



**Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
9 November 2006
Russian
Original: English

Комиссия социального развития

Сорок пятая сессия

7–16 февраля 2007 года

Пункт 3 повестки дня

**Последующие мероприятия по итогам Всемирной
встречи на высшем уровне в интересах социального
развития и двадцать четвертой специальной
сессии Генеральной Ассамблеи**

**Содействие полной занятости и достойной работе
для всех**

Доклад Генерального секретаря*

Резюме

Настоящий доклад был подготовлен во исполнение резолюции 2006/18 Экономического и Социального Совета, в которой Совет постановил, что Комиссия социального развития на ее сорок пятой сессии — первый год цикла 2007–2008 годов — рассмотрит тему «Содействие полной занятости и достойной работе для всех» с учетом взаимосвязи этой темы с искоренением нищеты и социальной интеграцией.

* В настоящем докладе использованы материалы обсуждения, состоявшегося в ходе Форума по вопросам развития на тему «Полная занятость и достойная работа», который проводился Департаментом по экономическим и социальным вопросам в Нью-Йорке 8 и 9 мая 2006 года (www.un.org/Docs/ecosoc/meetings/2006/forum/Forum.htm). Содержание разделов А и В главы I основано на публикациях Международного бюро труда *Global Employment Trends Brief* (Женева, январь 2006 года) и *Изменение моделей и структур в сфере труда* (Женева, 2006 год). Части настоящего доклада будут использованы при подготовке Доклада о мировом социальном положении за 2007 год.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Тенденции в обеспечении полной занятости и достойной работы с 1995 года	1–64	3
А. Глобальные и региональные тенденции в сфере труда и занятости	2–9	3
В. Глобальные тенденции в динамике занятости	10–24	5
С. Тенденции на производстве	25–32	9
D. Создание благоприятных условий для полной занятости и достойной работы	33–46	11
E. Меры, принимаемые на рынке труда в интересах содействия полной занятости и достойной работе	47–64	15
II. Полная занятость, достойная работа и их влияние на искоренение нищеты	65–85	21
А. Рост, занятость и смягчение остроты проблемы нищеты	65–68	21
В. Меры по борьбе с бедностью за счет обеспечения занятости	69–85	22
III. Полная занятость и достойная работа и их влияние на социальную интеграцию	86–117	28
А. Социальная интеграция и работа: основа для действий	86–91	28
В. Меры по содействию социальной интеграции за счет обеспечения занятости	92–93	29
С. Женщины	94–96	30
D. Молодежь	97–101	31
E. Пожилые люди	102–106	32
F. Инвалиды	107–111	33
G. Коренные народы	112–114	35
H. Международная миграция	115–117	35
IV. Сохраняющиеся проблемы в достижении полной занятости и обеспечении достойной работой	118–124	36

I. Тенденции в обеспечении полной занятости и достойной работы с 1995 года

1. Спустя более десятилетия с тех пор, как руководители мира на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития, проходившей в 1995 году в Копенгагене, взяли на себя обязательство решать проблемы сокращения масштабов нищеты, создания рабочих мест и социальной интеграции, достижение цели полной занятости и достойной работы по-прежнему является проблемой глобального масштаба. Глобализация, которая проявляется в расширении торговли и повышении мобильности финансового капитала, породила мнение, что сложился глобальный рынок, на котором существуют «выигравшие» и «проигравшие». Даже несмотря на то, что с середины 1990-х годов общий уровень занятости повысился, проблемы безработицы и неполной занятости усугубились. Концепция достойной работы — возможность получения дохода достаточного уровня, стабильность дохода и работы, хорошие условия труда и право голоса на работе — все еще не обрела реального содержания для многих людей во многих странах. Мандат Всемирной встречи — построить мир, в котором обеспечиваются достойная работа и полная занятость, — по-прежнему является глобальным вызовом, на который ответа пока не дано.

A. Глобальные и региональные тенденции в сфере труда и занятости

2. Безопасность человека неразрывно связана с работой. Ряд аспектов занятости, такие, как заработная плата, стабильность дохода и трудоустройства и достойная работа, непосредственно сказываются на степени уязвимости людей. Безработица, неполная занятость и отсутствие гарантий занятости влекут за собой нестабильность дохода и нищету, образуя порочный круг, в котором одно явление усиливает воздействие других. Вместе с тем использование одного только показателя уровня безработицы в качестве показателя состояния дел в сфере труда не дает реального представления о полной степени уязвимости людей, особенно в развивающихся странах. Одни только данные о безработице не позволяют судить о широко распространенной неполной занятости, занятости в неформальном секторе и существовании большого числа людей, которые хотя и работают, но все равно остаются за чертой бедности.

3. Каковыми бы ни были эти концептуальные вопросы, в период с 1995 по 2005 год численность глобальной рабочей силы, которая состоит из людей, работающих или ищущих работу, увеличилась, согласно оценкам Международной организации труда (МОТ), на 438 миллионов человек, или на 16,5 процента, превысив уровень в 3 миллиарда человек. Эта рабочая сила в 2005 году составляла примерно две трети от общей численности людей трудоспособного возраста (15 лет и старше), равной 4,6 миллиарда человек. С 1995 года численность работающих людей в мире возросла на 400 миллионов человек (или на 16,3 процента) и составляет 2,85 миллиарда. Однако уровень безработицы в мире за это десятилетие вырос с 6,0 до 6,3 процента. Такой рост безработицы произошел в условиях, когда глобальный объем производства увеличивался темпами, равными 3,8 процента в год.

4. С 1995 по 2005 год количество безработных во всем мире возросло на 21,9 процента, до 192 миллионов человек. В то же время, согласно оценкам, 1,4 миллиарда человек из тех, кто имел работу, зарабатывали недостаточно для того, чтобы обеспечить себе и своим семьям возможность подняться выше черты бедности, равной двум долларам в день. Из этого числа 485 миллионов трудящихся и их семьи жили на доход ниже черты бедности, равной одному доллару в день.

5. Лежащие в основе такого положения дел глобальные демографические тенденции оказывают существенное влияние на занятость. Старение населения и сокращающаяся рождаемость в развитых странах наряду с молодым населением и относительно высокой фертильностью в развивающихся странах неизбежно повсюду приведут к значительному росту предложения на рынке труда и напряженности спроса.

6. В 2005 году около 84 процентов глобальной рабочей силы было сосредоточено в развивающихся странах, при этом на Азию и Тихоокеанский регион приходилось около 60 процентов общего количества занятых в мире. Доля Китая и Индии в общемировом уровне занятости составляла, соответственно, 26,0 и 14,8 процента. Поскольку совокупная численность населения этих двух стран составляет более 2 миллиардов человек, углубляющаяся интеграция этих двух экономик в глобальную торговую систему создает изобилие в предложении рабочей силы и ослабляет остроту вопроса о росте заработной платы на глобальном уровне, по крайней мере в секторах производства товаров и услуг, являющихся предметом торговли.

7. Уровень безработицы в развитых экономиках понизился с 7,8 процента в 1995 году до 6,7 процента в 2005 году¹. Такое сокращение безработицы было вызвано высокими темпами экономического роста, сопровождавшегося замедлением роста численности рабочей силы наряду с повышением производительности труда.

8. В Центральной и Восточной Европе, в Восточной Азии и в Латинской Америке и Карибском бассейне уровень безработицы в период с 1995 по 2005 год оставался в основном неизменным. Однако в Юго-Восточной Азии и Тихоокеанском регионе безработица существенно возросла, с 3,9 процента в 1995 году до 6,1 процента в 2005 году, что отчасти является отражением все еще дающих о себе знать последствий азиатского кризиса 1997 года. За тот же период безработица в Южной Азии возросла с 4,0 до 4,7 процента, несмотря на ежегодный прирост валового внутреннего продукта (ВВП) на 5,8 процента.

9. Безработица в Африке является самой высокой в мире. В странах Африки, расположенных к югу от Сахары, уровень безработицы в период с 1995 по 2005 год повысился с 9,2 процента до 9,7 процента даже при том, что ВВП в регионе в этот период возрастал на 3,9 процента в год. На Ближнем Востоке и в Северной Африке наблюдалось некоторое улучшение положения, поскольку безработица сократилась с 14,3 до 13,2 процента. В Африке безработица в зависимости от страны, пола и возрастной группы распределяется неравномерно. Поскольку господствующим сектором в Африке является

¹ Организация экономического сотрудничества и развития, *OECD Employment Outlook 2006: Boosting Jobs and Incomes* (Paris, 2006), p. 18.

сельское хозяйство, то к числу проблем, с которыми она сталкивается, относятся низкая производительность труда, высокий демографический рост, усугубляющаяся безработица среди молодежи и громадные потери рабочей силы, вызванные пандемией ВИЧ/СПИДа и утечкой умов².

В. Глобальные тенденции в динамике занятости

10. События, происходившие в мире в последние годы, такие, как продолжающаяся интеграция стран с переходной экономикой в глобальную экономику, технологические достижения в сфере обработки данных и связи, открытие границ и сокращение торговых барьеров наряду с удешевлением и ускорением транспортных перевозок, вызвали быструю глобализацию. Вследствие этого растущая мобильность товаров, услуг, капитала и рабочей силы привела к сдвигам в динамике занятости, которые находят свое отражение в глобальных изменениях в отраслевой занятости, в трансграничной интеграции производственных систем, росте миграции рабочей силы — как внутренней, так и трансграничной — и в расширении сферы неформальной экономики и индивидуального труда.

11. Сельское хозяйство по-прежнему является важным источником занятости для более чем 1,1 миллиарда человек³. В странах Африки к югу от Сахары, в Восточной Азии, Южной Азии и Юго-Восточной Азии, где проживает 60 процентов трудоспособного населения мира, сельское хозяйство по-прежнему служит для бедноты мира важным источником средств к существованию. Однако доля сельского хозяйства в совокупном показателе занятости сокращается и понизилась с 44,4 процента в 1995 году до 40 процентов в 2005 году.

12. В промышленном секторе в 2005 году было занято примерно 600 миллионов человек, или 21 процент общемировой численности работающих. Доля этого сектора в общемировом уровне занятости в течение последнего десятилетия оставалась неизменной, хотя в развитых странах доля промышленного сектора заметно сократилась.

13. Сектор услуг является самым быстрорастущим сектором. Его доля в общемировом показателе занятости за последние 10 лет увеличилась с 34,5 процента до 38,9 процента. Доля занятых в секторе услуг выросла во всех регионах, за исключением Ближнего Востока и Северной Африки. В 2005 году в секторе услуг работали 1,1 миллиарда человек, почти столько же, сколько и в сельском хозяйстве. Если нынешняя тенденция сохранится, то сектор услуг в мире обойдет сельское хозяйство как самый крупный источник занятости. Доля сектора услуг в общей занятости в развитых странах в последнее десятилетие выросла с 66,1 процента до 71,4 процента.

14. О географических сдвигах, происходящих в сфере труда, можно судить как по внутренней миграции из сельских районов в города, так и по

² Экономическая комиссия для Африки, *Economic Report on Africa 2005: Meeting the Challenges of Unemployment and Poverty in Africa* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.05.II.K.9), глава 2.

³ Международное бюро труда, *Global Employment Trends Brief* (Женева, январь 2006 года), таблица 5.

трансграничной миграции. Движущим фактором миграции из сельских районов в города является переход из сектора сельского хозяйства в сектор услуг, причем во все возрастающей мере минуя промышленный сектор. Эта тенденция объясняется разновекторными факторами, такими, как низкие заработки в сельском хозяйстве, непредсказуемость занятости в сельскохозяйственном секторе и лучшие возможности и более высокие доходы в других секторах. Это особенно справедливо для многих развивающихся стран, которые сталкиваются с проблемой натурального хозяйства и жесткой конкуренцией со стороны субсидируемого сельскохозяйственного производства развитых стран.

15. Другой нарастающей тенденцией является продолжающаяся трансграничная миграция. В 2000–2005 годах из стран Азии эмигрировало 1,3 миллиона человек, из Латинской Америки и Карибского бассейна — 0,8 миллиона, а из стран Африки — 0,5 миллиона. Самый большой чистый приток иммигрантов наблюдался в Северной Америке, насчитывавший 1,4 миллиона человек, в Европе — 1,1 миллиона и в Австралии и Новой Зеландии — 0,1 миллиона. Движущим фактором такого перемещения рабочей силы, как легального, так и нелегального, служит привлекательность заработков в странах с развитой экономикой, которые сталкиваются с растущей нехваткой рабочей силы.

16. В миграционной политике предпочтение отдается работникам, владеющим теми или иными конкретными профессиональными навыками, когда разрешается законная иммиграция работников, владеющих навыками, пользующимися большим спросом. Законным мигрантам, владеющим пользующимися спросом навыками, могут, как правило, быть обеспечены более высокая заработная плата и хорошие условия труда в таких секторах, как здравоохранение, информационные технологии, образование, финансы и другие быстро развивающиеся отрасли. В то же время незаконные мигранты чаще берутся за выполнение работ, не требующих высокой квалификации (даже если у них хорошее образование), и готовы работать в плохих условиях, в основном в сельском хозяйстве, строительстве и в качестве домашней прислуги. В некоторых случаях такие условия труда могут представлять собой нарушение трудового законодательства принимающих стран, поскольку работодатели пользуются невозможностью для незаконных мигрантов искать защиту со стороны законы.

17. В последние годы в рамках общей тенденции к перемещению рабочей силы из сельского хозяйства в промышленность и сектор услуг получил развитие неформальный сектор, и, согласно оценкам, на неформальный сектор в большинстве развивающихся стран приходится от половины до трех четвертей занятых в несельскохозяйственных секторах экономики. Доля неформальных работников в составе несельскохозяйственной рабочей силы варьируется от 48 процентов в Северной Африке и 51 процента в Латинской Америке и Карибском бассейне до 65 процентов в Азии и 78 процентов в регионе Африки к югу от Сахары (исключая Южную Африку)⁴. В порядке сравнения можно отметить, что доля неформальной экономики в валовом национальном доходе в странах Организации экономического сотрудничества и

⁴ Международное бюро труда, *Women and Men in the Informal Economy: a Statistical Picture* (Женева, 2002 год).

развития (ОЭСР) составляет 18 процентов, а в странах с переходной экономикой — 38 процентов. Однако несмотря на то, что неформальный сектор является существенным источником занятости, он мало дает работникам с точки зрения гарантированности работы, хороших условий труда и медицинского страхования и других социальных льгот. В большинстве развивающихся стран в силу того, что на неформальную экономику приходится столь существенная доля в общем объеме экономической деятельности, для жизни и работы значительной части населения в этих странах характерно положение уязвимости.

18. В последние годы вследствие изменений в практике найма, которые привели к распаду системы долгосрочного трудоустройства и все более широкому использованию краткосрочных трудовых соглашений с гибкими условиями, существенное распространение получила индивидуальная трудовая деятельность. Работники, таким образом, превращаются в индивидуальных подрядчиков, работающих в качестве малых деловых предприятий. В развивающихся странах на индивидуальную трудовую деятельность вне сектора сельского хозяйства приходится 60–70 процентов занятых в неформальном секторе. Существенный рост в сфере индивидуального труда наблюдался и в странах с развитой экономикой. В Соединенных Штатах Америки, например, в 2003 году насчитывалось 18,6 млн. предприятий без наемных работников, что является самым большим количеством занятых в сфере индивидуального труда за все время, прошедшее с тех пор, как в 1997 году Бюро переписей начало публиковать такие данные. Доля женщин в сфере индивидуального труда увеличивается во многих развитых странах, и это является важным фактором сокращения бедности, как, например, в Восточной Европе и странах Содружества Независимых Государств⁵.

19. Отсутствие в неформальной экономике контроля со стороны регулирующих органов ведет к тому, что работники с большей вероятностью могут подвергаться жестокому обращению, трудиться в плохих условиях и не иметь возможности пользоваться социальными услугами. К социальным издержкам для обществ такого положения дел относятся также разрастание трущоб, рост перенаселенности и ухудшение здоровья. Для решения этой проблемы, как правило, предлагают формализовать неформальную экономику, хотя некоторые полагают, что формальная, или реальная, и неформальная экономика будут сосуществовать и что неформальная экономика не является преходящим феноменом. Поэтому при разработке политики действительно необходимо взвешивать все «за» и «против» формализации неформальной экономики⁶.

20. В прошлом стремление обеспечить конкурентоспособность и экономию на расходах на рабочую силу и транспортные перевозки побудило транснациональные корпорации перемещать производственные мощности в районы с низкими затратами на рабочую силу. С недавних пор деятельность в секторах производства и услуг может осуществляться в удаленных районах,

⁵ Европейская экономическая комиссия, “Women’s self-employment and entrepreneurship in the UNECE region”, fact sheet 4, Женева, 15 декабря 2004 года.

⁶ Basudeb Guha-Khasnobis and Ravi Kanbur eds., *Informal Labour Markets and Development* (Palgrave Macmillan, Basingstoke, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 2006), p. 1.

где она может вестись с максимальной эффективностью с использованием достижений в области информационно-коммуникационных технологий за счет создания сетей, связывающих различные производственные центры. Например, японские, европейские и американские производители для снабжения глобального рынка товарами используют производственные мощности в Китае. Хотя в международной обрабатывающей промышленности эта тенденция имеет более длительную историю, в последнее время начал осуществляться офшоринг рабочих мест и в секторе услуг. Кроме того, процесс интернационализации все больше распространяется и на сектор научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок (НИОКР), в том числе и в развивающихся странах, т.е. на сектор, деятельность в котором традиционно велась в странах базирования транснациональных корпораций. Офшоринг НИОКР открывает определенные возможности занятости для высококвалифицированной рабочей силы в развивающихся странах⁷.

21. Последствия глобальных производственных систем для занятости имеют разноплановый характер: такие системы помогают генерировать рабочие места в одних районах и ведут к потере рабочих мест в других. В центрах с низкими издержками нередко обеспечиваются более высокие доходы и улучшенные условия труда. В то же время угроза потери рабочих мест в центрах с высокими издержками является весьма реальной. Высокообразованным работникам в секторах технологий и услуг в развитых странах приходится конкурировать с выпускниками колледжей из развивающихся стран. Кроме того, новые глобальные производственные системы, генерируя относительно хорошо оплачиваемые рабочие места, помогают сдерживать миграцию и уменьшать сопутствующие ей социальные издержки как в странах происхождения, так и в принимающих странах.

22. Тенденция к «аутсорсингу» и использованию трансграничных производственных центров и центров НИОКР, вероятно, сохранится, поскольку технологические достижения ускоряют и удешевляют информационные потоки и транспортное сообщение. Тем не менее, хотя «аутсорсинг» и офшоринг позволяют обеспечивать привлекательный уровень оплаты труда и открывают возможности для многих людей, относительные масштабы такого вида занятости по-прежнему сравнительно невелики. В Индии, например, офшоринг дает работу 1,2 миллиона работников, что представляет собой малую толику ее населения численностью более 1 миллиарда человек. Таким образом, проблема создания сотен миллионов рабочих мест для бедняков всего мира по-прежнему сохраняет свою актуальность.

23. В условиях нарастающей глобализации новые производственные системы требуют такой рабочей силы, которая является квалифицированной и более гибкой и способной адаптироваться к быстро меняющимся условиям в деловой конъюнктуре. Это предполагает необходимость в непрерывном образовании и профессиональной подготовке в базовых и специализированных областях, включая использование новых технологий. Новые производственные системы открыли возможности для людей, имеющих с точки зрения конкурентоспособности высокую квалификацию и высокий уровень

⁷ Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, *World Investment Report 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of R&D*, (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.05.II.D.10), стр. xxiv.

образования. Это особенно наглядно проявляется в Индии, где работники в технических областях, таких, как инженерно-технический сектор, имеют все более высокие заработки, поскольку начинает ощущаться нехватка рабочей силы⁸.

24. В странах с развитой экономикой спрос на высококвалифицированный труд продолжает увеличиваться. С 1970-х годов спрос в развитых экономиках на неквалифицированную рабочую силу сокращался, что привело к росту безработицы среди неквалифицированной части рабочей силы и/или к увеличению различий в заработной плате квалифицированных и неквалифицированных работников⁹.

С. Тенденции на производстве

25. Жесткая конкуренция в условиях ширящейся глобализации и стремление сохранить максимальную гибкость на рынках привели в последние годы к уменьшению гарантий занятости и сокращению связанных с работой социальных льгот, таких, как пособие по выходу на пенсию, пенсионное обеспечение, медицинское страхование и пособие по безработице. Острая конкуренция за рабочие места в обрабатывающей промышленности и секторе услуг в разных странах и растущий уровень индивидуальной занятости привели к понижению роли профсоюзов и относительному ослаблению позиции профсоюзов в их переговорах с работодателями.

26. Изменениям в профессиональной и отраслевой структуре занятости сопутствуют различные производственные риски, и это несмотря на усиление мер по охране труда, принимаемых при перестройке производственных процессов, обусловленных технологическим прогрессом. В результате несчастных случаев и травм на производстве и профессиональных заболеваний страдают миллионы трудящихся. Это ежегодно лишает жизни 2,2 миллиона человек. Около 160 миллионов женщин и мужчин приобретают профессиональные заболевания. Согласно подсчетам Международного бюро труда (МБТ), суммарные потери в результате таких несчастных случаев и профессиональных заболеваний оцениваются примерно в 4 процента общемирового ВВП¹⁰. Отсутствие механизмов регулирования в неформальном секторе не позволяет предупреждать профессиональные заболевания и несчастные случаи. Поскольку производственные процессы все больше перемещаются из развитых в развивающиеся страны, слабость технической поддержки, ограниченность профессиональной подготовки и отсутствие контроля со стороны регулирующих органов приводят к повышению рисков для здоровья работников и безопасности их труда.

⁸ Rai Saritha, "India's outsourcing industry is facing a labour shortage", *The New York Times*, 16 February 2006.

⁹ Ya Ping Yin, "Skilled-unskilled wage/employment disparity: a CGE simulated analysis", стр. 1, доклад, представленный Международной конференции по моделированию политики, Брюссель, 4–6 июля 2002 года.

¹⁰ Международное бюро труда, *Доклад Генерального директора: Изменение структур и моделей в сфере труда*, Международная конференция труда, девяносто пятая сессия (Женева, 2006 год), стр. 47.

27. Пандемия ВИЧ/СПИДа по-прежнему является причиной громадной убыли в численности рабочей силы, особенно в Африке. ВИЧ/СПИД сокращает численность рабочей силы, ведет к потерям в производительности труда и прерывает процесс передачи производственных навыков от одного поколения к другому. Он также порождает напряженность в системах социальной поддержки и здравоохранения, особенно в южной части Африки, где наблюдается самый высокий уровень инфицированности. Кроме того, поскольку инфицированные люди в поисках возможностей для трудоустройства мигрируют, опасность распространения эпидемии возрастает. В Замбии пандемия ВИЧ/СПИДа служит причиной серьезной нехватки сельскохозяйственных рабочих, что приводит к обратной миграции людей из городов на фермы¹¹.

28. Осознание наличия дискриминации на производстве расширяется. Тем не менее расовое и этническое неравенство по-прежнему носит широко распространенный характер, особенно в районах с мало разработанным антидискриминационным законодательством. Миллионы инвалидов сталкиваются с проблемой ограниченных возможностей занятости, хотя признание наличия дискриминации в отношении инвалидов набирает силу. В тексте конвенции о правах инвалидов, разработка которой была недавно завершена и которая будет представлена Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят первой сессии (см. A/АС.265/2006/4, пункт 12), предусматривается содействие реализации прав и возможностей инвалидов. В частности, правительства призываются показать пример путем расширения найма инвалидов в государственном секторе, содействия индивидуальной трудовой деятельности и поощрения найма инвалидов работодателями с помощью мер, включающих в себя, среди прочих, меры позитивной дискриминации и стимулы.

29. Люди, работающие в неформальной экономике, не пользуются такими же правами, как работающие в реальной экономике, что существенно повышает их уязвимость. На работников, занятых в неформальной экономике, обычно не распространяется трудовое законодательство, в том числе положения об охране труда и здоровья; они, как правило, лишены права организовываться в профсоюзы и вести коллективные переговоры и не могут претендовать на получение пособий по социальному страхованию, пенсионное обеспечение или любые другие виды социальной защиты. Кроме того, их заработки обычно значительно ниже заработков в реальном секторе.

30. Для занятости в сельском хозяйстве характерны столь же беспокоящие тенденции. В развивающихся странах, где большая часть рабочей силы занята в сельском хозяйстве, примерно три четверти работников находятся за чертой бедности и живут в сельских районах, где работа чаще всего носит неформальный характер, не защищается и не регулируется. Особое беспокойство вызывает то обстоятельство, что в развивающихся странах женщин в неформальном секторе экономики занято непропорционально много, и они особенно уязвимы. Тяжелые условия, в которых вынуждены трудиться люди в неформальном секторе, приводят к ухудшению здоровья и

¹¹ "Rural migration", веб-сайт онлайн-информационных ресурсов Бристольского университета, Institute for Learning and Research Technology, University of Bristol, United Kingdom.

повышенному риску травматизма, недоеданию и болезням, усугубляя тем самым нищету и социальную изоляцию и повышая социальную уязвимость.

31. Эти изменения привели к постепенному сужению сферы «стандартных» трудовых отношений в пользу менее надежных форм найма, для которых, как правило, характерны более низкая заработная плата, худшие условия труда и меньшая социальная защита, чем при «стандартных» условиях найма, таких, например, форм, как работа на дому, работа неполный рабочий день или временная работа, работа по вызову или индивидуальная трудовая деятельность. Характер работ такого рода существенно повысил уязвимость работников с точки зрения условий найма. Для таких ненадежных форм найма характерны меньший набор социальных льгот и предусмотренных законами прав, низкая заработная плата и плохие условия труда, и их нельзя путать с гибким режимом работы, который иногда по инициативе самих работников вводится в развитых странах. Им сопутствуют отсутствие уверенности в сохранении работы и высокий риск увольнения, низкий уровень защиты в плане регулирования и непризнание профсоюзных прав. Государственные системы социальной защиты, в той ограниченной степени, в какой они существуют в мире, не подвергались никаким изменениям, чтобы учесть рост и распространение ненадежных форм занятости. Существующие в настоящее время официальные системы социальной защиты в основном рассчитаны на людей, много лет непрерывно работающих в реальной экономике, предпочтительно в одной и той же стране и у одного и того же работодателя, а новых систем, учитывающих социальные изменения, пока не создано.

32. И наконец, наряду с созданием значительных возможностей для трудящихся в некоторых странах глобализация также сыграла существенную роль в повышении уязвимости трудящихся. Резкий рост безработицы и нищеты, произошедший после азиатского финансового кризиса, выявил повышенную уязвимость развивающихся стран перед лицом колебаний и изменений, которым могут быть подвержены глобальные финансовые рынки. Разительное ухудшение условий на рынке труда во время этого кризиса даже в самых стабильных развивающихся странах вызвало серьезное беспокойство относительно последствий быстрой либерализации финансовых рынков для уязвимого положения трудящихся и бедноты.

D. Создание благоприятных условий для полной занятости и достойной работы

33. Достижение цели полной занятости и достойной работы для всех зависит от создания за счет реализации комплексной и последовательной политики на национальном и международном уровнях общих благоприятных макроэкономических условий. Рациональная макроэкономическая политика и сбалансированная национальная повестка дня в области развития могут создать условия для высоких темпов экономического роста и социального развития, необходимых для содействия полной занятости, сокращения масштабов нищеты и социальной интеграции. Макроэкономическая политика должна создать достаточное фискальное пространство для антициклической политики, с тем чтобы можно было решать возникающие проблемы в ситуациях застоя и спада в экономике и на рынке труда.

34. Кроме того, требуется политика, содействующая созданию благоприятных экономических условий, в том числе политика, обеспечивающая надлежащее управление, соответствующую инфраструктуру и развитый финансовый сектор. Некоторые государственные институты также играют исключительно важную роль, особенно эффективная правовая система, действенные политические структуры и хорошо функционирующий бюрократический аппарат. Полная занятость и достойная работа для всех должны рассматриваться в качестве главной цели в процессе выработки национальной экономической и социальной политики, и должен существовать механизм оценки влияния решений, принятых на уровне политики, на занятость и обеспечение достойной работой. Большое значение в процессе принятия решений на этот счет имеет участие гражданского общества, включая профессиональные союзы и ассоциации работодателей.

35. На международном уровне цели обеспечения полной занятости и достойной работы для всех должны стать глобальными целями и достигаться с помощью более скоординированной стратегии. Многосторонние и двусторонние учреждения сотрудничества в целях развития должны отводить видное место вопросам занятости в своей оперативной деятельности. Правительства, со своей стороны, должны обеспечить согласованность в экономической и социальной политике, с тем чтобы политика в вопросах занятости и программы обеспечения достойной работой были в полной мере интегрированы в национальные стратегии экономического развития и экономического роста, и, когда это уместно, в стратегические решения по вопросу сокращения масштабов нищеты. Положения Декларации МОТ 1998 года об основных принципах и правах на работе, в которой предусмотрен минимальный набор правил по вопросам труда в условиях глобальной экономики, должны строго соблюдаться во всех странах.

36. На международном и региональном уровнях необходимо содействовать большей транспарентности, согласованности, гибкости и возможности маневра в политике стран, с тем чтобы они могли привлекать и регулировать иностранные инвестиции с помощью таких методов, которые будут максимизировать преимущества. Такой приток капитала может обеспечивать рост, создавать возможности занятости и сокращать масштабы нищеты. В то же время страны должны располагать возможностью для маневра в политике для минимизации негативных последствий иностранных инвестиций, таких, как вытеснение местных инвесторов и возможность быстрого оттока капитала, который может послужить триггером финансового кризиса. Существует также потребность в большей региональной координации и транспарентности стимулов инвестирования, позволяющих сдерживать конкуренцию развивающихся стран между собой в привлечении иностранных инвестиций и тем самым избежать безоглядной погони за иностранными инвестициями.

37. Хотя либерализация торговли и экономическая интеграция могут в перспективе создавать странам новые возможности, необходимо также принимать меры к тому, чтобы повышать производственно-сбытовой потенциал и улучшать связанную с торговлей инфраструктуру, чтобы преимущества, вытекающие из либерализации торговли, могли привести к росту занятости. Однако либерализация торговли и экономическая интеграция нередко требует таких структурных корректировок и корректировок на рынке труда, которые отрицательно сказываются на занятости и получении достойной

работы. Поэтому политика и реформы в области торговли должны в большей мере строиться с учетом обеспечения занятости за счет мер, гарантирующих готовность рынков труда к каждому этапу процесса перемен. Не подлежит сомнению, что для минимизации негативного влияния таких корректировок на занятость и достойную работу могут потребоваться некоторые селективные и временные гарантии. Однако реальное положение дел заключается в том, что в условиях глобализации такие структурные корректировки и корректировки на рынке труда имеют тенденцию становиться почти перманентной особенностью экономики в процессе интеграции, и, следовательно, система социальной защиты нуждается в укреплении, в том числе за счет реформ в системе социального страхования. Масштаб и охват программ социального страхования могут корректироваться в периоды бума и спада, но основной набор мер в области политики должен оставаться в силе на протяжении всего экономического цикла, с тем чтобы можно было сохранить социальное страхование трудящихся и предоставить компаниям пространство для адаптации.

38. В частности, социальная защита может повышать динамизм экономики и мобильность рабочей силы за счет гарантированности сохранения дохода, что позволяет стабилизировать экономику в периоды спада. Однако когда социальная защита отсутствует или не развита, создание механизмов регулирования рисков — таких, как сбережения, кредитование (как на цели потребления и чрезвычайные нужды, так и на цели производственной деятельности), паевое страхование, профессиональная подготовка и общественные работы — может повысить степень экономической безопасности трудящихся в периоды потери дохода.

39. В развитых странах, где численность рабочей силы в результате старения населения сократилась или ощущается нехватка специалистов по отдельным профессиям, трансграничные перемещения рабочей силы могут содействовать экономической активности и экономическому росту. Такие перемещения рабочей силы могут стабилизировать рынок труда как в странах, импортирующих рабочую силу, так и в экспортирующих странах, и политику следует разрабатывать с учетом необходимости максимизировать преимущества миграции с точки зрения ее влияния на развитие.

40. Глобализация и либерализация торговли вынуждают страны быстрее осуществлять адаптацию к новым технологиям и тем самым сохранять конкурентоспособность на мировых рынках. Развитие знаний и профессиональных навыков играет ключевую роль в стратегиях обеспечения занятости, поскольку именно ими определяются перспективы найма и конкурентоспособность рабочей силы, равно как и инвестиционный климат в стране. Чтобы реагировать на быстро меняющиеся квалификационные требования, необходимо повышать уровень образования и профессиональной подготовки, особенно в развивающихся странах. Для улучшения перспектив найма у молодежи страны должны рассмотреть возможность внедрения профессионально-технических подходов к образованию на начальной, средней и третьей ступенях образования. Необходимо разработать и проводить политику, направленную на создание для молодежи, выходящей на рынок труда, возможностей трудоустройства, в частности за счет целенаправленных мер по преодолению конкретных неблагоприятных условий, с которыми многие молодые люди сталкиваются на рынке труда.

41. Для многих развивающихся стран сельское хозяйство по-прежнему является основным источником занятости, особенно в странах Африки к югу от Сахары и в Южной Азии. Поэтому необходимо содействовать созданию возможностей достойного трудоустройства за счет роста производительности в фермерской и нефермерской деятельности. В частности, следует содействовать развитию продуктивной и оплачиваемой деятельности в качестве средства создания возможностей трудоустройства и углубления связей между сельскохозяйственным сектором и всей национальной экономикой. Однако некоторые источники роста производительности труда, особенно капиталоемкие технологии, могут обеспечивать рост производительности, сокращая при этом занятость, особенно в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Такое вытеснение рабочей силы в сельском хозяйстве может в краткосрочном плане негативно сказаться на борьбе с нищетой, и правительствам следует располагать адекватными системами социальной защиты до тех пор, пока другие отрасли не смогут абсорбировать избыточную рабочую силу. Сосредоточение внимания на сельском развитии, однако, не должно вести к ослаблению внимания к содействию структурной перестройке экономики в пользу отраслей с более высокими дополнительными преимуществами.

42. Углубление и расширение доступа малоимущих слоев к финансовым услугам, особенно в сельской местности, может уменьшить их уязвимость и улучшить их экономические возможности, в частности повысить их способность заниматься индивидуальной трудовой деятельностью и позволить им со временем накопить активы. Следует активно содействовать улучшению доступа к финансовым услугам в сельских районах, помимо микрокредитования, в целях удовлетворения потребностей сельскохозяйственного цикла и для инвестиций в повышающую производительность деятельность. Необходимо развивать открытый для всех финансовый сектор, позволяющий бедноте, особенно в сельских районах, надежные и гибкие услуги по сбережению средств, надежному переводу и пересылке денег, а также услуги по страхованию.

43. Во многих развивающихся странах, особенно наименее развитых, официальная помощь в целях развития по-прежнему является главным средством увеличения государственных инвестиций в развитие людских ресурсов в сельских районах, в сельскую инфраструктуру и сельскохозяйственные исследования, т.е. в сферы, которые обычно не привлекают частного инвестора. Диспропорции в торговле сельскохозяйственной продукцией могут отрицательно сказываться на местных производителях в развивающихся странах. Международное сотрудничество должно быть направлено на решение проблем сельскохозяйственной торговли, доступа на рынки сбыта, сокращения торговых барьеров и колебаний цен на сырьевые товары и условий торговли сельскохозяйственной продукцией с учетом влияния политики в этих областях на занятость и сокращение масштабов нищеты.

44. Дефицит рабочих мест в городских районах требует уделения внимания содействию поступательному развитию промышленности и сектора услуг, информационно-коммуникационных технологий и туризма. Индустриализация в развивающихся странах может генерировать экономический рост, производительность и рост доходов и генерировать поступательный рост

занятости. Промышленная политика должна отражать области потенциальных сравнительных преимуществ и обеспечивать благоприятную среду с точки зрения инфраструктуры и вспомогательных служб, с тем чтобы повышать производительность и улучшать доступ к новым рынкам. Развитие прямых и обратных производственных связей будет положительно сказываться на развитии малых и средних предприятий (МСП) и подстегивать генерирование рабочих мест.

45. Женщины, как правило, составляют подавляющее большинство работников, занятых в неформальной экономике, и страдают в результате широко распространенной дискриминации на рынках труда, к тому же обремененной, среди прочего, более низкой, чем у мужчин, заработной платой и профессиональной сегрегацией. Необходимо содействовать и оказывать поддержку индивидуальной трудовой деятельности женщин и созданию ими малых предприятий с помощью улучшения доступа к финансовым услугам, технологиям и профессиональной подготовке. Эффективное участие женщин, занятых в неформальной экономике, в процессе выработки политики поможет лучше реагировать на их нужды и заботы, особенно на потребность совмещения трудовой деятельности с домашними и семейными обязанностями. Необходимо в обязательном порядке уделить серьезное внимание развитию институционального потенциала, необходимого для постепенного перевода большого неформального сектора экономики в реальную экономику во многих развивающихся странах, особенно в Африке, с тем чтобы система социальной защиты и преимущества достойной работы распространялись на всех.

46. В большинстве развивающихся стран сектор МСП можно рассматривать в качестве трамплина на пути к становлению сильного промышленного сектора, и, тем не менее, для этого сектора характерны узкий доступ к рынкам сбыта, малочисленность поставщиков-посредников и острая внутренняя конкуренция. Чтобы преодолеть различия в производительности между МСП и крупными фирмами, нужна политика, нацеленная на повышение в секторе МСП производительности и устранение дефицита достойной работы с точки зрения вознаграждения, гарантий сохранения дохода, социальной защиты, прав на рабочем месте и социального диалога. Необходимо повышать профессиональную квалификацию работников и предпринимателей и модернизировать деловую практику. Оказание услуг по развитию бизнеса может повысить шансы выживания МСП и способствовать росту их конкурентоспособности.

Е. Меры, принимаемые на рынке труда в интересах содействия полной занятости и достойной работе

47. Как показано выше, глобализация и другие сопутствующие ей процессы за последнее десятилетие существенно сказались на положении дел в вопросах занятости. Они повысили мобильность рабочей силы и создали новые возможности трудоустройства. Однако при этом они также породили новые условия неопределенности. Многие страны начали проводить политику смягчения воздействия глобализации и технологических изменений на занятость в краткосрочном и среднесрочном плане с помощью политики регулирования рынка труда, а в долгосрочном плане — за счет повышения образования и профессиональной подготовки.

1. Политика на рынке труда

48. Политика на рынке труда является главным инструментом, имеющимся в распоряжении у правительств для содействия полной занятости. Пассивная политика на рынке труда в основном сводится к мерам замещения дохода в периоды безработицы или поиска работы, таким, например, как страхование по безработице. Активная политика на рынке труда (АПРТ), напротив, стимулирует интеграцию на рынке труда с помощью инструментов спроса и предложения. Такая политика напрямую содействует занятости с помощью таких мер по созданию рабочих мест, как субсидирование трудоустройства, общественные работы и поддержка индивидуальной трудовой деятельности, и косвенно — за счет повышения квалификации с помощью программ профессиональной подготовки и за счет улучшения информации о рынке труда и подбора подходящей работы (например, государственными службами занятости)¹².

49. АПРТ проводится в большинстве стран, хотя и с существенными различиями в масштабах, содержании и методах ее применения. В Европейском союзе АПРТ становится все более важным инструментом политики в деле решения проблемы роста безработицы, как об этом можно судить по Европейской стратегии обеспечения занятости 1997 года. В период перехода стран бывшего Восточного блока от плановой экономики к экономике рыночной АПРТ применялась для того, чтобы помочь рабочей силе приспособиться к новым условиям. Развивающиеся страны также все больше применяют АПРТ для смягчения негативных последствий экономических кризисов для рынка труда. В Восточной Азии, например, АПРТ широко применялась в качестве реакции на экономический кризис 1990-х годов. В Африке АПРТ по-прежнему имеет весьма ограниченное применение. (Хотя АПРТ все шире применяется в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, количество оценок эффективности таких программ является крайне недостаточным. Поэтому к немногочисленным свидетельствам эффективности АПРТ в таких странах следует относиться осмотрительно.)

50. Помимо более широкого применения политики на рынке труда в условиях менее развитых в промышленном отношении стран в последние годы наметилась тенденция к «активизации» такой политики, когда правительства делают больший упор на активной политике в отличие от политики пассивной. В частности, в европейских странах такое смещение акцентов произошло в контексте усиления внимания к так называемой «гибкости» или «защищаемой мобильности», когда АПРТ рассматривается в качестве важного средства повышения способности рынков труда приспосабливаться к условиям структурной перестройки за счет использования рычагов содействия мобильности рабочей силы посредством увеличения гарантий занятости. Это также является следствием понимания того, что лучше финансировать занятость, чем безработицу, и следствием критики политики простого замещения дохода, которая, по мнению ее оппонентов, может устранять стимулы к труду. И наконец, перенос акцента с пассивной на более активную политику также уменьшает финансовое бремя для систем социального

¹² Gordon Betcherman, Karin Olivas and Amit Dar, *Impact of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluation with Particular Attention to Developing and Transition Countries*, Social Protection Discussion Paper series No. 0402 (Washington, D.C., World Bank, 2004).

обеспечения. Определение обязанностей безработных при активизации политики вносит в политику на рынке труда элемент обусловленности. Однако при этом также создаются стимулы для их интеграции на рынке труда и определяются их права, такие, как право на получение работы или места в программе профессиональной подготовки, которая должна быть обеспечена. В промышленно развитых странах применение все более активной политики на рынке труда сопровождается повышением внимания к оказанию помощи в поисках работы, большей комплексностью услуг и все более широким использованием в оказании услуг частного сектора. Для выявления тех, кто нуждается в помощи со стороны служб трудоустройства или в профессиональной подготовке, все шире используется метод «профайлинга»¹³.

51. Исследования по вопросу АПРТ свидетельствуют о неоднозначных результатах ее применения: если в некоторых странах некоторые меры были весьма эффективными, то в других странах они не дали никаких результатов. Предварительные выводы говорят о том, что эффективность АПРТ в деле привлечения людей на рынок труда различается в зависимости от типа применяемых мер и уровня развития страны. Наряду с зависимостью от стадии развития страны на выбор и эффективность мер АПРТ может также влиять экономический цикл. Например, в начале экономического спада в условиях отсутствия страхования по безработице могут оказаться полезными программы общественных работ, дающие работу и доход вытесненным работникам. Активные услуги по трудоустройству также помогут избежать длительной безработицы. В период подъема можно с помощью субсидирования рабочих мест стимулировать наём работников частными компаниями. В любых экономических условиях программы профессиональной подготовки помогают работникам обретать профессиональные навыки и имеют особенно большое значение для работников, которые находятся в более неблагоприятном положении.

52. Государственные службы занятости оказывают услуги по консультированию, проверке и оценке квалификации, содействию трудоустройству и подбору подходящей работы и другие посреднические услуги, имеющие целью подготовить ищущих работу людей к трудоустройству и улучшить информирование о возможностях трудоустройства. В странах, где существуют пособия по безработице, эти службы могут также заниматься административным обеспечением выплаты пособий. В развитых странах и странах с переходной экономикой такие службы оказывают положительное влияние на занятость и доходы и являются сравнительно более эффективными с точки зрения затрат, чем другие меры АПРТ. В развивающихся странах, однако, проводившиеся немногие оценки эффективности указывают на менее позитивное влияние таких служб, что, возможно, объясняется неформальным характером многих трудовых договоренностей и предпочтением, которое работники тем самым отдают другим каналам поиска работы.

53. Субсидирование занятости имеет целью стимулировать работодателей к тому, чтобы они нанимали новых работников, нередко из групп, находящихся в неблагоприятном положении, таких, как люди, длительное время не имеющие

¹³ Peter Auer, Ümit Efendioğlu and Janine Leschke, *Active Labour Market Policies around the World: Coping with the Consequences of Globalization* (Женева, Международное бюро труда, 2005 год).

работы, или пожилые люди, или сохраняли на работе тех, кто в противном случае был бы уволен. Субсидии такого рода помогают работникам избежать прекращения связи с рынком труда и развивать необходимые для выполняемой работы профессиональные навыки. Эти субсидии также все шире используются для облегчения перехода заканчивающей обучение молодежи к трудовой деятельности и для стимулирования работников низкой квалификации соглашаться на низкооплачиваемую работу. Помимо изменения структуры спроса в пользу групп, находящихся в неблагоприятном положении, они иногда также используются для смягчения последствий структурных изменений, когда работники, вытесненные из секторов, находящихся в упадке, вновь нанимаются на работу в растущих секторах.

54. Субсидирование занятости нередко используется в странах ОЭСР, но не столь широко распространено в других регионах, главным образом вследствие связанных с этим больших расходов. Краткосрочные субсидии используются чаще долгосрочных (как, например, скидки с подоходного налога), которые создают стимулы для людей, готовых пойти на низкооплачиваемую работу. Несмотря на некоторые положительные выводы по итогам проводившейся в последнее время оценки программ субсидирования занятости, общая картина их влияния на интеграцию на рынке труда остается неблагоприятной. Основная связанная с субсидиями проблема заключается в том, что они могут порождать эффект замещения и эффект «мертвого груза»¹⁴, работники могут быть уволены, как только прекращается срок действия субсидии, а участие в программах более мелких фирм является незначительным вследствие административных барьеров или общей неосведомленности об этих программах. Наконец, долгосрочные субсидии могут устранять стимул для дальнейшего развития профессиональных навыков.

55. Программы общественных работ чаще всего нацелены на людей, долгое время остающихся безработными, и на другие группы, трудоустройство которых сопряжено с трудностями. Они часто используются в качестве стратегической меры в периоды экономического спада или в условиях, складывающихся после стихийных бедствий или конфликтов. В странах ОЭСР программы непосредственного создания рабочих мест широко использовались вплоть до 1980-х годов. С тех пор вследствие негативной оценки их результатов они утратили популярность. В развивающихся странах, напротив, общественные работы играют большую роль, в частности в качестве элемента программ борьбы с нищетой.

56. Несмотря на довольно большие расходы программ общественных работ, они обычно оказываются неэффективными в обеспечении реинтеграции рабочей силы на рынке труда и в увеличении заработков. Ввиду того, что большинство программ общественных работ требуют низкоквалифицированного труда и нередко порождают предвзятость и остракизм, участники таких программ рискуют оказаться в ловушке на вторичных рынках труда. И хотя общественные работы не очень эффективны как меры АПРТ, они, тем не менее, выполняют многие важные функции в

¹⁴ Иначе говоря, субсидируемый работник нанимается вместо несубсидируемого работника, который был бы нанят в противном случае, или субсидируемый работник был бы все равно нанят и без субсидии.

сфере развития. Они служат мерой социальной защиты для беднейших слоев¹⁵, особенно при отсутствии страхования по безработице. Обеспечивая общественные блага и услуги, столь необходимые для регионального развития, программы общественных работ создают существенный эффект мультипликатора. Общественные работы могут также играть решающую роль в послекризисный период, обеспечивая доход, стимулируя рост спроса на местном рынке и содействуя восстановлению разрушенной инфраструктуры.

57. Содействие индивидуальной трудовой деятельности предусматривает меры по оказанию поддержки безработным, чтобы они могли начать или расширить предпринимательскую деятельность. К таким мерам относится оказание финансовой поддержки или технической и управленческой консультационной помощи. Многие правительства также начинают поощрять индивидуальную трудовую деятельность за счет упрощения административных процедур создания делового предприятия и облегчения регистрации предприятий неформального сектора. Меры содействия индивидуальной трудовой деятельности не только оказывают непосредственное влияние на рост занятости, но и могут косвенным образом влиять на ее рост, если в новых фирмах создаются рабочие места. Страны все активнее прибегают к содействию индивидуальной трудовой деятельности в качестве средства решения проблемы безработицы среди молодежи. Программы содействия индивидуальной трудовой деятельности в развивающихся странах играют большую роль как инструмент политики, чем в странах ОЭСР или странах с переходной экономикой. В последнем случае это может быть связано с отсутствием исторического опыта предпринимательской деятельности. Что касается, в частности, Азии, то программы содействия индивидуальной трудовой деятельности уже давно используются как один из инструментов промышленной политики.

58. В анализе эффективности программ содействия индивидуальной трудовой деятельности внимание, как правило, сосредоточивается на развитии предпринимательства. Вследствие этого трудно получить ясное представление о воздействии таких программ на рынок труда. Имеющиеся данные, однако, говорят о том, что во многих случаях участники таких программ начали бы свое дело даже без такого содействия. Данные в странах ОЭСР и странах с переходной экономикой свидетельствуют о том, что программы содействия индивидуальной трудовой деятельности особенно удобны для определенной категории безработных, а именно для относительно высокообразованных молодых мужчин, желающих открыть свое собственное дело. В развивающихся странах, напротив, такие программы, как представляется, имеют большое значение для широкого круга безработных. Программы, предусматривающие наставничество и консультационную помощь по вопросам предпринимательства наряду с оказанием финансовой помощи, как представляется, являются более успешными, чем простое предоставление финансовых средств. Поскольку не каждый человек решится стать предпринимателем и поскольку большинство безработных отдадут предпочтение обычным возможностям трудоустройства, поддержку индивидуальной трудовой деятельности следует всегда рассматривать лишь

¹⁵ Низкие заработки и ограниченная продолжительность занятости на общественных работах имеют целью обеспечить участие в них только малоимущих людей, не имеющих альтернативных возможностей получения дохода.

как один их вариантов в целом наборе возможностей, предусмотренных для безработных программами АПРТ.

59. Имеющиеся оценки АПРТ указывают на ряд эффективных методов. Успешные программы и политика должны предусматривать комплекс услуг и иметь тщательно выверенный адресный характер. (Однако здесь существует дилемма выбора между адресностью и охватом.) Необходимо обеспечивать сбалансированность между мерами, генерирующими спрос, и мерами, генерирующими предложение. Программы АПРТ должны быть тщательно адаптированы к проблемам на рынке труда, характерным для данной конкретной страны, и предусматривать вовлеченность частного сектора. (Правительства должны по-прежнему устанавливать общие приоритеты, обеспечивать качество и предоставлять финансовые средства, особенно для решения вопросов справедливости.) Меры АПРТ должны функционировать в качестве трамплина к трудоустройству, а не служить ловушкой, как к этому приводили некоторые виды политики на рынке труда в прошлом. Чтобы чрезмерно не затягивать безработицу, мерами АПРТ должно отводиться адекватное количество времени для поиска работы. Децентрализация административного обеспечения программ, как стало ясно, также дает лучшие результаты, чем централизованные программы. Однако децентрализация должна сопровождаться определением тщательно выверенных целевых показателей, чтобы не упустить из виду группы, которые труднее поддаются охвату, и не должна проводиться в ущерб комплексным услугам в области занятости, например службам «одного окна». И наконец, меры АПРТ не должны носить лишь характер специальных мер для решения конкретных проблем безработицы, а должны эволюционировать в направлении более стабильного инструмента политики, который позволяет добиться гибкости на рынке труда в рамках общей системы гарантий.

60. Хотя хорошо продуманные меры АПРТ могут содействовать интеграции безработных и не полностью занятых в рабочую силу, они должны дополняться другими макроэкономическими и микроэкономическими мерами, направленными на достижение цели обеспечения полной занятости. Одна из основных причин, в силу которых АПРТ может оказаться неэффективной в некоторых странах, заключается в несбалансированности спроса и предложения рабочей силы. Следовательно, исключительно большое значение имеет создание благоприятных макроэкономических условий, привлекающих инвестиции и генерирующих и поддерживающих спрос на рабочую силу.

61. И наконец, хотя обеспечение безработных и не полностью занятых работой и их профессиональная подготовка являются важной целью, исключительно большое значение имеет также сохранение не обремененных условием занятости мер социальной защиты для людей, неспособных пользоваться преимуществами АПРТ, в частности пожилых, инвалидов и матерей-одиночек с домашними и семейными обязанностями. Кроме того, должна быть разработана политика, имеющая целью охватить большое количество работников неформального сектора развивающихся стран, которые не могут пользоваться преимуществами, вытекающими из политики на рынке труда.

2. Образование и профессиональная подготовка

62. Во многих странах сделан упор на содействие доступу к базовому образованию и профессиональной подготовке и на улучшение качества образования. Все больше внимания уделяется неформальной подготовке и подготовке без отрыва от работы, обучению в течение всей жизни и дистанционному и электронному (э-)обучению. Во многих странах внимание сосредоточивается на предпринимательской подготовке для молодежи, развитии системы профессионально-технического образования и служб профессиональной ориентации и обретении навыков в области информационно-коммуникационных технологий. В некоторых странах профессиональная подготовка все больше используется для удержания на рынке труда пожилых работников и для ослабления усиливающейся финансовой напряженности систем социального страхования.

63. Программы профессиональной подготовки используются также для содействия интеграции на рынке труда тех групп, которые находятся в неблагоприятном положении. Целенаправленные программы развития профессиональных навыков помогают женщинам и девушкам получать доступ к профессиям, в которых традиционно доминируют мужчины. Они также помогают инвалидам овладеть навыками, необходимыми для того, чтобы получить работу, и широко используются для содействия занятости молодежи.

64. Разрабатываются также комплексные программы, сочетающие профессиональное обучение с обретением профессионального опыта. С целью обеспечить, чтобы содержание программ обучения отвечало спросу на рынке труда, некоторые страны стремятся содействовать более тесному сотрудничеству между учебными заведениями и частным сектором. Принимаются меры к тому, чтобы профессиональная подготовка сертифицировалась или вела к официальному признанию квалификации для повышения «универсальности» профессиональных навыков.

II. Полная занятость, достойная работа и их влияние на искоренение нищеты

A. Рост, занятость и смягчение остроты проблемы нищеты

65. На глобальном уровне доля бедняков, живущих менее чем на один доллар в день в развивающихся странах, в период с 1990 по 2001 год сократилась с 27,9 процента до 21,3 процента. Это означает, что примерно 118 миллионов человек более не живут в условиях крайней нищеты. Однако этот средний общемировой показатель скрывает значительные различия на региональном уровне. Глобальное сокращение масштабов нищеты объясняется успешным экономическим развитием Восточной Азии и Тихого океана и Южной Азии, особенно Китая, где численность людей, живущих в крайней нищете, в период с 1990 по 2001 год сократилась с 377 миллионов до 212 миллионов. Во всех других регионах с 1990 года наблюдался регресс. Хотя в странах Африки к югу от Сахары относительный показатель нищеты малозаметно, но сократился, в абсолютных цифрах общее число людей, живущих в условиях крайней нищеты, выросло на 140 миллионов человек.

66. Высокие темпы экономического роста могут потенциально вызвать быстрый рост продуктивной и приносящей доход занятости, что может

привести к уменьшению масштабов бедности. Однако вклад процесса экономического роста в сокращение масштабов нищеты зависит не только от темпов экономического роста, но и от эластичности спроса на рабочую силу по фактору объема производства и от способности бедняков реагировать на спрос на рабочую силу в более продуктивных категориях занятости. Есть все больше свидетельств того, что в условиях, когда неравенство возрастает, экономический рост оказывает существенно меньше влияния на сокращение масштабов нищеты, чем в условиях сокращающегося неравенства¹⁶.

67. Бытует мнение, что взаимосвязь между экономическим ростом, занятостью и нищетой зависит от открытости экономики и что либерализация торговли может привести к быстрому поступательному росту, необходимому для сокращения масштабов нищеты. Однако либерализация торговли при отсутствии соответствующей политики в других областях необязательно ведет к повышению темпов роста и может в краткосрочном плане даже приводить к понижению уровня благосостояния. Это может происходить в тех ситуациях, когда развивающиеся страны не располагают финансовыми, людскими и институциональными ресурсами, необходимыми для того, чтобы эффективно конкурировать на глобальных рынках и в полном объеме пользоваться преимуществами, вытекающими из возможностей, которые открывает международная торговля. Кроме того, многие развивающиеся страны, сталкивающиеся с проблемами отсутствия доступа на рынки сбыта и чрезмерной зависимости от экспорта сырьевых материалов, не в состоянии реализовать потенциал воздействия торговли на экономический рост и сокращение масштабов нищеты. В целом влияние открытости торговли на увеличение занятости среди мировой бедноты является неоднозначным и, как представляется, связано с различиями в национальных процессах интеграции в глобальную экономику.

68. На национальном уровне экономический рост может не вести к улучшению ситуации в борьбе с нищетой, если неравенство в распределении возможностей и плодов роста дает преимущество только небедным слоям. Кроме того, если либерализация торговли создает благоприятные возможности не столько неквалифицированным работникам, сколько работникам квалифицированным, то возможности, открывающиеся в условиях глобализации, не распространяются на бедное население, которое в основном является неквалифицированным. Эта ловушка нищеты может усиливаться, если распределение производственных ресурсов носит такой характер, при котором бедное и неквалифицированное население имеет к ним лишь ограниченный доступ. В этом случае преимущества роста будут обходить стороной бедные слои и приводить к увековечению класса трудящейся бедноты.

В. Меры по борьбе с бедностью за счет обеспечения занятости

1. Занятость в стратегиях борьбы бедностью

¹⁶ Martin Ravallion, "Growth, inequality and poverty: looking beyond averages", *Growth, Inequality and Poverty: Prospects for Pro-poor Economic Development*, Anthony Shorrocks and Rolf van der Hoeven, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2004) chap. 3, table 3.1, p. 69.

69. Во многих развивающихся странах документы по стратегии борьбы с бедностью (ПРСП) в настоящее время служат в качестве «дорожной карты» для достижения целей развития, предусмотренных в Декларации тысячелетия на длительную перспективу. Ввиду важности обеспечения занятости для сокращения масштабов нищеты можно было бы ожидать, что генерирование занятости займет центральное место в этих стратегиях борьбы с бедностью. Однако, по-видимому, в очень небольшом числе ПРСП анализируются рынки труда, рассматриваются проблемы занятости или политика социального страхования и социальной защиты. Проведенный недавно анализ таких стратегий в Африке показывает, как представляется, что только в небольшой группе стран, где составлены полные ПРСП, макроэкономическая политика непосредственно и конкретно связана с вопросом генерирования занятости, и лишь в немногих ПРСП предпринимается попытка количественно определить ожидаемое воздействие политики на занятость¹⁷.

70. Рассмотрение и охват вопросов занятости в ПРСП, как с точки зрения количественных показателей, так и с точки зрения качества условий труда, в настоящее время являются явно недостаточными. Если учитывать, что доход, получаемый в результате труда, является для беднейших слоев самым важным источником средств к существованию, то такая ограниченность в рассмотрении вопросов создания возможностей занятости не может не служить источником для определенного беспокойства. Отчасти это, вероятно, можно объяснить тем, что министерства труда и социальные партнеры не вносили свой вклад в процесс консультаций при разработке этих стратегий. Это также может служить отражением недостаточного внимания к гендерному измерению нищеты, поскольку почти две трети работающих меньше чем за один доллар в день составляют сельские женщины, ведущие нетоварное хозяйство. Фундаментальному вопросу о том, как поднять производительность работающих бедняков и повысить отдачу их труда, должно отводиться более важное место в ПРСП.

71. ПРСП, в которых содержатся стратегии расширения занятости, нередко увязаны с сельским хозяйством и сельским развитием и предусматривают использование трудоемких сельскохозяйственных технологий; развитие малых и средних предприятий (МСП) и содействие реализации микропроектов в сельской местности; электрификацию сельских районов; и развитие на селе нефермерской деятельности. Помимо внимания, уделяемого созданию возможностей занятости в сельской местности, во многих ПРСП предусматривается стимулирование индивидуальной трудовой деятельности, развитие нефермерской занятости в сельских районах, принятие адресных мер в вопросах занятости, микрофинансирование и кредитование в качестве средства генерирования рабочих мест, формирование профессиональных навыков и профессиональная подготовка¹⁸. Когда ПРСП нацелены на

¹⁷ Экономическая комиссия для Африки, *Economic Report on Africa 2005...*, цит. соч.

По состоянию на октябрь 2004 года 21 африканская страна имела полные ПРСП и 9 — промежуточные. Проведенный ЭКА анализ их содержания по теме занятости показал, что 7 имели низкую степень охвата вопросов занятости, 13 — между средней и низкой, и только в одной стране — Объединенной Республике Танзании — степень охвата вопросов занятости была между средней и высокой.

¹⁸ Rasheda Selim, "Poverty reduction strategy papers (PRSPs): a review of economic policies, rural and agricultural development strategies and employment policies in PRSPs" (New York,

количественные показатели занятости, качественные аспекты достойной работы, в том числе аспекты справедливости, стабильности, достоинства и свободы, нередко остаются без внимания или затрагиваются лишь в минимальной степени. В докладах о ходе деятельности, которые требуется представлять согласно стратегиям борьбы с бедностью, редко упоминаются цели, политика и программы обеспечения достойной работой. В обзорах осуществления самих ПРСП¹⁹ также никак не комментируются программы увеличения занятости, социальная защита или права на производстве. Не содержат они и углубленного анализа результативности программ и политики.

72. Отнесение результатов борьбы с бедностью на счет тех или иных конкретных мер, принимаемых для увеличения занятости, сопряжено с большими трудностями вследствие ограниченности числа надежных показателей занятости в ПРСП. К числу таких показателей относят, в частности, численность безработных, наличие возможностей профессиональной подготовки, уровень безработицы в городах, количество созданных рабочих мест и гибкость трудового законодательства, но показателям достойной работы большого внимания не уделяется. Нередко отсутствуют и показатели бедности. Вследствие этого многие доклады о ходе деятельности не могут дать ясного представления о социальном прогрессе, достигнутом в последние годы. В одном из недавних обзоров стратегии борьбы с бедностью подчеркивалось, что невозможно отнести конкретные результаты борьбы с бедностью на счет подхода с использованием ПРСП, поскольку это не проект и не конкретная мера социальной политики, где можно установить прямую причинно-следственную связь с результатами деятельности. ПРСП, как утверждается, представляет собой изложение принципов и действий, имеющих целью повлиять на среду, в которой вырабатывается, контролируется и осуществляется политика²⁰.

73. Несмотря на эти недостатки, вопросам занятости и социальной защиты в ПРСП в большинстве стран начинает уделяться больше внимания. Тем не менее до сих пор лишь в немногих ПРСП вопросы занятости в полной мере увязаны с программами мер макроэкономической и секторальной политики в области развития применительно к налогообложению, государственным расходам, социальным услугам, сельскому хозяйству, промышленному развитию, торговле или инвестиционной деятельности. Для повышения эффективности ПРСП они должны предусматривать включение целей в сфере занятости в стратегии экономического роста и борьбы с бедностью и должны быть направлены на разработку всеобъемлющих программ и политики в области социальной защиты. Большое значение также имеет наличие комплексной стратегии повышения доходов и увеличения продуктивной занятости в неформальной экономике, включая развитие инфраструктуры с использованием трудоинтенсивных процессов, развитие предпринимательства

December 2004).

¹⁹ Доклады персонала Всемирного банка и Международного валютного фонда о совместной оценке (Joint Staff Assessment reports, теперь замененные на Staff Advisory Notes — совместные консультативные записки).

²⁰ Всемирный банк и Международный валютный фонд, “Synthesis: 2005 review of the poverty reduction strategy approach; balancing accountabilities and scaling up results” (Washington, D.C., September 2005), пункт 3.

и создание для женщин равных возможностей в сфере занятости и получения дохода.

2. Содействие индивидуальной трудовой деятельности и предпринимательству

74. Хотя государственный сектор является крупным работодателем, имеющиеся свидетельства говорят о том, что самым существенным источником новых рабочих мест служат предпринимательство и МСП в частном секторе, включая кооперативы. Создание предприятий и предпринимательское новаторство позволяют успешно решать проблему нехватки рабочих мест в реальной экономике развивающихся стран²¹.

75. МСП имеют большое значение для экономического роста, поскольку расширяют занятость и содействуют социальной сплоченности. В развитых странах деятельность МСП генерирует значительную долю ВВП. В Соединенных Штатах 60 процентов ВВП производится малыми и средними предприятиями. В странах ОЭСР на МСП приходится 95 процентов всех предприятий и на них занято от 60 до 70 процентов рабочей силы. Процветающий сектор МСП является исключительно важным источником новаторства и роста. Предпринимательство играет ключевую роль в экономической деятельности, повышая производительность и конкурентоспособность, особенно в том, что касается инноваций. МСП и предпринимательство не только генерируют рост, но и выполняют важную роль в повышении профессиональной квалификации и сокращении очагов нищеты, особенно в городских гетто или районах, переживающих упадок.

76. Критики малого и среднего предпринимательства утверждают, что нет достаточных свидетельств того, что в МСП успешнее создаются рабочие места, чем в более крупных фирмах, и что субсидирование МСП искажает представления об «оптимальном» размере фирмы и тем самым принижает значение эффекта масштаба. Неофициально функционирующие предприятия имеют тенденцию не обеспечивать достойную заработную плату, гарантированный доход или социальную защиту. Некоторые считают, что акцент следует сместить на такие МСП и более крупные предприятия, которые являются трудоинтенсивными и которые повышают профессиональную квалификацию. Им может оказываться поддержка за счет лучшей системы регулирования и лучшего доступа к кредиту.

77. Индивидуальная трудовая деятельность и микропредприятия, возможно, не отвечают целям ориентированных на бедные слои стратегий обеспечения занятости, поскольку, несмотря на то, что они могут повышать доходы, оплачиваемая и гарантированная работа не может быть надежно обеспечена с помощью только таких мер. Существуют разные мнения относительно роли неформальной экономики, когда одни выступают за постепенный перевод неформальных предприятий в реальный сектор, а другие подчеркивают, что в неформальном секторе с помощью соответствующих гарантий можно обеспечить достойную работу.

²¹ Международное бюро труда, *Review of the core elements of the Global Employment Agenda* («Обзор основных элементов Глобальной программы занятости») (GB.286/ESP/1(Rev.), пункт 29.

3. Вклад кооперативов и малых объектов инфраструктуры

78. Концепция достойной работы и позиция, согласно которой экономический рост должен сопровождаться социальной справедливостью, хорошо вписываются в кооперативную модель социально-экономической организации. Существует мнение, что кооперативы имеют хорошие возможности для мобилизации социального капитала и поэтому могут служить связкой между экономической и социальной сферами, обеспечивая занятость, справедливое распределение прибыли и, главное, социальную справедливость. Как правило, кооперативы по сравнению с предприятиями в частном секторе уделяют больше внимания стабильности занятости членов кооператива и членов их семей, устанавливают конкурентоспособную заработную плату, содействуют получению дополнительного дохода за счет распределения прибыли, дивидендов и других льгот и содержат общинные объекты, такие, как медицинские клиники и школы²². Они также уделяют внимание решению таких проблем, как проблемы окружающей среды и продовольственной безопасности. Следовательно, кооперативная модель открывает хорошую возможность для расширения занятости в условиях существования глобальной проблемы безработицы и неполной занятости.

79. Кооперативы за счет своих предприятий самопомощи играют в борьбе с нищетой важную роль, улучшая условия жизни и создавая рабочие места. Некоторые формы и типы кооперативов заключают в себе потенциал содействия созданию рабочих мест и генерированию занятости в различных секторах и слоях общества. В настоящее время подсчитано, что глобальное кооперативное движение обеспечивает самостоятельной продуктивной работой несколько сот миллионов работников-владельцев производственных и сервисных кооперативов, а также работников, не являющихся членами этих и других кооперативных предприятий. Кооперативы также являются весьма существенным источником занятости в качестве крупных предприятий по производству продовольственных товаров и оказанию потребительских и финансовых услуг. Финансовые кооперативы служат людям надежными учреждениями для хранения сбережений, которые также стимулируют создание новых предприятий и, следовательно, новых рабочих мест. В одной только Европе кооперативы дают работу более чем 5 миллионам человек.

80. В условиях все ширящейся глобализации в мире кооперативы, в частности в секторе сельского хозяйства, могут играть существенную роль как в развитых, так и в развивающихся странах. Сельскохозяйственные кооперативы генерируют занятость в таких областях, как производство, сбыт, кредитование, страхование и транспортные перевозки. Кооперативы также создают более широкие возможности качественного трудоустройства для молодежи, женщин, коренных народов, инвалидов и других маргинализированных групп населения. Способность кооперативов интегрировать женщин и молодежь в состав рабочей силы имеет особенно большое значение, поскольку эти группы сталкиваются с дискриминацией и ограниченными возможностями трудоустройства. Более ранние свидетельства из неофициальных источников, которые в настоящее время все больше

²² John Logue and Jacquelyn Yates, "Productivity in cooperatives and worker-owned enterprises: ownership and participation make a difference" (Женева, Международное бюро труда, 2005 год).

подтверждаются достоверными данными, говорят о том, что надлежащим образом организованные кооперативные предприятия и программы финансирования приносят особенно большую пользу женщинам: женщины не только существенно выигрывают от дополнительной стабильности, обеспечиваемой такими групповыми усилиями, но и сама такая форма социальной организации содействует им в сохранении экономических выгод, являющихся результатом их собственной инициативы и творчества.

81. Ввиду способности кооперативов генерировать занятость лица, разрабатывающие политику на местном, национальном и международном уровнях, обязаны теперь рассматривать пути и средства актуализации вклада кооперативов в решение стоящей сегодня перед миром проблемы занятости. В этом отношении важный вопрос сегодня заключается в том, каким образом можно вывести на новый уровень способность кооперативов влиять на рост занятости, с тем чтобы в массовом порядке создавать новые возможности занятости в тех областях, где инициативы государственного и частного секторов явно не достаточны или вообще отсутствуют.

4. Содействие доступу к ресурсам, включая микрофинансирование и микрокредитование

82. Хотя в большинстве стран неформальные общинные финансовые системы существуют уже давно, микрофинансирование, т.е. предложение финансовых услуг бедным слоям населения, является тенденцией, сложившейся в последнее время. Обычно малоимущие люди лишены надлежащего доступа к кредитам по целому ряду причин, из которых особо выделяются отсутствие залога и отсутствие обеспечения, сложившееся мнение, что предоставление кредита малоимущим сопряжено с большим риском, и, как правило, более высокие затраты на разовые операции по небольшим займам. Эта традиционная точка зрения была подвергнута сомнению после того, как в 1970-х годах в Латинской Америке и Южной Азии стали проводиться успешные эксперименты, связанные с микрокредитованием. В 2006 году, весьма своевременно, Нобелевская премия мира была присуждена банку «Граммин» из Бангладеш и его основателю Мухаммаду Юнусу «за их вклад в экономическое и социальное развитие снизу»²³.

83. Расширение доступа к финансовым ресурсам, особенно для женщин, оказало большое влияние на искоренение нищеты во многих развивающихся странах. В частности, развитие микрофинансирования сегодня уже считается эффективной стратегической мерой в деле сокращения масштабов бедности, расширения занятости и генерирования дохода. Оно помогает малоимущим людям повысить доходы и со временем накопить активы. Оно может помочь повысить продуктивность сельского хозяйства и производительность индивидуального труда в неформальном секторе и тем самым содействовать более быстрой и более справедливой передаче преимуществ роста в неформальном секторе. Кроме того, доступ к финансовым услугам, таким, как займы, накопление сбережений и страхование, может служить для малоимущих существенным резервом в период экономических потрясений и стихийных бедствий, а также в период неожиданных чрезвычайных ситуаций,

²³ Сообщение Нобелевского комитета о присуждении Премии мира, 26 октября 2006 года (см. www.nobelprize.org).

безработицы или кризиса, например в результате смерти одного из членов семьи. Микрофинансирование может также повысить способность домашнего хозяйства сводить риски к минимуму посредством увеличения социального капитала, получаемого отчасти за счет профессиональной подготовки и укрепления потенциала. В целом, как представляется, клиенты, которые участвуют в программах микрофинансирования на постоянной основе, в конечном счете получают более высокие экономические результаты, чем лица, не являющиеся клиентами таких программ.

84. Микрофинансирование наиболее успешно используется в Южной Азии, где оно способствовало мобилизации добровольных сбережений, положило начало процессу расширения услуг на сельских финансовых рынках и увеличило социальный и человеческий капитал малоимущих людей, особенно женщин. Тем не менее, высказывается то мнение, что микрокредит редко доходит до самых бедных из малоимущих людей, которым скорее помогли бы сбережения и услуги по страхованию, а не кредиты. Более того, поскольку беднейшие слои труднее всего охватить микрофинансированием, многие учреждения микрофинансирования предпочитают сосредоточивать внимание на общих результатах своей деятельности, а не на сокращении масштабов бедности.

85. Существуют инициативы, направленные на оказание помощи беднейшим слоям населения посредством предоставления им генерирующих доход активов и возможностей для индивидуального труда. В 2002 году по инициативе Бангладешского комитета содействия развитию сельских районов началась реализация экспериментальной программы под названием «Раздвинуть границы борьбы с нищетой: цель — ультрабедные», в рамках которой ведется распределение приносящих доход активов, предоставляется работа, осуществляется подготовка по вопросам развития предпринимательства, оказывается техническая поддержка и основная медико-санитарная помощь. Стратегическая цель этой программы — помочь самым бедным людям создать надежную базу материальных и социально-политических активов. Результаты экспериментальной стадии этой программы говорят о том, что целенаправленная работа с наиболее беднейшими слоями была успешной: среднесрочный обзор программы показывает, что ее реализация привела к заметному увеличению социального и человеческого капитала. Большинство участников, охваченных этой инициативой, по своему статусу больше не относятся к числу ультрабедных и сумели повысить свой уровень жизни. Около 40 процентов из них по своему статусу приближаются к статусу домашних хозяйств, с которыми работают учреждения микрофинансирования, а 75 процентов имеют хорошие шансы сохранить достигнутый уровень жизни и в будущем²⁴.

III. Полная занятость и достойная работа и их влияние на социальную интеграцию

²⁴ Imran Matin and Yasmin Rabeya, "Managing scaling up challenges of a program for the poorest: case study of BRAC's IGVGD program", *Scaling Up Poverty Reduction: Case Studies in Microfinance* (Washington, D.C., World Bank, 2004), pp. 77–94.

А. Социальная интеграция и работа: основа для действий

86. За более чем десятилетие, прошедшее со времени Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, в достижении такого положения, когда все народы мира могли бы пользоваться основными элементами социальной интеграции, как они были определены в Копенгагене, большого прогресса достигнуто не было. По существу, для мира сегодня во многих отношениях характерна меньшая социальная интеграция, чем в 1995 году.

87. Ни в каком другом аспекте социальной интеграции отсутствие прогресса не является более наглядным, чем в уменьшении стабильности в сфере труда и сужении возможностей получения достойной работы на глобальном и национальных рынках труда. Доступ к возможностям получения достойной работы особенно затруднен для тех групп населения, которые традиционно находятся в уязвимом и маргинальном положении в сфере труда. На этих группах особенно отрицательно сказываются негативные последствия новых тенденций на рынке труда, таких, как возникновение гибких рынков труда, краткосрочные или подрядные трудовые соглашения и обусловленный этим рост нестабильности трудоустройства наемных работников. Хотя общий глобальный уровень занятости остается неизменным или даже, как представляется, за последнее десятилетие повысился, все большая доля рабочей силы трудится в условиях негарантированности работы, нестабильности и различных форм дискриминации.

88. Все люди, независимо от возраста, пола, расы, этнического происхождения или инвалидности, имеют право на труд и достойную работу в условиях свободы, равенства, безопасности и человеческого достоинства. Право на труд провозглашено во Всеобщей декларации прав человека, в которой, в частности, отмечается, что каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы. Кроме того, каждый человек, без какой-либо дискриминации, имеет право на равную оплату за равный труд и каждый работающий имеет право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное человека существование для него самого и его семьи, и дополняемое, при необходимости, другими средствами социального обеспечения.

89. Помимо того, что труд является одним из основных прав человека, он служит важным средством интеграции людей в обществе. Он обеспечивает не просто доход, но также и экономическую и социальную интеграцию, поскольку открывает доступ к денежной экономике и создает возможности для гражданской и общественной интеграции через объединение в профессиональные и трудовые организации и общение с коллегами.

90. Когда все, кто хочет трудиться, будут иметь возможность получить работу, и когда все будут пользоваться равной защитой на рабочем месте, можно будет построить прочный фундамент социального развития. В обществе равных возможностей для всех шансы человека получить и сохранять работу и пользоваться правом на равную оплату за равный труд не могут быть увязаны с такими индивидуальными особенностями, как раса, пол, возраст, инвалидность или принадлежность к определенному экономическому классу. Хотя во многих

частях мира социальная подвижность и терпимость возрастают, а прямая дискриминация на рабочем месте подвергается общему осуждению, возможности получить работу, иметь справедливое вознаграждение за труд и пользоваться защитой от злоупотреблений и дискриминации на рабочем месте по-прежнему увязываются с этими индивидуальными особенностями.

91. Поскольку работа играет решающую роль в получении дохода и основных средств к существованию людей и их семей, социальная отторженность в сфере труда может приводить к последствиям, далеко выходящим за рамки трудовых отношений. Политика отторжения в сфере труда подрывает социальную справедливость и ставит под угрозу перспективы достижения сформулированных в Декларации тысячелетия целей развития. Поэтому на национальном и международном уровнях требуются безотлагательные и согласованные меры, имеющие целью обеспечить, чтобы изменения, происходящие на глобальном рынке труда, отвечали интересам повышения социальной интеграции всех людей и групп.

В. Меры по содействию социальной интеграции за счет обеспечения занятости

92. В усилиях правительств, направленных на содействие социальной интеграции в обществе, особо подчеркивается необходимость улучшить возможности на рынке труда для двух крупных демографических групп — женщин и молодежи. Большое внимание уделяется также вопросу о том, как содействовать социальной интеграции все возрастающего числа пожилых людей, особенно в развитых странах, за счет расширения возможностей занятости после достижения ими традиционного возраста выхода на пенсию. В последнее время рассмотрению вопроса о социальной интеграции инвалидов был придан существенный импульс, особенно в связи с обсуждением Конвенции о правах инвалидов. В некоторых странах и обществах суть проблемы социальной отторженности заключается в земельных вопросах и географической изоляции. Это особенно справедливо для коренных народов, нужды и права которых систематически игнорируются. Правительства начинают проводить политику и осуществлять программы, нацеленные на удовлетворение потребностей коренных народов и предоставление им услуг в области образования, здравоохранения и других услуг, с тем чтобы они могли в своих общинах жить более полноценной жизнью.

93. Насущной и кардинальной задачей правительств многих стран является обеспечение лучшей интеграции сопутствующих глобализации растущих потоков международных мигрантов в принимающих обществах и странах. Социальная интеграция международных мигрантов решающим образом зависит от их успешной интеграции на рынках труда.

С. Женщины

94. Зарботки женщин во всем мире значительно ниже зарботков мужчин²⁵. Женщин также непропорционально много занято в неформальной экономике,

²⁵ Международное бюро труда, *Доклад Генерального директора: Равенство в сфере труда* —

где работа оплачивается хуже и менее стабильна, а права работников защищены меньше. Женщины и мужчины сегрегируются по видам выполняемых ими работ: почти во всех странах женщин больше в секторе услуг, а мужчин в промышленном секторе. В последние десятилетия возможности женщин в сфере труда расширились; однако работа, которую традиционно выполняют женщины, оплачивается хуже, чем работа, которая требует такого же уровня квалификации, но преимущественно выполняется мужчинами.

95. В уровне участия женщин в рабочей силе наблюдаются существенные межстрановые вариации. Одним из факторов, препятствующих работе женщин вне дома, является выполнение ими домашних обязанностей, таких, как приготовление пищи и уборка, а также уход за детьми, престарелыми родителями и другими членами семьи. Когда в работе по уходу за членами семьи женщинам оказывается помощь, в частности, когда легко доступны услуги по уходу за детьми, женщины имеют большую свободу самостоятельно решать, работать им вне дома или не работать. Институциональные факторы, такие, как политика правительств и возможности в сфере ухода за детьми, помогают понять некоторые межстрановые различия в степени участия женщин в рабочей силе. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что при наличии совместимого с рабочим графиком и легкодоступного ухода за детьми большее число женщин работает вне дома²⁶. Когда политикой предусмотрена возможность отпуска по беременности и родам и отцовского отпуска и создаются гибкие условия для женщин, возвращающихся на работу после родов, включая возможность работать неполный рабочий день, большее число женщин работает вне дома.

96. Рост числа женщин, работающих вне дома, создает дилемму в сфере социальной интеграции. Работа вне дома нередко приводит к уменьшению количества времени, расходуемого на выполнение традиционных ролей, таких, как уход за детьми и приготовление пищи. Потребность и желание выполнять домашнюю роль и сохранять работу вне дома вступают в противоречие и приводят к внутренней борьбе у многих женщин, ставя перед ними непростую проблему сочетания работы дома с профессиональной жизнью. Обе эти роли имеют важное значение для социальной интеграции в различных ее аспектах. С одной стороны, социализация детей и поддержание семьи являются важными видами деятельности, обеспечивающими интеграцию детей и семей. Родительский контроль помогает проследить за тем, чтобы дети выполняли домашние задания и не бросали школу. Приготовление пищи является важным видом деятельности, помогающим поддерживать хорошее состояние здоровья и обеспечивать хорошее питание семьи, что позволяет детям и работающим членам семьи выполнять свои роли в качестве учащихся или работников. Нередко женщины считают, что обе роли приносят им удовлетворение и пользу, но оставляют им в течение дня слишком мало времени для выполнения обеих этих ролей, особенно когда обстоятельства требуют продолжительных часов работы или нескольких работ. Поскольку все больше женщин во всем

веление времени; Глобальный доклад, представленный в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, Международная конференция труда, девяносто первая сессия (Женева, 2003 год).

²⁶ T. van der Lippe and L. van Dijk, "Comparative research on women's employment", *Annual Review of Sociology*, vol. 28, 2002, pp. 221–241.

мире работают вне дома, выполнение ими традиционной работы по дому создает для них «вторую смену» — ситуацию, когда женщины работают полный рабочий день вне дома, а затем, вернувшись домой, работают практически еще один рабочий день, обеспечивая уход за семьей.

D. Молодежь

97. Согласно оценкам МОТ, в общей численности безработных в мире, насчитывающей 192 миллиона человек, почти половину составляет молодежь, что вызывает особое беспокойство, если учитывать, что на молодежь приходится только одна четверть населения трудоспособного возраста. В большинстве районов уровень безработицы среди молодежи может быть втрое выше общего уровня безработицы. В период с 1995 по 2005 год уровень занятости молодежи в мире вырос с 12,1 процента до 13,7 процента. За тот же период коэффициент участия молодежи в рабочей силе в мире сократился с 58,9 процента в 1995 году до 54,1 процента в 2005 году, что отчасти объясняется увеличением доли молодых людей, посещающих учебные заведения. Кроме того, еще меньшая доля молодых людей имеет достойную и продуктивную работу (см. E/CN.5/2007/3). Молодежь нередко сталкивается с дискриминацией в сфере труда. Дискриминация может носить особенно острый характер по отношению к молодым женщинам, молодежи из этнических меньшинств и коренных народов или по отношению к молодым инвалидам. В некоторых районах безработица выше среди более образованной части молодежи.

98. Хотя численность молодых людей в средней школе и учебных заведениях третьей ступени увеличилась, рынки труда во многих странах не в состоянии ассимилировать эту большую группу квалифицированных молодых выпускников учебных заведений. Это отчасти вызвано неспособностью многих стран тесно увязывать систему образования с потребностями рынка рабочей силы, но также является и следствием того, что в настоящее время молодежи трудоспособного возраста становится все больше. В связи с отсутствием возможностей на рынке труда в реальной экономике молодые люди прибегают к так называемому «вынужденному предпринимательству» и индивидуальному труду в неформальном секторе. Они нередко работают в опасных для здоровья условиях при низкой оплате труда, не имея особых перспектив на будущее. Сочетание этих факторов может приводить у молодых работников к возникновению чувства разочарования и отчуждению. Молодежь также составляет весьма значительную долю среди 175 миллионов мигрантов в мире, что усиливает утечку умов. Однако в миграции заключен и потенциал «притока умов», если молодые люди, обретя профессиональную квалификацию за рубежом, возвращаются в свои страны.

99. Безработица среди молодежи имеет серьезные последствия для социальной интеграции с точки зрения мирного разрешения конфликтов и участия в обычной политической жизни. Среди людей, несущих ответственность за выработку политики, нарастает беспокойство по поводу того, что разочарования, вызванные длительной безработицей у групп молодых мужчин в городах, питают политические и идеологические волнения и насилие. Бытует также мнение, что безработная и незанятая молодежь,

появившаяся в обществе вследствие крупного «демографического скачка», может ставить под сомнение власть правительства и угрожать ее стабильности.

100. Стабильность и безопасность являются важными аспектами социальной интеграции, на которых безработица молодежи может оказывать отрицательное воздействие. Молодые люди, живущие в трудных условиях, нередко склонны к правонарушениям. Преступность серьезно выросла в странах с переходной экономикой: во многих случаях ювенальная преступность с 1995 года выросла более чем на 30 процентов. В Африке преступность, как представляется, связана с голодом, нищетой, недоеданием и безработицей. Молодые правонарушители нередко испытывают на себе последствия социальной и экономической отчужденности, что порождает цикл отчуждения и преступности.

101. Безработица среди молодежи также отрицательно сказывается на социальной интеграции, поскольку она негативно влияет на другие роли, которые традиционно берут на себя взрослые молодые люди. Например, отсутствие возможностей занятости может с немалой степенью вероятности по-разному влиять на образование семьи мужчинами и женщинами. Есть также свидетельства того, что безработица среди молодежи имеет долгосрочные последствия для ее трудоспособности²⁷.

Е. Пожилые люди

102. В мире наблюдается процесс быстрого старения населения, поскольку люди живут дольше и их жизнь носит более здоровый характер. В 2006 году каждый девятый человек был в возрасте 60 лет и старше, а к 2050 году, согласно оценкам, к этой возрастной группе будет относиться каждый пятый житель. В развитых странах уже в течение определенного времени проявляется беспокойство по поводу их стареющего населения, однако старение населения становится проблемой и для развивающихся стран. В этих регионах доля населения в возрасте 60 лет и старше будет возрастать даже быстрее, чем в развитых странах. Это создаст колоссальное давление для правительств и обществ, которым необходимо будет находить пути социального обеспечения людей, которые не могут или не желают работать, создавая в то же время возможности трудоустройства для тех, кто хочет и далее оставаться в составе рабочей силы.

103. В стареющем населении доля людей, относящихся к возрастным группам населения трудоспособного возраста, сокращается, что приводит к повышению коэффициентов зависимости. Такое положение может создавать напряженность для пенсионных систем, играющих важнейшую роль в поддержании достойного уровня жизни стареющего населения и удовлетворении его основных потребностей. Структура пенсий и наличие возможностей выбора при наступлении пенсионного возраста также влияют на решение пожилых людей, когда уходить с оплачиваемой работы и продолжать или не продолжать работать и дальше. Независимо от того, работают ли пожилые люди или не работают, они все равно являются для общества важным и ценным активом.

²⁷ Thomas A. Mroz and Timothy H. Savage, "The long-term effects of youth unemployment", *Journal of Human Resources*, vol. 41, No. 2 (2006), pp. 259–293.

104. Количество пожилых людей, остающихся на работе, в разных районах мира отличается значительными различиями. В странах с высоким доходом на душу населения меньше пожилых людей остаются в составе рабочей силы. Пожилые люди в менее развитых регионах в большом количестве продолжают оставаться в составе рабочей силы в основном в силу ограниченности обеспечения по программам социального страхования и сравнительно низкого гарантированного дохода.

105. К сожалению, пожилые люди сталкиваются с дискриминацией в сфере труда. У пожилых людей должна быть возможность работать или иметь доступ к другим видам получения дохода, а также возможность определять, когда и в какой период выходить из состава рабочей силы. Возможности для продолжения образования и обновления профессиональных навыков могут содействовать созданию пожилым людям возможности самостоятельно решать, когда выйти из состава рабочей силы. Чтобы в полной мере обеспечить пожилым людям возможность выходить из состава рабочей силы, когда они того хотят, они должны пользоваться пенсионным обеспечением и услугами в области здравоохранения, с тем чтобы они не были вынуждены работать ради выживания.

106. К пожилым людям следует относиться как к поколению, имеющему социальную ценность, независимо от их вклада в экономическую деятельность. Даже когда пожилые люди уходят с работы, они вносят вклад в жизнь общества своей волонтерской деятельностью и уходом за детьми, внуками и больными. Во всей Африке пожилые люди помогают поддерживать социальную интеграцию, обеспечивая уход за больными ВИЧ/СПИДом взрослыми детьми, равно как и за внуками, лишившимися родителей в результате этой болезни. Они также не теряют связи с обществом, передавая свои знания и профессиональный опыт молодому поколению. Пожилые люди являются важным источником знаний и опыта, которыми многие общества, возможно, пользуются не в полной мере. Эта неоплачиваемая работа содействует единению в обществе и семье, и поддержать ее можно было бы за счет регулярного перевода дохода или пенсий.

Г. Инвалиды

107. Инвалиды сталкиваются с особыми проблемами социальной интеграции. Они нередко исключаются из сферы труда в силу предрассудков, дискриминации и опасений, являющихся следствием непонимания и отсутствия правовой защиты. В мире более 600 миллионов человек в той или иной форме страдают физическими, сенсорными, интеллектуальными или умственными недостатками. Это равно примерно 10 процентам населения мира. Согласно оценкам МОТ, 368 миллионов людей трудоспособного возраста имеют инвалидность, и среди них многие из тех, кто хочет работать, являются безработными. Инвалиды составляют непропорционально большое число безработных — в некоторых странах до 80 процентов инвалидов не имеют работы²⁸. Такое громадное неравенство не только лишает их возможности играть важную роль в обществе и пользоваться важным правом человека, но и

²⁸ Международное бюро труда, *Доклад Генерального директора: Равенство в сфере труда — веление времени...*, цит. соч.

является расточительным отношением к человеческому капиталу во многих районах мира.

108. Даже когда инвалиды имеют работу, их занятость нередко является неполной. Их труд во многих случаях оплачивается хуже уровня минимальной ставки оплаты труда и связан с работой, требующей меньшей квалификации, чем их квалификационный уровень²⁹. Многие из инвалидов, которые находят работу, заняты в неформальной экономике, где охрана труда незначительная, а работа является нестабильной.

109. Одной из причин высокого уровня безработицы и неполной занятости среди инвалидов являются искаженные представления работодателей о способностях инвалидов и расходах, связанных с их трудоустройством. Такие представления продолжают существовать, несмотря на то, что, по имеющимся данным показатели труда инвалидов оцениваются высоко, степень их сохранения на работе является высокой, а расходы, связанные с трудоустройством инвалидов, могут быть минимальными³⁰. То обстоятельство, что инвалиды нередко исключаются из основных сфер общественной жизни, может служить дополнительным фактором, питающим такие искаженные представления.

110. К числу других факторов, ассоциируемых с плохими шансами трудоустройства у инвалидов, относятся отсутствие доступа к профессиональной подготовке, трудности пользования общественным транспортом и отсутствие специального законодательства и политики в интересах инвалидов³¹. По существу, отсутствие ориентации на инвалидов в политике, транспортной инфраструктуре и системе образования дополнительно усиливает их исключенность из сферы труда. Это создает порочный круг, когда отсутствие интеграции в одной сфере жизни порождает и усиливает отсутствие интеграции в других сферах.

111. Некоторые страны начинают проводить политику, направленную на обеспечение инвалидам равенства возможностей и на содействие их социальной интеграции³². Без такой политики невозможно разорвать порочный круг отверженности инвалидов и оказывать содействие интеграции инвалидов на основном рынке труда. Создание инвалидам равных возможностей и другие меры политики и законодательства в интересах инвалидов открывают возможность более полного использования человеческого капитала 10 процентов населения мира, который в настоящее время используется недостаточно. В свою очередь занятость открывает дорогу инвалидам для интеграции по другим направлениям, включая создание семьи, экономическую независимость и защиту от бедности, а также позволяет им вносить свой вклад в национальную экономику.

²⁹ Center for International Rehabilitation, *International Disability Rights Monitor: Regional Report of the Americas 2004* (Chicago, International Disability Network, 2004).

³⁰ D. Morris, "The next great hiring frontier", *Wall Street Journal*, 13 September 2005; and D.D. Unger, "Employers' attitudes towards persons with disabilities in the workforce: myths or realities?" *Focus on Autism and Other Developmental Disabilities*, vol. 17, No. 1, pp. 2–10.

³¹ Center for International Rehabilitation, *International Disability Rights Monitor...*, цит. соч.

³² Международное бюро труда, *Achieving Equal Employment Opportunities for People with Disabilities Through Legislation: Guidelines* (Geneva, 2004) («Обеспечение инвалидам равных возможностей трудоустройства за счет законодательства: руководящие принципы») (Женева, 2004 год).

Г. Коренные народы

112. Коренные народы, особенно женщины коренных народов, относятся к числу самых уязвимых групп населения. Они, как правило, исключены из жизни общества как в физическом, так и в социальном отношении, несмотря на то, что являются хранителями культурного наследия и владеют навыками кустарных промыслов, защита которых и передача из поколения в поколение имеют решающее значение для сохранения их общин. Общины коренных народов нередко также владеют традиционными землями, на которые могут покушаться правительства или частные компании в стремлении получить возможность для предпринимательства в обрабатывающем секторе, горнодобывающей промышленности или в секторе туризма. Социальная интеграция коренных народов ставит перед многими правительствами сложнейшую задачу.

113. Усилия, направленные на создание коренным народам возможностей для полной интеграции на рынке труда, требуют тщательных консультаций, нацеленных на то, чтобы права коренных народов на их земли и другие ресурсы не нарушались. Такие усилия также требуют, чтобы в процессе выработки политики проводились консультации с лидерами коренных народов с целью обеспечить, чтобы такая политика способствовала интеграции, а не ассимиляции. В Конвенции МОТ о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах, предусмотрено, в частности, требование, в соответствии с которым правительства государств, ратифицировавших Конвенцию, должны проводить с коренными народами и народами, ведущими племенной образ жизни, консультации с использованием соответствующих процедур и, в частности, через их представительные институты, всякий раз, когда рассматриваются вопросы о принятии законодательных или административных мер, которые могут непосредственно их затрагивать, и должны создавать этим народам условия для развития ими собственных учреждений³³.

114. Нехватка возможностей для коренных народов в сфере труда означает, что большинство общин коренных народов живет в условиях массовой нищеты. Миграция, которая все чаще используется в общинах коренных народов в качестве механизма преодоления нищеты, повышает уязвимость коренных народов, поскольку мигранты зачастую не владеют профессиональными навыками, необходимыми для работы в реальной экономике, и нередко подвергаются дискриминации вследствие их расовой, культурной или религиозной принадлежности. Мигранты из числа коренных народов также уязвимы с точки зрения сексуальной эксплуатации и торговли людьми.

Н. Международная миграция

115. Позитивному характеру экономических последствий трудовой миграции с точки зрения удовлетворения спроса на рабочую силу и перевода денежных средств в развивающиеся страны отводится большое внимание. Меньше внимания уделяется влиянию массовой миграции на социальную интеграцию.

³³ Конвенция МОТ № 169 (<http://www.ilo.org/ilolex/russian/docs/convdisp1.htm>), статья 6.

Последствия миграции для социальной интеграции могут быть весьма негативными и включать в себя разделение семей на продолжительное время и большой риск подвергнуться эксплуатации и дискриминации. В то же время мигранты демонстрируют чрезвычайную изобретательность в создании этнических анклавов и сетей и общин самопомощи, которые облегчают приспособление к новым условиям и понижают свойственные миграции риски. Кроме того, в политике последнего времени наметилась тенденция содействовать воссоединению семей. В странах ОЭСР в целом на миграцию для воссоединения семей приходится самая большая доля в общей численности принятых мигрантов. Воссоединение семей рассматривается как инструмент, способствующий социальной интеграции мигрантов.

116. Влияние на социальную интеграцию оказывают также связанные с миграцией экономические факторы. Денежные средства, переводимые мигрантами в развивающиеся страны, исчисляются миллиардами долларов, и есть данные, свидетельствующие о том, что такие переводы способствуют социальной интеграции за счет сокращения масштабов крайней нищеты, поскольку они нередко влекут за собой увеличение объема средств, направляемых на образование, предпринимательство и охрану здоровья.

117. Хотя мигранты нередко выигрывают от более широких возможностей трудоустройства и зачастую получают более высокое вознаграждение в принимающих странах по сравнению со странами происхождения, условия, в которых они трудятся, нередко являются тяжелыми: рабочий день является более продолжительным и те, кто оказывается в неформальном секторе экономики, могут пользоваться немногими из тех средств правовой защиты, которыми часто пользуются работники в сфере реальной экономики. Международная миграция сводит вместе людей разной национальности, этнической принадлежности, культуры и религиозной ориентации, что приводит к ксенофобии, дискриминации и социальным конфликтам. Мигранты могут чаще подвергаться дискриминации в сфере труда, поскольку они нередко не владеют языком страны пребывания, навыками ведения переговоров и установления связей, которые позволили бы им в полной мере воспользоваться возможностями, открывающимися им в принимающих странах. Трудящиеся-мигранты также подвергаются опасности стать объектом торговли людьми и часто практически не имеют средств правовой помощи или правовой защиты от торговцев людьми. Тенденция, ведущая к тому, что мигранты оказываются на периферийных, не требующих квалификации и малооплачиваемых работах, независимо от уровня их способностей, обрекает их и их семьи на нищету и социальную отверженность.

IV. Сохраняющиеся проблемы в достижении полной занятости и обеспечении достойной работой

118. Хотя на пути к достижению цели полной занятости и достойной работы был достигнут некоторый прогресс, многочисленные серьезнейшие проблемы в достижении этой цели по-прежнему сохраняются. **Цель полной и продуктивной занятости и достойной работы для всех, включая женщин и молодежь, должна стать главной целью национальной и международной**

политики и национальных стратегий развития, включая стратегии сокращения масштабов нищеты.

119. Ключевая задача в этой области состоит в необходимости создать на международном и национальном уровнях **благоприятной среды**, содействующей полной занятости и достойной работе. Функционирование глобальной экономики имеет фундаментальное значение для создания возможностей занятости и генерирования качественных рабочих мест, особенно в развивающихся странах, а **политика на международном уровне должна в большей мере содействовать экономическому росту, развитию предпринимательства и созданию возможностей достойной работы для всех**. Такие цели, как полная занятость, достойная работа и социальная защита, занимают в нынешней политике низкоприоритетное место. Глобализация усилила взаимозависимость стран в вопросах макроэкономической политики и сузила имеющееся у стран **пространство для маневра в выработке политики**, направленной на повышение уровня занятости за счет своей собственной макроэкономической политики, в большей мере ориентированной на обеспечение роста. **Для достижения глобальной цели полной занятости и достойной работы требуется лучшая координация между странами в вопросах макроэкономической политики.**

120. Глобальные производственные системы в настоящее время являются существенным источником роста занятости в тех развивающихся странах, которые сумели стать частью таких систем, и во все большем числе стран офшоринг может оказать большое воздействие на рынок труда. **Необходимо лучше регулировать эти новые производственные системы, с тем чтобы перекрыть возможность «размывания» стандартов в области труда. В то же время участие в этих производственных системах для многих стран является важным средством привлечения инвестиций и наращивания технологического потенциала и технологических возможностей.**

121. Создание благоприятной национальной среды, способствующей инвестициям, экономическому росту и предпринимательству, имеет крайне важное значение для создания новых возможностей трудоустройства и сокращения масштабов нищеты. **Необходимо повысить трудоинтенсивность роста за счет мер по устранению на уровне политики дискриминации в отношении сельскохозяйственного сектора, равно как и за счет программ обеспечения мелких товаропроизводителей в сельском хозяйстве необходимым кредитом, агротехническими услугами и помощью в сбыте продукции, с тем чтобы они могли использовать возможности, созданные экономическим ростом.** Меры по содействию развитию динамичного сектора малых предприятий также могут повысить темпы роста занятости и улучшить распределение дохода. Это объясняется высокой трудоинтенсивностью данного сектора и преобладанием в нем более бедной части населения. **Изменения в политике, направленные на устранение предвзятого отношения к малым предприятиям, создание стимулов для использования малых фирм в качестве субподрядчиков и на оказание более широкой информационной поддержки и помощи в сфере сбыта малым фирмам, могут оказаться весьма благотворными.**

122. **Чтобы содействовать более гладкой адаптации к изменениям в структуре производства, вызванным либерализацией торговли и**

глобализацией, необходимо на рынке труда проводить активную политику. В этой связи важную роль будут играть меры по профессиональной переподготовке вытесненных работников, оказанию помощи в поиске работы и другие меры по содействию мобильности рабочей силы. Эффективность таких программ можно повысить за счет расширения общественного диалога по вопросам экономических реформ и за счет содействия сотрудничеству между работниками и аппаратом управления при решении вопросов реструктуризации на уровне предприятия. Такой диалог крайне необходим для достижения консенсуса относительно реформ, улучшающих функционирование рынков труда при сохранении основных форм защиты работников.

123. Социальная защита является базовым элементом достойной работы. Однако до сих пор намного больше половины населения мира не охвачено какими-либо видами социальной страховки. Улучшение систем социального страхования является ключевым элементом комплексного подхода к искоренению нищеты и повышению справедливости. **Чтобы такие системы были эффективными, они должны обеспечивать универсальное покрытие и солидарность и комплексным образом охватывать основные риски — в частности питание, здоровье, старение и безработицу. Решение проблемы дифференцированного воздействия таких систем на положение женщин должно стать одним из руководящих принципов, поскольку, несмотря на то, что женщины могут являться бенефициарами таких систем, они несут на себе основное бремя ухода в семье и неформального ухода в условиях, когда системы социального страхования отсутствуют, реструктуризируются или по своему охвату сужаются.**

124. Усиление социальной направленности политики в вопросах занятости и стратегий сокращения масштабов нищеты все еще в недостаточной мере ориентировано на маргинализованные и уязвимые группы на рынке труда. Тенденция в среде ответственных за выработку политики лиц ставить равенства между прогрессом в сокращении безработицы и масштабов нищеты и прогрессом в деле социальной интеграции является ошибочной. Социальная интеграция не является автоматическим следствием полной занятости, если при этом не принимаются также меры по решению проблемы растущей маргинализации, которая может возникать в условиях роста занятости. Действие ряда социальных, политических и экономических факторов идет вразрез с интересами улучшения социальной интеграции посредством увеличения занятости и привело к маргинализации различных сегментов рабочей силы, особенно наиболее уязвимых. Продолжающаяся маргинализация коренных народов и этнических и религиозных меньшинств и растущая миграция также ставят важные задачи в деле социальной интеграции. В то же время межэтнические конфликты, терроризм, вооруженные конфликты и растущее экономическое неравенство создают дополнительную угрозу для расширения масштабов социальной интеграции. **Таким образом, долг глобального сообщества заключается в том, чтобы создать благоприятную среду, которая обеспечит достижимость целей полной занятости и достойной работы для всех.**