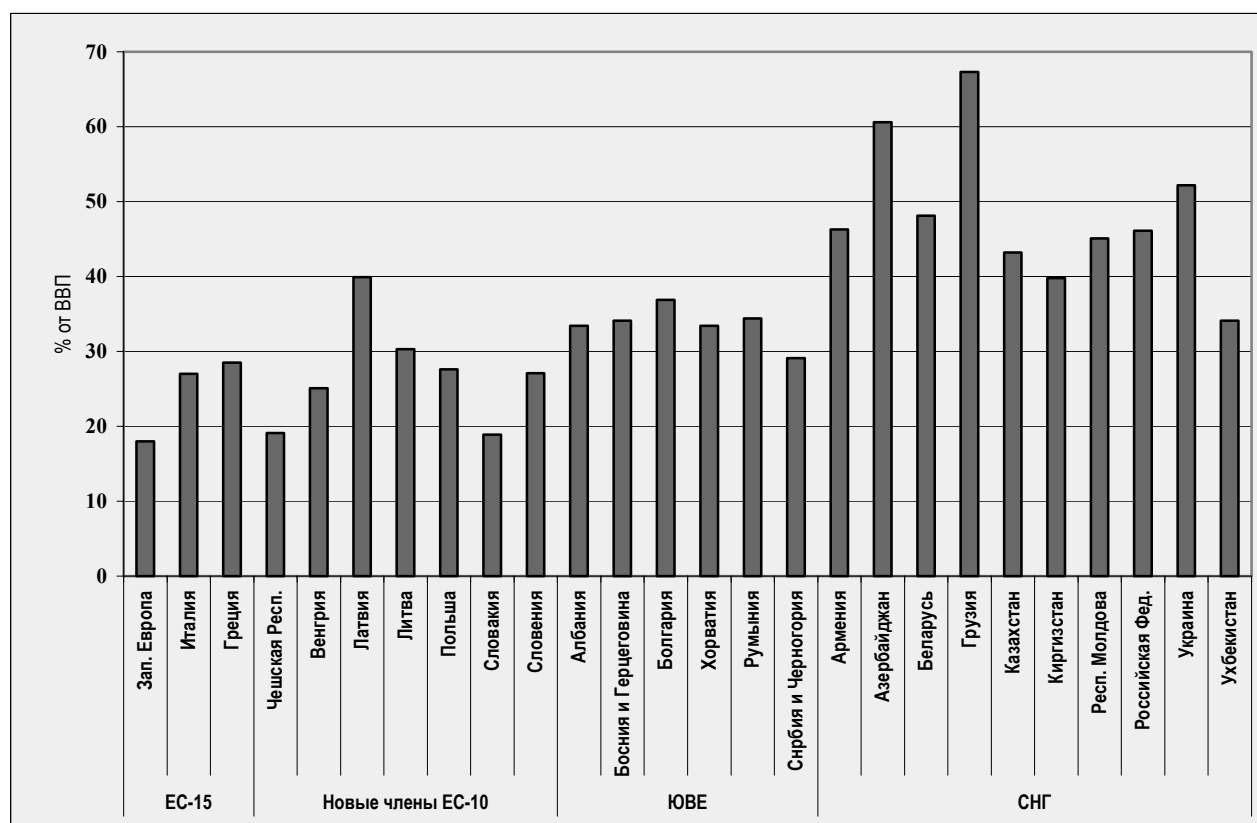
Другой важной, но, к сожалению, часто игнорируемой областью является неполная занятость. Трудности, связанные с разработкой концепции и проведением измерений, имеют еще более четко выраженный характер, чем в отношении вовлечения в неформальную экономику.<sup>5</sup> Хотя сбор информации производится довольно нерегулярно, существующие данные еще раз свидетельствуют о том, что молодые люди несоразмерно представлены в этой категории занятости. По оценкам МОТ, молодые трудящиеся составляют примерно одну четверть тех людей, которые не имеют полной занятости в развивающихся странах в целом (МОТ, 2004a).

---

<sup>4</sup> См., например, МОТ (2002b) и МОТ (2003b).

<sup>5</sup> Официальное определение неполной занятости см. МОТ (1998 г.).

Диаграмма 2.7. Доля неформальной экономики в ВВП (%), 1999-2000 гг.



Источник: Шнайдер (2002 г.).

### 2.2.8. Труд на условиях неполного рабочего времени

Во многих промышленно развитых странах показатель доли молодых людей, занятых на условиях неполного рабочего времени, как правило, также выше этого показателя для рабочей силы в целом. Например, в 2002 году уровни занятости на условиях неполного рабочего времени были выше среди молодых людей, чем у рабочей силы в целом в Финляндии, Франции, Греции, Норвегии, Соединенном Королевстве и особенно в Исландии, Нидерландах и Швеции, хотя противоположенные показатели (более низкие уровни работы на условиях неполного рабочего времени среди молодежи) наблюдались в Италии, Люксембурге, Португалии и Турции.

Более широкое применение форм неполной и временной занятости стало важным фактором роста занятости среди молодежи в странах ЕС-15 (ОЭСР, 2002). В течение периода 1992-2002 годов масштабы работы на условиях неполного рабочего времени возросли почти во всех странах-членах ОЭСР (за исключением Греции и Турции), причем наиболее значительный рост этих показателей среди молодежи наблюдался в Исландии, Ирландии, Нидерландах и Швеции. Там, где молодые люди заняты на работе неполный рабочий день вопреки своему желанию, это, возможно, оказывает негативное воздействие на их перспективы в области занятости, по сравнению с другими группами населения в промышленно развитых странах, хотя необходимо проявлять осторожность при выработке окончательных выводов в этой области, поскольку некоторые молодые люди могли согласиться на работу на условиях неполного рабочего времени с тем, чтобы создать себе более благоприятные условия для обучения или выполнения семейных обязанностей.

### 2.2.9. Временные рабочие места

Временная работа является еще одной формой гибкой организации рабочего времени, которая получает все более широкое распространение во многих странах региона, хотя такой вид занятости, как правило, приносит меньше удовлетворения работой, чем постоянная занятость.<sup>6</sup> Вопрос заключается в том, в какой степени нагрузка, связанная с выполнением временной работы, несоразмерно ложится на плечи молодых работников. Масштабы временной работы в возрастной группе от 15 до 24 лет (измеряемые как процентная доля временной занятости в общем объеме зависимой занятости в данной возрастной группе), как правило, значительно ниже в Центральной, чем в Западной Европе (см. таблицу 2.2). В частности, в Скандинавских странах, а также в Португалии, Испании и Швейцарии, масштабы временной занятости среди молодежи превышают 30% и являются весьма высокими по сравнению с другими возрастными группами.

**Таблица 2.2. Масштабы временной занятости в Западной и Центральной Европе, в разбивке по возрастным группам (в %)**

	Доля временной занятости в общем объеме зависимой занятости в указанной возрастной группе (в %)		
	15-24 лет	25-54 лет	Старше 55 лет
Словацкая Республика	7,4	2,7	13,6
Чешская Республика	10,3	3,8	33,6
Исландия	11,2	4,6	2,2
Люксембург	11,3	1,8	1,0
Венгрия	11,5	5,4	10,9
Соединенное Королевство	12,0	4,9	5,8
Польша	13,0	4,0	11,3
Италия	14,7	5,4	5,5
Ирландия	15,1	5,7	4,9
Бельгия	19,7	4,5	2,1
Турция	23,7	18,7	37,7
Нидерланды	24,3	6,9	6,7
Австрия	28,2	3,8	2,6
Греция	28,4	12,1	12,2
Дания	30,6	6,5	5,1
Норвегия	33,6	8,6	5,2
Португалия	34,4	10,9	6,5
Франция	34,8	6,6	3,0
Германия	38,9	6,1	3,8
Швеция	41,3	10,5	7,5
Швейцария	44,9	5,3	4,1
Финляндия	49,5	14,3	5,1
Испания	67,4	25,2	11,8

Источник: ОЭСР (2002)

<sup>6</sup> В документе ОЭСР (2002 г.) приводятся сравнительные данные по странам по состоянию на 1997 год, показывающие более низкую степень удовлетворенности обеспеченностью работой и оплатой труда среди временных трудящихся, чем среди постоянных работников.



Хотя эти гибкие формы занятости могут, в определенной степени, облегчить доступ молодых людей к более постоянной занятости, остается открытым вопрос в отношении того, в какой степени молодые люди выбирают неполную и временную занятость, и в отношении того, насколько легко эти виды занятости могут быть преобразованы в долгосрочную и высококачественную занятость (см. ОЭСР, 2003а).

В период с 1999 по 2000 годы в странах ЕС-15 темпы перехода от временной к постоянной занятости колебались в пределах от 10% в Португалии до более 50% в Австрии. И наоборот, в Финляндии и Соединенном Королевстве свыше одной четверти временно занятых работников в 1999 году стали безработными в 2000 году. В более общем плане, показатели численности работников, качество занятости которых изменилось с низкого на высокое посредством увеличения заработной платы и облегчения доступа к подготовке или к постоянным трудовым договорам, колебались в пределах от 20% в Португалии до почти 40% в Ирландии (Европейская комиссия, 2003а).

Акцент, который делается в последние годы на необходимости обеспечения большей гибкости на рынке труда, часто узко истолковывается как необходимость смягчения законодательства в области защиты занятости с тем, чтобы уменьшить число факторов, препятствующих найму новых работников. Хотя предпринятые меры фактически не привели к какому-либо заметному снижению стабильности рабочих мест, измеряемой уровнями продолжительности занятости и показателями окончания срока трудовых отношений, в ЕС и других странах ОЭСР (см. главу 3), где наблюдается снижение уровней продолжительности занятости, они, как правило, в большей степени касаются молодых работников (Auer и Cazes, 2003).

И наоборот, переход к рыночной экономике в странах Центральной и Восточной Европы и СНГ сопровождался быстрым снижением стабильности рабочих мест и значительным увеличением текучести рабочей силы, последствия которых острее всего ощущаются наиболее молодыми и пожилыми группами трудящихся. Однако снижение показателей продолжительности занятости среди молодых людей в этих странах привело лишь к тому, что они оказались в таком же положении, как и их сверстники в странах Западной Европы. В 1999 году средняя продолжительность занятости среди молодых людей в странах Центральной и Восточной Европы составляла 2,2 года, по сравнению с двумя годами в странах ЕС в 2000 году (Cazes и Nesporova, 2003).

### **2.3. Национальная политика, направленная на содействие занятости молодежи**

Меры, направленные на содействие занятости молодежи, должны базироваться на общей стратегии создания рабочих мест, включая обеспечение соответствующих условий для роста экономики и занятости. Однако существуют две основные области для осуществления активных интервенционистских мер с целью улучшения положения молодых людей на рынке труда, а именно: образование и активная политика в области рынка труда (АПРТ). Хотя эти две области не являются взаимозависимыми, на практике АПРТ, как правило, проводится с целью устранения недостатков в системе образования. Поэтому, в принципе, предполагается, что они в большей степени могут дополнять друг друга. Регулирование рынков труда зачастую относится к числу факторов, которые ограничивают доступ молодежи к занятости, и поэтому этот фактор также следует принимать во внимание.

### 2.3.1. Включение вопросов, касающихся молодежи, в национальные планы по разработке политики в области занятости

Более широкое признание национальными органами того факта, что решение проблем молодежи имеет решающее значение для обеспечения достойного труда на протяжении всей трудовой жизни и для содействия укреплению связей между поколениями, позволяет повысить внимание включению мер по развитию занятости среди молодежи в национальную политику в области занятости. Например, в новых государствах-членах ЕС включение вопросов занятости среди молодежи в процесс разработки национальных планов развития занятости является неотъемлемой частью основанного на четырех принципах подхода, применяемого в рамках Стратегии ЕС в области занятости. Такой подход можно было бы эффективно использовать и в других странах региона.

Помощь МОТ, предоставляемая в этой области, также показала, что комплексные планы развития занятости, включающие меры для молодежи, можно разработать на различных экономических и социальных уровнях, как было продемонстрировано на примере региональной стратегии занятости, сформулированной при помощи МОТ в Лодзи (Польша), и местных экономических стратегий в пилотных регионах в Казахстане. Другим примером разработки национального плана действий служит Азербайджан (см. вставку 2.1).

В Казахстане вопросы занятости молодежи также решаются в рамках проектов МОТ в области технического сотрудничества, направленных на создание рабочих мест для молодежи и других маргинальных групп путем укрепления их потенциала к трудоустройству. К ключевым видам деятельности в рамках этих проектов относятся разработка среднесрочной Национальной программы занятости для Казахстана, при одновременном развитии местных стратегий экономического развития в пилотных регионах (см. главу 3 в томе 1 настоящего доклада), поддержка процесса обучения навыкам предпринимательской деятельности путем осуществления программ МОТ «Начни и совершенствуй свой бизнес» (НССБ) и «Знакомство с азами бизнеса» (ЗАБ), и помощь в предоставлении услуг в области занятости как на национальном, так и на местном уровнях.

#### Вставка 2.1

##### Национальный план действий в области занятости молодежи, Азербайджан

Признавая необходимость в комплексной политике в области занятости, правительство Азербайджана учредило Межведомственный комитет по вопросам занятости с целью разработки Национальной стратегии в области занятости (НСЗ), основанной на процессе широких консультаций с ключевыми участниками. МОТ участвовала в подготовке НСЗ, особенно в области поддержки МСП, профессионально-технической подготовки и социальной защиты применительно к занятости. Национальная стратегия в области занятости была одобрена Межведомственным комитетом по вопросам занятости в июле 2004 года, и МОТ продолжает оказывать помощь в реализации Стратегии посредством разработки среднесрочного Национального плана действий по вопросам занятости, который включает в качестве своей составной части Национальный план действий в области занятости молодежи.

### 2.3.2. Образование и профессиональная подготовка

Образование и профессиональная подготовка играют ключевую роль в содействии обеспечению большего числа рабочих мест и лучшего качества для молодых людей. Действительно, ученичество в рамках «двойной системы», в которой сочетается обучение в школе с производственным обучением, является испытанной системой подготовки к производственной деятельности в некоторых странах региона, особенно в Австрии, Дании, Германии и Швейцарии (Ryan, 1998). В этих странах низкий уровень безработицы среди молодежи зачастую объясняется успешным функционированием системы ученичества в плане предоставления большому числу молодых людей высококачественного обучения и профессиональной подготовки в целях приобретения признанных специальностей, которые требуются работодателям. Привлечение к разработке и осуществлению программ социальных партнеров обеспечивает удовлетворение потребностей рынка труда в рамках программ ученичества (O'Higgins, 2001).

Немецкая система служит хорошим примером сочетания обучения в школе с производственным обучением. Соотношение уровней безработицы среди молодежи и взрослого населения, которое в Германии составляет примерно один к одному, резко отличается от большинства других стран, где этот показатель безработицы среди молодежи в два-пять раз превышает соответствующий показатель для взрослого населения. Однако за последние годы проблемы стали возникать даже в Германии, особенно в отношении того, что происходит с молодыми людьми, когда они уходят из «двойной» системы, а также с адаптируемостью этой системы в период быстрых изменений в профессиональных и промышленных структурах. Кроме того, перенос системы немецкого образца в другие страны с иными институциональными условиями приводит к возникновению многочисленных вопросов. Тем не менее немецкая система по-прежнему служит хорошим примером того, что можно достигнуть в этой области.

В странах Центральной и Восточной Европы и СНГ широко признается необходимость реформирования и совершенствования систем образования, однако достижение этой цели является нелегким делом. Ситуация в этих странах усугубляется осуществляемой быстрыми темпами реструктуризацией в промышленности, связанной с переходом к рыночной экономике, особенно после того, как в связи с переводом школ профессионально-технического обучения и учебно-производственных предприятий с баланса промышленных предприятий на финансирование из государственного бюджета или их закрытия (что, фактически, привело к ликвидации «двойной» системы во многих странах), предприятия больше не желают вкладывать свои ресурсы в производственное обучение и профессиональную подготовку (ПОПП). Прогресс, достигнутый в области совершенствования систем ПОПП, имеет различный характер и в настоящее время во многих странах происходит реформирование этих систем.

В новых государствах-членах ЕС, в первую очередь в Венгрии и Словении, реформы осуществляются успешно, хотя остаются проблемы в связи с большим числом учащихся, которые бросают средние школы, особенно профессионально-технические училища, и/или затем становятся безработными (ETF, 2003a). В Юго-Восточной Европе и в странах СНГ реформа по-прежнему далека от своего завершения. Исключительно важную роль продолжают играть вопросы управления: ПОПП по-прежнему является весьма централизованной системой в этих странах, финансирование поступает из центрального бюджета, и институциональная автономия и привлечение местных общин и социальных партнеров носят весьма ограниченный характер (Fetsi, 2003).

Существует также ряд проблем, которые характерны для многих стран региона. К ним относятся ситуации, когда ответственность за организацию ПОПП возлагается на различные министерства, что приводит к созданию параллельных структур. Кроме того, системы ПОПП во многих случаях продолжают оставаться негибкими и по-прежнему базируются на принципах долгосрочного планирования при отсутствии механизмов оценки потребностей рынков труда. Социальные партнеры зачастую привлекаются при отсутствии институциональных рамок, в связи с чем они, например, не участвуют в разработке учебных программ (ETF, 2003a)

Системы образования в целом, и системы ПОПП в частности, должны острее реагировать на потребности рынка труда. Эта цель может и, действительно, должна быть достигнута на основе осуществления мер на многих уровнях.

На национальном уровне, процесс принятия решений должен основываться на социальном партнерстве. В качестве средства дальнейшей децентрализации и более острого реагирования на существующие потребности, социальные партнеры должны участвовать и в осуществлении политики и в ее адаптации к местным потребностям. Хотя формальное участие социальных партнеров в разработке и осуществлении общей политики в секторе является в большей или в меньшей степени нормой в большинстве стран региона, существует много возможностей для улучшения положения на более децентрализованных уровнях. Например, социальные партнеры могли бы развивать прямые формальные и неформальные связи со школами, чтобы контакты устанавливались между участниками на местных рынках труда и молодыми людьми в школах. На более высоком уровне необходимо повысить эффективность участия социальных партнеров.

### 2.3.3. Активная политика на рынке труда

Активная политика на рынке труда в основном выполняет функцию корректирующего характера, с помощью которой исправляются нарушения в функционировании систем образования и рынков труда. Государственные службы занятости в регионе традиционно участвуют в основном в выплате пособий по безработице, а также в административном регулировании программ занятости и подготовки. Однако в последнее время во многих странах они стали играть более активную роль, совершенствуя функционирование рынков труда за счет предоставления информационных услуг, консультирования и поиска специалистов для конкретных рабочих мест.

Несмотря на различный имеющийся опыт, наиболее эффективной политикой на рынке труда с точки зрения подготовки молодых людей опять же является реализация программ, сочетающих производственный опыт с профессиональной подготовкой, что повышает шансы для трудоустройства участников.<sup>7</sup> В частности, подготовка для рынка труда представляет собой одну

---

<sup>7</sup> В рамках проведенного недавно исследования МОТ (Axmann, 2004) рассматривается опыт осуществления профессионально-технического обучения и повышения квалификации на базе предприятий и приводится целый ряд полезных примеров, в частности относительно методов, с помощью которых профессионально-техническое обучение и подготовка на базе предприятий может способствовать устранению диспропорций между спросом и предложением квалифицированных специалистов.

из главных мер, которые могут быть использованы для решения проблем, связанных с молодежью из неблагоприятных категорий населения в странах СНГ, где во многих случаях бывшая государственная система ПТУ разрушена, а система образования не обладает потенциалом для обучения выпускников школ специальности. В таких случаях подготовка для рынка труда, основанная на разработанной МОТ модульной системе подготовки квалифицированных специалистов, обладающих потенциалом к трудоустройству, может, по крайней мере, дать молодым людям базовые навыки, без которых им пришлось бы выполнять неквалифицированные сезонные работы, главным образом в неформальной экономике.

В условиях, когда существует относительно мало возможностей для получения работы, внимание, естественно, привлекает поддержка самозанятости и созданию малых предприятий. В этой связи меры могут приниматься на двух уровнях. С одной стороны, могут приниматься меры для содействия созданию предприятий путем реформирования институциональных и законодательных рамок, которые часто служат препятствием для развития бизнеса. Могут также предприниматься инициативы для содействия самостоятельной занятости молодых людей за счет оказания различных услуг, в частности за счет обеспечения доступа к кредитам и обучения навыкам ведения бизнеса. Поддержка самостоятельной занятости и созданию малых предприятий – это та область, где МОТ играет особенно активную роль, в частности за счет своих программ НССБ и ЗАБ (см. главу 3, том I настоящего доклада), исходя из принципов, содержащихся в Рекомендации 1998 года о создании рабочих мест на малых и средних предприятиях (189).

В последнее время проводится большая работа по вопросам политики содействия занятости молодежи, в рамках которой также делается акцент на важности информирования и консультирования, как перед выходом молодых людей на рынок труда, так и после этого. Это необходимо для того, чтобы помочь молодым людям с определенными навыками и чаяниями, которые ищут работу, подобрать соответствующие возможности для занятости и подготовки.<sup>8</sup>

Если услуги в области информирования и консультирования будут оказаны на первых этапах реализации программ развития рынка труда, то они могут сыграть ключевую роль в выявлении и формировании возможностей для занятости и подготовки и помочь молодым людям сделать реалистичный выбор в соответствии с возможностями рынка труда. На основе оценки индивидуального характера они позволяют выявить слабые места и более эффективно нацелить программы развития рынка труда на наиболее уязвимые категории населения, занятые поиском работы (МОТ, 2004d). На практике такие меры доказали свою относительную эффективность с точки зрения затрат, что часто позволяет избегать проведения более дорогостоящих программ практической подготовки.

Профориентация и консультирование в каждой стране имеют свои особенности. В некоторых случаях профориентация и консультирование начинаются уже на уровне начальной школы, чтобы помочь детям сделать свой выбор в области образования и профессиональной подготовки. В современных условиях быстрых перемен, связанных с возросшими возможностями

---

<sup>8</sup> См., например, Fay (1996).

для обучения и большей мобильностью рабочих мест, многие страны проводят реформы, чтобы услуги в области профориентации и консультирования предоставлялись гражданам в течение всей их трудовой жизни. Однако одно из основных препятствий, с которым сталкиваются многие страны в области профориентации и консультирования, заключается в фактическом отсутствии информации о рынке труда, что представляет собой еще одну область, где МОТ могла бы оказать техническую помощь.

#### **2.3.4. Привлечение социальных партнеров**

Во многих странах организации работодателей и работников привлекаются к разработке активной политики в области рынка труда. Однако уровень того, как это официальное участие преобразуется в реальный вклад в процесс формирования политики, колеблется в значительной степени. Социальные партнеры часто включаются в национальные советы по вопросам рынка труда и/или в государственные службы занятости в рамках сотрудничества или на консультативной основе.

Качество разрабатываемых программ, как правило, выше в тех случаях, когда к ним привлекаются социальные партнеры. Многочисленные исследования показали, что программы, которые в большей степени связаны с частными работодателями, как правило, являются более эффективными, так как работодатели могут использовать их в целях набора и/или поиска персонала. Актуальность подготовки также, как правило, выше, если в ее процессе участвуют частные работодатели, так как они могут обеспечить, чтобы приобретаемые навыки соответствовали требованиям рынка труда. В рамках программ развития самостоятельной занятости работодатели также могут проводить консультации и оказывать иную поддержку. Они могут, например, содействовать введению в школах факультативных занятий по вопросам самостоятельной занятости, действовать в качестве наставников или спонсоров конкурсов по проблемам бизнеса.

Точно так же участие организаций работников может помочь избежать ошибок в работе и учебных программах. Например, за счет осуществления контроля за содержанием и соблюдением программ обучения организации работников могут вести борьбу с эксплуатацией участников и способствовать достижению долгосрочных перспектив с точки зрения качественной занятости. Они могут также следить за тем, чтобы участники программ не использовались для замены других категорий работников.

Организации работодателей и работников могут принимать непосредственное участие в осуществлении подготовки. Это особенно полезно на малых предприятиях, где не всегда можно и целесообразно осуществлять подготовку в рамках предприятия. Наконец, организации работодателей и работников могут играть важную роль в плане содействия информационно-пропагандистским мерам, направленным на улучшение перспектив занятости молодых людей, в том числе за счет обращения к предприятиям частного сектора с целью создания или расширения возможностей для подготовки.

#### **2.3.5. Регулирование рынка труда и занятость молодежи**

Регулирование рынка труда может оказывать позитивное или негативное влияние на доступ молодых людей к занятости (МОТ, 2004f). Обычно утверждают, что различного рода правила, регулирующие рынок труда, направленные на защиту работников, на практике в конечном итоге приносят им

вред, препятствуя найму новых работников или лишая их стимулов.<sup>9</sup> Особенно это относится к неквалифицированным работникам и лицам, впервые выходящим на рынок труда. Однако ОЭСР и МОТ не удалось обнаружить в некоторых странах Центральной и Восточной Европы существенную со статистической точки зрения связь между жестким характером законодательства о защите занятости и уровнями занятости молодежи. Более того, вмешательство правительства может способствовать переходу из школы на производство за счет стимулирования работодателей, чтобы они нанимали молодых людей. Действительно, молодые люди чаще всего не получают пособий по безработице и могут только выиграть от снижения уровня конкуренции на рынке труда, которое может быть обеспечено за счет эффективных программ страхования по безработице.

В различных странах внедряется широкий круг программ, направленных на совместное финансирование работодателями и государством первоначальных затрат, связанных с набором и трудоустройством. В некоторых европейских странах, например, работодатели получают сумму, равную минимальной заработной плате, установленной в стране, за каждого принятого на работу человека или за каждого ученика. Литва сочетает субсидирование занятости с заключением срочных договоров о найме с молодыми людьми. В Австрии работодатель непосредственно получает годовую сумму за каждый договор, заключенный с учеником (МОТ, 2004d).

Во многих странах применяется также система заключения договоров о работе и подготовке. Например, в Чешской Республике доступ на рынок труда для молодых людей облегчается за счет того, что работодатели получают материальный стимул в виде годовой заработной платы, чтобы они обеспечивали подготовку непосредственно на производстве (O'Leary *et al.*, 2001). Системы государственного стимулирования действуют также в Бельгии, Франции и Италии в отношении работодателей, которые принимают на работу молодых людей и обеспечивают их подготовку на рабочем месте (ОЭСР, 2001a).

## 2.4. Координируемые международные усилия в области занятости молодежи

В связи с признанием важности содействия занятости молодежи в последние годы был предпринят ряд важных международных инициатив, которые, вероятно, лучше всего рассматривать в рамках Декларации тысячелетия и восьми целей, поставленных в этой Декларации, последняя из которых заключается в «разработке и осуществлении стратегий, которые предоставляют молодым людям повсюду реальный шанс найти достойную и производительную работу». Цели, которые поставлены в Декларации тысячелетия, направлены на сокращение количества людей, живущих в условиях крайней

<sup>9</sup> Выводы относительно того, что страхование по безработице не стимулирует занятость нельзя считать универсальными. Например, в исследовании, которое провели Лубиова и Ван Урс в 1999 г., говорится об отсутствии данных, подтверждающих такие последствия в Словакии, а результаты исследования Еарле и Пауна (1998 г.) совершенно четко опровергают это утверждение в условиях Румынии.

нищеты, на содействие гендерному равенству, расширение прав женщин и сокращение уровня неграмотности и тесно связаны с вопросами занятости молодежи. Глобальная программа занятости МОТ направлена на формирование всеобъемлющих рамок для занятости в целях разработки такой политики, которая соответствовала бы Программе достойного труда.

МОТ давно занимается вопросами занятости молодежи за счет своей нормотворческой деятельности и мероприятий в области технического сотрудничества. Международные трудовые нормы представляют собой важную основу усилий МОТ, направленных на содействие занятости и улучшение условий труда молодых людей. Речь идет не только об основополагающих правах, связанных с трудом, но и о правах, касающихся политики в области занятости, развития людских ресурсов и конкретных аспектов занятости молодежи. Однако с годами оперативные подходы, используемые для достижения этих целей, менялись в связи с изменением экономических условий и потребностей трехсторонних участников МОТ.

### 2.4.1. Сеть занятости молодежи

Самой существенной инициативой, принятой на международном уровне,<sup>10</sup> вероятно, является Сеть занятости молодежи (СЗМ), которая сформирована под эгидой Генерального секретаря ООН.<sup>11</sup> В июле 2001 года начала работу Группа высокого уровня по сети занятости молодежи, которая должна была подготовить ряд рекомендаций о занятости молодежи и призвать правительства, в консультации с гражданским обществом, подготовить национальные обзоры и планы действий по занятости молодежи, касающиеся четырех основных приоритетов: потенциала к трудоустройству, равных возможностей, предпринимательства и создания рабочих мест. Были учреждены отдельные рабочие группы для рассмотрения каждой из этих стратегических тем.

В 2003 году были подготовлены «дорожные карты» для каждой из четырех тем (СЗМ, 2003). Наряду с разработкой подробных рекомендаций, рабочие группы СЗМ отметили также отсутствие связей между системами образования и рынком труда, а также проблемы, связанные с неформальной экономикой и непропорционально высоким уровнем участия молодых людей в неформальной экономике. Рабочие группы также отметили дополнительные препятствия, с которыми сталкиваются молодые женщины при получении доступа к достойному труду.

В регионе Европы и Центральной Азии ведущей страной в рамках СЗМ выступает Азербайджан. Две трети населения Азербайджана составляют люди моложе 35 лет, что еще раз свидетельствует о том, что проблемы занятости молодежи невозможно решать эффективно в изоляции от общей политики в области занятости и более широкой макроэкономической политики.

---

<sup>10</sup> Это, конечно, не единственная важная международная инициатива. Стоит также упомянуть о создании в 2001 г. Саммита занятости молодежи, важной и необычной для международного уровня особенностью которого является то, что организационная работа проводится в основном самими молодыми людьми. Дополнительную информацию о его деятельности можно найти на сайте [www.yesweb.org](http://www.yesweb.org).

<sup>11</sup> Генеральный секретарь ООН в своем *Докладе Тысячелетия* отметил, что совместно с руководством Всемирного банка и МОТ он созывает сеть по занятости молодежи на высоком политическом уровне в целях разработки нестандартных подходов к решению этой непростой задачи (ООН, 2000).



## 2.4.2. Европейская стратегия занятости

Еще одна сфера деятельности, непосредственно касающаяся многих стран региона, связана с Европейской стратегией занятости (ЕСЗ) ЕС, начало которой было положено в 1997 году на встрече на высшем уровне в Люксембурге. ЕСЗ и связанные с ней руководящие принципы в области занятости служат основой для разработки политики в области занятости и рынка труда во всех 25 странах Евросоюза, что оказывает большое влияние на разработку политики и в ряде других стран. Первоначально ЕСЗ строилась вокруг четырех основ, первая из которых «повышение потенциала к трудоустройству» непосредственно касается молодых людей. При ее разработке, в частности на сессиях Европейского совета в Лиссабоне в 2000 году и в Стокгольме в 2001 году, были поставлены конкретные цели, которые должны быть достигнуты к 2010 году (см. вставку 2.2).

В июле 2003 года ЕСЗ была пересмотрена и в настоящее время она направлена на достижение трех всеобъемлющих среднесрочных целей: обеспечение полной занятости; содействие качеству и производительности; и проведение единой политики для формирования интегрирующих рынков труда. ЕСЗ реализуется за счет разработки национальных планов действий по вопросам занятости, а контроль за реализацией осуществляется в рамках сводных докладов по вопросам занятости, которые регулярно выпускает Европейская комиссия.

## 2.5. Выводы

При рассмотрении проблемы занятости молодежи необходимо помнить о том, что вступление молодых людей в мир труда – это не изолированное событие в начале их трудовой жизни, но крупное явление, которое оказывает влияние не только на их профессиональную жизнь, но и на тот вклад, который они вносят в развитие общества в течение своей жизни. В условиях старения общества, когда необходимо максимально повысить вклад всех лиц трудоспособного возраста для сохранения уровня экономических показателей и социального благополучия или даже для их повышения, молодые люди особенно нужны, но, к сожалению, их потенциал часто не используется в полной мере, когда уровни безработицы и неполной занятости среди них намного превышают средний уровень среди рабочей силы в целом.

Положение в области занятости молодежи тесно связано с общими показателями занятости страны в целом, и все имеющиеся в наличии политические инструменты должны быть направлены на повышение качества и количества рабочих мест в целом, однако следует признать, что в большинстве стран молодые люди сталкиваются с особыми проблемами, связанными с их интеграцией на рынке труда, включая уровень безработицы, который, как правило, в два-три раза выше, чем уровень безработицы среди населения трудоспособного возраста в целом. Поэтому настоятельно необходимо сосредоточить усилия на улучшении условий перехода из школы на производство. Здесь рассмотрен ряд вариантов, которые относятся конкретно к системам профессионально-технического обучения и мерам по активному использованию труда молодых людей, включая самостоятельную занятость и создание малых предприятий, а также материальное стимулирование работодателей в целях трудоустройства молодых людей. В рамках всей этой политики и мер большое значение имеет участие социальных партнеров и других сторон, а также укрепление связей между школой, системой профессиональной подготовки и производством, например за счет инициатив, в которых сочетаются профессиональная подготовка и производственный опыт.

Вставка 2.2

Цели ЕСЗ, имеющие непосредственное отношение к молодежи

Несмотря на то, что многие цели, поставленные на встречах на высшем уровне в Лиссабоне и в Стокгольме, имеют непосредственное отношение к молодым людям, такие как цель повышения уровня занятости среди трудоспособного населения до 70% к 2010 году, три конкретные цели непосредственно касаются молодых людей.

- 1) *Каждому безработному молодому человеку должны предоставляться новые возможности в виде профессиональной подготовки, переподготовки на производстве, рабочего места или других мер, направленных на повышение потенциала к трудоустройству еще до истечения шести месяцев безработицы.* Результаты, связанные с достижением этой цели, имеют самый разнообразный характер, хотя такие страны как Финляндия, Португалия и Швеция приближаются к ней. Однако следует отметить, что эта цель, касающаяся молодых людей, реализуется лучше, чем соответствующие цели, касающиеся долгосрочной безработицы населения в целом.
- 2) *К 2010 году не менее 85% молодых людей в возрасте 20-22 лет в странах Европейского союза должны получить среднее образование.* В настоящее время для 15 стран ЕС этот уровень составляет 75%. Некоторые страны (Австрия, Финляндия, Швеция и Соединенное Королевство) уже достигли этой цели. Однако в Дании, Италии, Люксембурге и Испании этот уровень еще не достиг 70%, а в Португалии этот уровень составляет менее 45%.
- 3) *Политика, направленная на достижение к 2010 году того, чтобы доля лиц, досрочно бросающих школу, не превышала 10%.* В ряде стран достигнут значительный прогресс в этой области. В Австрии он составляет 9,5%, а в Финляндии – 9,9%. Однако общая процентная доля молодых лиц, бросающих школу и не имеющих специальности, в 2003 году составляла 18,1%. Это очень далеко от цели в 10%, которую намечено достичь к 2010 году, а в Португалии этот уровень остается весьма высоким (41,1% в 2003 г.), что требует принятия срочных мер.

Главная ответственность за политику в области занятости возлагается на государства-члены, однако эффективное осуществление руководящих принципов в области занятости требует активного участия и со стороны социальных партнеров на всех этапах – от разработки политики до ее реализации. В соответствии с этими руководящими принципами социальные партнеры должны вносить вклад во все сферы деятельности, входящие в круг их обязанностей, в том числе в области управления изменениями и обеспечения адаптации, достижения синергии между гибкостью и гарантиями, развития людских ресурсов, гендерного равенства, оплаты труда и обеспечения экономической активности пожилого населения, а также в области гигиены и безопасности труда.

Источник: Европейская комиссия (2004а).

Необходимость решения проблемы занятости молодежи подчеркивалась в последние годы в рамках ряда инициатив, принимаемых на международном уровне, в частности в рамках Сети занятости молодежи, которые, несомненно, могут помочь привлечь внимание к этим проблемам и к примерам передовой практики. Но необходимо также сосредоточить усилия на тех областях, в отношении которых уровень знаний остается недостаточным. К ним относится вопрос о том, какую реальную роль играют более гибкие формы занятости, такие как труд на условиях неполного рабочего времени и временная

работа, с точки зрения содействия профессиональной интеграции молодых лиц. Больше внимания следует также уделять чаяниям молодых людей. Привлекает ли их модель пожизненной занятости на условиях полного рабочего времени? Можно ли эффективнее использовать их творческий потенциал и приверженность за счет других форм занятости и подготовки, включая такие варианты как добровольный труд и производственный опыт в других странах? Это те вопросы, которые говорят о необходимости повышения внимания к проблемам занятости молодежи на национальном и международном уровнях.

### **3. Установление баланса между гибкостью, стабильностью и гарантиями на рынках труда Европы**

#### **3.1. Введение**

Дискуссии о положительных и отрицательных сторонах гибкости рынка труда, которым уже более двух десятилетий, берут свое начало в различиях, которые были отмечены в области корректировочной гибкости занятости и заработной платы в связи с экономическими потрясениями на рынках труда в США и (Западной) Европы. Утверждалось, что более высокий уровень безработицы и более низкие темпы создания рабочих мест в Европе объясняются главным образом жестким характером рынка труда, который выражается в законодательстве, обеспечивающем защиту занятости, полномочиями профсоюзов для ведения коллективных переговоров, щедрыми системами социального обеспечения и более высоким налогообложением труда. Утверждалось также, что как только эти жесткие элементы будут устранены, ситуация на рынках труда Европы улучшится.

Хотя крайние позиции, высказываемые в ходе этих дискуссий, еще не в полной мере преодолены (см., например, МВФ, 2003), в странах Европы получила развитие более умеренная позиция, которая обеспечивает поддержку европейским институтам рынка труда, но и не отвергает полностью позитивное влияние гибкости рынка труда на занятость и безработицу.

В этой главе речь идет о взаимодействии между этими европейскими институтами рынка труда, причем особое внимание уделяется вопросам защиты занятости, системам пособий по безработице, активной политике в области рынка труда и результатам, полученным на рынке труда. В этой связи рассматриваются две группы стран, в которых в последние годы отмечались различные направления развития: бывшие страны с переходной экономикой Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии (восемь из которых в настоящее время являются членами Европейского союза) и страны Западной Европы (с определенными ссылками на США и Японию).

В настоящей главе предпринята попытка ответить на проблемы, с которыми сталкиваются политики в области занятости и рынка труда, которые

отражают текущие дискуссии между экспертами по вопросам рынка труда. Проще говоря, главный вопрос касается формы регулирования – особенно политики в области рынка труда, которая должна увязываться с высокими темпами развития рынка труда. Общеизвестно, что рынок труда, который меняется радикальным образом под воздействием как процесса глобализации, так и технологического прогресса, уже не будет обеспечивать гарантии занятости и социального обеспечения, как это было в прошлом, в связи с чем настоятельно необходимо развивать новые гарантии в отношении занятости, доходов и социальной защиты (см. МОТ, 2004а). Политика в области рынка труда (как активная, так и пассивная) представляет собой важный элемент защиты в области занятости и социального обеспечения и поэтому ее адаптация к нынешним более гибким условиям имеет жизненно важное значение для развития новых гарантий в области занятости.

Вместе с тем в ходе этих дискуссий забывают об одном ключевом положении. Если по вопросу о неуклонном развитии рынка труда в сторону цифровой и функциональной гибкости существует общее согласие, то утверждение о том, что гарантии, связанные с долгосрочными рабочими местами, постоянно и систематически снижаются, не получили подтверждения на практике. Поэтому необходимо поднять следующий вопрос: действительно ли навсегда исчезли трудовые отношения долгосрочного характера?

### *3.1.1. Больше нет стабильных рабочих мест?*

Когда в 1990-х годах поднимался такой же вопрос, был сделан вывод о том, что «существует мало свидетельств снижения стабильности рабочих мест» (ОЭСР, 1997 г.) и что «значительная часть рабочей силы все еще занята на стабильных и гарантированных рабочих местах, даже несмотря на то, что в отдельных сегментах рынка труда отмечается снижение стабильности и гарантий занятости». Эти выводы получили свое подтверждение в рамках проведенного недавно международного сравнительного исследования (Auer and Cazes, 2003; Doogan, 2002), а также в ряде национальных тематических исследований (Erlinghagen and Knuth, 2002; Souza-Poza, 2004), в то время как существует много других показателей, которые также говорят о том, что трудовые отношения имеют более стабильный характер, чем обычно предполагается в ряде ключевых промышленно развитых стран Запада.

Более того, еще собрано мало свидетельств того, что сами предприятия выступают в поддержку внутреннего рынка труда с очень высокой степенью цифровой гибкости и текучести кадров, за исключением некоторых специфических секторов, в которых заняты неквалифицированные работники. Действительно, в литературе по вопросам микроэкономики неоднократно подчеркивалось значение обеспечения эффективности предприятий за счет снижения оперативных затрат и направления инвестиций в человеческий капитал и повышение производительности (Becker, 1964; Williamson, 1985; Lichtenberg, 1981; Blakemore and Hoffman, 1989). По вопросу о стабильности, один из наблюдателей в США отметил, что «обе стороны на рынке труда могут иметь мощные стимулы для сохранения постоянных трудовых отношений» (Wagner, 1999).

### 3.1.2. *Преимущества стабильности для показателей рынка труда*

В этой связи остается открытым вопрос о том, действительно ли стабильность рынка труда представляет собой преимущество для общих показателей рынка труда, достойного труда для всех и роста производства. Как свидетельствует представленное ниже краткое изложение аналитической работы, проведенной МОТ, в отношении промышленно развитых стран, на этот вопрос нет однозначного ответа. Со всей осторожностью на основе этого исследования можно сделать вывод о том, что страны с более гибким рынком труда, как правило, получают лучшие результаты с точки зрения занятости и безработицы. Однако при рассмотрении факторов качества, можно сделать вывод о том, что не все «гибкие» страны могут обеспечить достойные условия труда, поскольку у них отсутствуют институты рынка труда или сохраняется их минимальный уровень. Представляется, что страны, которые сочетают средний уровень защиты занятости с согласованной сетью институтов и политики в области рынка труда, добиваются самых больших успехов с точки зрения как количества, так и качества рабочих мест.

Что касается производительности, то здесь результат несколько иной. Если определенный оптимальный стаж влияет некоторым образом на производительность (поскольку взаимосвязь в данном случае характеризуется снижением отдачи), то этот стаж должен быть определенной продолжительности, чтобы обеспечивать высокую производительность. Обоюдовыгодное решение заключалось бы в том, чтобы найти оптимальный уровень стабильности для рынка труда и для производительности. Однако опыт, как правило, свидетельствует о том, что более короткий средний уровень стажа и более равномерное распределение между продолжительным и кратким пребыванием на рабочем месте обеспечивают повышение эффективности на рынке труда (за счет более высокого уровня занятости), однако нельзя сказать того же совершенно определенно в отношении производительности. Другими словами, показатели в области производительности требуют более продолжительного пребывания на рабочем месте, чем показатели в области рынка труда. Это еще раз подтверждает наличие компромисса между производительностью и занятостью и говорит о трудностях, связанных с достижением обеих целей одновременно, по крайней мере в краткосрочном и среднесрочном плане.

Даже несмотря на то, что непрерывность трудовых отношений продолжает сохраняться во многих передовых промышленно развитых странах, отмечается также и рост более гибких форм занятости вокруг этой стабильной основы. Более того, несмотря на то, что стандартные трудовые отношения (определяемые как занятость на условиях полного рабочего времени в правовых рамках) все еще доминируют, некоторые формы нестандартной работы, такие как труд на условиях неполного рабочего времени, по существу во многих странах становится обычным делом. Это не говорит о том, что не существует никаких проблем на рынках труда передовых стран. Безработица остается на высоком уровне и продолжает расти, сохраняется расслоение между «своими» и «чужими», а различия между странами еще остаются большими.

### 3.1.3. *Положение в странах Центральной и Восточной Европы*

В странах Центральной и Восточной Европы, экономика которых ранее планировалась централизованным образом, существовавшая в прошлом ситуация с высоким уровнем стабильности рабочих мест, сочетавшаяся с высоким уровнем гарантии занятости, основанной на идеологической приверженности

полной занятости, резко преобразовалась в свою крайнюю противоположность после проведения экономических и социальных реформ. Резкое высвобождение цен и внешней торговли, а также развал СССР способствовали распаду рынка стран СЭВ в связи с чем национальные предприятия, не обладающие достаточными капиталами, вынуждены были искать новые рынки в условиях острой глобальной конкуренции. Успеха удалось добиться только тем предприятиям, которые смогли осуществить крупные структурные преобразования, обычно сочетаемые с приватизацией и привлечением иностранных капиталов. Однако этот процесс был связан с массовым сокращением рабочих мест. Вместе с тем появились малые предприятия и новое трудовое законодательство, направленное на поддержку различных форм гибкости предприятий. Эта тенденция к повышению гибкости рынка труда еще более укрепилась за счет низкого уровня соблюдения законодательства в связи со слабой службой инспекции труда и налогообложения, а также в связи с дальнейшим ослаблением различных механизмов и полномочий профсоюзов.

Если в странах Западной Европы стабильность трудовых отношений сохраняется в большей степени, по крайней мере в отношении основного состава рабочей силы, то тенденция к более гибким рабочим местам и неформальному сектору бросает вызов системам социальной защиты. В этой связи можно отметить ряд общих моментов, хотя и нельзя говорить о наличии единогообразного решения для этих двух категорий стран.

## 3.2. Опыт стран с развитой экономикой

### 3.2.1. Стала ли занятость более гибкой?

Объективный взгляд на развитие положения на рынках труда передовых стран позволяет увидеть смешанную картину эволюции различных категорий рабочих мест. Предварительный обзор положения в области занятости в странах ОЭСР свидетельствует о том, что за некоторыми исключениями, «стандартные» формы занятости (на условиях полного рабочего времени и постоянная работа) росли более высокими темпами, чем «гибкие» формы (на условиях неполного рабочего времени и по срочным договорам). Это особенно относится к США, но также и к Европейскому союзу. Лишь в Японии труд на условиях неполного рабочего времени стал использоваться в более широких масштабах, чем труд на условиях полного рабочего времени. Некоторые крупные страны Европы, такие как Германия и Италия, также сталкиваются с ростом более гибких форм занятости, в то время как в других странах (Франция, Испания и Соединенное Королевство) темпы роста гибких форм занятости уступают темпам роста «стандартных» форм занятости.

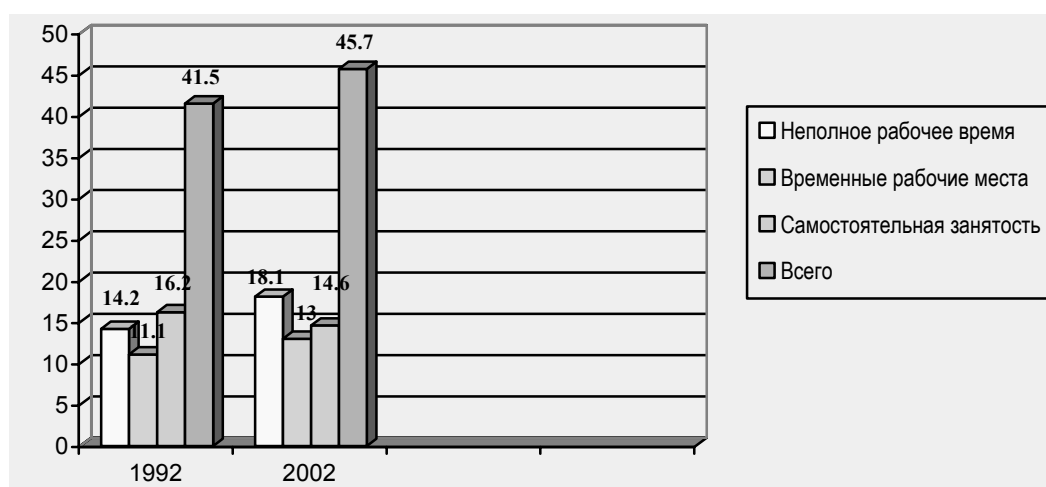
**Таблица 3.1. Вклад труда на условиях полного/неполного рабочего времени и постоянных/временных трудовых договоров в рост занятости в 1991-2001 гг. (среднегодовой рост)**

	Полное рабочее время	Неполное рабочее время	Постоянный договор	Временный договор
ОЭСР	0,74	0,32	1,24	0,33
Япония	-0,40	0,50	0,40	0,30
США	1,50	0,10	2,00	-0,10
ЕС	0,56	0,42	1,54	0,30
Германия	-0,80	0,60	-0,50	0,30

Примечание: средний уровень по ОЭСР и ЕС не взвешенный по народонаселению.  
Источник: ОЭСР, 2003а.

Диаграмма 3.1 также отражает наличие лишь умеренного роста нестандартных форм занятости (определяемые в данном случае как временные рабочие места на условиях неполного рабочего времени и самостоятельная занятость) во всех странах ЕС в 1990-х годах. Однако уровень нестандартной занятости в странах ЕС в 45%, показанный на этой диаграмме, представляется завышенным, так как он не учитывает коррективы на двойной счет (например, временные рабочие места, которые также являются рабочими местами на условиях неполного рабочего времени). Отмечается значительный рост рабочих мест на условиях неполного времени, в то время как количество рабочих мест на условиях срочных трудовых договоров увеличивалось менее высокими темпами, а уровень самостоятельной занятости снизился.

**Диаграмма 3.1. Рост рабочих мест на условиях неполного рабочего времени, временных рабочих мест и самостоятельной занятости в странах ЕС, 1992-2002 гг.**



Примечание: Неполное рабочее время = менее 35 часов в неделю.

Источник: Европейская комиссия, 2003а.

При анализе рынков труда часто игнорируют одну деталь, связанную с тем, что во многих странах самостоятельная занятость и труд на условиях неполного рабочего времени становятся «обычными» формами занятости. В странах с высоким уровнем труда на условиях неполного рабочего времени эту форму занятости часто выбирают женщины, а иногда (и все чаще) – мужчины, что помогает им сочетать трудовую и семейную жизнь.

Более того, временные рабочие места часто превращаются в постоянные рабочие места через определенный период времени, в связи с чем они выполняют функции моста к обычному рынку труда. Поэтому увеличение этих форм занятости не ведет автоматически к «эрозии» стандартных трудовых отношений, о чем свидетельствует эластичность нестандартных и стандартных рабочих мест с точки зрения продолжительности их сохранения. Например, за этот период отмечается значительный рост в долгосрочном плане (более 10 лет) рабочих мест на условиях неполного рабочего времени (почти 60% против 35% роста рабочих мест на условиях неполного рабочего времени по краткосрочным трудовым договорам (Doogan, 2002)). Если это взять в сочетании с эластичностью срока работы на данном рабочем месте (время работы на одного работодателя или на условиях самостоятельной занятости) в 1990-х годах (диаграмма 3.2), то можно отметить, что несмотря на утверждения об обратном, стабильность занятости, измеряемая средним стажем, в течение 1990-х годов почти не изменилась. Вопрос о том, является ли это плюсом или минусом для эффективности рынка труда и экономического роста, рассматривается ниже.

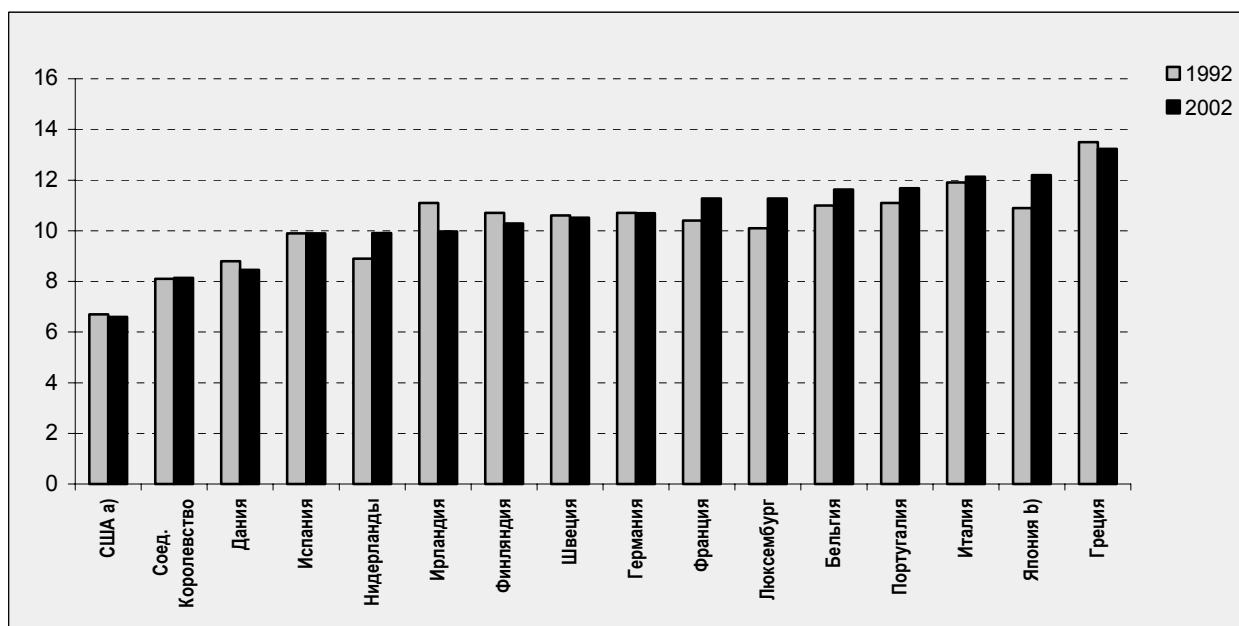


### 3.2.2. Незначительные изменения в средней стабильности рабочих мест

Диаграмма 3.2. свидетельствует о том, что средняя продолжительность пребывания на рабочем месте оставалась стабильной в четырех странах, снижалась в четырех других и возросла в остальных восьми странах. Если в среднем в Европе этот уровень увеличился с 10,5 до 10,6 лет, то в большом количестве стран отмечается значительный разброс и не видно единой тенденции (например, к модели США). Несмотря на то, что этот показатель касается стабильности рабочих мест, он также проливает свет на гибкость рынка труда. Страны с более продолжительным сроком пребывания на рабочем месте имеют также более высокие показатели с точки зрения мобильности и гибкости (США и Соединенное Королевство, но также Дания и Нидерланды).

Однако, если средний уровень остается стабильным, различные составляющие могут меняться. Например, отмечаются изменения, касающиеся гендерного состава (гендерный разрыв в стаже работы сокращается по мере роста стажа работы женщин и снижения стажа работы мужчин), возраста, отраслевого состава экономики и распределения сроков работы на одном рабочем месте. Кроме того, видимая «стабильность» долгосрочных трудовых отношений не означает, что многие резкие колебания и изменения отсутствуют, например в отношении отдельных граждан, семей или регионов. Для тех, кто потерял работу, этот опыт всегда имеет драматичный характер. Это не означает также, что стабильные рабочие места эквивалентны хорошим рабочим местам. Стабильные рабочие места могут быть вынужденными рабочими местами на условиях неполного рабочего времени или даже нежелательными рабочими местами с плохими условиями труда (люди могут быть буквально закрыты на своих рабочих местах). Часть так называемых стабильных рабочих мест фактически может представлять собой повторяющиеся временные рабочие места. По данным ОЭСР около одной десятой временных рабочих мест имеет долгосрочный характер (более пяти лет) (ОЭСР, 2002).

Диаграмма 3.2. Средняя продолжительность работы в годах, 1992-2002 гг.



Источник: Новейшая информация из Auer and Cazes (2003) (гл. 2) на основе данных Евростата и национальных источников по США (а) и Японии (б).

Несмотря на изменения, связанные с более коротким промежутком занятости молодежи, а также более пожилых работников в некоторых странах (Auer et al. 2002), можно сделать вывод о том, что долгосрочные трудовые отношения все еще преобладают в большинстве европейских стран и далеко еще не исчезли. Нельзя говорить об общей эрозии трудовых отношений, вызванной спросом, потому что работодатели ценят долгосрочный характер деятельности своих работников, а также об общей эрозии таких отношений за счет предложения, поскольку работники и профсоюзы уделяют большое внимание долгосрочным трудовым отношениям. Поэтому в отношении передовых промышленно развитых стран перспектива остается открытой и здесь не отмечается переход к крайностям, хотя в рамках некоторого нового «баланса» между гибкими и стабильными рабочими местами можно отметить определенное повышение доли первой формы занятости.

### 3.2.3. Выгодна ли стабильность?

Наблюдение за системой трудовых отношений, опирающейся на в основном стабильные трудовые отношения и незначительную долю гибких трудовых отношений в передовых странах, позволяет поднять вопрос о том, может ли такая структура обеспечивать «товары», которые обычно ассоциируются с более долгосрочными отношениями: гарантии занятости в качестве важного элемента достойного труда и производительности.

**Таблица 3.2. Качество рабочих мест, средний стаж на одном рабочем месте и гарантии занятости, 1996 г.**

	Качество 1 = лучшее	Стаж 1 = самый низкий	Гарантии 1 = лучшие
Норвегия	-	4*	1
Дания	1	3	2
Ирландия	8	10	3
Нидерланды	3	5	4
Финляндия	2	8	5
Бельгия	6	14	6
Австрия	5	9	7
Италия	10	15	8
Германия	4	6	9
Швеция	-	12	10
Франция	-	11	11
Соединенное Королевство	7	2	12
Греция	12	17	13
США	-	1	14
Португалия	11	16	15
Испания	9	6	16
Япония	-	13	17

Примечания: *Качество*: классификация в зависимости от доли качественных рабочих мест, определяемых как рабочие места с высоким уровнем заработной платы, гарантией занятости, обеспечивающими доступ к профессиональной подготовке и развитию карьеры (Европейская комиссия, 2001).

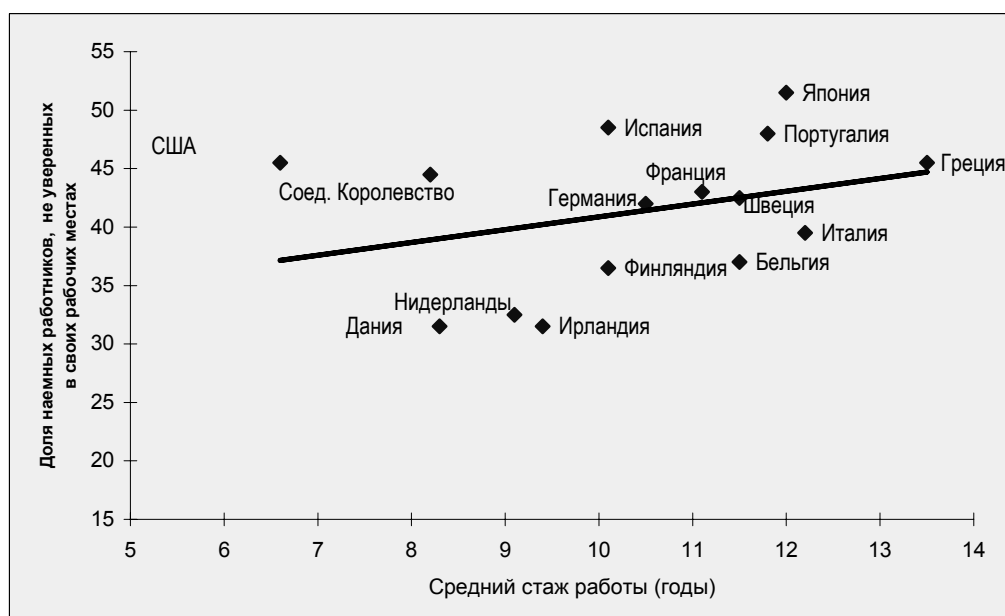
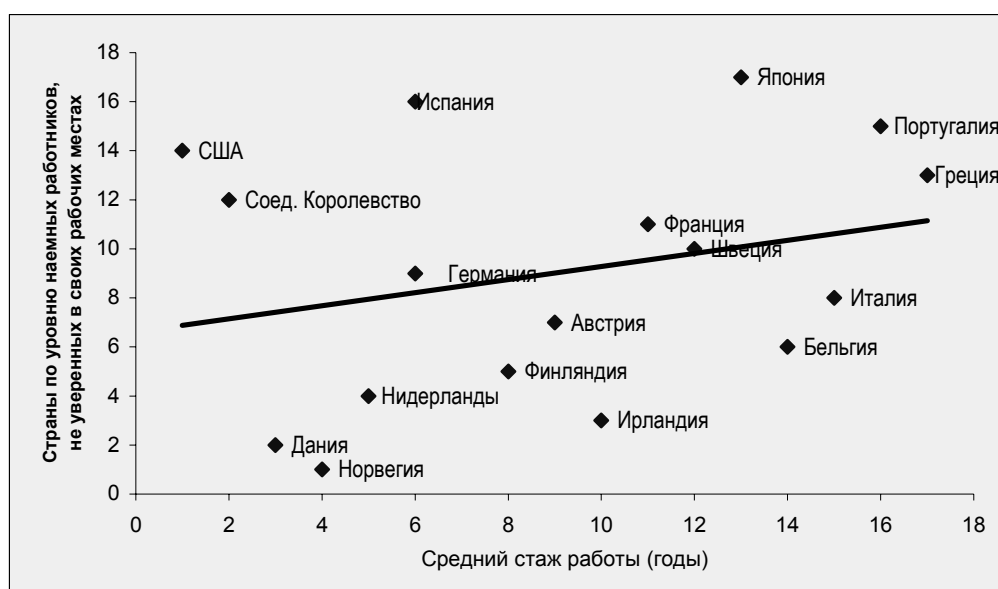
*Стаж работы*: классификация в зависимости от среднего стажа работы на одном рабочем месте в годах (см. диаграмму 3.2) с точки зрения стажа работы на момент проведения обзора.

*Гарантии*: классификация в зависимости от сочетания показателей людей, которые обеспокоены своими рабочими местами или не уверены в них (международный обзор ОЭСР). «Обеспокоены» = процентная доля лиц, выражающих беспокойство по поводу будущего своей компании; «не уверены» = процентная доля людей, которые не уверены в рабочих местах на своей компании, даже если они работают хорошо (это можно толковать как воспринимаемое отсутствие гарантий или будущее ожидание гарантий занятости).

Источник: Auer (2004).

Если в целом многие согласны с тем, что стабильные рабочие места обеспечивают более высокий уровень гарантий занятости, чем нестабильные рабочие места на условиях краткосрочных трудовых договоров, то необходимо провести различие между субъективными ожиданиями в отношении гарантии занятости в будущем и объективными эмпирическими показателями гарантий занятости, которые измеряют тенденции в прошлом. Если определять страны в соответствии с тремя критериями качества рабочих мест, будущих ожиданий гарантий занятости и гарантий занятости в прошлом, которые измеряются стажем работы, как показано в таблице 3.2, то нет видимой взаимосвязи между прошлыми тенденциями и будущими ожиданиями. Несмотря на наличие позитивной взаимосвязи между долей хороших рабочих мест и ожидаемой гарантией занятости, это не относится в полной мере к взаимосвязи между гарантией занятости в прошлом и будущем.

**Диаграмма 3.3. Отсутствие гарантий занятости и стаж работы на одном рабочем месте: 1996 г. и 2000 г.**



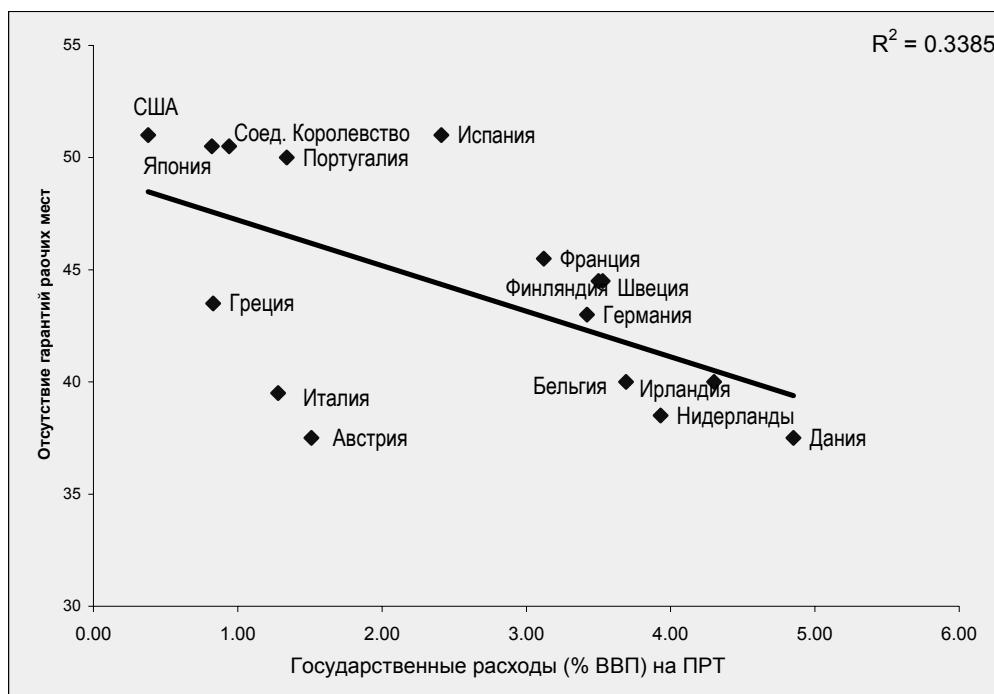
Источник: Международные обзорные исследования, ОЭСР, Евростат и национальные источники.

Как видно из диаграммы 3.3, есть страны с большим стажем работы, но с низкой долей качественных рабочих мест и относительно низким уровнем гарантий занятости (Португалия и Греция), в то время как в других странах отмечается относительно низкий уровень стажа, но высокий уровень воспринимаемой гарантии занятости и высокая доля качественных рабочих мест (Дания и Норвегия). Поэтому субъективное чувство гарантии занятости в будущем, как видно, слабо определяется продолжительностью истекшего стажа работы и на него также влияет общее состояние рынка труда и экономики. Вместе с тем, восприятие гарантии занятости имеет большое значение, поскольку оно определяет (частично) решение о накоплениях и потреблении, что оказывает влияние на экономический рост.

### 3.2.4. *Одного стажа работы недостаточно*

Частично головоломка, связанная с тем, почему продолжительный стаж работы не придает чувства гарантии, которое можно было бы ожидать, заключается в том, что при прочих равных условиях для гарантий необходимы и другие формы защиты, поскольку потеря рабочего места возможна всегда, даже в странах и в секторах с хорошим уровнем защиты занятости. Восприятие защиты при потере рабочего места может действительно создавать чувство большей безопасности. Для проверки такой возможности была рассмотрена зависимость между расходами на политику в области труда (как пассивную, так и активную) и показателями воспринимаемой гарантии занятости, что свидетельствует о существенной и позитивной связи между двумя этими переменными. Полученные результаты свидетельствуют о том, что вложение

**Диаграмма 3.4. Отсутствие гарантий занятости и политика в области рынка труда, 2000 г.**



Примечание: Отсутствие гарантий рабочих мест представляет собой среднюю величину в процентах между «обеспокоенными» и «неуверенными» людьми (определения «обеспокоенных» и «неуверенных» см. в таблице 3.2.).

Источник: Данные, представленные на основе международных социальных обследований, приводимые в ОЭСР (2001b).

средств в страхование рисков, связанных с потерей рабочих мест, увеличивает чувство гарантии занятости. Аналогичный вывод сделан и в рамках последнего выпуска издания «Перспективы занятости» ОЭСР (2004 г.). Однако общие расходы лишь приблизительно отражают фактическую эффективность политики в области рынка труда и необходим более тщательный анализ ее эффективности.

### 3.2.5. *Выгодна ли гибкость?*

Поэтому можно сделать вывод о том, что страны с самым продолжительным средним уровнем пребывания на рабочем месте (или с самой высокой долей работников с большим стажем работы) это не страны с наилучшими показателями с точки зрения достойного труда (сочетающие такие показатели как достойная заработная плата, воспринимаемая гарантия занятости и высокий уровень участия в профессиональной подготовке). Эти страны (Греция, Италия, Испания, Германия, Франция) имеют более низкие показатели в области занятости населения, чем более «гибкие» страны, такие как Дания, Нидерланды или Финляндия. Это может быть результатом воздействия многих факторов, включая уровень занятости среди женщин и отраслевое распределение занятости, однако гибкость также играет определенную роль. Например, общий уровень занятости в Греции и Италии составляет 57%, в то время как общая доля лиц со стажем работы менее одного года составляет 9%, а со стажем более 10 лет – 51%; с этим следует сравнить средние показатели Дании и Нидерландов, составляющие 75%, где общая доля работников со стажем менее одного года составляет 21,5%, а со стажем более 10 лет – около 33% (таблица 3.3). Здесь следует отметить определенную последовательность, поскольку страны с более высокой долей работников с небольшим стажем работы (за некоторыми исключениями), как правило, имеют лучшие показатели в области занятости, чем страны с более высокой долей работников с более продолжительным стажем.

### 3.2.6. *Гибкость, стабильность и институты рынка труда: защита индивидуальных переходов на рынке труда*

Представленный выше анализ свидетельствует об интересном факте, когда группа стран добилась если не в абсолютном, то в относительном выражении высокого качества рабочих мест, не жертвуя при этом количеством рабочих мест. В этих странах отмечается самый высокий уровень занятости, низкий уровень безработицы и наилучшие показатели качества рабочих мест и воспринимаемых гарантий. Разумеется, здесь нет случайной связи: необходимо провести дополнительные исследования по вопросу о том, создает ли гибкость более высокий уровень занятости или высокий уровень занятости приводит к гибкости. Из таблицы 3.3 видно, что в гибких странах отмечается более высокий уровень занятости среди молодежи, которая непропорционально высоко представлена на гибких рабочих местах, а также высокий уровень преобразования временных рабочих мест в постоянные рабочие места. За период в три года около 65% временных рабочих мест в Дании и 55% в Нидерландах были преобразованы в постоянные рабочие места (Европейская комиссия, 2002а).

На основе представленных выше данных, имеющих скорее характер резюме, можно сделать вывод о том, что для достижения хороших показателей с точки зрения качества и количества, необходимо нечто большее, чем просто

Таблица 3.3. Различные системы занятости (данные за 2001 г.)

	Уровень занятости (%)				Временные рабочие места (%)	Уровень безработицы (%)			Распределение по стажу (%)	
	Всего	Молодежь	Пожилые	Женщины		Всего	Молодежь	Долгосрочная	Менее 1 года	Более 10 лет
<b>Группа А</b>										
Греция	55,4	26,0	38,0	40,9	12,6	10,2	28,1	5,4	6,6	53,2
Люксембург	62,9	32,4	24,4	50,9	5,8	2,0	7,5	0,5	11,1	43,9
Италия	54,8	26,3	28,0	41,1	9,8	9,4	28,1	5,9	11,1	49,9
Бельгия	59,9	32,7	24,1	50,5	9,0	6,6	17,6	3,0	13,3	47,3
Португалия	68,9	43,8	50,3	61,1	20,6	4,1	9,3	1,5	12,9	44,0
Швеция	71,7	36,6	66,5	70,4	13,5	5,1	11,1	1,2	12,4	42,2
В среднем	62,3	33,0	38,6	52,5	11,9	6,2	17,0	2,9	11,2	46,7
<b>Группа В</b>										
Франция	63,1	29,5	31,0	56,1	14,9	8,6	19,5	2,9	16,4	44,0
Германия	65,8	46,5	37,7	58,8	12,4	7,9	9,4	3,9	15,2	40,8
Финляндия	68,1	41,7	45,7	65,4	16,4	9,1	19,7	2,5	21,7	40,8
Испания	56,3	33,1	38,9	41,9	31,7	10,6	21,5	5,1	20,5	38,5
В среднем	63,3	37,7	38,3	55,6	18,9	9,1	17,5	3,6	18,5	41,0
<b>Группа С</b>										
Дания	76,2	62,3	58,0	72,0	9,2	4,3	8,5	0,9	21,5	30,9
Нидерланды	74,1	70,4	39,6	65,2	14,3	2,4	5,5	0,8	21,6	35,9
Ирландия	65,7	49,6	46,8	55,0	3,7	3,7	6,6	1,3	19,7	34,4
Соединенное Королевство	71,7	56,9	52,3	65,1	6,8	5,0	11,9	1,3	19,9	32,7
В среднем	71,9	59,8	49,2	64,3	8,5	3,9	8,1	1,1	20,7	33,5

Источник: на основе данных Европейской комиссии (2002а).

стабильность занятости. Более высокий уровень гарантии рабочих мест – это нечто большее, чем просто стабильные рабочие места в условиях неопределенности, для чего требуется разумное сочетание рабочих мест долгосрочного характера с институтами рынка труда, которые обеспечивают доходы, социальную защиту и потенциал к трудоустройству в период перехода. Это также частично объясняет то, почему качество рабочих мест выше в одних странах, чем в других. Если работники могут уходить с рабочих мест и пользоваться защитой при переходе на другое рабочее место, то они чувствуют себя менее связанными и имеют более богатый выбор занятости, что может привести к лучшему сочетанию спроса и предложения.

Соответственно, можно привести также доводы в пользу «защищенной гибкости» или «гибких гарантий», которые используются в качестве мер при переходах<sup>1</sup> на другую работу на рынке труда, сочетающих разумный уровень

<sup>1</sup> Целая школа исследователей в области рынка труда выступает в защиту ценностей «переходных рынков труда», обеспечивающих гарантии от рисков, связанных с рынком труда, основанные на «крыльях безопасности», а не на создании «защитной оболочки», а также на необходимости защиты переходов между различными сегментами рынка труда (между рабочими местами, работой и безработицей, работой и профподготовкой) (Auer and Gazier, 2002).

стабильной занятости с гибкими рабочими местами, опирающимися на систему социальной защиты.

В период, когда отмечаются трудности с государственными средствами и когда больше внимания уделяется индивидуальной ответственности, было бы нереально выступать в защиту такой системы. Однако в некоторых странах она действует. Она связана с определенными затратами, как видно из высокого уровня налогообложения в Дании; она требует также определенной индивидуальной ответственности, например, связанной с участием в мерах по «активации», которые получают определенное развитие в странах Европы. Однако для того чтобы такое государственное благо, создаваемое подобной системой защищаемой гибкости, получило распространение, эти затраты должны иметь приемлемый характер. И вполне вероятно, что процесс глобализации будет скорее повышать, чем снижать потребность в страховании от рисков на рынке труда и обеспечивать защиту при переходах (Agell, 1999; Auer et al., 2005.; Auer and Gazier, 2002).

### **3.2.7. Необходимость в высоком уровне занятости**

Однако необходимо выполнить и другое условие. Для того чтобы система гарантий рынка труда при переходе на другую работу имела устойчивый характер, нужны высокий уровень занятости и система, основанная на труде, а не на социальном обеспечении. Цель создания высокого уровня занятости населения, заявленная Европейским союзом, имеет поэтому большое значение для выживания европейских государств социального благоденствия. И в свете изложенного выше анализа, социальные партнеры, которые должны привлекаться к разработке таких систем гарантий на рынке труда, должны иметь возможность для согласования следующих вопросов:

- определенный уровень гибкости рынка труда приемлем в тех случаях, когда он не означает разрушение стандартных трудовых отношений и опирается на гарантии рынка труда, что обеспечивает защиту при переходе на другое место работы, поскольку это способствует укреплению благополучия работников, а не его разрушению;
- определенный уровень стабильной занятости рабочей силы (внешняя численная стабильность) является полезной для предприятий, поскольку это необходимо для производительности, инвестиций в человеческий капитал и для целей стимулирования;
- правительства должны формировать эффективную систему гарантий рынка труда, основанную на политике в области труда, а также в первую очередь на труде, и только затем – на социальном обеспечении.

Поэтому должно проводиться больше трехсторонних переговоров по оптимальному сочетанию гибкости, стабильности и гарантий на рынке труда, а также должно быть обеспечено общее понимание того, что все упомянутые выше три элемента необходимы для продуктивной экономики и эффективного рынка труда, обеспечивающего достойный труд.

## **3.3. Страны Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии**

### **3.3.1. Повышение гибкости рынка труда**

Как отмечается в первом томе этого доклада, несмотря на высокие темпы экономического роста, достигнутые практически во всех странах Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии за последние пять лет,

положение на рынке труда не дает больших оснований для оптимизма. Лишь в некоторых из этих стран отмечается положительный, но все еще ограниченный рост занятости за этот период. Более того, несмотря на то, что за последнее время почти во всех странах, в которых проводились обзоры рынка труда, отмечается снижение безработицы, в целом она остается на очень высоком уровне при наличии высокого уровня долгосрочной безработицы и безработицы среди молодежи.

Ограниченный спрос на труд и сохраняющийся продолжительное время высокий уровень безработицы стимулируют либерализацию законодательства о защите занятости в надежде на расширение создания рабочих мест, набор кадров и развитие малых предприятий. Однако статистические данные о гибких формах занятости свидетельствует о несколько иной ситуации по сравнению с экономически развитыми странами. *Договоры на работу на условиях неполного рабочего времени* не получили широкого распространения, хотя практика работы по краткосрочным трудовым договорам или административных отпусков получила широкое распространение в странах СНГ. В течение 1990-х годов тенденция занятости на условиях неполного рабочего времени также не получила широкого распространения.

В большинстве этих стран увеличилось количество *срочных трудовых договоров*, однако их доля все еще намного ниже, чем в странах ЕС и в целом составляет менее 10% от общего уровня занятости. Тем не менее в связи с дальнейшей либерализацией трудового законодательства, в последнее время несколько увеличилась доля временных трудовых договоров, заключаемых с вновь нанимаемыми лицами. То же самое можно сказать о количестве заключаемых гражданских контрактов и других форм контрактов, не связанных с занятостью. Наконец, после первоначального увеличения уровня самостоятельной занятости в начале 1990-х годов, ее доля в общей занятости повсюду более или менее стабилизировалась.

Данные о рынке труда свидетельствуют об углублении сегментации рынка труда, поскольку, с одной стороны, существует базовая группа работников, как правило, основного трудоспособного возраста, которая работает на основе постоянных трудовых договоров, а, с другой стороны – группа, как правило, молодых лиц с низким уровнем образования или лиц, принадлежащих к другим уязвимым категориям населения, которые вынуждены заниматься временным трудом или работать на условиях гражданских договоров, либо трудиться в неформальном секторе на невыгодных условиях.

Вместе с тем, основная форма гибкой занятости после 1989 года связана с работой на нескольких рабочих местах, либо с наличием вторых рабочих мест как в реальном, так и зачастую в неформальном секторе экономики, когда работа часто выполняется наряду с обычной официальной занятостью либо в условиях зарегистрированной безработицы или официального отсутствия профессиональной деятельности.

### 3.3.2. Гибкость, стабильность и надежность рынка труда

Имеющиеся по данному региону данные говорят о существенном повышении текучести рабочей силы после 1989 года (таблица 3.4.). Это отражает не только сокращение широко распространенной в прошлом практики набора рабочей силы с запасом, поскольку предприятия сокращают затраты на рабочую силу, но также и растущую тенденцию добровольного ухода с работы людей, которые принимают решение об открытии своих собственных предприятий или об устройстве на работу на вновь создаваемые фирмы. Эта первоначальная фаза интенсивного перемещения рабочей силы происходила в



Таблица 3.4. Текучесть рабочей силы в некоторых странах Центральной и Восточной Европы и в Центральной Азии в 1990-х гг. (в %)

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Польша	ОП	35,2	42,9	40,3	41,6	41,7	45,2	47,3	37,1	47,4		
Польша	ОРС			35,7	44,1	54,2	47,1	53,4	40,1	38,2		
Словения	ОП	27,1	34,2	31,6	32,2	32,0	31,4	31,2	29,3	28,8	31,1	30,1
Украина	ОП						38,8	37,6	35,3	35,2	37,4	
Российская Федерация	ОП			49,8	46,2	48,2	48,3	42,8	44,4	45,9	48,7	
Болгария	ОП	48,9	50,9	43,7	45,0	43,9	43,4	46,1	59,3	55,8	67,5	
Эстония	ОРС	30,8	38,4	54,4	55,6	55,3	31,0	42,9	36,2	35,0		
Чешская Республика	ОРС				44,5	36,1	30,3	24,8	24,7	22,3		

Примечание: ОП – обзор предприятий; ОРС – обзор рабочей силы.

Источник: Национальные статистические данные. Данные ОРС получены из Arro et al. (2001), Vecernik (2001) и Kwiatkovski et al. (2001).

первые несколько лет после экономических реформ, когда количество увольнений значительно превышало количество случаев приема на работу в основном в результате сокращения масштабов деятельности, приватизации и закрытия предприятий. Впоследствии текучесть рабочей силы сократилась и стабилизировалась, хотя все страны испытывают периодические всплески текучности рабочей силы, что отражает дальнейшие структурные изменения, связанные с экономическим диспропорциями и принятием мер, направленных на их устранение. Существуют также и значительные различия между странами с точки зрения текучности рабочей силы, что отражает различные темпы структурной перестройки (Cazes and Nesporova, 2001).

Можно было бы предположить, что стабилизация и восстановление экономики в странах Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии приведет к колебаниям потоков на рынках труда примерно в соответствии с тенденциями, действующими в промышленно развитых странах, в которых отмечается более высокий уровень перехода на лучшие рабочие места, расширение найма безработных или ранее не работавших лиц, а также снижение количества увольнений и уходов с работы. Однако работники в странах Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии ведут себя несколько иначе и даже в условиях улучшения экономического положения многие неохотно покидают свои рабочие места и переходят на другую работу. Основная причина связана с повышенным восприятием ненадежности рабочих мест в ситуации, когда спрос на рабочую силу в целом остается слабым, многие крупные и средние компании все еще продолжают сокращать свой персонал, а деятельность малых предприятий часто имеет нестабильный характер. Несмотря на низкий средний уровень заработной платы во всех странах Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии, снижение доходов в связи с безработицей оказывается настолько значительным, что большинству людей она грозит нищетой. Это подтверждают и выводы в отношении тенденции странового и циклического движения текучности рабочей силы в бывших странах с переходной экономикой, которая прямо противоположна тому, что наблюдается в промышленно развитых странах (Cazes and Nesporova, 2001).

### 3.3.3. Стабильность рабочих мест

Средний срок пребывания на рабочем месте в странах Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии остается довольно низким по сравнению с некоторыми странами Западной Европы и с Японией. В таблице 3.5

представлены данные о средней продолжительности пребывания на рабочем месте и о распределении занятости по стажу работы в отдельных странах Центральной и Восточной Европы. Самый низкий уровень продолжительности пребывания на рабочем месте отмечается в двух прибалтийских государствах: в Эстонии – 6,9 лет и в Литве – 7,5 лет (что близко к уровню США в 1998 году, который составлял 6,6 лет), за которыми следует Болгария (7,6), Чешская Республика и Венгрия, где этот срок составляет менее десяти лет (аналогичная ситуация отмечается в Дании, Нидерландах и Соединенном Королевстве). Самый большой средний уровень продолжительности пребывания на рабочем месте отмечается в Хорватии, Польше и Словении.

Данные о распределении занятости в зависимости от срока пребывания на рабочем месте содержат и другую интересную информацию. Во-первых, можно отметить существенные различия между странами, особенно в отношении доли работников с продолжительным сроком пребывания на рабочих местах (10 или более лет), которая колеблется примерно от 25% в Эстонии, Чешской Республике и Литве до 45% или более в Хорватии, Польше и Словении (против 25,8% в США в 1998 году). Второй интересный момент касается доли работников со стажем работы менее одного года на одном рабочем месте, поскольку данные в таблице 3.5 свидетельствуют о том, что страны с высокой долей работников с продолжительным стажем работы также, как правило, имеют высокую процентную долю работников со стажем пребывания на одном рабочем месте менее одного года (Хорватия, Польша и Словения), что свидетельствует о высокой сегментации рынков труда.

Анализ данных о продолжительности пребывания на рабочем месте различных групп работников (Cazes and Nesporova, 2003) также позволяет отметить интересные явления. Во-первых, распределение по стажу работы на одном рабочем месте по отраслям аналогично распределению в промышленно развитых странах, что свидетельствует о том, что отраслевая структура в экономике страны оказывает существенное влияние на средний стаж работы на рабочем месте. Более высокая доля занятости в сфере личных услуг, производства и распределения способствует повышению нестабильности занятости, в то время как высокая доля занятости в сельском хозяйстве и в гражданской и социальной службе, как правило, приводит к более продолжительному среднему сроку пребывания на рабочем месте.

Во-вторых, срок пребывания на рабочем месте резко повышается с возрастом во всех рассмотренных странах. Следовательно, демографический состав работающего населения также частично объясняет различия в стабильности рабочих мест. Выход многих молодых людей на рынок труда в 1990-х годах в сочетании с резким увеличением увольнений и досрочного выхода на пенсию пожилых работников способствовал общему снижению стабильности рабочих мест.

**Таблица 3.5. Распределение занятости по продолжительности пребывания на рабочем месте, 2002 г. (в %)**

	Болгария	Хорватия	Чешская Республика	Эстония	Венгрия	Литва	Польша	Словения
		b)	a)	a)	a)			a)
Средняя продолжительность пребывания на рабочем месте (годы)	7,6	12,2	8,2	6,9	8,8	7,5	11,7	12,1
Менее 1 года	17,5	9,7	14,6	18,4	12,6	14,9	12,0	12,0
Более 10 лет	30,0	46,7	25,5	19,9	30,9	26,5	43,8	48,2

Примечание: а) = 1999 г.; б) = 2001 г.

Источники: Евростат; данные по Чешской Республике из Статистического ежегодника Чешской Республики за 2000 г.

В-третьих, в большинстве рассмотренных стран женщины, как правило, имеют несколько более высокий уровень продолжительности пребывания на рабочем месте по сравнению с мужчинами, что еще раз подтверждает, что гендерный фактор стал играть более решающую роль в наличии и качестве занятости в переходный период.

Главный вывод, который можно сделать на основе этого анализа, заключается в том, что восприятие ненадежности со стороны работников может служить важным аспектом динамики рабочей силы, который ведет к неэффективному ее перемещению, поскольку он препятствует перемещению работников на более производительные рабочие места в период экономического роста. В отличие от либеральной экономической теории, повышение уровня гибкости в трудовом законодательстве не повышает автоматически мобильность и переход на новые и предположительно более производительные рабочие места и фактически может оказать неблагоприятное влияние на производительность труда в рамках всей экономики. Следует поощрять и защищать индивидуальные переходы с помощью институтов и политики в области рынка труда. Поэтому повышение гибкости следует сочетать с более высокими уровнями гарантии занятости при переходах на новые рабочие места.

### *3.3.4. Гибкость, законодательство о защите занятости и институты рынка труда: выводы анализа МОТ по странам Центральной и Восточной Европы<sup>2</sup>*

Осуществлению экономических и социальных реформ в странах Центральной и Восточной Европы содействовали существенные перемены в трудовом законодательстве и институтах рынка труда. Слабость вновь создаваемых или реформируемых институтов, а также низкий уровень соблюдения законодательства еще более способствовали корректировочной гибкости предприятий, которые прибегали не только к прямым сокращениям персонала и реальной заработной платы, но и к сокращению рабочего времени, задержкам в выплате зарплаты и к неформальному труду.

В целом, к концу 1990-х годов эти страны сформировали набор институтов рынка труда и разработали политические меры, которые в основном схожи с институтами и мерами, существующими в западных странах, входящих в ОЭСР и ЕС. Анализ свидетельствует о том, что они избрали скорее средний «институциональный пакет», а их законодательство по вопросам защиты занятости соответствует среднему уровню шкалы гибкости. Исключение составляют налоги с заработной платы, которые в странах с переходной экономикой намного выше (относительно средней заработной платы, хотя доля как налогов на фонд заработной платы, так и заработной платы в общих производственных издержках остается низкой) по сравнению со странами ОЭСР и ЕС.

Исходя из теоретических и эмпирических данных по западным странам ОЭСР (которые касаются ожидаемых последствий в таких областях как поведение при поисках работы, способности к ведению переговоров и текучесть),

<sup>2</sup> В следующем разделе вкратце приводятся выводы Казес и Неспоровой (2003г.).

был проведен эконометрический анализ для оценки потенциального влияния институционального формирования рынка труда на итоги развития рынка труда, а также для проверки аналогичных мер в странах Центральной и Восточной Европы.

Анализ не показал никаких существенных со статистической точки зрения последствий воздействия законодательства о защите занятости на общий уровень долгосрочной безработицы и безработицы среди молодежи в странах с переходной экономикой. Однако он позволил выявить существенную зависимость между уровнем защиты занятости, с одной стороны, и уровнем занятости и уровнем участия на рынке труда – с другой, хотя и с обратными тенденциями в странах Центральной и Восточной Европы и в западных странах ОЭСР. Если в странах ОЭСР более жесткая защита в области занятости, как правило, оказывает отрицательное влияние на занятость и участие на рынке труда, то в странах Центральной и Восточной Европы соответствующие результаты свидетельствуют о том, что более высокий уровень защиты может содействовать повышению уровня занятости и уровня экономической активности в реальном секторе экономики. Это подтверждает предыдущий вывод относительно необходимости установления баланса между гибкостью и гарантиями.

### 3.3.5. *Две модели управления рынком труда*

Этот анализ позволил выявить две различные модели управления рынком труда, которые можно в целом определить в бывших странах с переходной экономикой, причем один из этих методов отмечается в странах Центральной и Юго-Восточной Европы, включая балтийские государства, а другой – в странах СНГ.

Страны Центральной и Юго-Восточной Европы избрали модель, которая в основном возлагает ответственность за поддержку увольняемых работников не на предприятия, а на государственные институты. Законодательство о защите занятости не содержит жестких положений, но были учреждены государственные службы занятости, проводится активная политика в области рынка труда, работают системы страхования по безработице и изменены программы социального обеспечения. Предприятия, желающие сократить трудовые издержки, не сохраняют рабочую силу про запас, а увольняют избыточную рабочую силу непосредственно сами или убеждают работников уходить добровольно. Кроме того, предприятия значительно сократили свои программы развития людских ресурсов и социальные услуги, оказываемые работникам, после того как профессионально-технические училища и учебные классы были переведены в бюджет государства или просто закрыты уже на начальном этапе экономических преобразований.

В нынешней ситуации высокого уровня безработицы предприятия часто предпочитают набирать новых работников, обладающих необходимым производственным опытом, а не вкладывают деньги в переподготовку своего собственного персонала и не нанимают выпускников школ, не обладающих производственным опытом. В этом случае увольняемые работники могут обращаться в государственные службы занятости, хотя возможности для этого зависят от самих служб, правил, регулирующих их права, а также уровня предоставляемой материальной помощи, который может быть совершенно различным в разных странах. Степень защиты от массовых увольнений также бывает разной в зависимости от той или иной страны, равно как и обеспечение соблюдения национального трудового законодательства.

Напротив, страны СНГ продолжают опираться главным образом на защиту занятости в рамках предприятий, в то время как государственные службы занятости предоставляют относительно низкий уровень помощи. Ограничительный характер законодательства о защите занятости в настоящее время пересматривается в сторону постепенной либерализации. Тем не менее работодатели не хотят провоцировать рост социальной напряженности за счет увольнения избыточной рабочей силы и предпочитают другие формы корректировки трудовых затрат, такие как труд на условиях краткосрочных трудовых договоров, предоставление административного отпуска или задержка выплаты заработной платы, сохраняя при этом работников в своем штате. Учитывая низкий спрос на рабочую силу, низкое качество имеющихся рабочих мест и весьма скромный уровень материальной и иной поддержки, предоставляемой государственными службами занятости, это решение представляется наиболее приемлемым для всех сторон.

Теоретически, первая модель способствует гибкости процесса адаптации предприятий и стимулирует более эффективное распределение рабочей силы между секторами, позволяя выигрывать с точки зрения повышения общей производительности труда. Однако работники могут оказаться в выигрыше от данной системы лишь в том случае, когда материальная поддержка эффективно защищает их от резкого снижения уровня заработков и когда существует эффективная помощь в устройстве на новое рабочее место. Вместе с тем, анализ четко показывает, что восприятие надежности занятости остается на низком уровне, что оказывает неблагоприятное влияние на поведение работников в некоторых странах и имеет негативные последствия для мобильности и гибкости рабочей силы. В настоящее время настоятельно необходимо, чтобы эти страны установили разумный баланс между гибкостью процесса адаптации предприятий и гарантиями занятости и доходов для работников, которые были бы приемлемыми для обеих сторон и не нарушали финансовую устойчивость государственных социальных фондов.

С другой стороны, модель, которая в основном применяется в странах СНГ, как правило, сдерживает перераспределение рабочей силы среди новых предприятий и профессий, что приводит к снижению производительности. Несмотря на в целом более высокий уровень занятости и более низкий уровень безработицы это не означает, что человеческий капитал используется лучше, а уровни доходов – выше. Работники продолжают оставаться на рабочих местах с низким уровнем производительности и дополняют свои доходы, работая на других рабочих местах такого же низкого качества, что приводит к неэффективному использованию трудовых ресурсов, которое сочетается с отсутствием квалифицированных кандидатов для работы на создаваемых высококачественных рабочих местах.

Основной вывод, сделанный в рамках этого исследования МОТ, заключается в том, что институты и политика в области рынка труда действительно имеют большое значение. Все проанализированные показатели рынка труда (участие на рынке труда, занятость, безработица, безработица среди молодежи и долгосрочная безработица) подвержены позитивному влиянию со стороны коллективных переговоров и активной политики в области рынка труда, в то время как безработица и особенно долгосрочная безработица и безработица среди молодежи, как правило, возрастают при более высоком уровне налогов с фондов заработной платы.

Политика, направленная на содействие социальному диалогу, стимулирует рост занятости и сокращение безработицы, в то время как в странах с переходной экономикой в политическую повестку дня настоятельно необходимо включить положения о защите работников при переходе на новые рабочие места, а не отказываться от регулирования этого процесса. Следует также

рассмотреть вопрос о реформе трудового законодательства после оценки всех основных элементов и их связей в общих рамках организованного рынка труда с целью поиска правильного баланса между необходимостью в гибкости и гарантиях.

### **3.3.6. Обеспечение гибкости и гарантий за счет политики и институтов в области рынка труда**

Анализ МОТ еще раз подтверждает, что показатели в области занятости будут оставаться низкими без конкурентоспособных предприятий, способных адаптировать свою рабочую силу к рыночным условиям с точки зрения количества, структуры и качества. Однако сам по себе высокий уровень гибкости рынка труда не может решить проблему безработицы и в действительности может иметь прямо противоположные последствия, до тех пор пока работники не будут пользоваться достаточными гарантиями в области занятости и доходов, которые стимулировали бы более высокий уровень мобильности и гибкости, повышение производительности труда и готовность к переменам.

Поэтому политика, направленная на снижение защиты в области занятости и социального обеспечения, фактически не улучшает показатели рынка труда, а часто ведет к неблагоприятным последствиям для занятости и перераспределения рабочей силы, которые особенно отрицательно сказываются на уязвимых категориях населения. Кроме того, в связи с тем, что такая политика не всегда обсуждается с социальными партнерами, она не пользуется их поддержкой. Выводы исследования свидетельствуют о том, что политические меры, которые навязывались в этом субрегионе за последние десятилетия, представляют собой «пиджак, который не всем подходит по размеру».

Само по себе организационное оформление не определяет вопросы гибкости и гарантий рабочих мест, которые зависят от взаимодействия основных институтов рынка труда. Директивные органы стран с переходной экономикой, включая социальных партнеров, должны в этой связи сделать политический выбор, основанный на различных сочетаниях (компромиссы и/или взаимодополняемые меры) разнообразных компонентов систем занятости и социальной защиты. Поскольку этот выбор затрагивает сложные и деликатные вопросы, то их жизнеспособность зависит в основном от готовности и способностей социальных партнеров вести трехсторонний и двусторонний диалог и определять правильный баланс между различными компонентами политики в области занятости.

Поэтому очень важно, чтобы социальные партнеры играли существенную роль в формировании национальной политики в области занятости и ее адаптации к динамике рынка на основе диалога и переговоров на различных уровнях. Более того, осуществляемый выбор должен быть основан на финансовой целесообразности и устойчивости государственных социальных фондов, поскольку государственные институты должны быть третьей стороной при разделении рисков, особенно учитывая динамичную адаптацию трудовых ресурсов, которая характеризует эти страны.

### 3.3.7. Проект МОТ в области гибкости и гарантий

В 2001 году Международная организация труда приступила к проведению исследований по этому вопросу за счет подготовки докладов<sup>3</sup> по ряду стран, в которых, в частности, рассматривались меры обеспечения защиты в области занятости и социального обеспечения с помощью политики в области рынка труда, которая проводится в ряде стран Западной Европы, а также Центральной и Восточной Европы. Основные выводы первого этапа этого исследования изложены выше.

Таблица 3.6 содержит данные, которые демонстрируют различную реакцию политического характера в странах Центральной и Восточной Европы на проблемы в области занятости.

**Таблица 3.6. Законодательство в области защиты занятости (конец 1990-х гг.),<sup>1</sup> система пособий по безработице и расходы на проведение политических мер в области рынка труда, 2002 г.**

	Трудности увольнения наемных работников <sup>2</sup>	Общее законодательство о защите занятости	Пособие по безработице как % от средней зарплаты	Доля безработных, получающих пособия	Доля расходов на политику рынка труда как % ВВП	В том числе на активные меры	В том числе на пассивные меры
Болгария	2,9	2,8	33	20	0,97	0,67	0,30
Хорватия	3,5	3,6	27	22	0,55	0,06	0,44
Чешская Республика	3,2	2,2	22	34	0,44	0,17	0,27
Эстония	2,9	2,4	7	50	0,3 <sup>a</sup>	0,08 <sup>a</sup>	0,22 <sup>a</sup>
Венгрия	2,5	1,8	26	34	0,88	0,51	0,37
Латвия	–	2,5	21	44	0,64 <sup>a</sup>	0,14 <sup>a</sup>	0,50 <sup>a</sup>
Литва	–	2,7	16	11	0,28 <sup>b</sup>	0,16 <sup>b</sup>	0,12 <sup>b</sup>
Польша	2,7	2,0	21	19	1,25 <sup>b</sup>	0,11 <sup>b</sup>	1,14 <sup>b</sup>
Румыния	–	–	23	23	0,88 <sup>c</sup>	0,03 <sup>c</sup>	0,85 <sup>c</sup>
Словакия	2,4	2,3	26	17	0,96	0,47	0,49
Словения	4,5	3,3	39	24	1,00 <sup>c</sup>	0,44 <sup>c</sup>	0,58 <sup>c</sup>
Украина	–	–	27	62	0,62 <sup>b</sup>	0,11 <sup>b</sup>	0,51 <sup>b</sup>

Примечания: <sup>1</sup> Показатели, касающиеся законодательства в области защиты занятости, взяты за 1999 год, т.е. до пересмотра большинства Трудовых кодексов. <sup>2</sup> Трудность увольнения: бальная система охватывает точность правовых определений необоснованных увольнений, количество судебных решений о восстановлении на работе и о денежной компенсации, которая обычно выплачивается в связи с необоснованным увольнением; общий показатель законодательства в области защиты занятости взвешен на средний показатель постоянных договоров, временных договоров и коллективных увольнений. Этот показатель составляет от 0 до 6, причем страны с более гибким законодательством имеют более низкий показатель (от 0 до 1), а страны с более жестким законодательством имеют этот показатель на более высоком уровне (5-6). <sup>a</sup> = 2001 г.; <sup>b</sup> = 2003 г. (оценочные данные по Украине); <sup>c</sup> = 2000 г.

Источник: В отношении законодательства о защите в области занятости: расчеты авторов Riboud et al., (2002); и Eamets and Masso (2004); в отношении пособий по безработице (третья и четвертая колонки): ЕЭК ООН (2003а); в отношении расходов на меры по рынку труда: национальные службы занятости и ОЭСР (2003а).

<sup>3</sup> Исследования проводились в Болгарии, Дании, Польше, Российской Федерации, США, Чешской Республике, Франции, Эстонии и Японии.

В рамках текущего второго этапа осуществления этого проекта МОТ расширяет свою деятельность по оказанию поддержки, в частности по таким проблемам как гендерное равенство и информационно-пропагандистская работа, проводимая директивными органами. По предварительной классификации шести стран, охваченных вторым этапом исследовательского проекта, Болгария, Чешская Республика, Литва и Польша оказываются в группе стран с довольно низким уровнем защиты в области занятости, предоставляемой в рамках трудового законодательства, а также с низким уровнем социальной защиты, обеспечиваемой за счет политики в области рынка труда (см. таблицу 3.6).

С другой стороны, несмотря на то, что защита в области занятости на основе законодательства также имеет низкий уровень в Венгрии, расходы на политику в области рынка труда в этой стране намного выше. Положение в Хорватии характеризуется более высоким уровнем защиты в области занятости, но низким уровнем затрат на политику в области рынка труда. Наконец, несмотря на то, что Словения не участвует в этом проекте, она включена в таблицу 3.7 в качестве примера страны, которая поддерживает довольно высокий уровень защиты занятости за счет жесткого трудового законодательства, а также высокий уровень социальной защиты за счет довольно высоких пособий по безработице, сочетающихся с высоким уровнем затрат на активную политику в области рынка труда.<sup>4</sup> Словения получает неплохие результаты с точки зрения положения на рынке труда: уровень безработицы в 2003 году составлял примерно 6%, а уровень занятости и средней заработной платы превышают соответствующие уровни за 1991 год (Vodopivec et al., 2003).

**Таблица 3.7. Защита занятости или защита потенциала к трудоустройству?**

	Высокий уровень социальной защиты	Низкий уровень социальной защиты
Высокий уровень защиты занятости	Словения	Хорватия
Низкий уровень защиты занятости	Венгрия	Болгария, Чешская Республика, Литва, Польша

Другой важной особенностью подхода к проблемам гибкости и гарантий в бывших странах с переходной экономикой является наличие оживленной теневой экономики. Поэтому эти страны часто сталкиваются с парадоксальной ситуацией, когда при наличии крупного сектора неформальной экономики они испытывают трудности в обеспечении гибкости в рамках реального сектора экономики.

Для того чтобы обеспечить одинаковые условия на рынке труда для всех участников экономической деятельности, политические меры должны быть направлены на достижение определенного уровня «формализации» неформальной экономики за счет надлежащих изменений в области налогообложения и законодательства. Один из подходов к наведению мостов между различными сегментами рынка труда, а также к снижению деления между постоянными и срочными трудовыми договорами, состоит в снижении затрат, связанных с прекращением постоянных трудовых договоров (в соответствии с

<sup>4</sup> Словения установила также высокий уровень налогов на труд и поддерживает на относительно высоком уровне минимальную заработную плату в период перехода на другую работу.



рекомендацией доклада Crnkovic-Poraic (2004)). Однако любое снижение защиты в области занятости должно компенсироваться улучшением доступа к активным программам рынка труда и повышением их качества в целях укрепления потенциала работников к трудоустройству и оказания им помощи в поисках новых достойных рабочих мест, обеспечивая их в то же время доходами в период поиска работы.

Предварительные результаты этого исследования вновь подтверждают, что дерегулирование трудового законодательства не способствует улучшению положения на рынках труда этих стран. Например, в соответствии с данными исследования, в Болгарии настоятельно необходимо улучшать положение с обеспечением соблюдения трудового законодательства и укреплять социальный диалог, особенно на уровне предприятий, а также стимулировать внутреннюю гибкость за счет обеспечения образования и профессиональной подготовки. Польше не удастся совместить гибкость рынка труда с гарантиями в области занятости и доходов главным образом из-за отсутствия целостного подхода к изменению законодательства и политики.

Доклад по Венгрии позволил выявить ошибки в планировании и разработке политики в области занятости и социальной защиты, которая стимулировала уход с рынка труда и не способствовала росту занятости, что стало причиной исключительно низкого уровня участия на рынке труда несмотря на наличие гибких институтов рынка труда. Соответственно, в данном случае необходимо разрабатывать новую политику в области занятости, направленную на решение проблем, связанных с хронической безработицей менее конкурентоспособных категорий населения. Положение в Литве характеризуется низким уровнем защиты в области занятости, а также низкими гарантиями в области потенциала к трудоустройству и доходов, в связи с чем главный вызов заключается в стимулировании подлинного диалога по надлежащим законодательным изменениям и политике, направленной на повышение потенциала к трудоустройству работников и лиц, занятых поиском работы, и в предоставлении им надлежащей помощи в области занятости и в социальной сфере. Однако любые улучшения в области гарантий занятости и доходов могут быть обеспечены только на основе высоких и устойчивых темпов экономического роста, а также повышения заработной платы и доходов.

### 3.4. Выводы

Эмпирический анализ рынков труда в двух группах европейских стран (Западной Европы и Восточной Европы, включая страны Центральной Азии) показал, что в 1990-х годах в экономически развитых странах Западной Европы уровень постоянной занятости на условиях полного рабочего времени в среднем возрастал более высокими темпами, чем занятость по срочным трудовым договорам на условиях неполного рабочего времени. Доля самостоятельной занятости даже снижалась по сравнению с наемной занятостью. Более того, стабильность рабочих мест, измеряемая в виде средней продолжительности пребывания на рабочем месте, в целом не менялась. Поэтому трудно говорить о гибкости их рынка труда за этот период, даже несмотря на то, что эти общие цифры скрывают большие различия между странами с точки зрения как уровня гибкости и стабильности, так и динамики, в то время как расслоение между защищенными группами работников, имеющими постоянную занятость, и намного менее защищенными работниками, которые используются в гибких формах занятости, все еще наблюдается повсеместно.

С другой стороны, бывшие страны с переходной экономикой сталкиваются с более мощными переменами на рынках труда в связи с ускоренными темпами потерь рабочих мест, но лишь с ограниченным созданием рабочих

мест в реальной экономике. Если доля более традиционных форм гибкой занятости, связанных со срочными трудовыми договорами и работой на условиях неполного рабочего времени, оставалась почти стабильной, а самостоятельная занятость после первоначального незначительного увеличения стабилизировалась на удивительно низком уровне, было отмечено повышение уровня занятости, основанной на заключении договоров, не относящихся к трудовой сфере, или на основе работ, выполняемых без заключения трудового договора. Существенно снизилась и стабильность рабочих мест. Все эти данные говорят о тенденции к гибкости рынков труда в странах Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии.

Несмотря на то, что данные об экономически развитых странах свидетельствуют о некоторых преимуществах гибкости рынка труда с точки зрения количественных показателей рынка труда, взаимовыгодное решение с точки зрения качества и количества рабочих мест существует, как правило, в тех странах, которые проводят политику на рынке труда, направленную на защиту своей гибкой рабочей силы. Принимается целый ряд мер, направленных на обеспечение защиты в области занятости (в сфере производства), социальной защиты через перевод доходов и активную политику на рынке труда, однако наилучших успехов с точки зрения количественных и качественных показателей в области занятости добиваются страны со средним уровнем защиты в области занятости, которая сочетается с хорошо развитой системой институтов и политики рынка труда.

Такие страны также позволяют предприятиям адаптировать свои трудовые затраты и издержки к экономическим условиям, но оказывают эффективную помощь увольняемым работникам, включая работников, занятых в гибких формах труда, в трудоустройстве и получении доходов в период безработицы. Такие страны выигрывают от подобного сочетания мер, которые обеспечивают (почти) полную занятость хорошего качества, что в свою очередь имеет важные социально-экономические последствия, однако несут большие издержки, связанные с высоким уровнем налогообложения и расходов на проведение политики на рынке труда и содержание системы социального обеспечения, которую не каждая страна может позволить себе по политическим и экономическим соображениям. Разумеется, сохраняются проблемы, касающиеся эффективности политики в области рынка труда, хотя такая политика представляется весьма важной для предоставления гарантий, которые должны действовать на более гибких рынках труда.

Что касается стран Центральной и Восточной Европы, то повышение гибкости условий на рынках труда также сопровождалось созданием или реформированием институтов рынка труда, внедрением систем выплаты пособий по безработице, проведением активной политики на рынке труда, а также изменениями в национальных системах социального обеспечения. Вместе с тем организационная слабость служб занятости, которыми могли бы воспользоваться лица, занятые поиском работы, сочетается с выделением лишь весьма ограниченного объема средств на политику в области рынка труда, в связи с чем преимуществами этих программ могла воспользоваться лишь небольшая доля безработных лиц и получить эффективную помощь для устройства на новую работу.

В условиях массовой потери рабочих мест, низкого общего спроса на рабочую силу и ограниченного объема политических мер в области рынка труда и их низкого качества, все еще сохраняется на высоком уровне восприятие ненадежности занятости. Следствием этого является замедление темпов мобильности рабочей силы и ее перехода на более производительные рабочие места, а также снижение уровня участия рабочей силы и занятости в реальном секторе экономики, несмотря на повышение уровня дерегулирования

рынка труда, что приводит к значительным экономическим и социальным потерям, как на национальном, так и на индивидуальном уровнях. Это также подталкивает работников к занятости в неформальной экономике, которая характеризуется плохими условиями труда и отсутствием гарантий занятости.

Страны Центральной и Восточной Европы, а также Центральной Азии могут исправить ситуацию, принимая меры, аналогичные оптимальной модели, описанной для экономически развитых стран, связанные с относительно более высоким уровнем либеральных мер, направленных на защиту в области занятости (которые должны надлежащим образом соблюдаться) в сочетании с сильными институтами рынка труда и эффективной политикой в области рынка труда. Исследование МОТ свидетельствует о том, что на показатели в области рынка труда позитивное влияние оказывает активная политика в области рынка труда (которая зависит от государственных расходов, направляемых на эту политику).

Выявлена также позитивная и значимая со статистической точки зрения связь между показателями рынка труда и интенсивностью коллективных переговоров. Это свидетельствует о той важной роли, которую социальный диалог играет в управлении национальными системами занятости и социальной защиты и в их реформировании. Чем больше внимания уделяется социальному диалогу и активной политике на рынке труда, а также социальным мерам со стороны новых государств-членов ЕС и других стран Центральной и Восточной Европы, желающих вступить в ЕС, тем большее значение это имеет для будущей европейской социальной модели, чтобы обеспечить ее сохранение и дальнейшее укрепление в рамках расширенного Европейского союза.

Последний вывод заключается в том, что нет единого оптимального институционального набора мер для каждой конкретной страны, поскольку существуют большие различия между странами с точки зрения их исторического опыта, культуры и политической ориентации. Поэтому директивные органы должны иметь выбор сочетания мер защиты в области занятости, доходов и потенциала к трудоустройству, чтобы создавать эффективные рынки труда, обеспечивающие как гибкость, так и гарантии. Социальные партнеры должны играть важную роль в управлении этими вопросами на основе социального диалога, который представляет собой самый лучший инструмент для проверки приемлемости и эффективности предлагаемых перемен и обеспечения прочной основы для их поддержки.

## 4. Укрепление правовой основы для управления миграцией

### 4.1. Введение

Миграция становится одним из определяющих факторов для всех стран региона и обсуждение возможных мер привлекает внимание политических деятелей на всех уровнях и почти во всех сферах государственной политики. По имеющимся оценкам, 26,5 млн. работников или около 4% общей рабочей силы в Европе составляют экономически активные мигранты. Однако их значение для будущего европейских экономик и общества намного перевешивает их нынешний количественный уровень.

Что касается Восточной Европы, то основные миграционные потоки направляются в Российскую Федерацию из Украины (36%), Казахстана (12,6%), Азербайджана (3,6%) и других стран СНГ, а также из Китая (3,1%). В Западной Европе происхождение миграционных потоков имеет более разнообразный характер. Например, из 7,3 млн. иностранцев, проживающих в Германии, большинство составляют турки (2 млн. человек), затем следуют граждане стран ЕС-15 (1,85 млн. человек), стран из бывшей Югославии (737.000 человек), Польши (292.000), Исламской Республики Иран (116.000) и США (112.000). Из 1,3 млн. иностранцев, проживающих в Соединенном Королевстве, примерно одну треть составляют граждане стран ЕС, 11% – граждане стран Южной Азии и 6% – граждане США. В Италии мигранты из других стран ЕС составляют 11% всех иностранцев против 30% из стран Северной Африки и Албании и более 27% – из Азии.

В настоящей главе предпринимается попытка осуществить краткий обзор основных вопросов, касающихся трудовой миграции, с которыми сталкиваются политические деятели региона. Прежде всего, следует напомнить, что любое краткое изложение проблематики по столь сложной теме как миграция неизбежно ведет к чрезмерному упрощению и снижению остроты многих вопросов, которые могут иметь особое значение для некоторых стран. Более того, данный регион имеет неоднородный характер и включает многие страны, которые по-разному подходят к проблеме миграции, учитывая их географическое расположение, а также давние традиции в области культурных, политических и экономических связей с другими народами, современные экономические требования и то, как они определяют свою национальную идентичность. Все эти различия формируют и сдерживают их способность решать

те вопросы, которые могут представлять общий интерес, а также преодолевать вызовы, которые бросает миграция будущему этого региона.

Миграция поднимает вопросы, имеющие основополагающий характер с точки зрения мандата и функций МОТ. Трансграничные перемещения работников обеспечивают более эффективное распределение рабочей силы и позволяют странам с дефицитом рабочей силы повышать свой жизненный уровень до пределов, которые были бы невозможны вне рамок этого процесса. Вместе с тем при отсутствии надлежащего регулирования эти процессы часто ведут к нарушению основополагающих прав работников. Ниже определен целый ряд важных вопросов в области защиты, причем некоторые из них коренятся в национальной политике в области миграции, в то время как другие связаны с несоблюдением трудовых норм и отсутствием трудовых институтов, либо с принятием неэффективных мер, направленных на социальную интеграцию.

## 4.2. Основные проблемы, связанные с миграцией

Из многих проблем, связанных с миграцией в регионе, внимания заслуживают следующие:

- расширение масштабов незаконной миграции, включая торговлю людьми, что подрывает политику в области труда и заработной платы/доходов, а также создает подкласс работников, чьи права человека и трудовые права часто нарушаются;
- условия занятости значительного числа иностранных граждан, положение которых не урегулировано по различным не зависящим от них причинам, таким как политические изменения в странах Восточной Европы, а также лиц, получивших отказ в предоставлении статуса беженца;
- влияние миграции на занятость и заработную плату неквалифицированной рабочей силы, к которой относятся не только пожилые местные работники, но и прибывшие ранее мигранты;
- проблемы социальной интеграции и высокий уровень безработицы среди молодых иммигрантов;
- миграционное давление на некоторые страны, связанное с высокими уровнями безработицы, особенно среди образованной молодежи;
- географические диспропорции в области занятости, связанные, в частности, с низким уровнем мобильности европейских работников между странами региона, даже в пределах ЕС, несмотря на гарантию свободы передвижения;
- среднесрочные и долгосрочные последствия старения населения для производительности и устойчивых систем социального обеспечения.

Старение населения в регионе (см. главу 5), которое уже должно привести к сокращению рабочей силы в не столь отдаленном будущем, имеет важные последствия для управления процессом миграции. Учитывая возрастание доли более пожилого населения и предполагаемое сокращение общего населения, МОТ прогнозирует, что страны Западной Европы могут столкнуться с перспективой значительного сокращения жизненного уровня, если не будут расширены масштабы трудовой миграции, если люди не согласятся на значительное повышение пенсионного возраста или если не будет обеспечен крупный технологический прорыв в целях повышения производительности.

Еще хуже положение в странах Восточной Европы, 11 из которых входят в 13 стран мира, испытывающих наиболее серьезное сокращение своего населения.<sup>1</sup>

### 4.3. Политические вызовы в Европе

#### 4.3.1. Западная Европа

С 1990-х годов в странах Западной Европы отмечается расширение масштабов миграционных потоков как легального, так и нелегального характера. По официальным статистическим данным, в Соединенном Королевстве, Бельгии и Норвегии за период с 1984 по 2000 годы количество прибывающих иностранцев увеличилось более чем в два раза, а в Португалии и Италии за период с 1997 по 2000 годы – не менее чем в три раза. Несмотря на последующее снижение иммиграции в эти страны, она продолжала возрастать в таких традиционных иммиграционных европейских странах, как Франция, Швейцария и Австрия.

В других странах региона, где иммиграция является относительно недавним процессом, таких как Чешская Республика, Финляндия и Ирландия, также отмечается рост масштабов этого процесса более чем на 15% за период с 2000 по 2001 годы (ОЭСР, 2003b). Однако эти данные не учитывают нелегальную или подпольную иммиграцию. По данным Интерпола, за последние годы существенно возросли потоки незаконной миграции в страны ЕС, которые, возможно, уже достигли уровня в полмиллиона человек в год.

После завершения программ приглашения работников в середине 1970-х годов миграция в большинство стран Западной Европы обеспечивалась в основном за счет воссоединения семей. В начале 1990-х годов в ряде стран большими темпами возрастало количество лиц, стремящихся получить политическое убежище, особенно в связи с конфликтами на Балканах, а затем на Кавказе, но эти потоки впоследствии сократились.

С точки зрения трудовой миграции, самыми крупными принимающими странами все еще остаются Германия, Франция и Соединенное Королевство (см. таблицу 4.1). Однако отмечается динамичный рост и в ряде стран Южной Европы, особенно в Греции, Италии, Португалии и Испании за период с 1995 по 2000 годы. Неквалифицированные работники обычно допускаются в страну на временной основе для работы в таких секторах как сельское хозяйство, строительство, здравоохранение, уход за пожилыми, а также в других сферах бизнеса и домашнего хозяйства (например в Италии, Португалии, Соединенном Королевстве).

Некоторые страны уже адаптировали свое законодательство по вопросам миграции в целях удовлетворения новых потребностей своих рынков труда. Однако основные изменения в политике в области миграции, как правило, направлены на укрепление пограничного контроля, частично в связи с угрозой глобального терроризма, но также для борьбы с нелегальной миграцией. Некоторые страны укрепляют меры для ускорения процесса обработки заявлений о предоставлении убежища (Швейцария) или принимают законы с

<sup>1</sup> [http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2002/WPP2002-HIGHLIGHTSrev\].PDF](http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2002/WPP2002-HIGHLIGHTSrev].PDF)

Таблица 4.1. Работники — мигранты и работники — не мигранты, 1995 и 2000 гг.

Страна	Иностранные работники (тыс.)		Общая рабочая сила (в %)		Уровень безработицы, 2000-01 (в %)				Соотношение безработных	
	1995	2000	1995	2000	Граждане (муж.)	Иностранцы (муж.)	Граждане (жен.)	Иностранцы (жен.)	Иност. граждане (муж.)	Иност. граждане (жен.)
Австрия	366	377	9,7	9,8	3,9	8,4	3,9	8,6	2,2	2,2
Бельгия	327	366	7,9	8,4	4,6	14,2	7,0	16,5	3,1	2,1
Дания	54	78	0,2	2,8	3,6	12,2	4,9	7,2	3,4	1,5
Финляндия	18	34	0,8	1,3	10,0	24,2	11,2	29,9	2,4	2,7
Франция	1.566	1.571	6,3	6,1	7,1	17,1	10,7	23,9	2,4	2,2
Германия	3.505	3.429	9,1	8,8	7,2	13,4	7,8	11,7	1,9	1,5
Греция	71	163	1,7	3,8	7,2	7,6	16,2	17,6	1,1	1,1
Ирландия	42	60	3,0	3,5	4,1	5,1	3,8	6,2	1,2	1,6
Италия	100	246	0,5	1,1	8,0	7,4	13,9	21,3	0,9	1,5
Нидерланды	281	298	3,9	3,7	1,9	4,7	2,9	7,0	2,5	2,4
Норвегия	59	75	2,7	3,2	3,7	5,3	3,4	4,5	1,4	1,3
Португалия	21	104	0,5	2,2	3,1	8,4	5,1	9,6	2,7	1,9
Испания	121	227	0,8	1,4	9,3	12,9	19,8	17,2	1,4	0,9
Швеция	186	205	4,2	4,8	5,5	16,1	4,6	13,0	2,9	2,8
Швейцария	729	717	18,6	18,3	1,3	4,3	2,6	6,4	3,3	2,5
Соединенное Королевство	1.011	1.220	3,6	4,2	5,5	16,1	4,4	7,9	2,9	1,8

Источник: ОЭСР (2003b), таблицы 1.13 и 1.14.

целью ограничения их приемлемости (Нидерланды, Соединенное Королевство) (ОЭСР, 2003b). Однако такие меры в области «контроля» сопровождаются и другими мерами, направленными на содействие интеграции на рынке труда легальных иммигрантов, например за счет осуществления программ обучения языкам и профессиональной подготовки, а также за счет принятия мер по борьбе с дискриминацией.

#### 4.3.2. *Согласование политики в области миграции в Западной Европе*

После заключения Амстердамского договора и подписания в 1999 году соглашения в Тампере (Европейский союз, 1999 г.) в Западной Европе отмечается определенный прогресс в согласовании политики в области миграции и предоставления убежища. В первом Послании, с которым выступила Европейская комиссия в конце 2000 года, подчеркивается значение четкого определения условий для допуска и проживания граждан третьих стран, которые «должны базироваться на общей оценке экономического и демографического развития Евросоюза и положения в странах происхождения, а также учитывать потенциал для приема этих граждан в каждом государстве-члене и их исторические и культурные связи со странами происхождения». (Европейская комиссия, 2000 г.) В нем же признается также, что «нулевая» политика в области миграции, которая господствовала в странах ЕС за последние 30 лет, уже не представляется целесообразной. Несмотря на то обстоятельство, что заключенный в 1992 году Маастрихтский договор гарантирует свободу передвижения, равенство обращения и мобильность пособий по социальному обеспечению для граждан стран ЕС (Molle, 1994), уровень мобильности граждан ЕС между европейскими странами остается низким и составляет в среднем лишь 2% от общей численности населения (см. таблицу 4.2).

Таблица 4.2. Показатели низкой мобильности внутри ЕС, 1998 г.

Страна	Иностранцы ЕС как доля всего иностранного населения (%)	Иностранцы ЕС как доля всего населения (%)
Австрия	13,0	1,2
Бельгия	62,2	5,5
Германия	25,1	2,3
Дания	20,5	1,0
Испания	42,7	0,7
Италия	13,7	0,3
Люксембург	89,0	31,0
Нидерланды	28,0	1,2
Польша	26,3	0,5
Соединенное Королевство	18,5	0,7
Финляндия	18,7	0,3
Франция	36,6	2,0
Швеция	33,9	2,0

Источник: ОЭСР (2001а).

Страны Евросоюза уверенно продвигаются к разработке общей стратегии и политики в таких областях как соглашения о повторном допуске, меры пограничного контроля, направленные на борьбу с нелегальной миграцией, а также обращение с гражданами третьих стран, которые имеют постоянное место жительства в государствах-членах ЕС, однако условия допуска экономических мигрантов всех уровней квалификации в ближайшем будущем по-прежнему будет оставаться прерогативой отдельных государств-членов.

Действительно, в связи с обострением глобальной конкуренции некоторые правительства стран ЕС проводят двойную стратегию, поощряя, с одной стороны, иммиграцию высококвалифицированных работников, а с другой – улучшая возможности для интеграции населения иммигрантов, постоянно проживающих в стране, в частности второго и третьего поколения иммигрантов, среди которых часто отмечается очень высокий уровень безработицы.

Национальная политика в области миграции, проводимая в Австрии, Дании и Нидерландах, основана на интеграции, которая должна предшествовать допуску новых иммигрантов. В то же время Австрия стремится вести поиск «высококвалифицированных работников, обладающих соответствующим опытом, чьи навыки особенно необходимы на рынке труда Австрии (...), что должно отвечать общим интересам страны» (МОТ, 2003а, стр. 69). Соединенное Королевство также приступило в 2003 году к реализации программы привлечения высококвалифицированных мигрантов в целях привлечения высококвалифицированных работников, которые «могут оказать помощь стране в обеспечении конкурентоспособности в глобальной экономике».

С другой стороны, лишь немногие страны приняли меры для легального допуска работников, обладающих средним или низким уровнем квалификации. Там, где такие возможности для допуска сохраняются, они обеспечивают потребности лишь во временной занятости в таких секторах экономики как сельское хозяйство, строительство и сфера услуг, причем эти вопросы регулируются на основе двусторонних соглашений, как это делают, например, Германия и ее восточные соседи. В большинстве двусторонних соглашений определяются условия набора, занятости и возвращения в страну, а также условия труда и социального обеспечения. Кроме того, предусматриваются эффективные методы предупреждения нелегального набора и эксплуатации



нелегальных мигрантов.<sup>2</sup> В настоящее время в странах ОЭСР действуют 173 двусторонних соглашения, заключенных со странами из всех регионов мира, что в пять раз превышает уровень 1990 года.<sup>3</sup>

Отдел народонаселения ООН периодически проводит обзоры официального отношения к проблеме миграции. По данным обзора за 2000 год, Австрия, Дания, Франция, Германия, Люксембург, Нидерланды, Швейцария и Соединенное Королевство указывают, что уровень миграции является слишком высоким и должен быть снижен.

### 4.3.3. Новые государства-члены ЕС

Вопросы миграции в странах Центральной и Восточной Европы неизбежно связаны с последним расширением Европейского союза. Свободный доступ граждан новых государств-членов на рынки труда первоначальных 15 стран ЕС ограничен на срок от двух до семи лет, хотя отмечаются некоторые исключения. Существовавшие опасения массовой миграции оказались беспочвенными, что может позволить пересмотреть эти ограничения, как это произошло в период предыдущего расширения ЕС в связи с вступлением таких стран как Греция, Португалия и Испания. Что касается последних стран, то их членство в Евросоюзе стимулировало экономический рост и повышение доходов до такого уровня, который сделал менее привлекательной миграцию граждан этих стран в другие европейские страны.

Следует напомнить также, что в начале 1990-х годов уже отмечался значительный исход граждан стран Центральной и Восточной Европы в Западную Европу. По имеющимся оценкам, к 1998 году более 550 000 граждан стран Центральной и Восточной Европы легально проживали в странах Западной Европы, а лиц без надлежащих документов было еще больше. Как видно из таблицы 4.3 и диаграммы 4.1, высокий уровень иммиграции в начале 1990-х годов привел к негативным уровням естественного роста населения и снижению численности населения в ряде стран. В настоящее время большинство новых государств-членов стали чистыми иммиграционными странами, за исключением Литвы, Латвии и Польши.

В связи с тем, что страны Центральной и Восточной Европы уже в ближайшем будущем могут столкнуться с дефицитом собственной рабочей силы, эти страны, а также страны, стремящиеся к вступлению в ЕС в 2007 году, просто не будут обладать демографическим потенциалом для широкомасштабной иммиграции в Западную Европу (Munz, 2004 г.). Действительно, по имеющимся оценкам, уровень миграции из новых государств-членов в ЕС-15 составляет лишь 1% от общего населения новых государств-членов за период в последующие пять лет или чуть более 200.000 человек.

<sup>2</sup> В прошлом весьма эффективными были двусторонние соглашения, соответствующие модели МОТ и других международных структур. Обзор международной трудовой миграции, предпринятый в 2003 г., показал, что государства широко применяют Рекомендацию МОТ 86 в качестве модели для заключения двусторонних соглашений, включая даже страны, которые не ратифицировали соответствующие акты МОТ.

<sup>3</sup> Международный обзор трудовой миграции также показал, что двусторонние соглашения широко применяются и странами Восточной и Центральной Европы и СНГ.

Таблица 4.3. Чистый уровень миграции, ЕС-10, 1991-2002 гг.

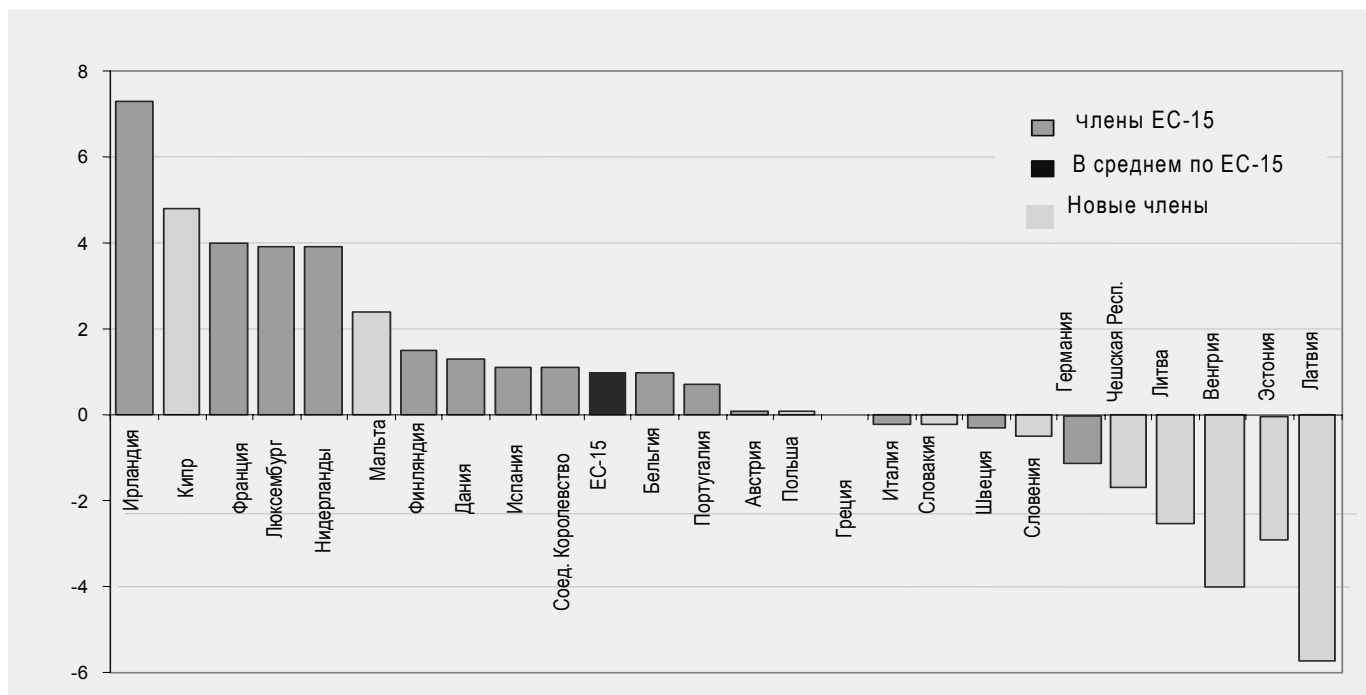
Страна	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Чешская Республика	-5,5	1,1	0,5	1,0	1,0	1,0	1,2	0,9	0,9	0,6	-0,8	1,2
Эстония	-8,1	-27,1	-18,9	-14,2	-10,9	-9,5	-4,9	-4,8	-0,8	0,2	0,1	0,1
Кипр	19,2	17,7	13,9	11,0	10,3	9,1	8,2	6,2	6,1	5,7	6,6	9,7
Латвия	-5,7	-20,5	-12,6	-9,0	-5,5	-4,1	-3,9	-2,4	-1,7	-2,3	-2,2	-0,8
Литва	-2,9	-6,6	-6,5	-6,6	-6,5	-6,5	-6,3	-6,2	-5,9	-5,8	-0,7	-0,6
Венгрия	1,7	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,0	0,3
Мальта	3,4	2,5	2,7	2,4	-0,5	1,6	1,6	1,1	23,7	3,4	5,9	4,7
Польша	-0,4	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4	-0,5	-0,4	-0,3
Словения	-1,7	-2,8	-2,3	0,0	0,4	-1,7	-0,7	-2,7	5,4	1,4	2,5	1,1
Словакия	0,0	-0,5	0,3	0,9	0,5	0,4	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2

Источник: Евростат.

Несмотря на то, что уровень дохода на душу населения в новых государствах-членах намного ниже, чем в ЕС-15, а уровни безработицы остаются весьма высокими, предполагается, что миграция будет оставаться на скромном, если не на низком уровне. Действительно, последние исследования свидетельствуют о том, что мобильность в новых государствах-членах даже ниже, чем в ЕС-15 (Niebuhr and Stiller, 2004).

С другой стороны, новые государства-члены испытывают значительный приток мигрантов из числа граждан стран СНГ (особенно из Беларуси, Республики Молдовы, Российской Федерации и Украины), а также из некоторых стран Азии, которые используют их в качестве плацдарма для нелегального проникновения в Западную Европу (Moreno-Fontes Chammartin et al., 2004).

Диаграмма 4.1. Естественные изменения народонаселения, 2001 г.



Источник: Евростат.

Перед лицом этого сильного миграционного давления страны Центральной и Восточной Европы должны формировать политику и инфраструктуры, направленные на удовлетворение спроса и потребностей граждан третьих стран. До сих пор в этих странах ощущается дефицит эффективной политики для ведения борьбы с нелегальной иммиграцией, а также правовых систем, которые позволяли бы направлять работников третьих стран в те отрасли и сектора, где они необходимы.

#### 4.3.4. Страны Юго-Восточной Европы и Средиземноморья

В девяти странах Юго-Восточной Европы и Средиземноморья основная проблема связана, скорее, не с иммиграцией, а с эмиграцией. Уровень эмиграции представляется слишком высоким в следующих шести странах: Босния

##### Вставка 4.1

##### Торговля людьми

С начала 1990-х годов в этом регионе значительно возросла торговля людьми в целях сексуальной эксплуатации и принудительного труда. Например, женщин из Албании, Республики Молдовы и Украины вводят в заблуждение в отношении возможностей для трудоустройства за границей и вместо этого заставляют заниматься проституцией. Торговля детьми осуществляется в различных целях, таких как попрошайничество, уличная торговля или проституция. В странах Южной Европы привлечение девочек в индустрию секса стоит от 500 до 2.500 долл. США, в то время как торговец, который «владеет» невинной девочкой из Албании, может выставить цены в промышленно развитых странах до 10.000 долл. США.

Значительное число случаев торговли людьми касается также трудящихся-мигрантов мужского пола, которых принуждают трудиться в таких отраслях, как строительство или сельское хозяйство. Несмотря на отмеченное в прошлом году в странах Юго-Восточной Европы снижение количества жертв, получающих поддержку в организациях помощи, такое снижение можно объяснить изменением тактики торговцев, а не снижением количества жертв.

Реакция МОТ на это явление заключается в том, чтобы решать трудовые аспекты торговли людьми на основе сотрудничества с привлечением не только правительственных институтов, но и организаций работодателей и работников, а также других заинтересованных сторон. МОТ принимает активное участие в решении этого вопроса на основе проектов и политического диалога, осуществляемых в 13 странах региона, оказывая помощь на основе:

- заключения соглашений о трудовой миграции и развития других форм сотрудничества между странами происхождения и назначения;
- создания единой информационной системы о рынке труда и рабочих местах дома и за рубежом;
- мониторинга деятельности агентств занятости;
- совершенствования работы органов инспекции труда; и
- развития возможностей для трудоустройства взрослых, а также для получения образования и профессионально-технической подготовки фактическими и потенциальными жертвами.

К другим видам деятельности относятся сбор информации, микрофинансирование и обучение предпринимательским навыкам.

и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Румыния, бывшая югославская Республика Македония, а также Сербия и Черногория (Отдел народонаселения ООН, 2002). Несмотря на некоторую стабилизацию высокого уровня безработицы в этих странах, который даже начал снижаться к 2002 году, продолжение процессов приватизации и структурных реформ скорее всего приведет к тому, что еще больше людей окажется без работы, что будет подталкивать их к эмиграции (ЕЭК ООН, 2004).

Политические перемены, а в некоторых случаях и изменения границ потребовали внести изменения и в политику в области миграции, в частности в связи с возрастающей озабоченностью по поводу нелегальной миграции и торговли людьми, особенно молодыми женщинами. Правительства соответствующих стран стремятся наладить сотрудничество в целях регулирования миграционных процессов на основе двусторонних соглашений со странами назначения. Например, Албания заключила двусторонние соглашения о сезонной занятости в сельском хозяйстве для своих граждан с Италией и Грецией.

Вместе с тем серьезную озабоченность вызывает эмиграция высококвалифицированных граждан, поскольку это воспринимается как снижение потенциала для долгосрочного экономического развития. Отсутствие возможностей на родине побуждает многих молодых специалистов эмигрировать. Тем не менее многие понимают необходимость совершенствования управления миграционными потоками в целях защиты граждан, выезжающих за рубеж, и максимального снижения их уязвимости, в связи с чем многие страны создают структуры, содействующие передвижению своих граждан и поощряющие работников мигрировать через формируемые легальные каналы.

#### 4.3.5. Страны СНГ

Возникновение 15 новых государств после развала СССР связано с громадными новыми вызовами, в том числе и в области управления новыми миграционными потоками. Миллионы людей неожиданно перестали быть гражданами территорий, на которых они проживали, порой в течение нескольких поколений. Миллионы других людей получили возможность вернуться на родину из своих общин, где они находились в качестве вынужденных переселенцев. Вместе с тем правовые и административные структуры, обеспечивающие регулирование международной миграции, либо отсутствовали, либо были предназначены для регулирования перемещений людей в соответствии с правилами старой политической системы.

Почти все 12 членов СНГ, за исключением Российской Федерации, стали странами чистой эмиграции. Восемь из этих стран считают, что уровень эмиграции из них слишком высок (Армения, Грузия, Казахстан, Республика Молдова, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украина). Лишь в трех странах отмечается чистая иммиграция (Беларусь, Российская Федерация и Туркменистан). Миграционные потоки в этих странах характеризуются оттоком работников в Российскую Федерацию.

В отличие от тенденций, наблюдаемых в других странах этого региона, в странах Центральной Азии отмечается рост народонаселения. Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан также входят в число стран с самым молодым населением в мире, где граждане в возрасте до 15 лет составляют почти 40% населения. В страны СНГ также направляются значительные потоки беженцев. Они часто используются в качестве транзита гражданами стран Азии и Ближнего Востока, многие из которых собираются мигрировать в страны Европейского союза.

Правительства стран Центральной Азии и Кавказа определили свои приоритеты в области миграции на основе *Иссык-Кульского диалога* – консультативного механизма, созданного по инициативе межведомственной международной программы по политике в области международной миграции, одним из спонсоров и партнеров которой выступает МОТ. Ключевые приоритеты этих стран заключаются в совершенствовании правовых основ для миграции, оказании помощи своим гражданам во временном трудоустройстве за границей, поощрении возвращения в страну высококвалифицированных специалистов, распространении информации об опасностях, связанных с нелегальной миграцией, и обеспечении подготовки перед отъездом.

В странах СНГ отмечается также высокая заинтересованность в разработке стратегии для согласования политики в области миграции и оказания содействия более свободному передвижению рабочей силы. Учитывая потенциал, связанный с получением финансовых средств на цели развития за счет денежных переводов мигрантов, некоторые правительства разрабатывают также финансовые правила, направленные на содействие эффективным и прозрачным переводам средств и совершенствование национальной финансовой инфраструктуры.

#### 4.3.6. Российская Федерация

Несмотря на то, что Европейская Экономическая Комиссия ООН (ЕЭК ООН) считает, что экономика Российской Федерации обладает потенциалом для быстрого роста, при условии более эффективного использования ее ресурсов, она отмечает, что снижение народонаселения может стать серьезным препятствием на пути реализации ее амбициозных целей роста, связанных с удвоением ВВП в предстоящие десять лет (ЕЭК ООН, 2004). Снижение народонаселения в Российской Федерации (на 0,57% в год, которое к 2020 г. должно составить 0,73% и 0,86 к 2050 г.) должно привести к дефициту рабочей силы и повышению доли иждивенцев в стране (Отдел народонаселения ООН, 2002).

Во многих районах Российской Федерации миграция выполняет функцию демографического «буфера» в связи с тем, что Россия служит основным направлением трудовой миграции из стран СНГ. В течение 1992-2000 годов чистый рост миграции в Россию составил примерно 3,6 млн. человек, что компенсировало снижение населения, затрагивающее многие регионы. Многие работники, потерявшие свои рабочие места в результате структурной перестройки, мигрируют на Запад в поисках работы, в то время как эксплуатация природных ресурсов в некоторых регионах, в частности в Сибири, привлекает в них иностранных трудящихся. Строительство и сфера услуг также поглощают большое количество иностранных работников в крупных городских районах, особенно вокруг Москвы.

Население мигрантов в Российской Федерации обычно сталкивается с тремя основными трудностями, связанными со средоточением на опасных и незащищенных видах работ, отсутствием легального статуса и защиты, а также дискриминацией и ксенофобией. Признавая эти вызовы, трехсторонние участники из Российской Федерации обратились к МОТ за помощью в разработке программ легализации на основе передовой практики, существующей в других странах, с целью урегулирования статуса примерно 5 млн. мигрантов, проживающих и работающих в Российской Федерации без надлежащего правового статуса. Профсоюзы и организации работодателей также выступают за принятие мер, направленных на борьбу с широко распространенными проявлениями ксенофобии в отношении мигрантов.

## 4.4. Ключевые вопросы, сектора и тенденции

### 4.4.1. Нерегулируемая миграция

Информация, полученная на основе программ по урегулированию положения мигрантов, а также из других источников, свидетельствует о том, что от 10 до 15% мигрантов не имеют легального статуса (Hatton and Willimson, 2002, стр. 3). По различным оценкам, в 2000 году в странах Западной Европы проживало 22 млн. иностранных граждан, из которых 3,3 млн. человек не имели легального статуса, а в отношении Российской Федерации выше приводилась цифра в 5 млн. человек. Нерегулируемая миграция опирается на факторы спроса и предложения, а миграционное давление формируется за счет различий в доходах на душу населения. Однако это лишь одна часть уравнения. Существует также много свидетельств того, что нерегулируемая миграция стимулируется чрезмерным спросом в Европе на неквалифицированную рабочую силу, а также нехваткой или отсутствием легальных каналов для удовлетворения такого спроса.

Официальная реакция на нелегальную миграцию в регионе в целом заключается в ужесточении пограничного контроля, применении процедур депортации и принятии мер полицейского характера, что приводит к нежелательным последствиям, связанным с дальнейшим повышением прибыльности контрабанды людей. В глобальном докладе МОТ по проблемам принудительного труда за 2001 год отмечается, что «недавнее увеличение объема торговли рабочей силой можно было бы просто объяснить нарушением баланса между предложением рабочей силы и возможностью получения легальной работы в том месте, где лицо, которое ищет работу, имеет право проживать на законном основании» (МОТ, 2001a, стр. 59). В рамках консультаций работников по проблемам трудящихся-мигрантов высказывалась точка зрения, в соответствии с которой следует содействовать легальной миграции как средству борьбы с торговлей людьми и с незаконными перемещениями мигрантов (МОТ, 2003a).

### 4.4.2. Условия труда

Трудящиеся-мигранты часто сосредоточены в сферах производства, не требующих высокой квалификации, обычно на рабочих местах, где приходится трудиться в течение продолжительного рабочего времени или на нерегулярной основе, где они подвержены риску сезонного увольнения, которые, как правило, не привлекают работников – граждан страны. Они работают главным образом в сельском хозяйстве, строительстве и сфере услуг, которые характеризуются большим числом мелких производителей, низким технологическим уровнем и высокой текучестью предприятий (Taran and Geronimi, 2003). Недавние трагические события, связанные в частности с гибелью китайских сборщиков съедобных моллюсков на побережье Ланкашир в Соединенном Королевстве, может быть и не являются представительными с точки зрения условий труда, но они иллюстрируют серьезный разрыв в охране труда, который существует в наиболее развитых обществах.

В ряде стран региона на основе закона установлено равное обращение между легальными иммигрантами и работниками – гражданами страны, причем 18 из них ратифицировали основную Конвенцию МОТ по этому вопросу (97). Однако даже в тех случаях, когда защита от дискриминации и в области заработной платы, как правило, охватывает всех работников, нелегальные

мигранты не могут заявить о нарушениях, поскольку это привлекло бы внимание к их нелегальному статусу.<sup>4</sup>

Временные мигранты могут быть также исключены из программ защиты заработной платы и социального обеспечения в ряде стран на основе жестких требований о постоянном месте жительства, либо в отношении видов рабочих мест, занимаемых мигрантами (см. таблицу 4.4), например, в сельском хозяйстве и в частных домашних хозяйствах, которые могут исключаться из сферы применения законодательства о заработной плате и программ выплаты пособий. Более того, жертвы торговли людьми особенно уязвимы с точки зрения злоупотреблений, принудительного труда и рабских условий (Ramirez-Machado, 2003).

**Таблица 4.4. Занятость иностранных работников по секторам, в среднем за 2001-02 гг. (% доля от общей занятости иностранцев)**

Страна	С/х и рыболовство	Шахты, обрабат. пр-сть и энергетика	Строительство	Оптовая и розничная торговля	Гостиницы и рестораны	Образование	Здравоохранение и сфера услуг	Дом. хозяйства	Админ. органы	Другие службы
Австрия	1.1	24.5	13.5	15.2	11.3	2.1	6.3	0.6	1.2	24.2
Бельгия	0.9	21.4	9.0	16.0	7.9	4.3	8.0	0.9	8.3	23.3
Чешская Республика	3.5	31.5	11.0	19.5	7.2	3.1	4.9	..	–	18.2
Финляндия	–	15.3	7.8	14.5	11.0	10.8	11.5	–	–	27.2
Франция	3.2	17.2	17.5	11.3	7.3	3.2	5.1	6.7	2.7	25.8
Германия	1.2	32.6	8.1	12.9	11.3	2.7	7.0	0.6	2.3	21.4
Греция	3.2	17.9	27.6	11.2	10.2	1.6	1.6	17.2	–	9.2
Ирландия	3.2	17.2	6.9	10.2	13.8	5.4	10.3	–	–	30.1
Люксембург	0.8	10.4	16.4	14.1	8.2	2.3	6.1	3.1	8.7	29.8
Нидерланды	3.7	21.4	4.7	15.4	8.0	4.1	11.7	..	3.5	27.6
Норвегия	–	16.1	6.1	12.5	7.3	9.5	21.3	–	–	23.1
Испания	8.6	11.2	15.8	10.9	16.5	3.2	1.9	14.8	0.5	16.8
Швеция	–	19.3	3.3	10.7	5.9	8.2	19.2	–	2.8	29.6
Швейцария	0.8	22.9	10.2	17.9	6.9	5.0	11.6	1.2	2.5	21.0
Соединенное Королевство	–	12.0	4.4	12.0	11.0	7.7	14.0	1.3	4.1	33.1

Примечание: Цифры, выделенные жирным шрифтом, указывают на сектора, где доля иностранцев слишком высока (т.е. доля иностранных работников в этом секторе выше, чем доля иностранцев в общей занятости). Знак «–» указывает, что эти оценочные данные не являются существенными со статистической точки зрения.

Источник: ОЭСР (2003b), таблица 1.12.

<sup>4</sup> Обзор МОТ. Интересное решение проблемы эксплуатации трудящихся-мигрантов в неформальном секторе найдено в Нидерландах, где нелегально нанятый трудящийся-мигрант имеет право начать гражданский процесс против своего работодателя, требуя выплатить по крайней мере легальный минимум заработной платы за период в шесть месяцев. Работодатель должен доказать, что он фактически выплатил эту заработную плату и/или что трудящийся-мигрант работал в течение более короткого срока.

### 4.4.3. Сельское хозяйство

Ежегодно в сельскохозяйственном секторе Европейского союза занято около 4,5 млн. сезонных работников, которые, как правило, работают на условиях временных трудовых договоров, на наиболее трудоемких сельскохозяйственных работах, хотя в настоящее время появилась тенденция к передаче этих работ на субподряд. В Германии профсоюз работников сельского хозяйства и строительства выразил глубокую озабоченность в связи с растущей тенденцией перевода постоянных рабочих мест на условия временных трудовых договоров, в то время как, по данным Британского конгресса тред-юнионов, многие сезонные трудящиеся-мигранты подписывают трудовые договоры, в которых предусматриваются очень высокие издержки на транспорт, жилье и другие услуги, в связи с чем их заработки зачастую оказываются ниже ожидаемых (Clark, 2003). Сельское хозяйство представляет собой также крупнейшего работодателя нелегальных трудящихся-мигрантов, в то время как по непроверенным данным аналогичная ситуация наблюдается и в сельском хозяйстве стран Центральной и Восточной Европы, а также в СНГ.

### 4.4.4. Строительство

Строительная отрасль переживает глубокие преобразования в связи с ростом масштабов передачи работ на субподряд, что способствует дальнейшему ухудшению условий труда, в связи с чем рабочие места в этой отрасли «перестают привлекать национальных работников из-за низкого уровня заработной платы и эти рабочие места все чаще заполняют иностранные работники, в том числе нелегальные мигранты» (МОТ, 2003а). Расширение масштабов использования труда на условиях субподряда оказывает также значительное влияние на вопросы безопасности и гигиены труда, а также подрывает коллективные переговоры и положения о профессиональной подготовке (МОТ, 2001b).

### 4.4.5. Сфера услуг

Сфера услуг приобретает все большее значение с точки зрения занятости иностранных работников. Трудящиеся-мигранты, в том числе нелегальные мигранты широко представлены в секторе гостиниц, общественного питания и туризма в странах Западной Европы, где господствующее положение занимают малые и средние предприятия, часто использующие незадекларированную рабочую силу, включая иностранных работников, не имеющих разрешения на пребывание в стране.

Спрос на иностранных медицинских работников, особенно на медсестер, существенно возрос за последние годы по целому ряду причин, включая рост спроса на медицинское обслуживание пожилого населения. Проблемы, с которыми сталкиваются эти работники в данном секторе, связаны с отсутствием признания уровня их квалификации и предыдущего опыта, что систематически ведет к занижению их квалификации, предоставлению им работы, не имеющей перспектив для карьерного роста, обычно по специальности, которая не пользуется популярностью у местного населения, а также с «этническими наказаниями», которые ограничивают доступ к профессиональной подготовке и снижают возможности для карьерного роста (Vach, 2003).

### 4.4.6. Домашний труд

По последним данным, содержащимся в докладе СОПЕМИ (2003 г.), более 10% иностранной рабочей силы в странах Южной Европы заняты в сфере домашнего хозяйства, особенно в Греции, Италии и Испании, значительную



долю которых составляют нелегальные мигранты, о чем свидетельствуют программы легализации. Спрос в странах Европы на домашнюю прислугу и работников по уходу возрастает в связи с ростом уровня занятости среди женщин, изменениями в структурах семьи, а также в связи со старением населения, что требует ухода на дому (ОЭСР, 2003b).

Работу в качестве домашней прислуги выполняют исключительно женщины-мигранты, которые представляют одну из наиболее уязвимых категорий работников. Условия труда могут быть совершенно разными, когда некоторые работники считаются членами семьи работодателя, в то время как другие страдают от нерегулируемого рабочего времени и других форм эксплуатации. Сам характер труда в качестве домашней прислуги связан со сложными проблемами защиты, поскольку законодательство в области труда, безопасности и в других сферах часто не распространяется на домашнюю прислугу, причем такие работники в любом случае могут и не знать о своих правах в связи с языковыми барьерами (Ramirez-Machado, 2003).

#### 4.4.7. «Потогонные» предприятия

Возрождение в развитых странах «потогонных» предприятий объясняется наличием дешевой рабочей силы мигрантов. В докладе МОТ по вопросам труда в обувной, кожевенной, текстильной и швейной отраслях промышленности излагается практика труда на таких подпольных предприятиях, которые «противоречат наиболее элементарным принципам уважения прав человека в сфере труда» (МОТ, 2000b). Что касается стран Южной Европы, то в рамках проведенного МОТ исследования обнаружено, что мигранты заняты в основном на рабочих местах обрабатывающей промышленности, где отмечаются самые плохие условия труда, наиболее продолжительное рабочее время и самый высокий риск несчастных случаев (Reynei, 2001).

#### Вставка 4.2

##### Роль социальных партнеров

Представительство и голос в сфере труда имеют большое значение как средство, с помощью которого трудящиеся-мигранты могут улучшать свои условия труда. Однако правовые ограничения порой мешают трудящимся-мигрантам занимать официальные должности в профсоюзах, вступать в профсоюзные организации или создавать свои собственные профсоюзы. Состоявшиеся в декабре 2003 года консультации группы трудящихся МОТ по проблемам трудящихся-мигрантов вновь подтвердили, что организация мигрантов представляет собой важнейшую задачу профсоюзов, в связи с чем необходимо отменить законодательство, препятствующее или затрудняющее мигрантам вступление в профсоюзы, равно как и положения, препятствующие членству мигрантов в профсоюзах (МОТ, 2003a).

Профсоюзы также должны играть важную роль в содействии интеграции мигрантов. Например, в Ирландии ежегодно проводится Неделя борьбы с расизмом на производстве, в рамках которой обеспечивается сотрудничество между организациями работодателей и работников в целях отражения культурного многообразия и борьбы с расизмом. В 2002 году эта неделя была посвящена трудящимся-мигрантам. В Чешской Республике группы работодателей и работников привлекаются к реализации общего проекта в целях анализа условий труда трудящихся-мигрантов, причем особое внимание уделяется проблеме дискриминации, а также повышению квалификации иностранных работников за счет осуществления целенаправленных образовательных программ.

#### 4.4.8. *Дискриминация и интеграция*

Трудящиеся-мигранты могут испытывать трудности на рынке труда из-за присущих им недостатков, связанных, например, с незнанием языка, отказом признавать их квалификацию, низким уровнем информированности о политике и практике в области занятости, а также из-за отсутствия сетей поддержки. Вместе с тем трудящиеся-мигранты также часто становятся жертвами неравного обращения и иной дискриминационной практики. Исследования МОТ по проблемам трудящихся-мигрантов в Бельгии, Германии, Нидерландах и Испании показали, что из трех заявлений, подаваемых лицами иммигрантского происхождения, более одного отвергается и не рассматривается работодателями, в то время как кандидатуры граждан страны с идентичной квалификацией принимаются во внимание (Zegers de Beijl, 2000). Проведенные недавно исследования положения в Италии и Швейцарии свидетельствуют, что в этих странах это соотношение еще больше.

Высокий уровень безработицы среди молодежи из второго поколения мигрантов, а также их общая маргинализация представляют собой сложную проблему, с которой сталкиваются многие страны иммиграции. В некоторых случаях это может быть трагическим наследием иммиграционной политики прошлого, в соответствии с которой трудовая иммиграция имела временный характер и поэтому не предпринимались никакие попытки для содействия интеграции. Каковы бы ни были причины, лежащие в основе этого явления, результатом стало повышение доли мигрантов второго или третьего поколений, которые сталкиваются с неблагоприятными условиями на рынке труда, что ведет к порочному кругу маргинализации, когда население иммигрантов и их потомки сосредотачиваются в районах с плохим жильем, ограниченным доступом к получению школьного образования, плохим общественным транспортом и отсутствием других служб. Это в свою очередь ведет к неизбежному формированию стереотипа иммигрантов, как лиц, склонных к уголовным преступлениям, живущим на пособия по социальному обеспечению, а также формированию других негативных представлений.

ЕС предпринимает целый ряд шагов в целях содействия передовой практике, направленной на улучшение политики интеграции и на борьбу с расизмом. Европейская комиссия также пересматривает концепцию общественного гражданства как средства содействия интеграции в рамках Хартии основополагающих прав, большинство из положений которой распространяется на всех лиц независимо от их гражданства.

#### 4.4.9. *Долгосрочные демографические тенденции и их последствия для социального обеспечения*

Демографические тенденции требуют пересмотра миграционной политики. В 2003 году в десяти странах Западной Европы (ЕС-25 плюс Лихтенштейн, Норвегия и Швейцария) отмечался более высокий уровень смертности по сравнению с уровнем рождаемости. Чистая миграция была положительной во всех этих странах Западной Европы за исключением Эстонии, Исландии, Латвии и Литвы (Munz, 2004). К 2050 году средний возраст населения таких стран, как Армения, Чешская Республика, Эстония, Греция, Италия, Латвия, Словения и Испания превысит 51 год (Отдел народонаселения ООН, 2002). Ясно, что необходимо будет повышать пенсионный возраст и принимать меры для поддержания уровня населения, чтобы сохранить нынешний уровень социального обеспечения и жизненный уровень (см. главу 5).

Эти цифры говорят о том, что регулируемая иммиграция, по всей видимости, должна стать тем элементом продуманной политики, который необходим для поддержания на должном уровне рабочей силы, производительности и экономической активности, которые нужны для обеспечения социально-экономического благополучия проживающего в стране населения. Ключевыми факторами такой политики будут адаптация баланса между более низким уровнем экономического роста, приемом замещающей миграции и повышением уровня участия рабочей силы, включая инвестиции в повышение производительности труда пожилых работников.

#### 4.4.10. Влияние миграции на принимающие страны

Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что экономическое влияние иммиграции на принимающие страны в основном имеет положительный характер, поскольку она способствует омоложению населения и стимулирует рост без инфляции, в то время как негативное восприятие иммиграции в принимающих странах вызвано озабоченностью по поводу ее возможного влияния на уровень безработицы, заработной платы и социальное обеспечение.

Основные имеющиеся данные поступают из стран Западной Европы и Северной Америки, однако практически нет других данных, которые свидетельствовали бы об обратном эффекте в других странах. Обзор литературы в Соединенном Королевстве позволил сделать вывод о том, что «подавляющее большинство эмпирических исследований приходит к согласованному выводу о том, что в основном нет никаких существенных со статистической точки зрения последствий иммиграции для показателей рынка труда» с точки зрения занятости и заработной платы (Gaston and Nelson, 2000). Исследования ОЭСР, рассматривающие взаимосвязь между безработицей и иммиграцией в ряде стран, не дали никаких заключительных результатов, в то время как исследования по Западной Европе и США говорят о весьма незначительных изменениях в уровнях заработной платы, вызванных иммиграцией. Другие исследования позволили сделать вывод о том, что негативное влияние иммиграции на заработную плату оказывается весьма незначительным (от -0,3 до -0,8%), в то время как результаты других исследований говорят о том, что заработная плата граждан страны, особенно высококвалифицированных работников несколько повышается (Hanson et al. 2002).

Проведенные исследования также свидетельствуют о том, что иммиграция может способствовать росту занятости в связи с расширением производства, а допуск неквалифицированной рабочей силы может способствовать росту производства трудоемкой продукции и расширению экспорта, способствующему в свою очередь общему росту занятости (Venables, 1999). Предприниматели из числа мигрантов также способствуют росту занятости в принимающих странах. Например, в Германии насчитывается более 59.000 турецких предприятий, на которых обеспечивается занятость примерно для 330.000 человек (Gaye Erbatur, 2004).

Остается неясным вопрос относительно того, в какой мере иммигранты пользуются общественными финансами или вносят вклад в них. В рамках Европейского союза такие финансовые последствия остаются неопределенными. В ряде стран (Германия, Греция, Португалия, Испания и Соединенное Королевство) иммигранты пользуются услугами систем социального обеспечения примерно в той же мере, а иногда и ниже, чем граждане ЕС (Brucker et al., 2002). Исследование, проведенное в Соединенном Королевстве, показало, например, что население иностранного происхождения вкладывает в государственные доходы примерно на 10% больше, чем оно получает в виде различных

пособий, что позволяет сделать вывод о том, что без населения иммигрантов пришлось бы либо сокращать государственные услуги, либо повышать подоходные налоги. Министерство внутренних дел Великобритании провело детальный анализ финансового воздействия населения иммигрантов в Соединенном Королевстве и пришло к выводу, что в 1999-2000 годах иммигранты внесли в виде налогов 31,2 млрд. фунтов стерлингов, а потребили в виде пособий и государственных услуг 28,8 млрд. фунтов стерлингов, в связи с чем чистый финансовый вклад составляет примерно 2,5 млрд. фунтов стерлингов (Gott and Johnston, 2002.).

В значительной степени такое влияние зависит от возраста иммигрантов и особенностей систем социального обеспечения и налогообложения. Результаты исследования в Германии говорят о том, что иммигранты, прибывающие в страну в возрасте 30 лет, вносят чистый вклад в систему государственных финансов в течение своей жизни, в то время как лица, прибывающие в младенческом возрасте, на протяжении всей своей жизни остаются чистым бременем для государства. Поскольку иммигранты прибывают в страны Западной Европы, как правило, в трудоспособном возрасте, их вклад, по-видимому, будет намного перевешивать расходы, связанные с их пребыванием в стране.

Более того, пособия по социальному обеспечению получают только те мигранты, которые легально проживают в стране, а также получившие правовое признание беженцы. По обычным миграционным каналам разрешение на пребывание в стране и на работу предоставляется, как правило, только более квалифицированным работникам или мигрантам, которые прибывают на работу в отраслях, испытывающих дефицит рабочей силы. Неквалифицированные трудящиеся-мигранты обычно получают разрешение на въезд в страну только на временную работу и поэтому не имеют права на пособия по безработице, поскольку они должны покинуть страну по истечении их трудового договора. С другой стороны, нелегальные мигранты вряд ли станут стремиться получать пособия даже в случае выплаты взносов в эту систему.

#### 4.5. Выводы

Выбор политики играет свою роль в определении будущего уровня иммиграции в регионе, но одновременно он оказывает также влияние и на социальные последствия миграции. Аналогичные уровни иммиграции могут по-разному влиять на различные страны в зависимости от их истории, политики и национальной самобытности. Появление гетто, в которых проживают национальные меньшинства, не является естественным результатом иммиграции, но может служить сигналом отсутствия внимания к необходимости проведения политики в области интеграции. Социальная мобильность иммигрантов также может быть различной несмотря на схожий характер экономического и образовательного прошлого лиц, впервые въезжающих в страну, по сравнению с коренными работниками. Политика правительства и отношение общественности в принимающих странах играют важную роль в определении последствий процесса иммиграции.

Сложный характер миграционных процессов означает, что необходимо использовать всеобъемлющие подходы и учитывать многочисленные и разнообразные факторы, исходя из долгосрочного видения экономических и социальных факторов, чтобы избежать принятия краткосрочных решений, вызванных политической конъюнктурой. Совершенно очевидно, что политика, строящаяся на консультациях со всеми заинтересованными секторами, представляется более предпочтительной с точки зрения ее устойчивости и реализации. Прозрачность такой политики и ее последовательность с точки зрения

принятия политических мер в других областях представляется наилучшей отправной точкой для обеспечения эффективного управления (см. главу 1).

На 92-й сессии Международной конференции труда в июне 2004 года в рамках Комитета по трудящимся-мигрантам рассматривался опыт использования различных подходов к защите трудящихся-мигрантов во всем мире. Комитет пришел к выводу, что эффективное и строящееся на правах управление процессом миграции играет ключевую роль в совершенствовании защиты прав трудящихся-мигрантов. Такой подход к управлению трудовой миграцией должен включать целый ряд ключевых элементов. Во-первых, миграционная политика должна соответствовать условиям и реалиям рынка труда. Сотрудничество со странами происхождения должно обеспечиваться на основе заключения соглашений. Миграционная политика должна строиться на широкой общественной поддержке, особенно на основе социального диалога.

Следует ратифицировать Конвенции МОТ по проблемам миграции и применять их принципы, необходимо также регулировать набор кадров и предупреждать нелегальный оборот, содействуя в то же время достойному труду и обеспечивая охват трудящихся-мигрантов национальным трудовым законодательством и системами социального обеспечения. Необходимо принять политические меры для интеграции трудящихся-мигрантов и для борьбы с дискриминацией. Со своей стороны, страны происхождения должны уделять высокоприоритетное внимание проблемам занятости в своих стратегиях в области развития, содействовать достойному труду, контролировать процесс набора кадров, сокращать затраты, связанные с переводом денежных средств, содействовать инвестированию средств из накоплений мигрантов, а также поощрять их возвращение в страну и перевод «ноу-хау».

В настоящее время задача МОТ связана с подготовкой «многосторонних основ факультативного характера для подхода к трудовой миграции, основанного на правах», в которых должны использоваться самые передовые меры из политики и практики государств-членов. Это будет служить руководством для совершенствования политики и подходов к управлению процессами миграции. В июле 2004 года ЕС и МОТ заключили стратегическое партнерство (см. том I) в целях укрепления совместных усилий, направленных на снижение масштабов бедности и улучшение условий труда. Тесное сотрудничество в области развития, которое формируется в рамках этого партнерства, будет направлено и на решение проблем миграции.

## 5. Старение населения, участие на рынке труда и пенсионная реформа

### 5.1. Введение

Создание национальных систем пенсионного обеспечения в промышленно развитых странах мира является одним из важнейших достижений XX-го столетия. Эти системы доказали свою эффективность в борьбе с бедностью среди пожилого населения и создали для последних беспрецедентные гарантии защищенности. Тем не менее, хотя в Европе накоплен богатейший коллективный опыт пенсионного обеспечения и действуют наиболее развитые учреждения, различия в национальных приоритетах и политических и экономических условиях сформировали различные системы с точки зрения сферы их охвата, разнообразия пособий и затрат.

Сегодня национальными системами пенсионного обеспечения в странах Западной Европы защищена большая часть работников, благодаря им они получают достойный замещающий их заработную плату пенсионный доход, а процесс управления доходами и расходами этих систем осуществляется эффективно и прозрачно. Тот факт, что самоуправляемые механизмы наряду с дополнительным охватом, там где это необходимо, в целом получили достаточное развитие, обеспечивает этим пенсионным системам массовую поддержку и политическую стабильность.

В странах с некогда плановой экономикой, добившихся полного охвата населения пенсионным обеспечением, их системы помогали смягчать экономические потрясения и бороться с безработицей в начале 1990-х годов. Однако издержки этих систем оказались весьма высокими и потребовалось приступить к их реформе, с тем чтобы адаптироваться к новым условиям. В конце 1990-х годов высокий приоритет отдавался перепрофилированию систем пенсионного обеспечения, при этом правительства многих стран предпринимали радикальные реформы, включая меры по сокращению масштабов социального страхования в пользу личных накопительных пенсионных счетов, управляемых частными структурами.

В странах СНГ, население которых также пользовалось гарантиями полной социальной защищенности, после 1991 года все государства придерживались собственных направлений развития. Смягчение экономических потрясений стало высочайшим приоритетом, и реформы были отложены. Несмотря

на то что в результате гиперинфляции реальная стоимость пенсий сокращалась вплоть до середины 1990-х годов, системы пенсионного обеспечения оставались одним из наиболее надежных средств борьбы с бедностью в первые годы переходного периода.

В странах Юго-Восточной Европы в результате политических волнений и вооруженных конфликтов, которые усугублялись свертыванием субсидированной занятости и высокой внешней задолженностью; национальные системы пенсионного обеспечения были поставлены в условия финансового прессинга, в результате чего миллионы людей оказались в нужде. Рост неформальной экономики привел к сокращению взносов, а высокая инфляция подрывала покупательную способность пенсионеров. Невыполнение обязательств продолжает ограничивать сферу охвата этих систем, а медленные темпы экономического возрождения практически не оставляют свободы маневра для повышения размеров пособий.

Несмотря на эти различия европейские системы пенсионного обеспечения наталкиваются на две общие проблемы: старение населения и влияние этого процесса на их функционирование и необходимость перепрофилирования пакета пособий с учетом изменяющихся потребностей. Ключевая роль в преодолении этих проблем отводится социальному диалогу.

## 5.2. Старение населения

В Европе старение населения происходит весьма высокими темпами. За последние 50 лет средняя продолжительность жизни повысилась с 63 до 73 лет и в ближайшие 50 лет ожидается, что она достигнет 80 лет. Из диаграмм 5.1 и 5.2 следует, что страны Западной Европы имеют самое пожилое население, а страны Юго-Восточной Европы и Средиземноморья являются наиболее молодыми в этом отношении государствами, вслед за которыми следуют страны СНГ и новые государства-члены ЕС, хотя последние три субрегиона «стареют» все быстрее.

Хотя рост средней продолжительности жизни является великим завоеванием,<sup>1</sup> это не сопровождается более длительной трудовой жизнью, особенно в наиболее экономически развитых государствах. Безусловно, тот факт, что сегодня дискуссии проводятся главным образом по вопросу о последствиях процесса старения населения для финансирования систем социального обеспечения, в целом затушевывается важнейший вопрос о рынке труда и особенно проблема, связанная с тем, что значительное число людей, главным образом женщины, либо не работают, либо заняты в неформальной экономике и тем самым не участвуют в системах пенсионного обеспечения.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Несмотря на общее улучшение положения, наиболее низкий уровень ожидаемой продолжительности жизни в регионе отмечается в странах СНГ, где он снижается уже в течение двух-трех десятилетий, причем самое резкое падение отмечено в начале 1990-х гг. Самая низкая продолжительность жизни отмечается в Казахстане и Российской Федерации (66 и 65 лет, соответственно) (ООН, 2002 г. и Европейская база данных ВОЗ «Здоровье для всех» [www.euro.who.int/hfad](http://www.euro.who.int/hfad)).

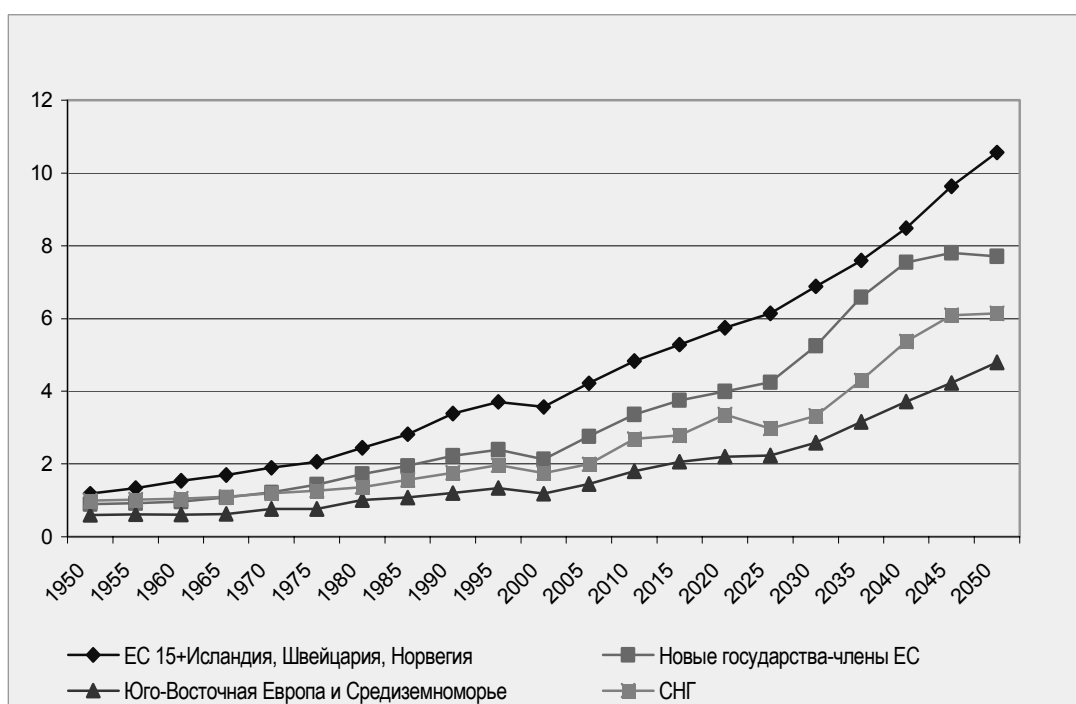
<sup>2</sup> См. раздел “The hidden debate behind demographic ageing”, in Hostins and Dalmer, 2002.

Диаграмма 5.1. Доля населения старше 60 лет



Источник: Доклады Отдела народонаселения ООН, пересмотренное и исправленное издание 2002 г., собственные расчеты. Усредненные варианты прогнозы.

Диаграмма 5.2. Доля населения старше 80 лет



Источник: Прогнозы Отдела народонаселения ООН, пересмотренное и исправленное издание 2002 г., собственные расчеты. Усредненные варианты прогнозы.



### 5.2.1. *Перепрофилирование систем пенсионного обеспечения с учетом новых потребностей*

Системы пенсионного обеспечения должны будут реагировать на основные изменения, происходящие в настоящее время на рынках труда в странах региона в силу, помимо прочих факторов, расширения сектора услуг и возникновения новых форм неравенства и проявления неуверенности, главным образом посредством развития нетрадиционных форм занятости. Они должны будут также учитывать сдвиги, происходящие в гендерных взаимоотношениях, особенно в наиболее развитых государствах, в связи с изменениями в структуре семей и формах брака.

В данной главе анализируются политические решения стоящих задач и возможности содействия достойному труду, опираясь на анализ ситуации в отношении занятости и систем пенсионного обеспечения, различных политических решений и процесса дебатов, которые скорее всего приведут к нахождению решений, пользующихся широкой поддержкой со стороны населения.

## 5.3. *Положение пожилых работников на рынке труда*

Как указывается в томе I настоящего доклада (глава 1) расширение занятости в странах региона в целом не поспевало за ростом ВВП, а безработица, особенно среди молодежи, оставалась весьма высокой. Хотя заметно изменились формы деятельности, общие уровни трудового участия значительно не возросли. И хотя уровень трудового участия женщин повысился весьма существенно, тем не менее, этот уровень, как правило, остается ниже, чем у мужчин, а безработица среди женщин в целом выше, чем среди мужчин.

Уровни занятости и трудового участия пожилых лиц, особенно женщин, остаются низкими, и последние два десятилетия постоянно снижались, частично в результате вынужденного преждевременного выхода на пенсию в результате экономических структурных преобразований, а частично в силу последствий внедрения систем досрочного выхода на пенсию.<sup>3</sup> Несмотря на некоторое улучшение ситуации в последние годы благодаря проведению политики, направленной на повышение пенсионного возраста, низким остается возраст лиц, покидающих рынок труда. На диаграмме 5.3 показаны уровни занятости всей рабочей силы и пожилых работников в 2003 году.

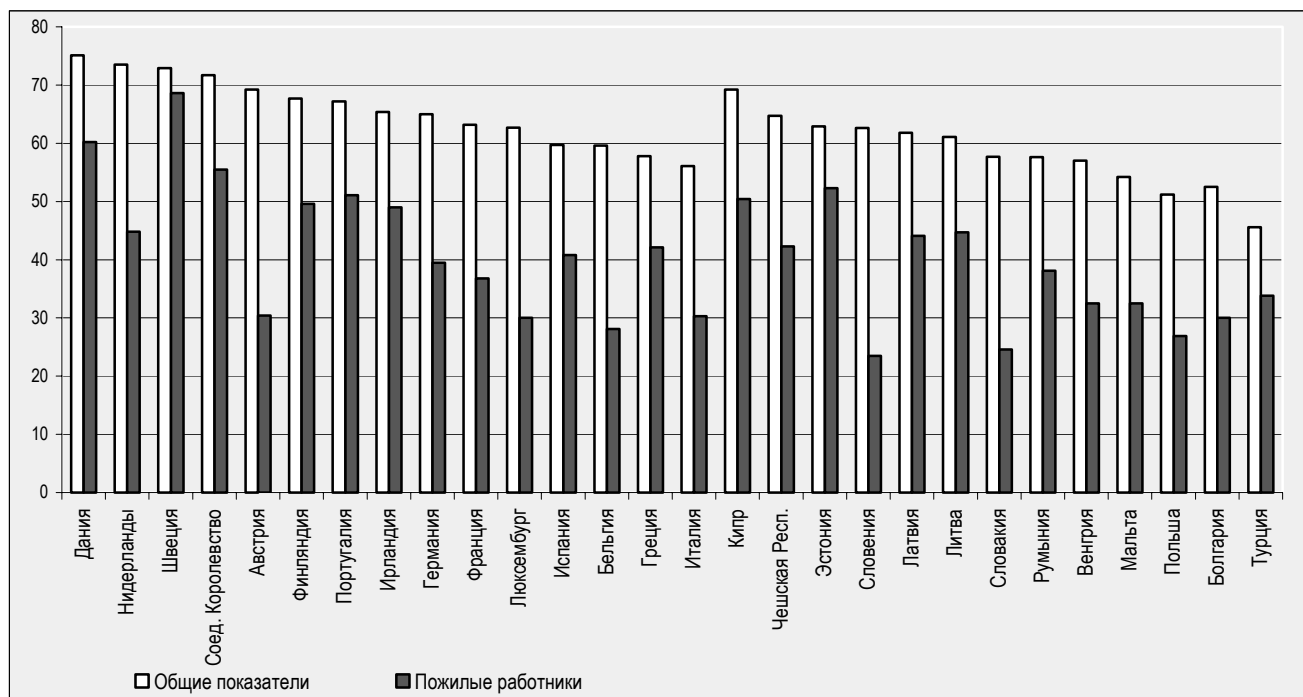
### 5.3.1. *Рост уровня пожилых иждивенцев*

За последние 20 лет в целях смягчения напряженности на рынке труда применялись системы досрочного выхода на пенсию или системы выплаты предпенсионных пособий, в результате чего резко сократился средний возраст выхода на пенсию, который и без того был достаточно низким в большинстве стран. Снижение уровней занятости и/или низкие темпы расширения занятости усугубляли проблему финансовой устойчивости пенсий. Эта ситуация еще более усугубилась в результате демографической ситуации, как

<sup>3</sup> Доклад, запрошенный Стокгольмским Европейским советом: “Increasing labour force participation and promoting active ageing”, doc. COM 82002) 9 final, Brussels, имеется на сайте: [europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2002/feb/com\\_2002\\_9\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/feb/com_2002_9_en.pdf).

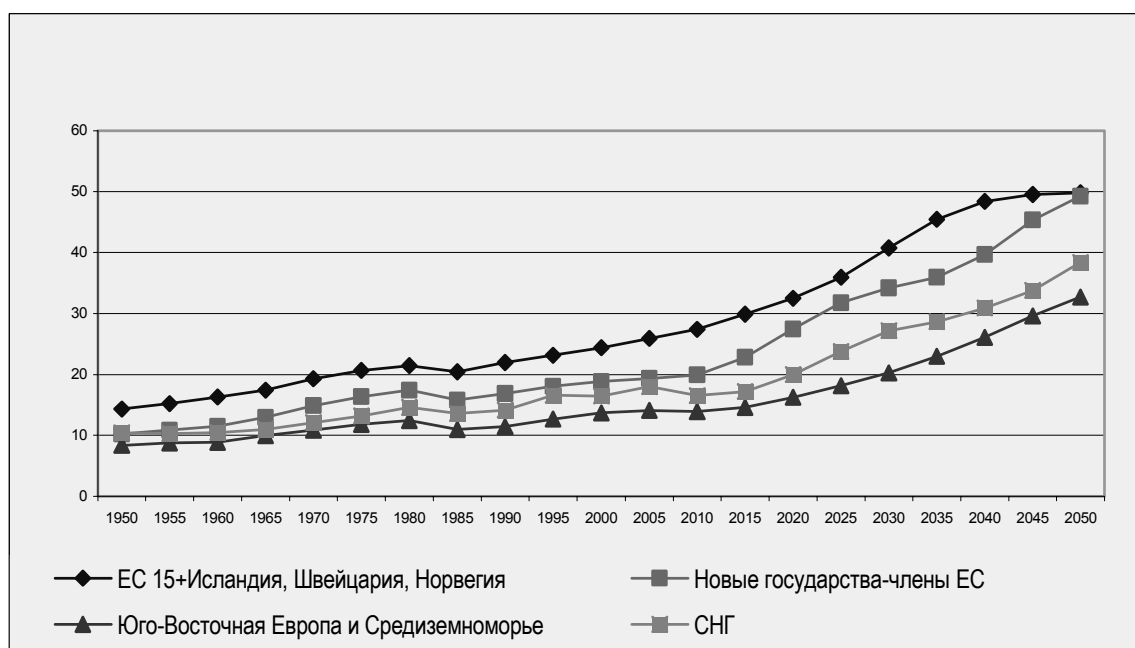
это показано на диаграмме 5.4. Число пожилых иждивенцев существенно возросло, и эта тенденция продолжится и в будущем, в результате чего многие страны вынуждены идти на повышение установленного пенсионного возраста для мужчин и особенно для женщин. Однако, как показано в таблице 1 и на диаграмме 5.5, средний возраст лиц, покидающих рынок труда, по-прежнему низок, особенно если его сравнить с ожидаемой продолжительностью жизни в возрасте 60 лет.

**Диаграмма 5.3. Уровни занятости всей рабочей силы и пожилых работников, 2003 г.**



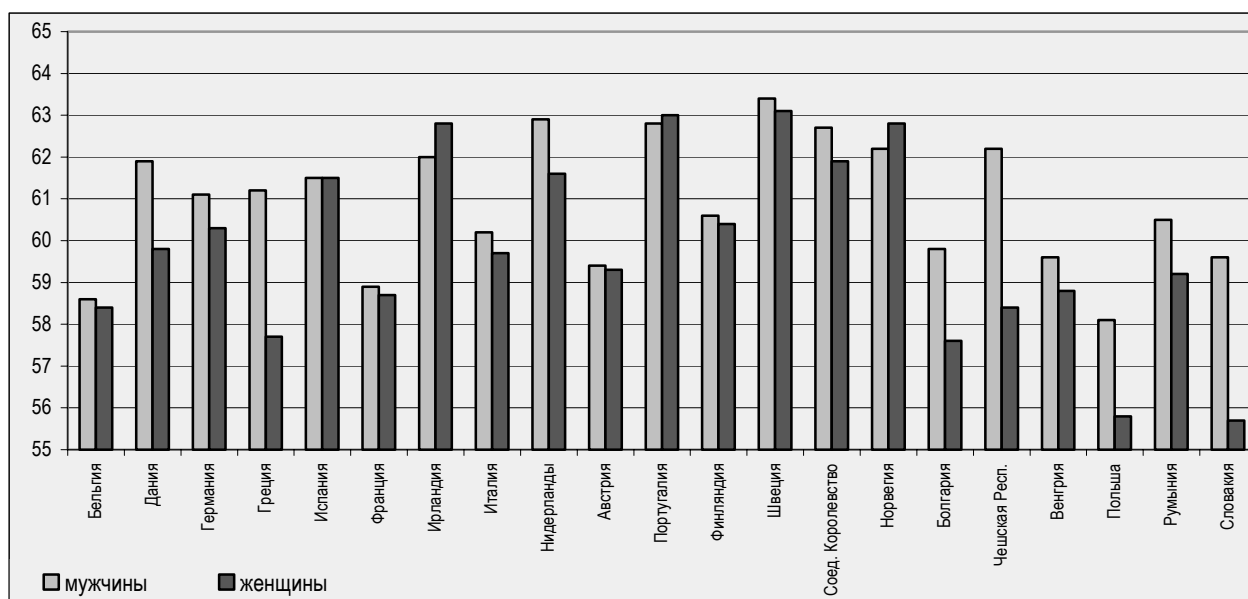
Примечание: По Турции приведены данные за 2002 г. Источник: Евростат.

**Диаграмма 5.4. Доля пожилых иждивенцев**



Источник: Отдел народонаселения ООН, там же.

Диаграмма 5.5. Средний возраст лиц, покидающих рынок труда, в разбивке по признаку пола, 2002 г.



Примечание: Данные по Греции и Румынии приведены за 2001 г. Источник: Евростат.

В беднейших странах региона низкие размеры пенсий заставляют многих пенсионеров возвращаться к трудовой деятельности (зачастую в неформальной экономике), с тем чтобы получать дополнительный доход. В отличие от высоких уровней занятости по найму в странах с некогда плановой экономикой первоначальный период перехода на рыночные отношения характеризовался резким возрастанием несельскохозяйственной самозанятости (Cazes and Nesporova, 2003).

Дискуссии о будущем социального обеспечения зачастую касаются проблем, связанных со старением населения и необходимостью продления трудовой жизни в пожилом возрасте, скорее чем вопросов снижения трудовой активности населения и безработицы.

#### 5.4. Региональные реформы пенсионного обеспечения

В Западной Европе системы пенсионного обеспечения стали пересматриваться уже в начале 1980-х годов. В течение 1990-х годов главное внимание было уделено положительным аспектам двух методов финансирования, а именно распределительным и накопительным системам и их соответствующей реакции на процесс старения населения. Некоторые специалисты утверждали, что в ходе этого процесса пострадают лишь распределительные системы и что на накопительные системы он не окажет никакого воздействия. Сегодня широко признается тот факт, что процесс старения населения сказывается на обоих методах финансирования и что проблема роста издержек не может быть разрешена за счет простого перехода от одной системы к другой. Что касается зрелых пенсионных систем, то основная политическая дилемма, возникающая в связи со старением населения, касается распределения: каким образом можно распределить растущие затраты на пенсионное обеспечение среди представителей одного поколения и между поколениями?

В процессе реформ предопределяющее значение имели три основные политические задачи: снижение уровня государственных расходов; продление трудовой деятельности; и обеспечение более тесной увязки между размерами пособий и взносов.

**Таблица 5.1. Ожидаемая продолжительность жизни после 60 лет и средний возраст лиц, покидающих рынок труда, 2002 г.**

	Ожидаемая продолжительность жизни после 60 лет		Средний возраст лиц, покидающих рынок труда (мужчины и женщины)
	Мужчины	Женщины	
<b>ЕС 15 + Норвегия</b>			
Бельгия	19,6	23,9	58,5
Дания	19,1	22,4	60,9
Германия	19,8 <sup>a</sup>	23,9 <sup>a</sup>	60,7
Греция	20,1 <sup>b</sup>	23,1 <sup>b</sup>	59,4 <sup>a</sup>
Испания	20,3 <sup>c</sup>	24,9 <sup>c</sup>	61,5
Франция	20,6 <sup>a</sup>	25,7 <sup>a</sup>	58,8
Ирландия	19,2	22,9	62,4
Италия	20,4 <sup>c</sup>	24,8 <sup>c</sup>	59,9
Люксембург	19,6	24,2	59,3
Нидерланды	19,5	23,5	62,2
Австрия	20,2	24,1	59,3
Португалия	19,4	23,3	62,9
Финляндия	19,5	24	60,5
Швеция	20,9	24,3	63,2
Соединенное Королевство	19,4 <sup>c</sup>	23 <sup>c</sup>	62,3
Норвегия	20,2	24	62,5
<b>Новые государства-члены ЕС</b>			
Чешская Республика	17,3	21,5	60,2
Эстония	15,4	21,3	61,6
Кипр	19,5 <sup>d</sup>	22,7 <sup>d</sup>	61,4
Латвия	15,2	20,8	62,4 <sup>a</sup>
Литва	16,1	21,7	58,9 <sup>a</sup>
Венгрия	16,1	20,9	59,2
Польша	17,1	22	56,9
Словения	18	21,1	61,5 <sup>a</sup>
Словакия	16,4	21	57,5
<b>Страны Юго-Восточной Европы и Средиземноморья</b>			
Болгария	16,1	19,7	58,6
Румыния	16,1	19,7	59,8 <sup>a</sup>

<sup>a</sup> = данные за 2001 г.; <sup>b</sup> = данные за 1999 г.; <sup>c</sup> = данные за 2000 г.; <sup>d</sup> = данные за 1997 г.

Источник: Евростат.

### 5.4.1. Европейский союз

В ЕС дискуссии о ходе реформ проводятся в контексте жестких самоограничений государственных расходов и в условиях, в которых ведущие экономисты выступают за сокращение налогов в целях содействия экономическому росту и занятости в глобализирующейся экономике (к примеру, Германия четко проводит линию на сохранение уровня взносов ниже установленного размера – 20% к 2020 г. и 22% к 2030 г.). Однако это ведет к снижению гибкости в решении вопросов распределения, и профсоюзы и другие заинтересованные стороны в ряде стран приводят доводы в пользу того, чтобы не

## Вставка 5.1

## Открытая координация вопросов пенсионного обеспечения в ЕС

В 2001 году страны ЕС распространили открытый метод координации на область пенсионного обеспечения «с тем чтобы оказать содействие государствам-членам постепенно разрабатывать собственную политику и обеспечивать адекватность пенсий, сохраняя при этом их финансовую стабильность и преодолевая проблемы, связанные с изменяющимися социальными потребностями»; при этом ставились следующие задачи:

*Адекватность размера пенсий*

1. Предотвращение социальной изоляции
2. Обеспечение того, чтобы люди могли сохранять свой жизненный уровень
3. Расширение солидарности

*Финансовая устойчивость пенсионных систем*

4. Повышение уровней занятости
5. Продление трудовой жизни
6. Превращение пенсионных систем в устойчивые системы в рамках эффективного государственного финансирования
7. Сбалансированная корректировка пособий и взносов
8. Обеспечение того, чтобы частное пенсионное обеспечение носило адекватный и финансово устойчивый характер

*Модернизация: реагируя на изменяющиеся потребности*

9. Адаптация к более гибким формам занятости и развитие карьеры
10. Учет заинтересованности женщин и мужчин в обеспечении равенства
11. Демонстрация возможностей пенсионных систем решать возникающие задачи

Государствам членам предлагается подготовить доклады о национальной стратегии в области пенсионного обеспечения с описанием того, каким образом они рассчитывают решить эти задачи. Первая серия докладов поступила в МБТ в сентябре 2002 года.

Источник: на основе "Quality and viability of pensions", сводный доклад о задачах и рабочих методах в области пенсионного обеспечения, Совет Европейского союза, Брюссель, ноябрь 2001 г.

устанавливать верхние границы доли от ВВП налогов и социальных взносов. Тем не менее в ЕС широко распространено мнение о том, что социальная защита является социальной инвестицией и производительным фактором и что отсутствие адекватной социальной защиты оборачивается высокими издержками для частных лиц и всего общества в целом.

Для того чтобы стабилизировать государственные финансы, страны ЕС прилагают усилия к тому, чтобы избавить государственный бюджет от пенсионных расходов, перенеся их на дополнительные схемы (профессиональные пенсии и личные накопительные счета). Многие страны (Дания, Ирландия, Нидерланды, Швеция и Соединенное Королевство) обладают эффективно действующими дополнительными системами, а другие государства (Германия, Греция, Италия, Португалия и Испания) предпринимают шаги к их разработке и внедрению. Однако перенос издержек на частный сектор не решает проблем распределения. Широкое обсуждение проблем налогообложения и выплаты взносов показывает, что необходимо учитывать весь пенсионный бюджет в его совокупности, включая как государственные, так и частные расходы. В этом отношении стоит заметить, что расширение благоприятного

режима налогообложения для частных систем должно преследовать четко сформулированные социальные цели, с тем чтобы это благоприятно сказывалось не только на тех, кто менее нуждается в поддержке.<sup>4</sup> Другим важным средством финансирования систем пенсионного обеспечения являются налоговые отчисления, и поэтому эти аспекты должны быть положены во главу угла всех дискуссий, касающихся пенсионного обеспечения.<sup>5</sup>

Второй политической задачей является продление трудовой деятельности. Широко признается тот факт, что более поздний выход на пенсию является логической производной долголетия. Однако в силу больших ожиданий, связанных с выходом на пенсию, в странах ЕС это представляет собой политически весьма сложную проблему. Более того, цель заключается не только в том, чтобы повысить *установленный законом* возраст выхода на пенсию, но и добиться повышения *реального* пенсионного возраста, поскольку во многих странах громадная доля работников (только во Франции – 45% мужчин и 42% женщин) при достижении ими пенсионного возраста не имеют постоянной работы. Большинство из них охвачены различными системам (досрочный выход на пенсию, пособия по безработице и инвалидности и т.д.) или покинули рынок труда (*Conseil d'orientation des retraites, 2003*).

В третьих, многие правительства стремятся более тесно увязывать уровни пособий и размеры выплачиваемых взносов. Например, в Италии и Швеции приняты системы установленных взносов, где размеры пенсии напрямую зависят от тех взносов, которые были накоплены человеком за всю свою карьеру, а во Франции, Финляндии, Португалии и Испании был расширен период выплаты взносов, принимаемый в расчет при начислении пенсионных пособий. Этот подход соответствует цели повышения прозрачности механизмов перераспределения в действующих в силу закона пенсионных системах. Первоочередная задача состоит в том, чтобы найти нужный баланс между пособиями, которые бы соответствовали выплаченным взносам, и теми, которые этим взносам не соответствуют; другими словами, между пособиями, начисляемыми из расчета выплаченных взносов, и пособиями солидарности. Решения, которые предстоит принять, касаются масштабов солидарности и соответствующего финансирования, при этом особое внимание должно уделяться обстоятельствам и деятельности, в результате которых у человека появляется право на «бесплатные льготы» (такие как пособия по безработице, охрана материнства, уход за детьми, а также уход за инвалидами).

В связи с необходимостью усиления прозрачности встает политический вопрос о том, в какой мере необходимо заниматься перераспределением, в интересах кого это перераспределение должно осуществляться и кем оно должно финансироваться. Политический выбор зависит от масштабов и форм солидарности, которых должна придерживаться та или иная пенсионная система, и от роли государства, работодателей и работников в деле поддержки такой солидарности.

---

<sup>4</sup> Резолюция о социальном обеспечении, принятая на Международной конференции труда в 2001 г., отмечает, что «Правительства должны иметь в виду, что любая поддержка или налоговые льготы для этих систем должны быть нацелены на трудящихся с низкими или средними доходами».

<sup>5</sup> Затрагиваемые суммы могут быть весьма существенными. Правительство Германии считает, что поддерживаемые им меры, направленные на компенсацию планового сокращения в рамках установленных систем, могут стоить 12,7 млрд. евро в год в виде налоговых льгот и прямых грантов в 2008 г., когда должна проводиться реформа (Германия, *National strategy report on old-age pension provision, 2002*).

### 5.4.2. Страны Центральной и Юго-Восточной Европы

В странах Центральной и Юго-Восточной Европы общий климат, в котором функционируют системы пенсионного обеспечения, отличается от условий, существующих в Западной Европе трояким образом: свертывание занятости в течение 1990-х годов происходило более масштабно; правительства делали больший расчет на национальные системы пенсионного обеспечения, с тем чтобы смягчить последствия воздействия на людей; системы пенсионного обеспечения претерпели более коренные преобразования.

В течение первого десятилетия переходного периода занятость в большинстве из этих стран сократилась более чем на 20%, а в некоторых из них даже более чем на одну треть (ЕЭК ООН, 2003b, приложение, таблица В-5). Правительства отреагировали новыми формами социального обеспечения, включая упрощение процедур досрочного выхода на пенсию. Лишь за несколько лет число пенсионеров в среднем увеличилось приблизительно на 20%, а в некоторых странах на 40-60% (Румыния, Польша) (Palacios et al., 1999). Эти политические меры носили весьма дорогостоящий характер, а когда стабильность была восстановлена, большинство государств поторопились сократить пенсионные расходы, зачастую прибегая к сокращению индексации по инфляции и практически во всех странах посредством увеличения минимального возраста выхода на пенсию на 2-3 года для мужчин и 3-6 лет для женщин (таблицы 5.2 и 5.3). Некоторые правительства предприняли также меры к тому, чтобы улучшить сбор взносов, в частности, применив так называемые объединенные системы сбора, в рамках которых сбор взносов осуществляется единым агентством для нескольких систем социального страхования (например, пенсионные пособия, медицинское обслуживание, пособия по безработице, по болезни, в случае производственного травматизма) и при этом это агентство может также заниматься сбором подоходных налогов.

Позднее, в 1990-х годах, когда первоначальные потрясения переходного периода утихли, большинство правительств предприняли меры по репрофилированию всего пакета пенсионных пособий. Как и в Западной Европе основной вектор этих усилий был направлен на индивидуальную ориентацию пенсий. Некоторые государства скорректировали свои принятые формулы пенсионного обеспечения в целях сокращения перераспределения средств в интересах низкооплачиваемых работников (Венгрия, Словакия). Другие страны пошли на замену установленных пособий новыми условными системами выплаты пенсий, в соответствии с которыми каждый работник при выходе на пенсию получает пособие, которое зависит исключительно от суммы выплаченных им взносов, скорректированной с учетом средней продолжительности жизни конкретной возрастной группы (Латвия, Польша).<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Есть и исключения в этой тенденции. Чешская Республика провела крупные реформы, которые сохраняют распределительный характер системы в интересах работников с низкими доходами. Словения проводит реформы, сокращающие разрыв между самыми высокими и самыми низкими пенсиями.

Таблица 5.2. Возраст выхода на пенсию в новых государствах-членах ЕС, 2003 г.

	Год принятия	Мужчины	Женщины
Кипр	1995	65 (досрочный выход на пенсию в 63 года)	65 (63 для лиц, родившихся до 1 января 1935 г.)
Чешская Республика	1995, 2003	Увеличение до 63 лет к 2013 г.	Увеличение до 59-63 лет (в зависимости от числа воспитанных детей)
Эстония	1998, вступление в силу 2000	63	Увеличение до 63 лет к 2016 г.
Венгрия	1996	62	Увеличение до 62 в 2009 г.
Латвия	1998	62	Увеличение до 62 в 2008 г.
Литва	1994, 2000	62,5	Увеличение до 60 в 2006 г.
Мальта	1987	61	60
Польша	1998, вступление в силу 1999	65, отмена досрочного выхода на пенсию, начиная с 2007 г. <sup>а)</sup>	60, отмена досрочного выхода на пенсию, начиная с 2007 г. <sup>а)</sup>
Словакия	2003	60 лет для мужчин, увеличение до 62 лет в 2006 г. (ежегодно на 9 мес.)	53-57 (в зависимости от числа воспитанных детей), увеличение до 62 лет (на 9 мес. в год). Полное задействие в 2014 г. для лиц с пятью и более детьми
Словения	1999	63 <sup>б)</sup>	61

<sup>а)</sup> Для лиц, родившихся после 1948 г., за исключением небольшого списка профессий, на которые распространяются специальные нормативные положения. Эти пенсии будут финансироваться отдельно, а не через систему социального страхования. <sup>б)</sup> Выход на пенсию до 63 лет для мужчин и до 61 года для женщин влечет за собой санкции (предусмотрены исключения для отдельных групп застрахованных лиц). Могут выплачиваться надбавки (более высокие ставки процента) лицам, проработавшим более 40 лет для мужчин и 38 лет для женщин.

Более радикальные реформы касаются частичной приватизации систем пенсионного обеспечения, что, как правило, влечет за собой сокращение пособий, выплачиваемых государственными системами пенсионного обеспечения, и создание новых систем личных накопительных счетов, управляемых частными структурами. Хотя в настоящее время всеми аналитиками отвергается первоначальная аргументация в пользу того, что это может предотвратить кризис пенсионной системы в результате старения населения,<sup>7</sup> приватизация доказала свою популярность и проводится более чем половиной новых государств-членов ЕС,<sup>8</sup> а также Болгарией, Хорватией, бывшей югославской Республикой Македонией, Черногорией и Украиной.

Первый опыт позволяет выделить несколько проблем, связанных с этим подходом. Во-первых, новые личные накопительные счета создаются посредством отвлечения части имеющихся пенсионных взносов в приватизированный фонд.<sup>9</sup> Это создает «дыру» в финансировании государственных систем пенсионного обеспечения, которые должны продолжать выполнять свои обязательства по выплате пособий, приобретенные в более ранний период. Размеры этой «дыры» варьируются от 0,5 до 2,5% от ВВП в год в ближайшие 50 лет.<sup>10</sup> Кто возьмет на себя это бремя?

<sup>7</sup> Этот аргумент выдвинул Всемирный банк в публикации 1994 г. "Averting the old-age crisis".

<sup>8</sup> Венгрия, Латвия, Польша, Словения и Эстония.

<sup>9</sup> Одна из стран – Эстония – пошла также на повышение ставок взносов участников смешанных систем пенсионного обеспечения.

<sup>10</sup> В Польше долгосрочные издержки, связанные с мероприятиями по приватизации систем пенсионного обеспечения, были спрогнозированы благодаря применению модели составления социального бюджета, разработанной Гданьским институтом проблем рыночной экономики в сотрудничестве с МОТ и Министерством труда. Результаты показывают, что эти расходы будут составлять в целом около 2% от уровня ВВП в течение ближайших 50 лет (Шлон-Доминчак, 2002, диаграмма 22).



Таблица 5.3. Возраст выхода на пенсию в странах Пакта стабильности

	Действующее законодательство, год вступления в силу	Мужчины	Женщины
Албания	2003	61 в 2004 г. при 35-летнем стаже выплаты взносов, постепенное увеличение возраста до 65 лет	56 в 2004 г. при 35-летнем стаже выплаты взносов, постепенное увеличение возраста до 60 лет
Босния и Герцеговина (БиГ)	1998 и 2001, БиГ	65 в 2004 г. при 20-летнем стаже выплаты взносов или любой возраст при 40-летнем стаже выплаты взносов <sup>1</sup>	Аналогично
	2000, Республика Сербска	То же, что и в БиГ с возможностью досрочного выхода на пенсию в 63 года в 2004 г. и в 64 года в 2005 г.	То же, что и для мужчин с возможностью выхода на пенсию в 60 лет при 20-летнем стаже выплаты взносов или в любом возрасте при 35-летнем стаже выплаты взносов
Болгария	1999	62,5 года с 2004 г. и в 63 года с 2005 г.	57,5 года с 2004 г. и в 60 лет с 2009 г.
Хорватия	1998	63 года в 2004 г. и 65 лет с 2008 г.	58 лет в 2004 г. и 60 лет в 2008 г.
Бывшая югославская Республика Македония	2000	64 в 2004 г.	60,5 года в 2004 г. и 62 года с 2007 г.
Республика Молдова	1998	62 года с 2004 г., при 30-летнем стаже выплаты взносов <sup>2</sup>	57 лет с 2004 г., при 30-летнем стаже выплаты взносов
Румыния	2000	62 года и 5 месяцев с середины 2004 г., при 35-летнем стаже выплаты взносов и в 65 лет с 2014 г.	57 лет и 5 месяцев с середины 2004 г., при 35-летнем стаже выплаты взносов и в 60 лет с 2014 г.
Сербия и Черногория	2003, Сербия	63 года при 20-летнем стаже выплаты взносов, 65 лет при 15-летнем стаже выплаты взносов и в 53 года при 40-летнем стаже выплаты взносов	58 года при 20-летнем стаже выплаты взносов, 60 лет при 15-летнем стаже выплаты взносов и в 53 года при 35-летнем стаже выплаты взносов <sup>3</sup>
	2003, Черногория	60,5 года в 2004 г. при 40-летнем стаже выплаты взносов и в 65 лет, начиная с 2013 г.	55,5 года в 2004 г. при 35-летнем стаже выплаты взносов и в 60 лет, начиная с 2013 г.

<sup>1</sup> Закон предусматривает бонусы для лиц, занятых на трудных и опасных работах, а также для ветеранов войны (например, год засчитывается за 1,5 или 2 г.). <sup>2</sup> Постепенное повышение на шесть месяцев в год осуществляется с 1999 г. В 2003 г. этот процесс приостановлен на 5 лет и пенсионный возраст для мужчин составил 62 года, а для женщин – 57 лет. <sup>3</sup> Помимо досрочного выхода на пенсию для некоторых профессий, включая шахтеров, транспортников, водолазов и танцовщиков балета.

Источник: Отделение МОТ в Будапеште, региональный обзор министерств труда.

Во-вторых, хотя процесс приватизации всячески поощрялся в целях сокращения доли участия государства в пенсионном обеспечении, опыт свидетельствует о том, что правительствам необходимо выполнять множество других новых и сложных задач. Основные трудности включают: создание индивидуально ориентированных систем зачисления взносов; координация новых систем личных накопительных пенсионных счетов с уже существующими системами социального страхования на случай утраты трудоспособности и по случаю потери кормильца; определение пакета пособий, которые должны начисляться посредством новых личных накопительных счетов; обеспечение того, чтобы частные административные издержки сохранялись на разумно приемлемых уровнях и чтобы при этом не «таяли» сбережения заинтересованных лиц. Последняя позиция имеет чрезвычайно важное значение, поскольку такие административные издержки весьма высоки в странах Центральной Европы и в некоторых случаях они поглощают до четверти суммы

прибыли от инвестиций, а в отдельных случаях даже до четверти всех активов пенсионеров, накопленных в ходе их трудовой жизни.<sup>11</sup>

В-третьих, приватизация требует наличия стабильных финансовых рынков, открывающих возможность получения продуктивных инвестиций. Опыт, накопленный в странах региона, свидетельствует, что такие рынки должны существовать уже к моменту приватизации систем пенсионного обеспечения и что нельзя ожидать, чтобы они появились во время пенсионной реформы. Это подтверждается крупными инвестициями частных пенсионных фондов в государственные облигации во всех странах Центральной Европы. Доля таких инвестиций превышает 60% в Болгарии, 65% в Польше и Венгрии и 80% в Хорватии (Chlon-Dominczak, 2004). Такое использование накоплений не дает ни более высоких дивидендов, которые могут быть обеспечены за счет частных ценных бумаг (хотя они и сопряжены с более высоким риском), ни диверсификации пенсионных рисков и активов, к нему стремятся сторонники приватизации.

### 5.4.3. Страны СНГ

В странах СНГ до перехода на рыночные отношения системы пенсионного обеспечения также предусматривали низкий пенсионный возраст, высокий уровень перераспределения средств и финансовые системы, не отличающиеся большой прозрачностью. Однако в этих странах экономический спад начала 1990-х годов был более резким, равно как и была весьма высокой инфляция, что ощутимо сказывалось на снижении размеров пособий и подрывало покупательную способность пенсионеров. Во многих странах жесткие налогово-финансовые ограничения также вели к задолженности пенсионных фондов. Однако меры, принятые в целях защиты наиболее малоимущих пенсионеров, привели к тому, что минимальный размер пенсий превысил размеры минимальной заработной платы, а малоимущие семьи стали вынуждены полагаться на своих пожилых родителей как основной источник доходов.

В конце 1990-х годов многие страны СНГ приступили к реструктуризации своих пенсионных систем, при этом, так же как и в странах Западной и Центральной Европы, наметилась тенденция к большей индивидуализации пенсий, и в некоторых государствах происходила замена систем социального страхования системами личных накопительных пенсионных счетов, управляемых частными фондами. В 1998 году Казахстан занял в этом отношении лидирующие в данном субрегионе позиции благодаря тому, что он полностью перешел на чилийскую модель полного вытеснения системы социального страхования. В 2001 году Российская Федерация внедрила трехуровневую систему пенсионного обеспечения, а Азербайджан и Киргизстан приняли законодательство, предусматривающее создание личных накопительных пенсионных счетов. Успешному проведению в жизнь этих систем мешают следующие факторы: мелкие и неразвитые частные финансовые рынки; высокие административные издержки; отсутствие источников доходов для покрытия высоких расходов, связанных с переходом к накопительным системам. Кроме

<sup>11</sup> В Венгрии в 1990 году крупнейшие международные пенсионные фонды взыскали со своих членов 23,8% валовой прибыли, полученной за счет инвестиций (Augusztinovic et al., 2002, табл. 15). В Хорватии Шлон (2004) подсчитал, что гонорары менеджеров, управляющих фондами, приведут к сокращению общих размеров накоплений работников на 26,8% в течение их трудовой жизни.

того, государственные системы пенсионного обеспечения в странах СНГ по-прежнему сталкиваются с трудностями, связанными со сбором причитающихся взносов, особенно в государствах, имеющих крупную неформальную экономику.

## 5.5. Политические решения

Как указывалось выше, в последнее время ощущаются сдвиги в осознании проблемы, связанной со старением населения, и в понимании возможных политических решений. Подход, которого придерживались многочисленные государства мира десятилетие назад (замена систем социального страхования системой личных накопительных пенсионных счетов), уступает место осознанию того, что все системы пенсионного обеспечения, вне зависимости от того, как они организованы или за счет каких средств они финансируются, будут испытывать на себе последствия процесса старения населения. В то же время все шире признается предрешающая роль рынка труда и политики в области занятости в поднятии уровней занятости и продлении трудовой деятельности человека.

### 5.5.1. Поднятие уровней занятости

Содействие расширению занятости является мощным средством смягчения последствий процесса старения населения для систем социальной защиты, особенно в тех странах, где имеется крупный неформальный сектор экономики. Как указывается в заключениях Международной конференции труда о социальном обеспечении, основная задача заключается в том, чтобы расширять занятость и трудовое участие всех групп населения, особенно женщин, молодежи, мигрантов и пожилых работников. На заседаниях Европейского совета в Лиссабоне (2000 г.) и Стокгольме (2001 г.) поставлена цель к 2010 году поднять уровни занятости в странах ЕС вплоть до 70% в отношении населения трудоспособного возраста в целом – более 60% для женщин и 50% для пожилых работников. Эти задачи предусматривают расширение занятости в целом на 20 млн. человек в странах ЕС-15.

#### Вставка 5.2

##### Последствия расширения рынка труда

Типовые расчеты МОТ свидетельствуют, что в странах ЕС, население которых стареет высокими темпами и где пенсионный возраст де-факто составляет 60 лет, а трудовое участие женщин аналогично показателям Нидерландов, совокупная доля безработных и пенсионеров от общего числа занятых лиц в 1995 году составляла 62 иждивенца на каждые 100 занятых лиц. Если будет поставлена задача к 2030 году де-факто поднять пенсионный возраст до 67 лет, а трудовое участие женщин довести до наиболее высокого уровня, отмечаемого в Европе (Швеция), то это соотношение к 2030 году составит 68 иждивенцев на каждые 100 занятых лиц. При условии сохранения статус-кво (неизменный пенсионный возраст, де-факто составляющий 60 лет, и неизменная доля трудового участия женщин) это соотношение составит 80 к 100 или на 18% больше.

Источник: МОТ (2001с, стр. 83).

Основная причина ограниченного трудового участия женщин заключается в том, что они несут основные обязанности по ведению домашнего хозяйства и уходу за детьми. На заседании Европейского совета в Барселоне (2002 г.) прозвучал призыв к государствам-членам преодолеть трудности, стоящие на пути участия женщин на рынке труда, и стремиться к тому, чтобы к 2010 году охватить уходом за детьми по крайней мере 90% детей в возрасте от трех лет до школьного возраста и не менее 33% детей в возрасте до трех лет. Безусловно, для того чтобы иметь возможность трудиться и выполнять семейные обязанности, чрезвычайно важно предусматривать определенный порядок предоставления отпусков. При этом можно было бы повысить эффективность за счет перераспределения ресурсов, отвлекая их из статей по предоставлению полноценного отпуска и направляя их на то, чтобы обеспечивать сочетание трудовой деятельности с уходом за детьми и развитием системы детских учреждений. Другим важным потенциальным средством поднятия уровней трудового участия<sup>12</sup> является иммиграция. Например, Испания и Греция рассчитывают на то, что иммигранты станут важным источником дополнительной рабочей силы.<sup>13</sup>

В большинстве стран одна из причин того, что они придерживались системы досрочного выхода на пенсию, заключалась в том, что тем самым они надеялись на улучшение перспектив занятости молодежи. Однако весьма сомнительно, чтобы они добились этого, частично, поскольку потоки рабочей силы, вливающейся на рынок труда и истекающие из него, касаются различных отраслей и секторов, компаний и профессий. Более того, как подчеркивается в Рекомендации 1980 года МОТ о пожилых трудящихся (162), проблемы занятости пожилых работников должны решаться в рамках стратегии, нацеленной на обеспечение полной занятости, а проводимая политика должна гарантировать, чтобы проблемы занятости не переносились с одной категории населения на другую.

### 5.5.2. Продление трудовой жизни

Расширение продолжительности трудовой жизни является важным средством повышения уровней занятости. На заседании Европейского совета в Барселоне была поставлена цель к 2010 году постепенно добиться увеличения в среднем на пять лет продолжительности трудовой жизни человека (Европейская комиссия, 2003b). Однако любые проводимые в этом отношении меры должны учитывать потребности и права пожилых лиц и особенно тех из них, кто сталкивается с неприемлемыми условиями труда, кто имеет длительный стаж выплаты пенсионных взносов или кто страдает от слабого здоровья.<sup>14</sup> Продление трудовой жизни требует проведения дополнительных мер,

<sup>12</sup> См. "Case study of ageing and migration in Europe" в МОТ (2004 e).

<sup>13</sup> В докладе о национальной стратегии Испании подчеркивается вклад иностранных работников в создание благоприятных финансовых условий функционирования системы социального страхования. Число иностранцев, охваченных этой системой, более чем удвоилось – с 332.000 в 1999 г. до 792.000 в 2002 г. (Совет Европейского союза, 2003).

<sup>14</sup> В странах ЕС среди лиц, возраст которых сегодня составляет от 55 до 64 лет, неквалифицированные работники в среднем приступали к трудовой деятельности в возрасте 18 лет, т. е. тремя годами ранее начала работы их более квалифицированных сверстников. Во Франции лица, не получившие полного среднего образования, как правило приступали к трудовой деятельности на восемь лет раньше лиц, получивших высшее образование (Европейская комиссия, 2003b).

которые бы гарантировали подлинную свободу выбора для пожилых работников в отношении того, желают ли они продолжать работу или предпочитают выйти на пенсию.

Существует тесная взаимосвязь между уровнем образования и уровнем занятости пожилых работников. В 2001 году в странах ЕС-15 уровень занятости более высококвалифицированных работников в возрасте 60-64 лет был вдвое выше, чем соответствующий показатель, характерный для неквалифицированных работников (Европейская комиссия, 2003b: таблица 4), при этом в других странах региона отмечались аналогичные тенденции (Fortuny et al., 2003). При этом пожилые работники не составляют сколько-нибудь существенной доли лиц, на которых распространяются программы профессиональной подготовки и трудоустройства даже при том, что они становятся все более важной целевой группой. В странах ЕС-15 и новых государствах-членах ЕС пожизненное обучение на протяжении уже длительного времени является темой политических дискуссий. Основным препятствием на пути их трудоустройства по-прежнему остаются стереотипы мышления в отношении пожилых лиц, и в этом контексте трудно переоценить роль работодателей.

Эффективное решение требует также проведения мер, не допускающих дискриминации по возрасту. Именно поэтому в 2001 году весьма своевременно была принята Директива ЕС по вопросам дискриминации, в которую включен признак возраста в качестве одного из ряда других оснований, которые прежде не учитывались в актах ЕС.<sup>15</sup> Законодательство, запрещающее дискриминацию на основании возраста, принято также в Словакии.

#### Вставка 5.3

##### Форум работодателей по вопросу возраста работников: доводы деловых кругов в пользу возрастного разнообразия

Форум работодателей выступает за то, чтобы на рынке труда присутствовали все возрастные группы работников, подчеркивая при этом преимущества такого подхода для ведения бизнеса с точки зрения широкого спектра имеющихся специальностей и навыков, недопущения отсутствия каких-либо специальностей в силу ухода с рынка труда опытных наемных работников и адаптации к новым рынкам. Благодаря преодолению предрассудков в отношении возраста компании получают сравнительные преимущества и финансовые выгоды.

*Работодатели:* сокращение издержек в результате меньшей текучести кадров и доступа к более широким трудовым ресурсам;

*Рынок:* возможность быть ближе к клиентам – представителям различных возрастных групп;

*Репутация:* надлежащее корпоративное гражданство повышает верность клиентов и лояльность конкретной торговой марке.

Источник: [www.efa.org.uk](http://www.efa.org.uk)

<sup>15</sup> Директива обязывает все государства-члены в ближайшие пять лет принять законодательство, запрещающее, прямо или косвенно, дискриминацию в области труда и занятий по причине возраста или по другим мотивам.

**Вставка 5.4****Законодательство Словакии, запрещающее дискриминацию по возрасту**

Закон № 387 от 1996 года запрещает работодателям рекламировать рабочие места с ограничением возраста работников. Национальный план в области занятости (2000 г.) включает меры по упразднению дискриминации и осуществлению контроля за реализацией права на труд по группам риска. В новом Трудовом кодексе (2002 г.) предусматривается, что физические лица имеют право на труд и на свободный выбор занятости, право на справедливые условия труда и защиту от безработицы без каких-либо проявлений дискриминации по целому ряду признаков, включая возраст.

Источник: Fortuny et al. (2003).

В целях упрощения процесса постепенного прекращения трудовой деятельности и выхода на пенсию, некоторые страны внедрили гибкие системы пенсионного обеспечения, пойдя, помимо прочего, на отмену установленного законом пенсионного возраста и разрешение гибкого режима работы на условиях неполного рабочего времени. Финляндия осуществляет переход к системе гибкого пенсионного возраста от 62 до 68 лет, начиная с 2005 года, предлагая для лиц этой возрастной группы более высокие уровни приобретаемых пенсионных прав. Испания позволяет сочетать пенсионные права с работой после 65 лет, при этом за каждый дополнительный проработанный год пенсия человека увеличивается. Однако во многих странах выход на пенсию остается гибким и лица, проработавшие более продолжительное время, не получают должного вознаграждения (Совет Европейского союза, 2003, стр. 60).

### 5.5.3. Пенсионные реформы

Пенсионные реформы могут быть эффективным средством преодоления демографического прессинга лишь в том случае, если растут уровни занятости и пожилые лица получают реальные возможности продолжать свою трудовую деятельность. В этом отношении те реформы, которые необходимы во всех странах Европы, аналогичны: эффективные стимулы систем пенсионного обеспечения, направленные на отсрочку выхода на пенсию; правила, которые бы облегчали постепенный выход на пенсию; стимулы, предназначенные для работников и позволяющие им откладывать средства на будущее; информационные меры во имя обеспечения ознакомления широкой общественности с имеющимися возможностями. Кроме того, есть необходимость преобразовать пакет пенсионных пособий, который бы учитывал изменения, происходящие в Европе, а в странах с переходной экономикой – укреплял бы основы управления системами пенсионного обеспечения в преддверии финансовых стрессовых ситуаций, связанных с демографической проблемой старения населения.

Социальные и экономические преобразования, происходящие в настоящее время, означают, что завтрашние пенсионеры будут иметь совершенно иной профессиональный профиль и иную семейную структуру, чем нынешние пенсионеры. При придании нового формата пакету пенсионных пособий весьма важно решать гендерные вопросы, поскольку женщины зачастую оказываются основными жертвами происходящих сегодня пенсионных реформ. Кроме того, во многих странах раздаются голоса в поддержку внедрения адекватных минимальных пенсий в ответ на последствия для будущих размеров пенсионного дохода все возрастающей нестабильности занятости и расширения нетрадиционных форм занятости.

Появление частных пенсионных фондов, как правило, обостряет неравенство и ставит на повестку дня проблемы, касающиеся адекватности будущих пенсий. В этих условиях необходимы соответствующие нормативные основы, и предстоит также сокращать административные расходы.<sup>16</sup>

Один из вариантов, которого придерживаются Дания, Нидерланды и Швеция, заключается в разработке отраслевых систем, построенных на коллективных договорах. Этими системами управляют совместно организации работодателей и работников, и благодаря им обеспечивается широкий охват, поскольку они охватывают всех работников соответствующей отрасли. Этот же подход уже применяется или будет применяться в будущем в Бельгии, Германии, Италии и Испании.

В странах Центральной Европы острые гендерные вопросы возникают в тех странах, которые пошли на замену систем социального страхования системами личных накопительных пенсионных счетов, многие из которых (Болгария, бывшая югославская Республика Македония и Польша) пока отложили важнейшие решения, касающиеся новых пакетов частных пенсионных пособий. Одна из основных неопределенностей связана с превращением накопленных в ренту после выхода человека на пенсию, поскольку применение различных методов расчетов средней продолжительности жизни для женщин и мужчин приведет к тому, что женщины будут получать пенсии, которые приблизительно на 20% будут ниже, чем пенсионные пособия мужчин при аналогичном трудовом стаже и заработках. Гендерное равенство требует того, чтобы применялись единые для обоих полов методы расчетов в отношении обязательного или субсидированного частного пенсионного обеспечения, как это делается во всех установленных законом государственных системах.

Во-вторых, индивидуально ориентированные системы пенсионного обеспечения, принятые в странах Центральной Европы, поднимают также проблемы, касающиеся низкооплачиваемых работников, которые более рискуют оказаться за чертой бедности в пожилом возрасте в тех странах, где перераспределение было резко сокращено. Складывается чрезвычайно тревожная ситуация в отношении женщин. Хотя в некоторых странах женщины и мужчины были уравнены в правах в отношении пенсионного возраста, тем не менее различия в этом отношении продолжают существовать (см. Европейская комиссия, 2003b, таблицы 2 и 3). Хронический характер таких различий становится тем более тревожным в условиях индивидуальной направленности пенсионных пособий, поскольку, учитывая разницу в оплате труда женщин и мужчин, это приведет к более низкой пенсии для женщин. В этих условиях единственным рациональным способом снижения такого риска могло бы стать установление единого пенсионного возраста для женщин и мужчин.

В-третьих, страны Центральной Европы сталкиваются с необходимостью повышения эффективности систем пенсионного обеспечения благодаря предотвращению возможностей для утечки ресурсов и укреплению тех слабых мест, которые могут дать «течь» под воздействием демографических факторов. Такие меры включают упорядочение сбора пенсионных взносов. Наиболее распространенное решение (объединенная система сбора взносов) касается лишь отдельных форм уклонения от уплаты взносов, в частности частичное соблюдение, которое может быть вскрыто посредством сравнения

---

<sup>16</sup> По оценкам ОЭСР, административные издержки частных систем пенсионного обеспечения варьируются от 10 до 35% от уровня взносов, что ощутимо сказывается на снижении размеров реальной нормы прибыли на уплаченные членские взносы (Совет Европейского союза, р. 85).

регистрационных записей различных государственных учреждений. При этом оно менее эффективно в решении основных проблем, касающихся хронического недоучета заработной платы работников неформальной экономики и терпимости органов власти в отношении несоблюдения своих обязательств некоторыми крупными компаниями. Необходимы меры на самом высоком уровне, включая проведение кампаний, информирование общественности о таких фактах несоблюдения и их негативных последствиях. Новые применяемые подходы должны быть четко ориентированы на конкретные условия при активном участии социальных партнеров. Что касается неформальной экономики, приоритет должен отдаваться незарегистрированным фирмам, которые обладают достаточным потенциалом для выплаты взносов. Правительства должны показать пример нетерпимости к фактам несоблюдения своих обязательств государственными и полугосударственными компаниями.

Другой вопрос касается высоких административных издержек частных пенсионных фондов, которые «съедают» пенсионные накопления. Такие издержки неоправданны в любом случае, однако в первую очередь они нетерпимы, когда под давлением оказываются ресурсы, предназначенные для выплаты пенсий. Правительства некоторых стран весьма неохотно вмешиваются в это в надежде на то, что эти издержки снизятся в результате конкурентной борьбы. Однако процесс старения населения не дает возможности рыночным силам своевременно вмешиваться, а преобладание на этих рынках нескольких крупных компаний усиливает сомнение в том, что этого можно добиться в ближайшее время. В этих условиях альтернативе нормативному регулированию нет, в противном случае невозможно защитить накопления работников.

И наконец, правительства стран Центральной Европы должны нести издержки приватизации в ходе переходного периода в контексте старения населения. Зачисление пенсионных взносов на личные накопительные пенсионные счета, управляемые частными структурами, создает существенные и хронические трудности. Необходимо предпринимать долгосрочные актуарные прогнозы при участии социальных партнеров в целях расчета сроков планового отвлечения доходов в свете тех изменений, которые происходят в результате старения населения. Для тех стран, которые приняли законы о приватизации, но еще не приступили к их практической реализации, такие прогнозные оценки открыли бы возможность предпринимать анализ общей стратегии и/или возможных размеров пенсионного обеспечения второго уровня. На сегодня отсутствуют легкие решения, однако чем скорее эта проблема будет осознана, тем больше шансов избежать существенного сокращения размеров пенсионных пособий.

## 5.6. Выводы

Хотя системам пенсионного обеспечения уделяется пристальное внимание и принимаются определенные меры по решению проблем, связанных со старением населения, в большинстве стран региона многое еще предстоит сделать. Акцент обычно делается на технических аспектах пенсионных реформ, но при этом, как правило, игнорируется реальный процесс определения характера реформ и ход их проведения. Однако это определяющий фактор, поскольку отсутствуют приемлемые для всех стандартные решения соответствующих политических вопросов (Reynaud, 2000). Каждому государству необходимо найти собственный ответ на проблемы, связанные с перераспределением и возникающие в связи со старением населения, а также предстоит сформулировать новое социальное соглашение по вопросам пенсионного обеспечения. Кроме того, в этой области чрезвычайно важен фактор зависимости от выбранного пути, поскольку ставка, которая была сделана в прошлом, в большой степени оказывает воздействие на современные варианты



политических решений.<sup>17</sup> Кардинальное значение имеет качество реформ. В отношении пенсий, являющихся важным фактором защищенности людей, необходимо предусмотреть долгосрочные гарантии. С тем чтобы избежать конфликта между долгосрочными перспективами и краткосрочной политической целесообразностью, чрезвычайно важно поддерживать контакты между политическими и социальными силами. В этом отношении трудно переоценить участие в этом процессе социальных партнеров.

Опыт стран Западной Европы свидетельствует, что помимо проведения реформы, необходимо осуществлять контроль за системами пенсионного обеспечения и управление ими, с тем чтобы гарантировать их долгосрочную жизнеспособность. Текущий процесс адаптации, часто воспринимаемый как «кризисная ситуация», является наглядным свидетельством способности адаптироваться зрелых систем пенсионного обеспечения, что является главной предпосылкой долгосрочного обеспечения выполнения ими своих обязательств. Более того, в первую очередь в промышленно развитых демократических государствах системы пенсионного обеспечения являются эффективным путем принятия согласованных решений относительно распределения доходов и гарантий защищенности пожилых лиц. Однако чрезвычайно важно открывать новые пути и возможности реализации этого коллективного политического выбора. Подход, который доказал свою ценность в этом отношении (например, в Германии, Японии, США и в последнее время во Франции), заключается в создании консультативного органа, включающего социальных партнеров, научные круги и квалифицированных специалистов.

Необходимость нахождения решений, которые бы сочетали аспекты занятости с социальной защитой и содействием правам работников, а также их благосостоянию в контексте достижения широкого консенсуса, свидетельствует о ключевой роли, которую МОТ может сыграть в процессе реформ, что соответствует также философии Программы достойного труда Организации. Безусловно, реформа пенсионной системы это яркий пример отправной точки для разработки и применения комплексного подхода на национальном уровне. Действия МОТ в этой области направлены на решение трех задач.

Во-первых, это закладывает нормативные основы и политические рекомендации, которые были согласованы на трехсторонней основе. В странах региона в этом отношении чрезвычайно актуальна Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102).<sup>18</sup> Кроме того, в заключениях Международной конференции труда 2001 года о социальном обеспечении нашел отражение новый международный консенсус, сложившийся между правительствами и социальными партнерами, и заложены предпосылки того, чтобы МОТ по-новому взглянула на проблемы социального обеспечения, что соответствовало бы сегодняшним потребностям. Кроме того, в резолюции сессии Международной конференции труда 2004 года о трудящихся-мигрантах предлагаются рекомендации, нацеленные на совершенствование иммиграционной политики в контексте старения населения.

---

<sup>17</sup> Пенсионная модель Всемирного банка, так называемая «триединая» модель, практически не оказала существенного воздействия на процесс реформы систем пенсионного обеспечения в Европе, поскольку ее пригодность в контексте прочных и эффективно функционирующих систем была весьма сомнительна в силу ее «универсального» характера и нетрадиционного подхода.

<sup>18</sup> В Европейской социальной хартии приводится ссылка на Конвенцию при определении минимального уровня защиты, а в Европейском кодексе социального обеспечения воспроизводятся ее основные положения.

Второе, трехсторонний подход МОТ важен также и для обеспечения консенсуса по поводу жизнеспособного сочетания реформ в области рынка труда и реформ пенсионного обеспечения, которые бы отвечали нуждам и ожиданиям всего общества. Это в целом игнорируется международными финансовыми учреждениями и некоторыми правительствами, которые, как представляется, более озабочены финансовой устойчивостью систем пенсионного обеспечения, чем их социальной устойчивостью. Участие в этом процессе социальных партнеров весьма важно для обеспечения широкого национального консенсуса, и МОТ продолжает активно действовать, особенно в странах Центральной и Восточной Европы, поддерживая их всестороннее участие в принятии директивных решений и в деле управления системами пенсионного обеспечения и институтами рынка труда.

И наконец, МОТ делится в международных масштабах своими знаниями и опытом по всему спектру вопросов, связанных со сферой труда, включая проблемы социальной защиты и защиты работников, расширения занятости, социального диалога и прав работников, поскольку все они имеют непосредственное отношение к проблемам старения населения. В этом отношении Программа достойного труда МОТ открывает широкие возможности для поисков всеобъемлющего ответа, который в полной мере соответствовал бы всему спектру проблем, связанных со старением населения.

Идея о важности содействия продуктивной и достойной занятости проходит красной нитью через весь представленный анализ как наиболее эффективное средство противостояния демографическому давлению, оказываемому на системы социального обеспечения, а также обеспечения гарантированного минимума социального благосостояния и доходов для лиц пожилого возраста. Ответом на эти потребности и основным вкладом в реализацию Программы достойного труда является Глобальная программа занятости МОТ. В полной мере соответствуя Целям развития на пороге тысячелетия ООН она преследует выраженную количественно цель расширения свободно избранной и высококачественной занятости как залога успешного искоренения бедности.

В целях рассмотрения вопроса о неадекватности сферы охвата систем социального обеспечения многих государств МОТ выступила инициатором Глобальной кампании по социальному обеспечению и охвату для всех, преследуя цель содействия и поддержки расширения сферы охвата систем социального обеспечения и распространения ее на доселе исключенных лиц или на тех, кто в недостаточной мере защищен действующими системами. МОТ принимает также активное участие в инициативах многосторонней системы по проблемам старения. Например, она внесла весьма заметный вклад в подготовку Конференции на уровне министров по проблемам старения (Берлин, 2002 г.), организованную ЕЭК ООН,<sup>19</sup> на которой была принята Берлинская декларация министров и Региональная стратегия реализации решений.<sup>20</sup> МОТ широко применяет данную стратегию в своей работе по проблемам старения в регионе.

<sup>19</sup> Конференция была созвана в рамках мер по реализации решений, принятых на второй Всемирной ассамблее по проблемам старения (Мадрид, 2002).

<sup>20</sup> Данная стратегия включает десять обязательств и нацелена, помимо прочего, на то, чтобы скорректировать системы социальной защиты с учетом последствий процесса старения населения; позволить рынкам труда реагировать на экономические и социальные последствия процесса старения населения; содействовать непрерывному обучению в течение всей жизни работников ([www.unecsc.org/ead/pau/age/beri/berl\\_list\\_docs.htm](http://www.unecsc.org/ead/pau/age/beri/berl_list_docs.htm)).

## Библиография

- Agell, J. 1999. "On the benefits from rigid labour markets: Norms, market failures, and social insurance", in *The Economic Journal* (Oxford, Blackwell Publishers), No. 109, Feb.
- Allaire, G. et al. 1995. "Persistence de Chomage et Insertion", in: A. Degenne, M. Mansury & P. Werquin (eds.), *L'Analyse Longitudinale du Marché du Travail* (Marseille, CEREQ).
- Arro, R. et al. 2001. *Labour market flexibility and employment security: Estonia*, Employment Paper Series, 2001/25, (Женева, МОТ).
- Atkinson, A.B., Micklewright, K.J. 1991. Unemployment Compensation and Labor Market transitions: A Critical Review, *Journal of Economic Literature*, vol. 29, pp. 1679-1727.
- Auer, P. et al. 2004. *Stable or unstable jobs: Has job stability decreased in industrialized countries?* Employment Strategy papers 2001/26, (Женева, МОТ).
- Auer, P., Cazes, S. 2003. *Employment Stability in an age of Flexibility*, (Женева, МОТ).
- Auer, P. et al. 2002. *Stable or unstable jobs: Has job stability decreased in industrialized countries?* Employment Strategy papers 2001/26, (Женева, МОТ).
- Auer, P. et al. 2002 *The future of work, employment and social protection* (Geneva, ILO).
- Augusztinovic, M. et al. 2002. "The Hungarian pension system before and after the 1998 reform", in E. Fultz (ed.): *Pension reform in Central and Eastern Europe* (Будапешт, МОТ).
- Axmann, M. 2004. *Facilitating Labour Market Entry for Youth through Vocational Education and Training and Skills Development*, доклад, подготовленный для программы ИнФокус по повышению уровня занятости за счет развития малых предприятий (Женева, МОТ).
- Bach, S. 2003. *International migration of health workers: Labour and social issues*, МОТ, Программа отраслевой деятельности (Женева, МОТ).
- Becker, G. 1964. *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education* (New York, National Bureau of Economic Research).
- Bernabè, S. 2002. *A profile of informal employment: The Case of Georgia*, рабочий документ № 2002/9 сектора занятости МОТ (Женева, МОТ).

- Biagi, M. 2002. *Job creation at local level and the role of the social partners in Europe*, рабочий документ № 9, программа ИнФокус по социальному диалогу, трудовому законодательству и регулированию вопросов труда (Женева, МОТ).
- Blakemore, A., Hoffman, D. 1989. Seniority rules and productivity: An Empirical Test in *Economica* (Лондон), т. 56, вып. 223, pp. 359-371.
- Blanc, C. 2004. *Pour un écosystème de la croissance*, доклад премьеру-министру, Национальное Собрание, Париж. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/044000181.shtml>
- Blanchard, O. 2002. *Designing labor market institutions* (выступление на Конференции «За рамками переходного периода» Варшава, апрель. <http://econ-ww.mit.edu/faculty/blanchar/papers.htm>
- Blanchard, O., Philippon, Th. 2004. *The quality of labor relations and unemployment*, NBER working paper 10590, June. [www.nber.org/papers/w10590](http://www.nber.org/papers/w10590)
- Brown, D., Earl, J. 2002. *Job reallocation and productivity growth under alternative economic systems and policies*. William Davidson Institute Working Paper 514 at [www.wdi.bus.umich.edu](http://www.wdi.bus.umich.edu)
- Brücker, H. et al. 2002. *Managing migration in the European welfare state*, in: T. Boeri et al. (eds.), *Immigration policy and the welfare state* (Oxford, Oxford University Press, 2002), p. 74.
- Cazes, S., Nesporova, A. 2003. *Labour markets in transition: Balancing Flexibility and Security in Central and Eastern Europe*, (Женева, МОТ).
- Cazes, S., Scarpetta, S. 1998. "Labour Market transitions and Unemployment Duration: Evidence from Bulgarian and Polish Micro-data," *Economics of Transition*, vol. 6, pp. 113-144.
- Chlon, A. 2004. "Funded pensions in the transition economies of Europe and Central Asia: Design and experience" (обследования, подготовленные для Международной федерации ассоциаций пенсионных фондов в сотрудничестве со Всемирным банком).
- Chlon-Domińczak, 2002 in: E. Fultz (ed.), *Pension reform in Central and Eastern Europe, Volume 1: Restructuring with privatization: Case studies of Hungary and Poland*, Budapest, МДГ для Центральной и Восточной Европы, МОТ.
- Clark, N. 2003. "Overworked, underpaid, over here: Migrant workers in Britain". <http://www.tuc.org.uk/international/tuc-6878-f0.cfm>
- Совет Европы. 2003. Committee on Migration, Refugees and Demography: Migrants in irregular employment in the agricultural sector of southern European countries, doc. 9883, 18 июля 2003 г., Брюссель.
- Совет Европейского союза. 2003. "Joint report by the Commission and the Council on adequate and sustainable pensions", март 2003 г., Совет Европейского союза.
- Conseil d'orientation des retraites. 2003. *Retraites: fiches pour l'information et le débat*, Paris.
- Crnkovic, S. 2004. *Labour market flexibility and Employment security in Croatia*, (рабочий документ по вопросу о «гибких гарантиях», готовится к печати, сентябрь 2004 г.).
- Diamantopoulos, A. 2003. *the European Social Model: Myth or reality?* Bournemouth, UK, 29 Sept. 2003.
- Doogan, K. 2002. *Job insecurity and long-term employment in Europe*, paper presented at the Third International Congress of the Work and Labour Network, Osnabrück, 22-25 May.

- Eamets, R., Masso, J. 2003. Labour market flexibility and employment protection regulation in the Baltic States, IZA Discussion Paper No. 1147.
- Erlinghagen, M., Knuth, M. 2002. Kein Turbo Arbeitsmarkt in Sicht: Fluktion stagniert, Beschäftigungsstabilität nimmt zu, in: IAT-report 2002-4, Gelsenkirchen.
- Ernst & Young. 2004. Europe: The opportunity of diversity. Attractiveness of Europe survey. [http://www.ey.com/global/content.nsf/International/REHC\\_-\\_European\\_Investment\\_Monitor](http://www.ey.com/global/content.nsf/International/REHC_-_European_Investment_Monitor)
- Eurobarometer 61. 2004. Public opinion in the European Union. [http://www.europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/eb/eb61/eb61\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb61/eb61_en.pdf)
- Европейская комиссия. 2000. Послание Комиссии Совету и Европарламенту по иммиграционной политике Сообщества, итоговый документ 757, 2000 г., Брюссель.
- Европейская комиссия. 2001. Занятость в Европе, Брюссель.
- Европейская комиссия. 2002. Занятость в Европе, Брюссель.
- Европейская комиссия. 2002. Employment Task Force – 2003 – Jobs, Jobs, Jobs: Creating More Employment in Europe, доклад, внесенный на рассмотрение Европейской комиссии, Брюссель.
- Европейская комиссия. 2003. Занятость в Европе, Брюссель.
- Европейская комиссия. 2003. Staff Working Paper: The Stockholm and Barcelona targets: Increasing employment of older workers and delaying the exit from the labour market, SEC (2003)429, Брюссель.
- Европейская комиссия. 2003а. The social situation in the European Union, Брюссель.
- Европейская комиссия. 2004. Draft Joint Employment Report 2003/2004, Брюссель.
- Европейская комиссия. 2004а. Communication from the Commission on the implementation of the 2003-05 broad economic policy guidelines, COM (2004 г.) 20 января, Брюссель.
- Европейская комиссия. 2004б. Communication from the Commission on The social dimension of globalization: The EU's contribution on extending the benefits to all, COM (2004) 383, Брюссель.
- Европейская комиссия. 2004с. Living conditions in Europe, Statistical Pocket Book, Брюссель.
- Европейский союз. 1999. Заключение председателя Совета ЕС на саммите Европейского совета в Тампере (Брюссель, 15 и 16 октября 1999 г.), документ SN 200/99, Брюссель.
- ETF. 2003а. Regional Paper on Acceding and Candidate Countries, ETF, Turin.
- ETF. 2003б. Regional Paper on Eastern Europe and Central Asia, ETF, Turin.
- Fay, R.G. 1996. Enhancing the effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries, Labour market and Social Policy occasional papers no. 18, ОЭСР, Париж.
- Федеративная Республика Германия. 2002. National Strategy Report on Old-Age Pension Provision, Берлин.
- Fetsi, A. 2003. Vocational Education and Training Developments in South Eastern Europe,” ETF working paper, Turin.
- Fortuny, Nesporova, Popova. 2003. Employment promotion policies for older workers in the EU accession countries, the Russian Federation and Ukraine Employment Paper № 50, Женева, МОТ.

- Förster, M., Pearson, M. 2002. Income distribution and poverty in the OECD area: Trends and driving forces. ОЭСР, экономические исследования, № 34, 2002/1, Париж.
- Fretwell, D.H., Benus, J. & O'Leary, C.J. 1999. Evaluating the Impact of Active Labor Market Programs: Results of Cross-Country Studies in Europe and Central Asia.
- Gaston, N., Nelson, D. 2000. The employment and wage effects of immigration (Исследовательский центр по вопросам глобализации и рынков труда, университет Ноттингем).
- Gaye Erbatur, N. 2004. Population Challenges and Policy Responses, Европейский форум по вопросам народонаселения 2004 г: 12-14 января 2004 г., Женева [http://www.unecsc.org/ead/pau/epf/part\\_react/pa\\_ts4/erbatur.doc](http://www.unecsc.org/ead/pau/epf/part_react/pa_ts4/erbatur.doc)
- Godfrey, M. 2003. "Youth Employment Policy in Developing and Transition Countries: Prevention as well as Cure," дискуссионный доклад серии № 0320 по социальной защите, Всемирный банк, Вашингтон, О.К.
- Godfrey, M. 2004. Towards a National Plan for Youth Employment in the Azerbaijan Republic, Субрегиональное бюро МОТ для Восточной Европы и Центральной Азии, Москва.
- Gott, C., Johnston, K. 2002. The migrant population in the UK: Fiscal effects, (London, RDS Occasional Paper № 77, 2002).
- Gregg, P., Tominey, E. 2004. The Wage Scar from Youth Unemployment, University of Bristol, CMPO Working Paper № 04/097.
- Grotkowska, G., Socha, M. W., Sztanderska, U. 2004. Misbalancing employment flexibility and security during the period of structural slumps in Poland (рабочий документ по вопросу о «гибких гарантиях», готовится к печати, ноябрь 2003 г.).
- Grubb, W.N., Ryan, P. 1999. The Roles of Evaluation for Vocational Education and Training: Plain Talk on the Field of Dreams, МОТ, Женева.
- Gruzevskis, B., Blaziene, I. 2004. Labour market flexibility and employment security in Lithuania, (рабочий документ по вопросу о «гибких гарантиях», готовится к печати, декабрь 2004 г).
- Hall, P., Soskice, D. (eds.) 2001. Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford University Press.
- Hanson, G., Sheve, K.F. et al. 2002. Immigration and the US economy: Labour-market impacts, illegal entry, and policy choices, in: T. Boeri, G. Hanson and B. McCormick (eds.) 2002. Immigration policy and the welfare system, Oxford, Oxford University Press, p. 192.
- Haltiwanger, J., Vodopivec, M. 1999. Gross Worker and Job Flows in a transition economy, исследовательская работа по политике Всемирного банка, Вашингтон, О.К.
- Hatton, J.G. 2002. What fundamentals drive world migration?, Williamson National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper 9159 (Cambridge, MA, Sep. 2002).
- Hoskins, Dalmer D. 2002. Thinking about ageing Issues, International Social Security Review, январь-март, 55(1), Женева.
- Huber, H. 2004. Inter-regional mobility in the Accession countries: a comparison to EU-Member States, (Forthcoming in Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 2004);
- МОТ. 1996. Занятость в мире в 1996/97 гг.: National Policies in a global context, МОТ, Женева.

- 1998. Резолюция об измерении неполной занятости и неадекватных условиях в области занятости, принятая 16-й Международной конференцией статистиков труда, Женева. [www.ilo.org/public/english/bureau/stat/res/underemp.htm](http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/res/underemp.htm)
- 1999. Достойный труд, МОТ, Женева.
- 1999a. Migrant worker remittances, microfinance and the informal economy: prospects and issues, SFP Working paper 21, МОТ, Женева.
- 2000. Making the Best of Globalization: Migrant worker remittances and microfinance, Conference report, МОТ, Женева.
- 2000a. Трудовая практика в обувной, кожевенной, текстильной и швейной промышленности, дискуссионный доклад представленный на Трехстороннем совещании по трудовой практике в обувной, кожевенной, текстильной и швейной промышленности, Женева, 16-20 октября 2000 г.
- 2001. Положить конец принудительному труду, Глобальный доклад, доклад I (b), Женева.
- 2001. Строительная промышленность в XXI веке: ее престиж, перспективы занятости и требования к квалификации рабочей силы, дискуссионный доклад, представленный на Трехстороннем совещании по строительной промышленности в XXI веке, Женева, Департамент отраслевой деятельности.
- 2002. Women and Men in the Informal Sector: A Statistical Picture, ILO, Geneva. [www.ilo.org/public/english/employment/gems/download/women.pdf](http://www.ilo.org/public/english/employment/gems/download/women.pdf)
- 2002a. Достойный труд и неформальная экономика, доклад VI, МКТ, 90-я сессия, МОТ, Женева. [www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/reports.htm](http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/reports.htm)
- 2003. Доклад о консультациях работников по проблемам трудящихся-мигрантов, проведенных группой работников Административного совета и Бюро по деятельности в интересах работников, Ньон, Швейцария, 15-16 декабря 2003 г.
- 2003a. Ключевые показатели рынка труда, Третье издание, МОТ, Женева. [www.ilo.org/public/english/employment/strat/kilm/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/kilm/index.htm)
- 2003b. Decent Work for Young People, Consolidated Outcome of the High Level Panel's Working Groups on Employability, Equal opportunities, Employment Creation, and Entrepreneurship, Second meeting of the YEN High-Level Panel, МОТ, Женева.
- 2003c. Migration survey, Country Summaries, Женева.
- 2003d. Региональное трехстороннее совещание, резюме заключений, там же; доклад о консультациях работников по проблемам трудящихся-мигрантов, Женева.
- 2004. Справедливая глобализация, создание возможностей для всех, Всемирная комиссия по социальным аспектам глобализации, Женева.
- 2004a. Starting right: Decent work for young people, Tripartite Meeting on Youth Employment: The Way Forward, МОТ, Женева.
- 2004b. За справедливый подход к трудящимся-мигрантам в глобальной экономике, МКТ, 92-я сессия, Женева.
- 2004c. Improving prospects for young women and men in the world of work: Руководство по занятости молодежи, МОТ, Женева.
- 2004d. Starting right: Decent work for young people Background paper Tripartite Meeting on Youth Employment: The Way Forward, Женева, 13-15 октября 2004 г.

- МВФ. 2003. World Economic Outlook, апрель, Вашингтон, О.К.  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2003/01/index.htm>
- МВФ (2004 г.): World Economic Outlook, апрель, Вашингтон, О.К.  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2004/01/index.htm>
- De Koning, J., Layard, R., Nickell, S., Westergaard-Nielsen, N. 2004. Policies for Full Employment. [http://www.dwp.gov.uk/resourcecentre/policy\\_strategy.asp](http://www.dwp.gov.uk/resourcecentre/policy_strategy.asp)
- Kok, W. 2003. Jobs, Jobs, Jobs, Creating more employment in Europe, Report of the Employment Taskforce, Brussels. [http://www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/task\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/task_en.htm)
- Kollo, J., Nacsa, B. 2004. Flexibility and Security in the Labour Market -Hungary's experience, (рабочий документ по вопросу о «гибких гарантиях», готовится к печати, сентябрь 2004 г.).
- Korenman, S., Neumark, D. 1997. Cohort Crowding and Youth Labor Markets: A cross-national analysis, NBER working paper no. 6031, Cambridge, MA. [www.nber.org/papers/](http://www.nber.org/papers/)
- Kwiatkowski, E., Socha, M., Sztanderska, U. 2001. Labour market flexibility, employment and social security: Poland, Employment Paper Series 2001/28, МОТ, Женева.
- Центр по изучению общественного мнения «Левада – центр», 2004, Москва, [www.levada.ru/](http://www.levada.ru/)
- Lichtenberg, F. 1981. Training, Tenure and Productivity, NBER Working Paper 671.
- Lubyova, M., Van Ours, J. 1999. Unemployment Duration of Job Losers in a Labour Market in Transition, Economics of Transition, Vol. 7, № 3, pp. 665-86.
- Ramirez-Machado, J.M. 2003. Domestic work, conditions of work and employment: A legal perspective (Женева, МОТ, 2003).
- Malinvaud, E. 2003. Réformes structurelles du marché du travail et politiques macroéconomiques, in Revue de l'OFCE, July.
- Meade, J.E. 1977. Nobel Prize Lecture. [www.nobel.se/economics/laureates/1977](http://www.nobel.se/economics/laureates/1977)
- Meade, J.E. 1995. Full Employment regained? An Agathotopian Dream. Occasional Paper 61, University of Cambridge.
- Micklewright, J., Nagy, G. 1998. “The Implications of Exhausting Unemployment Entitlement in Hungary,” университет экономики Будапешта, рабочие доклады по вопросам рынка труда, № 1998/2, Будапешт.
- Ministry of Labour and Social Policy. 2002. National report on the problems of older people in Bulgaria, Sofia.
- Molle, W. 1994. The economics of European integration: Theory, practice, policy (Aldershot, Dartmouth Publishing Co. Ltd., 1994).
- Moreno-Fontes Chammartin, Gl., Cantú-Bazaldúa, F. 2004. Migration Prospects after the 2004 enlargement of the European Union (Женева, МОТ 2004).
- Münz, R. 2004. Population and Migration in 2003-2004. Семинар МОТ, июль 2004 г.
- Niebuhr, A., Stiller, S. 2004. Integration and Labour Markets in European Border Regions. June 2004 (Forthcoming in Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 2004).
- ОЭСР. 1996. Employment Outlook, Париж.
- 1997. Employment Outlook, Париж.
- 1999. Employment Outlook, Париж.



- 2000. Transition from initial education to working life, базовый доклад (приложения), Париж.
  - 2002. Employment Outlook, Париж.
  - – 2003. Employment Outlook, Париж.
  - 2003. Trends in International Migration: Ежегодный доклад 2003 г. (SOPEMI), Париж.
  - 2004. Employment Outlook, июнь, Париж.
- O'Higgins, N. 1997. The Challenge of Youth Unemployment, Employment and Training Papers № 7, ILO, Geneva. [www.ilo.org/public/english/employment/skills/youth/publ/](http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/youth/publ/)
- O'Higgins, N. 2001. Youth unemployment and employment policy. A global perspective, МОТ, Женева.
- O'Higgins, N. 2001. Youth Unemployment and Employment Policy: A Global Perspective, МОТ, Женева. [www.ilo.org/public/english/employment/skills/youth/publ/](http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/youth/publ/)
- O'Higgins, N. 2002. A Wandering Minstrel I? Gypsies in the Labour Market at the Dawn of the New Millenium, paper presented at the AIEL Conference, September 2002, Salerno.
- O'Higgins, N. 2003. "Trends in the Youth Labour Market in Developing and Transition Countries," дискуссионный документ серии № 0321 по социальной защите, Всемирный банк, Вашингтон, О.К. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- O'Higgins, N., Pastore, F., Beleva, I., Ivanov, A. 2001. Targeting Youth Employment Policy in Bulgaria, Economic and Business Review, Vol. 3, № 2, 2001, pp. 113-135.
- O'Leary, C., Nesporova, A., Samorodov, A. Manual 2004. On Evaluation of Labour Market Policies in Transition Economies, МОТ, Женева, 2001 г.
- Palacios, R., Rutkowski, M., Yu, X. 1999. Pension reform in transition countries, Всемирный банк, Вашингтон, О.К.
- Pyke, F., Sengenberger, W. 1992. Industrial districts and local economic regeneration, ILO/IILS, Geneva.
- Ratha, D. 2003. Worker remittances: an important and stable source of external development finance, Global Development Finance, Washington D.C.
- Renault, A. 2003. Migrants in European agriculture: open season for exploitation, in: Trade Union World Briefing (Брюссель, МКСП), № 7, [http://www.icftu.org/www/pdf/briefing\\_migrantsE.pdf](http://www.icftu.org/www/pdf/briefing_migrantsE.pdf)
- Reynaud, E. (ed.) 2000. Social dialogue and pension reform, Женева, МОТ.
- Reyneri, E. 2001. Migrants' involvement in irregular employment in the Mediterranean countries of the European Union (Женева, МОТ, документы серии по международной миграции. 2001 г.).
- Riboud, M., Silva-Jauregui, C., Sanchez-Paramo, C. 2002. Does Eurosclerosis matter? Institutional reform and labor market performance in Central and Eastern European countries, in: Funck, B. and Pizzati, L. (eds.), Labor, employment, and social policies in the EU enlargement process, Всемирный банк, Вашингтон, О.К.
- Rifkin, J., Heilbroner, R.L. 1995. The end of work: the decline of the global labor force and the dawn of the post-market era, New York.
- Rodrik, D. 2003. Growth Strategies. NBER working paper, October. at [www.nber.org/papers/w10050](http://www.nber.org/papers/w10050)

- Ryan, P. 2001. "The School-to-Work Transition: A Cross-National Perspective," *Journal of Economic Literature*, Vol. 39, № 1. [www.econ.cam.ac.uk/faculty/ryan/](http://www.econ.cam.ac.uk/faculty/ryan/)
- Sapir, A. 2003. An Agenda for a Growing Europe, Making the EU economic system deliver, доклад независимой исследовательской группы высокого уровня, сформированной по инициативе председателя Европейской комиссии, июль.
- Schmidt, Gazier. 2003. Employment insurance in critical transitions during the life-course in: Peter Auer and Bernard Gazier. *The future of work, employment and social protection*, ILO/IILS.
- Souza-Poza, A. 2004. Job Stability and Job Security in Switzerland in the 1990s, *European Journal of Industrial Relations* March 2004, vol. 10, iss. 1, pp. 31-49.
- Supiot, A. (ed.). 1999. Au-delà de l'emploi, доклад Европейской комиссии, Брюссель.
- Taran, P.A., Geronimi, E. 2003. Globalisation, Labour and Migration: Protection is Paramount. *Perspectives on Labour Migration 3E*. ILO, Geneva.
- Traxler, F., Blaschke, S., Kittel, B. 2001. *National Labour Relations in Internationalized Markets. A comparative study of institutions, change and performance*. Oxford University Press.
- Trichet, J.-Cl. 2004. European Priorities: An ECB perspective, речь, произнесенная в Европейском институте, Вашингтон, 23 апреля 2004 г. [www.ecb.int/key/04/sp040423\\_1en.htm](http://www.ecb.int/key/04/sp040423_1en.htm)
- ООН. 2002. *National Population Policies 2001*, Отдел народонаселения, Нью-Йорк.
- 2003. *Population Prospects*, Отдел народонаселения, Нью-Йорк.
- ЮНЭЙДС. 2004. *Report on the Global AIDS epidemic*, Нью-Йорк/Женева. [www.unaids.org](http://www.unaids.org)
- ЕЭК ООН. 2001. *Обзор экономического положения Европы, 2001/1*, Женева.
- 2003. *Обзор экономического положения Европы, 2003/2*, Женева.
- 2004. *Обзор экономического положения Европы, 2004/1*, Женева.
- ЮНКТАД. 2003. *World Investment Report*, Женева.
- ПРООН. 2002. *Avoiding the Dependency Trap: The Roma in Central and Eastern Europe*, UNDP-RBEC, Bratislava.
- Večerník, J. 2001. *Labour market flexibility and employment security: Czech Republic*, Employment Paper Series 2001/27, МОТ, Женева.
- Venables, A. 1999. Trade liberalization and factor mobility: an overview, in R. Faini, K.F. Zimmerman, J. de Melo (eds.), *Migration: The controversies and the evidence*, (London, Cambridge University Press, 1999).
- Vodopivec, M., Wörgötter, A., Dhushyanth, R. 2003. *Unemployment Benefit Systems in Central and eastern Europe: A Review of the 1990s*, дискуссионные документы серии № 0310 по социальной защите, Всемирный банк, Вашингтон, О.К. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- Vodopivec, M. 2004. *Labour Market Developments in the 1990s, in Slovenia: From Yugoslavia to the European Union*, edited by M. Mrak, M. Rojec and C. Silva-Jauregui, Всемирный банк, Вашингтон О.К.
- Wanner, E. .1999. Preface to the Special Issue on Changes in Job Stability and Job Security, *Journal of Labour Economics* 17.
- Williamson, O.E. 1985. *The economic institutions of capitalism: Firms, Markets, relational contracting*. Free Press. New York.

- Всемирный экономический форум. 2003. The Global Competitiveness Report 2002-2003, Oxford University Press.
- СЗМ. 2001. Recommendations of the High Level Panel on Youth Employment, ООН, Нью-Йорк.
- 2003. Consolidated Outcome of the High Level Panel's Working Groups on Employability, Equal Opportunities, Employment Creation and Entrepreneurship, проект дискуссионного доклада, МОТ, Женева. [www.ilo.org/public/english/employment/strat/yen/download/consoldoc.pdf](http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/yen/download/consoldoc.pdf)
- Zegers de Beijl, R. 2000. Documenting discrimination against migrant workers in the labour market. Сравнительный обзор по четырем европейским странам (Женева, МОТ, 2000).