

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ



DOI: 10.26794/2220-6469-2021-15-1-28-39
УДК 331(045)
JEL J01

Сфера труда в условиях пандемии COVID-19: анализ, оценки и рекомендации МОТ

Г.Л. Подвойский

Институт экономики Российской академии наук, Москва, Россия
<https://orcid.org/0000-0002-8698-7496>

АННОТАЦИЯ

Беспрецедентный по своему масштабу, скорости и глубине кризис, вызванный пандемией COVID-19, привел к разбалансировке и дестабилизации на национальных рынках труда. В настоящей статье освещается деятельность Международной организации труда (МОТ), которая с начала пандемии внесла значительный вклад не только в анализ ситуации в условиях кризиса, но и разработала практические рекомендации по восстановлению рынков труда. Автор статьи рассматривает ключевые задачи, стоящие перед национальными правительствами в этот сложный и ответственный период, в том числе те, которые обозначил генеральный директор МОТ Гай Райдер. Особое внимание в статье уделяется анализу последствий введения жестких ограничительных мер, прежде всего закрытия рабочих мест. В частности, приводятся данные потерь рабочего времени в различных регионах и субрегионах мира. На основе международных трудовых норм экспертами МОТ сформулированы основные направления борьбы с кризисом, вызванным COVID-19, реализация которых будет способствовать более быстрому восстановлению и стабилизации на национальных рынках труда.

Ключевые слова: кризис; пандемия COVID-19; дестабилизация рынков труда; закрытие рабочих мест; потери рабочего времени; прогнозирование ситуации; политика выхода из кризиса

Для цитирования: Подвойский Г.Л. Сфера труда в условиях пандемии COVID-19: анализ, оценки и рекомендации МОТ. *Мир новой экономики*. 2021;15(1):28-39. DOI: 10.26794/2220-6469-2021-15-1-28-39

ORIGINAL PAPER

The World of Work in the Context of the COVID-19 Pandemic: Analysis, Assessments and ILO Recommendations

G.L. Podvoisky

Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia
<https://orcid.org/0000-0002-8698-7496>

ABSTRACT

The crisis caused by the COVID-19 pandemic, unprecedented in scale, speed, and depth, has imbalanced and destabilised national labour markets. This article highlights the work of the International Labour Organization (ILO), which since the start of the pandemic has made a significant contribution to analysing the situation in the crisis and developing practical recommendations for the restoration of labour markets. The author of the article examines the key challenges facing national governments in this challenging and responsible period, including those identified by ILO Director-General Guy Ryder. Particular attention is paid to the analysis of the consequences of introducing strict restrictive measures, primarily the closure of jobs. Data on lost working time in various regions and subregions of the world are provided. Based on international labour standards, ILO experts have formulated the main directions for combating the crisis caused by COVID-19, the implementation of which will contribute to faster recovery and stabilisation in national labour markets.

Keywords: crisis; pandemic COVID-19; destabilisation of labour markets; the closure of jobs; loss of working time; forecasting the situation; the policy of overcoming the crisis

For citation: Podvoisky G.L. The world of work in the context of the COVID-19 pandemic: Analysis, assessments and ILO recommendations. *Mir novoi ekonomiki = The World of New Economy*. 2021;15(1):28-39. DOI: 10.26794/2220-6469-2021-15-1-28-39

© Подвойский Г.Л., 2021

ВВЕДЕНИЕ

В начале 2020 г. мир столкнулся с кризисом особого рода. Во-первых, он носил глобальный характер. Во-вторых, его отличала беспрецедентность как по масштабу, так и по размаху. В-третьих, он развивался с очень высокой скоростью. Именно поэтому исследователи и эксперты отмечают, что в результате наложения всех трех характеристик кризиса делать какие-то прогнозы на будущее очень и очень сложно¹.

Кризис нанес сильнейший удар по сфере труда. К середине 2020 г. из-за коронавируса мировая сфера труда потеряла 400 млн рабочих мест [1], что в десятки раз больше, чем то, что случилось во время кризиса 2008 г.²

Именно поэтому с самого начала кризиса, вызванного COVID-19, МОТ максимально интенсифицировала свою деятельность по информированию национальных правительств о ситуации в сфере труда. Эта работа велась по трем основным направлениям [2].

Первое направление. Регулярная публикация аналитических материалов МОТ, в которых давался анализ влияния пандемии на сферу труда в разных странах. Эти материалы стали результатом аналитического мониторинга на основе данных Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), публикуемых в обзоре «ОЕСД Economic Outlook», исследовательского центра Economist Intelligence Unit, а также национальных статистических ведомств. МОТ также делала собственные прогнозы с использованием экономико-математического инструментария.

Второе направление. Регулярное проведение в режиме онлайн семинаров различного уровня и форматов с целью обмена информацией и оценки тех мер, которые осуществляли национальные правительства разных стран, чтобы минимизировать остроту кризиса как для работников, так и для работодателей [3].

В ходе проведенных семинаров была заложена основа проведения глобальной дискуссии по влиянию пандемии на сферу труда. Такая глобальная дискуссия с участием руководителей национальных правительств прошла в июле 2020 г.

Первая часть дискуссии прошла 1 и 2 июля в формате региональных мероприятий, посвященных странам Африки, Северной и Южной Америки, арабским государствам, странам Азиатско-Тихоокеанского региона, Европы и Центральной Азии. Представители правительств, объединений работодателей и работников, региональных организаций обсудили последствия пандемии для экономики, общества и национальных рынков труда, а также меры противодействия, принятые разными странами.

Результаты дискуссий на региональных мероприятиях были использованы в ходе работы глобального саммита, который прошел с 7 по 9 июля 2020 г. В нем приняли участие главы государств и правительств, видные лидеры глобальных объединений работодателей и работников. Саммит стал самой крупной в истории онлайн-встречей представителей работников, работодателей и правительств при участии глав таких международных организаций, как ООН, ВОЗ, МОТ, ВМФ, ВТО и ОЭСР.

Генеральный директор МОТ Гай Райдер, выступая на саммите, подчеркнул: «Мы все хотим вернуть сферу труда в ее нормальное состояние, и для этого в нашем распоряжении есть несколько очень важных инструментов. Некоторые из них — такие как социальный диалог и международные трудовые нормы — нам хорошо знакомы. Другие появились у нас сравнительно недавно, я имею в виду «Декларацию столетия МОТ о будущем сферы труда». Мы ясно видим сейчас, насколько она важна как план действий, с помощью которого мы можем понять, как двигаться дальше» [1].

На саммите обсуждались стратегии, позволяющие противостоять проблемам, выявленным пандемией. Речь, в частности, шла о том, как обеспечить потребности тех, кто трудится, не имея социальной защиты, и на неформальных условиях, как содействовать полной и продуктивной занятости и развитию жизнеспособных предприятий, как сделать так, чтобы сокращение масштабов бедности стало основополагающим элементом экономического восстановления.

В последний день работы глобального саммита, названный «Днем трехсторонних участников МОТ», министры и руководители организаций работников и работодателей из 187 государств — членов этой организации поделились своим видением того, каким образом «Декларация столетия МОТ о будущем сферы труда» может стать руководством к действию в интересах восстановления экономики после пандемии и построения более благоприятной сферы труда.

¹ В задачу данной статьи не входит исследование всех аспектов социально-экономического кризиса в сфере труда. Вместе с тем автор статьи согласен с мнением большинства авторитетных экспертов, что последствия настоящего кризиса в сфере труда будут ощущаться достаточно длительное время.

² По данным МОТ, во время кризиса 2008–2010 гг. в мире потеряно 23 млн рабочих мест.

Третье направление. Разработка политики и практических инструментов, реализация которых позволит национальным правительствам оперативно реагировать на вызовы кризиса в сфере труда и способствовать восстановлению и стабилизации ситуации на национальных рынках труда.

КЛЮЧЕВЫЕ ЗАДАЧИ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

Генеральный директор МОТ Гай Райдер сформулировал ключевые задачи, стоящие перед национальными правительствами, объединениями работодателей и работников, требующие решения в условиях кризиса (вызванного COVID-19) в сфере труда:

Задача № 1.

«...глобальное сокращение рабочего времени, как ожидается, к середине года будет эквивалентно потере 305 млн рабочих мест. В поисках оптимальных решений правительства стран мира продолжают действовать “по науке”, уделяя недостаточно внимания наращиванию международного сотрудничества, которое в глобальном противостоянии глобальному бедствию дало бы нам очевидные преимущества».

Задача № 2.

«До окончания войны против COVID-19 еще далеко, но уже общепризнанным фактом стало то, что после этой победы нас ждет “новая реальность”. Речь идет о том, как будет организовано наше общество и труд.

Никто точно не знает, какой она будет, эта новая реальность. Потому что все идет к тому, что строиться она будет, исходя из ограничений, навязанных нам пандемией, а не из нашего собственного выбора и предпочтений. Во время кризиса 2008–2009 гг. нам непрерывно твердили... стоит только выработать и пустить в ход вакцину от финансовых перегибов, как мировая экономика станет более надежной, более справедливой, более устойчивой. Но этого не произошло. В мире не только восстановилась, но и укрепилась не новая, а прежняя реальность».

Задача № 3.

«Пандемия самым безжалостным образом обнажила всю неустойчивость и несправедливость нашей сферы труда. В неформальной экономике, где заняты 6 из каждых 10 работников, источники средств к существованию исчезают в массовом порядке.

Провалы в системах социальной защиты, зияющие даже в самых богатых странах, обрекают миллионы людей на лишения. Неспособность обеспечить безопасность на рабочих местах ежегодно уносит

почти 3 млн жизней людей, гибнущих только потому, что они вынуждены работать в таких условиях. А неконтролируемый рост неравенства означает, что если в медицинском плане вирус поражает всех без разбора, то в социально-экономическом смысле он жесточайшим образом поражает, прежде всего, самых бедных и бесправных».

Задача № 4.

«Достойной работы не хватало и до пандемии. И только бедствие в виде пандемии COVID-19 соединило частные беды в общий социальный катаклизм, перед лицом которого оказался сейчас мир. Но ведь мы всегда о них знали — просто предпочитали их не замечать. По большому счету, принимавшиеся политические решения скорее усугубляли, чем снижали проблему».

Задача № 5.

«Безопасность и здоровье всех работников в мире сегодня превыше всего. В условиях распространения вирусной инфекции от того, насколько мы защитим работников, зависит то, насколько в ходе развития пандемии будет обеспечена безопасность населения и жизнестойкость предприятий. Защитить жизнь работников, их семьи и население в целом, обеспечить бесперебойную работу и экономическое выживание можно лишь путем соблюдения мер охраны труда».

Задача № 6.

«По мере разрастания пандемии и кризиса в области занятости необходимость защитить тех, кто наиболее уязвим, становится все более насущной, — для миллионов работников отсутствие дохода означает отсутствие еды, безопасности, будущего. Миллионы предприятий по всему миру находятся на последнем издыхании. У них нет ни накоплений, ни возможности взять кредит. Такова сегодняшняя реальность сферы труда. Если мы им сейчас не поможем, они просто погибнут».

Задача № 7.

«Вирус высветил сегодня важнейшую, а подчас героическую роль тех, кто трудится в условиях пандемии. Роль людей, которых мы обычно не замечаем, на которых не обращаем внимания, которых недооцениваем и даже игнорируем, — медработников, работников сферы ухода, уборщиков, кассиров в супермаркетах, работников транспорта. Среди них много “работающих бедных” и людей, не имеющих надлежащей защиты».

Задача № 8.

«Перед нами по-прежнему будет стоять задача построить такое будущее сферы труда, в котором не останется места несправедливости, появившейся



в дни пандемии. Будущее, в котором мы сможем успешно решать как долгосрочные, так и не терпящие отлагательства проблемы, связанные с изменением климата, цифровой революцией и демографическими сдвигами».

Задача № 9.

«Меры, направленные на оживление экономики, должны строиться, прежде всего, в интересах создания рабочих мест, опираться на активную политику в области занятости и укрепление институтов рынка труда, на всеобъемлющие и обеспеченные необходимыми ресурсами системы социальной защиты. Важнейшее условие для обеспечения эффективного и долгосрочного восстановления — международная координация мер, направленных на стимулирование экономики и облегчение долгового бремени. Основой здесь могут служить международные трудовые нормы, которые уже пользуются поддержкой».

Задача № 10.

«Принимаемые нами сейчас решения определяют очень многое и в этом десятилетии, и после 2030 г. Несмотря на то что разные страны находятся на разных этапах пандемии и для противодействия ей было уже сделано много, нам необходимо удвоить усилия, если мы хотим выйти из кризиса в лучшей форме, чем это было на момент его начала» [2].

ДЕСТАБИЛИЗАЦИЯ РЫНКА ТРУДА

Закрытие рабочих мест

Введение национальными правительствами жестких ограничительных мер нанесло серьезный удар по сфере труда. По данным МОТ³ на 15 июня 2020 г. почти третья часть работников в мире (32%) проживали в странах, где закрытие рабочих мест носило обязательный характер для всех, кроме работников жизненно важных отраслей. 42% проживали в странах, где закрытие рабочих мест носило обязательный характер для ряда секторов или категорий работников, а еще 19% — в странах с закрытием рабочих мест в рекомендательном порядке³. В мониторинге МОТ отмечается, что подавляющее большинство работников в мире (93%) проживают в странах, где по-прежнему действует тот или иной режим закрытия рабочих мест. Например, доля работников, проживающих в странах с наиболее строгими мерами по закрытию

рабочих мест, достигла максимального значения (около 70%) в конце марта и впоследствии снизилась до 32% в середине июня 2020 г.⁴ (https://www.ilo.org/moscow/information-resources/publications/WCMS_749644/lang—ru/index.htm).

Различные регионы мира существенно отличаются характером закрытия рабочих мест. Северная и Южная Америка в середине июня была наиболее сильно затронута ограничениями, налагаемыми на работников и рабочие места. В то же время ни в одном из арабских государств или государств Европы и Центральной Азии не продолжало действовать требование о закрытии рабочих мест во всех отраслях, кроме жизненно важных. В Африке лишь 2% работников проживали в странах с жесткими ограничениями.

Данные мониторинга МОТ говорят о том, что даже в тех странах и регионах, где закрытие рабочих мест в обязательном порядке в настоящее время не является повсеместным, многие предприятия по-прежнему не могут в полной мере вернуться к работе. По информации МОТ на 15 июня 2020 г., во всех арабских государствах действовали те или иные требования о закрытии рабочих мест для определенных секторов или категорий работников. В целом 81% работников в Европе и Центральной Азии, 69% — в Африке и 51% — в Северной и Южной Америке проживают в странах, где действуют требования о закрытии рабочих мест для определенных секторов и категорий работников⁵.

Введение новых ограничительных мер или сохранение действующих жестких мер в ближайшие месяцы, по мнению экспертов МОТ, приведет к дальнейшему спаду экономической активности и дестабилизации рынков труда, что может поставить под угрозу восстановление занятости.

Потери рабочего времени

В I квартале 2020 г., по данным МОТ, общемировой объем рабочего времени сократился примерно на 5,4% по сравнению с IV кварталом 2019 г. (что превышает первоначальные оценки в 4,8%), и эквивалентен полному рабочему времени 155 млн работников (*табл. 1*). Поскольку в Китае (где жесткие ограничительные меры были уже в конце января 2020 г.) и других странах Азиатско-Тихоокеанско-

³ Вестник МОТ: COVID-19 и сфера труда. Вып. 4. URL: http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/—europe/—ro-geneva/—sro-moscow/documents/briefingnote/wcms_746704.pdf.

⁴ Вестник МОТ: COVID-19 и сфера труда. Вып. 5. URL: https://www.ilo.org/moscow/information-resources/publications/WCMS_749644/lang—ru/index.htm.

⁵ Там же.

го региона вирус появился раньше, на этот регион пришлось примерно 80% сокращения общемирового рабочего времени в I квартале 2020 г. Сокращение рабочего времени в субрегионе Восточной Азии в I квартале составило 11,6%, что эквивалентно полному рабочему времени 95 млн работников.

Значительные потери рабочего времени из-за распространения пандемии наблюдались и в других регионах. Так, в I квартале 2020 г. сокращение рабочего времени в Европе и Центральной Азии составило 3,4% (11 млн рабочих мест), при этом наибольшие потери были в Южной Европе (5,3%) и Западной Европе (4%). Примерно 11 млн рабочих мест было потеряно в Северной и Южной Америке в I квартале текущего года. В Южной Америке сокращение рабочего времени составило 4,8% по сравнению с IV кварталом 2019 г. В Африке потери рабочего времени в I квартале 2020 г. оцениваются в 2,4%, что эквивалентно 9 млн рабочих мест⁶.

Во II квартале 2020 г. ситуация по регионам выглядит следующим образом. В Северной и Южной Америке объем рабочего времени сократился на 18,3% (70 млн рабочих мест в ЭПЗ). Это самые значительные потери рабочего времени среди основных географических регионов. Южная Америка несет самые высокие предполагаемые потери рабочего времени во II квартале — 20,6% — как внутри своего региона, так и среди всех регионов и субрегионов мира. Потери Центральной и Северной Америки оцениваются на уровне 19,2 и 15,3% соответственно.

В Европе и Центральной Азии количество отработанных часов, согласно оценкам, сократилось на 13,9%, что эквивалентно 45 млн рабочих мест во II квартале и превышает оценку (12,9%), которая давалась ранее. Наибольшие потери в этом регионе несет Южная Европа (18%), Северная Европа (15,3%), Западная Европа (14,3%), Центральная и Западная Азия (13,6%) и Восточная Европа (11,6%).

В Азиатско-Тихоокеанском регионе общие потери во II квартале 2020 г. оцениваются в 13,5%, или 235 млн рабочих мест в ЭПЗ, по сравнению с приведенной ранее оценкой в размере 10%. Что касается субрегионов, то самые значительные по-

тери рабочего времени — в Южной Азии (17,9%); за ней следуют Юго-Восточная Азия и Тихоокеанский регион (12,6%) и Восточная Азия (10,4%).

В арабских государствах рабочее время во II квартале 2020 г., по оценкам, сократилось на 13,2%, или 8 млн рабочих мест в ЭПЗ, что на 2,9% превышает предыдущую оценку.

В Африке совокупные потери рабочего времени во II квартале этого года оцениваются в 12,1%, или 45 млн рабочих мест в ЭПЗ, и превышают предыдущую оценку (9,5%). Что касается субрегионов, оценки потерь рабочего времени во II квартале 2020 г. указывают на самое резкое сокращение в Северной Африке (15,5%), за которой следуют Южная Африка (12,2%), Центральная Африка (11,9%), Западная Африка (11,6%) и Восточная Африка (10,9%)⁷.

В первом полугодии 2020 г. закрытие рабочих мест и введение других ограничительных мер в сочетании с быстрым ухудшением экономической конъюнктуры привели к значительным потерям рабочего времени. Так, согласно оценкам МОТ, общемировой объем рабочего времени сократился значительно сильнее, чем предполагалось ранее. Это свидетельствует об ухудшении ситуации во многих странах мира за последние недели первого полугодия. В частности, работники развивающихся стран, особенно неформально занятые, пострадали серьезнее, нежели в ходе предыдущих кризисов. В этих странах сильнее ограничены возможности дистанционной работы. Повышенная уязвимость неформальных работников перед лицом ограничительным мер усугубляет последствия текущего спада и создает новые проблемы на рынке труда.

Необходимо отметить, что последние оценки МОТ общемировых потерь рабочего времени были существенно пересмотрены в сторону увеличения по сравнению с предыдущими. Так, последние оценки «Вестника МОТ» свидетельствуют о сокращении общемирового объема рабочего времени во II квартале 2020 г. на 14% по сравнению с предыдущей оценкой в 10,7%, что эквивалентно полному рабочему времени 400 млн работников⁸.

⁷ Кризис в сфере занятости углубляется, а выход рынка труда из кризиса отличается неуверенностью и не будет полным, предупреждает МОТ. URL: https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_749584/lang—ru/index.htm.

⁸ Восстановить утраченное по принципу «сделать лучше, чем было»: в центре внимания — равенство. URL: https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_751923/lang—ru/index.htm.

⁶ Глобальный саммит МОТ по вопросам COVID-19 и сферы труда: Обеспечить лучшее будущее сферы труда. URL: https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/WCMS_748151/lang—ru/index.htm.



Таблица 1 / Table 1

Потери рабочего времени (весь мир, регионы и субрегионы) /
Lost working time (worldwide, regions, and sub-regions)

Регион	I кв. 2020 г.			II кв. 2020 г.		
	Эквивалент полной занятости (ЭЗП) (40 часов в неделю) млн	Эквивалент полной занятости (48 часов в неделю) млн	Потери рабочего времени	Эквивалент полной занятости (ЭЗП) (40 часов в неделю) млн	Эквивалент полной занятости (ЭЗП) (48 часов в неделю) млн	Потери рабочего времени
Весь мир	185	155	5,4%	480	400	14,0%
Африка	11	9	2,4%	55	45	12,1%
Северная Африка	2	2	2,5%	11	9	15,5%
Африка к югу от Сахары	9	7	2,4%	43	35	11,4%
Центральная Африка	1	1	2,3%	7	6	11,9%
Восточная Африка	4	3	2,4%	18	15	10,9%
Южная Африка	0	0	1,6%	3	4	12,2%
Западная Африка	3	3	2,5%	15	13	11,6%
Северная и Южная Америка	13	11	3,0%	80	70	18,3%
Латинская Америка и Карибский бассейн	10	9	3,6%	55	47	20,0%
Центральная Америка	1	1	1,1%	16	13	19,2%
Южная Америка	9	7	4,8%	38	32	20,6%
Северная Америка	3	2	1,8%	25	21	15,3%
Арабские государства	2	2	3,1%	10	8	13,2%
Азиатско-Тихоокеанский регион	150	125	7,1%	280	235	13,5%
Восточная Азия	115	95	11,6%	100	85	10,4%
Юго-Восточная Азия и Тихоокеанский регион	7	6	2,1%	44	37	12,6%
Юго-Восточная Азия	7	6	2,1%	42	35	12,7%
Европа и Центральная Азия	13	11	3,4%	55	45	13,9%
Северная, Южная и Западная Европа	8	6	4,2%	29	24	15,7%
Северная Европа	1	1	3,1%	7	6	15,3%
Южная Европа	3	3	5,3%	10	9	18,0%
Западная Европа	3	3	4,0%	12	10	14,3%
Восточная Европа	3	3	2,6%	15	12	11,6%
Центральная и Западная Азия	2	2	2,7%	10	8	13,6%

Источник / Source: Вестник МОТ: Covid-19 и сфера труда. Вып. 5. 30 июня 2020 г. С. 7–8 / ILO Newsletter: Covid-19 and the World of Work. 5th issue. 30 June 2020, pp. 7–8.

ОЦЕНКА ПОСЛЕДСТВИЙ ПАНДЕМИИ ДЛЯ РЫНКА ТРУДА

Потери рабочего времени являются важным индикатором для оценки воздействия пандемии на рынок труда. Анализ факторов, обуславливающих эти показатели на рынке труда конкретных стран в период пандемии, позволяет сделать практические выводы, имеющие значение для процесса его восстановления.

МОТ считает, что для определения основных механизмов воздействия кризиса на рынок труда потери рабочего времени можно разделить на четыре составляющие:

1. Сокращенная продолжительность рабочего времени: снижение среднего числа отработанных часов в неделю по сравнению с докризисной ситуацией.

2. Занятость при отсутствии работы: работники сохраняют существующие рабочие места, но не выполняют какую-либо работу. Они являются занятыми, но не находятся на работе или временно отсутствуют на работе (например, работники, находящиеся в отпуске без сохранения заработной платы или в отпуске по болезни).

3. Безработица: готовность к труду и поиск работы.

4. Бездействие: выход из состава рабочей силы⁹.

Мониторинг МОТ показывает, что в мире существуют значительные различия в составе потерь рабочего времени в ходе кризиса, вызванного пандемией COVID-19, вследствие наличия институтов рынка труда и принятых политических решений. Например, в Республике Корея и Соединенном Королевстве потери рабочего времени вызваны, главным образом, сокращением его продолжительности и занятостью при отсутствии работы. Эти две формы организации труда сохраняют связь работника с текущим рабочим местом, тем самым снижая риск дестабилизации дальнейшей трудовой жизни в среднесрочной перспективе. В этих двух странах вклад безработицы в сокращение объема рабочего времени был очень мал, хотя в Республике Корея значительно вырос уровень бездействия.

⁹ В основе разницы между понятиями безработицы и бездействия, согласно их определениям в рамках настоящего анализа, лежат ответы отдельных лиц в ходе обследования рабочей силы или подобного обследования домохозяйств (исходя из критериев готовности к труду и поиска работы, необходимых для присвоения статуса безработного). Важно отметить, что этот статус не отражает наличие права на страхование от безработицы, меры поддержки в связи с COVID-19 или другие программы социальной защиты.

Что касается Перу и Мексики, где были введены строгие ограничительные меры, изменения уровня безработицы также были незначительны. В Мексике сокращение продолжительности рабочего времени и занятость при отсутствии работы привели примерно к половине потерь рабочего времени, в то время как оставшиеся потери произошли из-за бездействия; вклад безработицы был невысок. В Перу примерно 90% сокращений рабочего времени были обусловлены потерей рабочих мест, ведущей к бездействию, при этом безработица роли не играет.

В Канаде произошла значительная потеря рабочих мест, которая привела к росту как безработицы, так и бездействия. Наконец, в Соединенных Штатах потеря рабочих мест стала причиной примерно 2/3 случаев сокращения рабочего времени, причем почти половина снижения приходится на долю безработицы.

Эксперты МОТ делают следующий вывод: анализ потерь рабочего времени по разным странам показал, что сосредоточение внимания только на безработице не позволяет в полной мере отразить фактическое воздействие COVID-19 на рынок труда. Кроме того, граница между бездействием и безработицей оказалась размыта вследствие кризиса, так как соблюдение критериев поиска работы и готовности к новому трудоустройству, необходимое для получения статуса безработного, часто невозможно из-за ограничительных мер, вследствие чего многие «безработные» считаются «бездействующими».

ПРОГНОЗЫ НА 2020 Г.

Пандемия привела к нестабильности на рынке труда и масштабным потерям рабочих мест и доходов в первом полугодии 2020 г. Прогнозировать результаты на рынке труда во втором полугодии трудно из-за отсутствия данных о темпах восстановления рынка труда после подобного кризиса в прошлом. Тем не менее важно рассматривать различные варианты восстановления. Поэтому МОТ разработала модель для расчета часов, отработанных во втором полугодии 2020 г., исходя из краткосрочного прогноза часов, отработанных в первом полугодии.

По традиции МОТ рассматривает три сценария: базовый; оптимистический; пессимистический.

Базовый сценарий опирается на последние прогнозы роста ВВП, приведенные в июньском сборнике ОЭСР «OECD Economic Outlook», а также исследовательского центра Economist Intelligence Unit. Они предсказывают определенное восстановление



Таблица 2 / Table 2

**Прогнозы потерь рабочего времени во втором полугодии (IV квартале) 2020 г., по регионам
(% и эквивалент полной занятости) / Forecasts of loss of working time in the second
half of the year (IV quarter) of 2020, by region (% and full-time equivalent)**

Регион	II квартал 2020 г.		Базовый сценарий		Пессимистический сценарий		Оптимистический сценарий	
	Потери рабочего времени, %	ЭПЗ (48 часов) млн	Потери рабочего времени, %	ЭПЗ (48 часов) млн	Потери рабочего времени, %	ЭПЗ (48 часов) млн	Потери рабочего времени, %	ЭПЗ (48 часов) млн
Весь мир	14,0	400	4,9	140	11,9	340	1,2	34
Африка	12,1	45	3,5	13	10,8	40	-0,1	0
Северная и Южная Америка	18,3	70	7,8	29	15,6	60	2,5	9
Арабские государства	13,2	8	3,9	2	11,9	7	-0,1	0
Азиатско-Тихоокеанский регион	13,5	235	4,5	80	11,5	200	1,2	21
Европа и Центральная Азия	13,9	45	5,4	18	10,6	35	1,2	4

Источник / Source: Вестник МОТ: Covid-19 и сфера труда. Вып. 5. 30 июня 2020 г. С. 15–16 / ILO Newsletter: Covid-19 and the World of Work. 5th issue. 30 June 2020, pp. 15–16.

экономической активности во второй половине года, что, тем не менее, не позволит избежать существенного снижения производительности в 2020 г. по сравнению с докризисным периодом. Прогноз ОЭСР исходит из того, что ограничения на рабочих местах будут сняты, а потребление и инвестиции в значительной степени восстановлены.

Пессимистический сценарий: пандемия продолжится или приведет ко второй волне масштабного закрытия рабочих мест. Увеличение ВВП соответствует сценарию второй волны, изложенному в июньском экономическом прогнозе ОЭСР (2020 г.), предполагающем снижение темпов роста ВВП в последнем квартале года.

Оптимистический сценарий: показатель отработанных часов быстрее реагирует на разрыв в объемах производства по сравнению с долговременной тенденцией (т.е. используются верхние 5% предполагаемого распределения вместо среднего значения распределения, которое используется в базовом сценарии).

Согласно базовому сценарию общемировой объем рабочего времени (по сравнению с последним

докризисным кварталом, т.е. IV кварталом 2019 г.) после достижения пика во II квартале сократится на 4,9% в IV квартале, что эквивалентно полному рабочему времени 140 млн работников (при условии 48-часовой рабочей недели). Это означает, что к концу 2020 г. рынки труда, по всей видимости, будут далеки от восстановления в полном объеме.

При пессимистическом сценарии ситуация во втором полугодии 2020 г. будет оставаться почти такой же сложной, как и во II квартале. Даже если будут приняты более адресные политические меры, разработанные с учетом опыта первого полугодия, по сравнению с IV кварталом 2019 г. общемировой объем рабочего времени в конце 2020 г. сократится на 11,9%, что эквивалентно 340 млн рабочих мест в ЭПЗ.

При оптимистическом сценарии масштаб потерь рабочего времени в IV квартале 2020 г. сократится до 34 млн рабочих мест, а разрыв с IV кварталом 2019 г. составит всего 1,2%.

Прогнозы МОТ на второе полугодие 2020 г. показывают большие различия между регионами (табл. 2). Восстановление потерь рабочего времени

наиболее быстро будет проходить в Африке — регионе, в котором исторически сложились высокие показатели занятости из-за большой доли участия в неформальной экономике.

Самое медленное восстановление в относительном выражении ожидается в Северной и Южной Америке, где к концу IV квартала 2020 г. ожидаемые потери рабочего времени будут составлять от 3 до 16%.

ПРАКТИЧЕСКИЕ ДЕЙСТВИЯ ПО ВЫХОДУ ИЗ КРИЗИСА

Беспрецедентный кризис на рынке труда требует своевременной и широкомасштабной поддержки предприятий и работников во всем мире. Политика МОТ по борьбе с вызванным COVID-19 кризисом предполагает действия по четырем основным направлениям: стимулирование экономики и занятости; поддержка предприятий, рабочих мест и доходов; защита работников на рабочем месте; поиск решений с опорой на социальный диалог.

Особенно важно, по мнению экспертов МОТ, в нынешней ситуации привлечь ресурсы и эффективно их распределить для преодоления далеко идущих экономических и социальных последствий пандемии и содействия восстановлению с расширением занятости, обеспечивая при этом защиту работников на рабочих местах.

Многие страны достаточно оперативно внедрили широкий спектр политических мер, уделяя особое внимание мерам по стимулированию экономики и занятости, поддержке предприятий, рабочих мест и доходов.

Эксперты МОТ отмечают, что в большинстве стран были предприняты значительные усилия с помощью инструментов налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики для максимально быстрого выделения ресурсов, чтобы предотвратить экономический коллапс и поддержать доходы и рабочие места. Это потребовало нововведений и определенной гибкости.

Во многих странах в связи с вызванным COVID-19 кризисом были отменены фискальные правила и правовые ограничения для политики увеличения фискальной массы, а центральные банки многих стран мира вышли за рамки своей привычной роли, используя свои средства для непосредственного вмешательства в экономику и покупки большого количества государственных и корпоративных облигаций.

По оценке МОТ, к концу мая 2020 г. более 90 стран ввели либо подготовили к введению фи-

скальные меры на общую сумму более 10 трлн долл. США. Также в сопоставимом количестве стран с момента начала кризиса были снижены процентные ставки.

Налогово-бюджетные меры, принятые в развитых странах (средний объем таких мер порядка 5% ВВП страны в каждом отдельном случае), составляют 88% мировой программы стимулирования экономики. Набор принятых мер отличался по странам, но, как правило, включал отсрочки и отмены налогов, взносов на социальное обеспечение и других платежей, а также предоставление грантов, кредитных гарантий и субсидий на выплату заработной платы предприятиям, включая малые и средние предприятия (МСП), в некоторых случаях только при условии сохранения рабочих мест.

Большая часть дискреционных расходов в наиболее развитых странах пришлась на расширение существующих схем социальной защиты для работников и уязвимых домохозяйств (включая пособия по безработице, пособия по болезни и социальную помощь). Также были быстро приняты значительные традиционные и нетрадиционные меры денежно-кредитной политики, чтобы предотвратить кризис ликвидности.

Развивающиеся страны и страны с переходной экономикой отреагировали не менее быстро, однако объемы их налогово-бюджетных мер были скромнее. В развивающихся странах и странах с формирующейся экономикой размер финансовой помощи в среднем составил 2,3% ВВП, что отражает их менее благоприятное положение. Принятые ими меры в целом составляют лишь 2,5% от объема общемировых налогово-бюджетных мер. Их довольно ограниченные ресурсы использовались в основном для поддержки уязвимых предприятий, отсрочки платежей и оказания чрезвычайной помощи наиболее уязвимым группам посредством прямых денежных переводов (в основном, специальных пособий и грантов).

Несмотря на эти усилия, ограниченный охват пособий по безработице и других схем социальной защиты создал много сложностей для предотвращения ущерба в странах с развивающейся и переходной экономикой, в особенности для работников и домохозяйств, занятых в неформальной экономике.

Во многих странах с низким уровнем дохода ситуация еще более сложная, поскольку возможности бюджета крайне ограничены. Эти ограниченные бюджетные возможности были еще сильнее истощены резким снижением цен на сырьевые товары,

а также сокращением экспортных поступлений, денежных переводов и иностранных инвестиций. Без широкомасштабной международной поддержки многим из этих стран будет недоступно стимулирование экономики и занятости посредством фискальных мер.

Что касается денежно-кредитной политики, многие страны с развивающейся и переходной экономикой имеют потенциал для дальнейшего снижения процентных ставок. Поэтому необходимы дополнительные усилия по поиску устойчивых и эффективных способов мобилизации ресурсов, учитывая ограничения трансмиссионного механизма денежно-кредитной политики в этих странах.

Кроме того, из-за обширного характера и необходимой срочности вмешательств возникло много проблем с реализацией политики в странах всех регионов и групп доходов.

В целом применение мер наиболее гладко прошло там, где уже существовали надежные институциональные структуры: развитые и обеспеченные ресурсами системы социальной защиты, эффективная налоговая система, хорошо капитализированный банковский сектор и сильные государственные инвестиционные банки. Некоторые страны адаптировали эти уже существующие институты, чтобы внедрить такие инновации, как новые схемы распределения работы, расширение поддержки самозанятых, определение критериев для выплат и гарантий.

Многие страны смогли быстро отреагировать, мобилизовав, расширив и адаптировав существующие механизмы социальной защиты. Так, по состоянию на 16 июня 2020 г. в 200 странах и территориях было объявлено 1166 мер социальной защиты в различных областях, включая меры по защите здоровья и доходов, защите от безработицы и защите рабочих мест.

Инновационные подходы также позволили обеспечить своевременность и эффективность ответных мер как в развитых, так и в развивающихся странах. Например, цифровые технологии и мобильные телефоны широко использовались во многих странах, в том числе для регистрации и выплаты пособий в рамках программ социальной защиты. Некоторые развивающиеся страны (например, Гана и Нигерия) создали специальные механизмы для направления международных гуманитарных средств и денежных переводов в адрес наиболее уязвимых слоев населения. Отсрочки налоговых выплат и освобождение от них помогли быстро обеспечить ресурсами домохозяйства и предприятия.

Кроме того, некоторые страны и города направляли домохозяйствам денежные переводы в виде цифровых сертификатов на потребление, чтобы не допустить использования этих средств для сбережений или погашения долгов, а также предлагали туристические ваучеры для использования в местных ресторанах (например, в Японии и Республике Корея).

ЗАДАЧИ НА БУДУЩЕЕ

Эксперты МОТ отмечают, что, несмотря на принятые по всему миру чрезвычайные и беспрецедентные меры, ущерб, нанесенный вызванным пандемией COVID-19 кризисом рынкам труда, огромен и ставит серьезнейшие задачи перед теми, кто формирует политику в сфере труда. Реальные результаты на рынке труда во второй половине 2020 г. и последующий период будут зависеть от того, какой выбор они сделают, а также от сценария развития пандемии в будущем. Более того, решения, принятые в ближайшее время, могут иметь долгосрочные последствия для сферы труда.

Все страны столкнутся с разными проблемами. Серьезность стоящих перед ними задач, инструменты и ресурсы, которые они смогут задействовать, будут значительно различаться. Но большинству стран придется решать ряд ключевых задач.

Во-первых, нахождение правильного баланса и последовательности мероприятий в области здравоохранения, а также экономической и социальной политики для достижения оптимальных и устойчивых результатов на рынке труда. С самого начала пандемии первостепенное значение необходимо было уделять сдерживанию вируса и прекращению его распространения, хотя результат не всегда был успешным.

Это повлекло за собой значительные экономические и социальные издержки, но иначе невозможно устойчивое восстановление. Сегодня от национальных правительств все чаще требуются сложные решения об открытии рабочих мест, соблюдении там мер охраны здоровья и продолжении или прекращении оказания поддержки тем предприятиям и работникам, которые не могут возобновить нормальную деятельность.

Принимать такие решения становится все труднее из-за затрат государства и частного сектора на продление ограничений и опасений, что преждевременные действия могут спровоцировать новую волну пандемии.

Во-вторых, осуществление и поддержание политических мер в необходимом масштабе на фоне того, что ресурсы становятся все более ограниченными. Понимание необходимости делать «все, что нужно» для поддержания экономической активности, рабочих мест, предприятий и доходов в ходе пандемии привело к тому, что правительства отменили ранее поставленные бюджетно-налоговые и денежно-кредитные цели. Даже если пандемия отступит в ближайшие месяцы, многие страны столкнутся с высоким уровнем долга и крайне ограниченными возможностями проведения денежно-кредитной политики.

Продолжительный ущерб, нанесенный рынкам труда, и преобладание сложной глобальной экономической обстановки в ближайшем будущем указывают на то, что для устойчивого восстановления меры поддержки должны будут сохраняться даже в этих беспрецедентных условиях. Преждевременная консолидация бюджета, подобная последовавшей за финансовым кризисом 2008–2009 гг., может привести к дестабилизации и без того слабых рынков труда.

В-третьих, поддержка уязвимых и сильно пострадавших категорий населения и обеспечение более справедливых результатов, достигаемых на рынке труда. Из-за пандемии неравенство и другие проблемы сферы труда вышли на первый план. Еще до появления COVID-19 женщины, молодежь и неформальные работники находились в крайне сложном положении, а сейчас они относятся к числу тех, кто испытал на себе все серьезные последствия кризиса.

Также общество пересмотрело свое отношение к нелегкому и недооцененному труду работников здравоохранения, социального обеспечения, уборщиков, домашних работников, чья деятельность очень важна для преодоления пандемии. Если улучшению положения наиболее незащищенных и уязвимых групп населения не будет уделено должное внимание, процессы восстановления могут быть связаны с риском усугубления существующего неравенства.

В-четвертых, обеспечение международной солидарности и поддержки, особенно для стран с развивающейся и переходной экономикой. Каковы бы ни были достижения отдельных стран, общая реакция на глобальный кризис COVID-19 характеризовалась заметным дефицитом международного сотрудничества.

Анализ экспертов МОН показывает, что колоссальный объем ресурсов, выделенный странами

с высоким уровнем дохода для борьбы с пандемией, другим странам просто недоступен. Это оказывает существенное влияние на способность развивающихся стран и стран с переходной экономикой защищать своих граждан и сдерживать пандемию, что, в свою очередь, ухудшает перспективы и всех остальных стран.

Необходимость общемирового ответа на глобальный кризис, вызванный пандемией COVID-19, должна быть воплощена в конкретные меры по оказанию помощи странам с ограниченными финансовыми возможностями, в частности посредством многосторонних действий по предоставлению льготного финансирования и снижению долговой нагрузки.

В-пятых, укрепление социального диалога и соблюдение прав в сфере труда. Во многих случаях социальный диалог, объединяющий правительства, работодателей и работников, показал свою ценность при формировании эффективных, сбалансированных и приемлемых политических мер реагирования на COVID-19 на отраслевом и национальном уровнях. Социальный диалог также способен содействовать формированию устойчивых путей восстановления в предстоящий период. Во время пандемии люди в большинстве стран подвергались серьезным ограничениям личных свобод, что в целом считалось необходимым и обоснованным. Тем не менее допустимость таких мер зависит от их соразмерности, уместности и ограниченности по времени.

Пандемия COVID-19 не дает никаких оснований для каких-либо ограничений основных прав в сфере труда, закрепленных международными трудовыми нормами, и их безоговорочное соблюдение является необходимой предпосылкой для эффективного социального диалога.

ВЫВОДЫ

Международное сообщество до начала пандемии взяло на себя обязательства по реализации далеко идущих трансформационных изменений в процессах глобального развития и сфере труда, приняв «Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» и «Декларацию столетия МОН о будущем сферы труда».

Мир выйдет из пандемии с более высокими уровнями безработицы, неравенства, бедности, долговых обязательств и политических разочарований. Поэтому очень важно, чтобы национальные правительства сделали центральным пунктом планов по восстановлению не просто возврат к докризисной

ситуации, а восстановление по принципу «лучше, чем было».

В «Декларации столетия МОТ о будущем сферы труда» изложена ориентированная на человека повестка дня в интересах будущего сферы труда, включающая инвестиции в развитие способностей человека, институты рынка труда и устойчивые ра-

бочие места в будущем, что дает важные ориентиры для решения стоящих перед нами ключевых задач.

Пандемия показала, что достойные рабочие места, надежная система здравоохранения, всеобщая социальная защита — это составляющие инфраструктуры человеческой жизни, которые должны быть в центре внимания.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Постникова Е. Наша задача — построить мир лучше, чем до кризиса. Интервью Генерального директора МОТ Г. Райдера. Известия. 2020;(30561). URL: https://iz.ru/sites/default/files/pdf/2020/06_07_2020.pdf
2. Райдер Г. “Корона” и труд. Глава Международной организации труда Гай Райдер: Лишиться работы могут 25 миллионов человек. Российская газета. 2020;(8120). URL: <https://rg.ru/2020/03/26/glava-mezhdunarodnoj-organizacii-truda-lishitsia-raboty-mogut-25-mln-chelovek.html>
3. Дуэль А. Лечится с трудом: Мировая экономика потеряла каждый 10-й рабочий час. Интервью директора бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии О. Кулаевой. Российская газета. 2020;(8169). URL: <https://rg.ru/2020/05/29/kulaeva-rf-vo-mnogom-ispytyvaet-te-zhe-problemy-cto-i-mirovaia-ekonomika.html>

REFERENCES

1. Postnikova E. Our task is to build a better world than before the crisis. Interview with ILO director-general G. Ryder. Izvestiya. 2020;(30561). URL: https://iz.ru/sites/default/files/pdf/2020/06_07_2020.pdf (In Russ.).
2. Ryder G. “Corona” and labor. ILO head Guy Ryder: 25 million people could lose their jobs. Rossiiskaya gazeta. 2020;(8120). URL: <https://rg.ru/2020/03/26/glava-mezhdunarodnoj-organizacii-truda-lishitsia-raboty-mogut-25-mln-chelovek.html> (In Russ.).
3. Duel A. It is hard to cure: The world economy has lost every tenth working hour. Interview with O. Kulaeva, director of ILO Office for Eastern Europe and Central Asia. Rossiiskaya gazeta. 2020;(8169). URL: <https://rg.ru/2020/05/29/kulaeva-rf-vo-mnogom-ispytyvaet-te-zhe-problemy-cto-i-mirovaia-ekonomika.html>

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / ABOUT THE AUTHOR



Глеб Львович Подвойский — кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра политики занятости и трудовых отношений, Институт экономики РАН, Москва, Россия

Gleb L. Podvoisky — Cand. Sci. (Econ.), Leading Researcher, Center for Employment Policy and Labor Relations, Institute of Economics, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia
g.podvoisky46@yandex.ru

Статья поступила 28.08.2020; после рецензирования 30.11.2020; принята к публикации 15.12.2020.

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

The article was received on 28.08.2020; revised on 30.11.2020; accepted for publication on 15.12.2020.

The author read and approved the final version of the manuscript.