

**Совет по правам человека****Пятьдесят третья сессия**

19 июня — 14 июля 2023 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие****Гарантия трудовой занятости как инструмент борьбы
с нищетой****Доклад Специального докладчика по вопросу о крайней нищете
и правах человека Оливье де Шуттера***Резюме*

Специальный докладчик по вопросу о крайней нищете и правах человека объясняет, каким образом введение гарантии занятости, при которой государство выступает в качестве работодателя последней инстанции, может способствовать полной реализации права на труд, превращая его из цели политики в право, обладающее исковой силой. Гарантия занятости решает парадокс структурной безработицы и неполной занятости, сосуществующих с важными неудовлетворенными общественными потребностями, поскольку ни государство, ни рынок в настоящее время не поставляют общественные блага, необходимые для экологизации экономики и активного развития сектора предоставления услуг по уходу. Специальный докладчик подчеркивает преимущества введения гарантии занятости как для отдельного человека, так и для общества в целом и рассматривает ряд возражений против этой идеи. Он считает введение гарантии занятости одним из важнейших компонентов «справедливого перехода» и нового экосоциального договора, необходимого для посткризисного восстановления.



I. Введение

1. Право на труд является одним из прав человека. Статья 6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах предусматривает, что «в целях полного осуществления этого права» государства-участники должны принять меры для достижения «полной производительной занятости в условиях, гарантирующих основные политические и экономические свободы человека». Это повторяет формулировки Конвенции Международной организации труда (МОТ) о политике в области занятости 1964 года (№ 122), в соответствии с которыми на государства возлагается обязанность проводить активную политику, направленную на содействие полной, продуктивной и свободно избранной занятости (статья 1). Цели в области устойчивого развития также включают в себя цель по обеспечению полной и производительной занятости и достойной работы для всех (цель 8).

2. Эти формулировки предполагают, что у государств есть обязательство в отношении принятия мер: по сути, делать все возможное для создания рабочих мест. В настоящем докладе рассматривается вопрос о том, может ли это стать чем-то большим, чем цель политики, т. е. правом, обладающим исковой силой и возлагающим на правительства обязательство добиваться конкретного результата: обеспечить достойную работу для всех людей, способных и желающих работать. В этом и заключается идея гарантии занятости.

3. Эта идея не нова. В Соединенных Штатах в качестве одной из мер реагирования на депрессию 1930-х годов в рамках программы «Новый курс» было создано Управление промышленно-строительными работами общественного назначения. В странах — членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в качестве общих мер реагирования на структурную безработицу были созданы государственные схемы занятости, хотя в последние десятилетия они стали использоваться реже¹. В стратегическом плане они также широко использовались в странах с низким и средним уровнем дохода², часто в качестве краткосрочных мер реагирования на массовую безработицу. Среди наиболее известных примеров можно указать Программу социальной защиты посредством развития производства в Эфиопии, которой в 2018 году было охвачено около 10 процентов населения³; Национальный закон о гарантиях занятости в сельской местности имени Махатмы Ганди в Индии, в рамках которого в 2020/21 финансовом году было охвачено 76 млн домохозяйств-бенефициаров⁴; или Расширенную программу общественных работ в Южной Африке, в контексте которой в 2021/22 финансовом году был создан 1 млн рабочих мест⁵. Хотя приоритетом таких схем часто было создание объектов инфраструктуры, например дорог, плотин или колодцев, в настоящее время все большее распространение получают государственные программы занятости в секторах ухода, образования и культуры: они связаны с трудоемкими видами деятельности и поэтому позволяют создавать максимальное количество рабочих мест в рамках ограниченного бюджета и выделять его более значительную часть на заработную плату. Пандемия коронавирусного заболевания (COVID-19) возродила интерес к этим программам как к средству смягчения последствий кризиса для

¹ Melvin Brodsky, “Public-service employment programs in selected OECD countries”, *Monthly Labor Review* (October 2000).

² Anna McCord, “Public works and social protection in sub-Saharan Africa: do public works work for the poor?” (Tokyo, United Nations University Press, 2013).

³ Esther Gehrke and Renate Hartwig, “Productive effects of public works programs: what do we know? What should we know?”, *World Development*, vol. 107 (2018), pp. 111–124, table A.1.

⁴ Swati Narayan, “Fifteen years of India’s NREGA: employer of the last resort?”, *Indian Journal of Labour Economics*, vol. 65 (2022), pp. 779–799, at p. 780.

⁵ Government of South Africa, “Public works and infrastructure on work opportunities created by expanded public works programme”, 15 June 2022.

занятости: примеров таких программ множество — от инфраструктуры в Казахстане до образования и ухода в Южной Африке и посадки деревьев в Нигерии⁶.

II. Парадокс слишком малого количества рабочих мест и неудовлетворенных общественных потребностей

4. Гарантия занятости — это ответ на парадокс. С одной стороны, многие люди не имеют работы или могут работать только неполный рабочий день. Во всем мире 473 млн человек ищут работу⁷. Официальные показатели безработицы не охватывают всех тех, кто отказался от поиска работы из-за отсутствия открывающихся возможностей или в связи с тем, что, например, ввиду наличия дефицита услуг по уходу за детьми или отсутствия достаточной поддержки деятельности по уходу за иждивенцами они не могут совмещать оплачиваемую работу вне дома с часто неоплачиваемой работой в семье. Например, в Европейском союзе и Соединенных Штатах Америки только около половины тех, кто ищет работу, официально являются безработными⁸. Кроме того, в странах с низким и средним уровнем дохода оценка особенно затруднена из-за значимости неформальной работы и распространенности неполной занятости в виде недобровольной частичной или сезонной занятости или низкооплачиваемой работы, не требующей особых навыков⁹.

5. В будущем потребуется создавать больше рабочих мест. В период с 2019 по 2035 год еще 470 млн человек будут искать работу в развивающихся странах¹⁰, причем особенно быстро этот рост будет происходить в странах Африки к югу от Сахары¹¹. Именно поэтому создание 400 млн достойных рабочих мест является столь важным компонентом инициативы «Глобальный акселератор для создания рабочих мест и обеспечения социальной защиты в интересах справедливого перехода», о которой объявили в сентябре 2021 года Генеральный секретарь и Генеральный директор МОТ. Одного роста недостаточно. Не всякий экономический рост обеспечивает создание большого количества рабочих мест¹²: автоматизация может фактически привести к тому, что быстрый экономический рост (поддерживаемый ростом производительности) будет сопровождаться чистым сокращением рабочих мест¹³; и в ситуациях, когда экономический рост объясняется в основном эксплуатацией природных ресурсов, как в Африке, существует лишь слабая связь между валовым внутренним продуктом (ВВП) и занятостью¹⁴: это является одной из причин, стоящих за призывами к введению гарантии занятости в африканском регионе¹⁵.

6. Безработица или неполная занятость значительно повышают риск бедности, поскольку социальная защита от этого жизненного риска остается крайне неравномерной. Во всем мире только один из пяти безработных получает денежные пособия: остальные лишены этой возможности, потому что не существует каких-либо

⁶ ILO, *Public Employment Initiatives and the COVID-19 Crisis. A Compendium of Infrastructure Stimulus, Public Employment Programs (PEP), Public Works Programs Case Studies* (Geneva, 2021).

⁷ ILO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2023* (Geneva, 2023), p. 138, appendix C.

⁸ Pavlina R. Tcherneva and Aurore Lalucq, “A job guarantee for Europe” (Brussels, Foundation for European Progressive Studies, September 2022); и Pavlina R. Tcherneva, “The federal job guarantee: prevention, not just a cure”, *Challenge*, vol. 62, No. 4 (2019), p. 5.

⁹ Sabina Dewan and Peter Peek, “Beyond the employment/unemployment dichotomy: measuring the quality of employment in low income countries”, Working Paper No. 83 (Geneva, ILO, 2007).

¹⁰ World Bank, “The World Bank in social protection”, updated 3 April 2023. URL: www.worldbank.org/en/topic/socialprotection/overview.

¹¹ ILO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2022* (Geneva, 2022), p. 44.

¹² Sangheon Lee and others, “Does economic growth deliver jobs? Revisiting Okun’s Law” (Geneva, ILO, 2020).

¹³ World Bank, *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work* (Washington, D.C., World Bank, 2019), pp. 20 and 24.

¹⁴ ILO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2022*, p. 45.

¹⁵ Ndongo Samba Sylla, *For a Full and Decent Employment in Africa: The Role of a Job Guarantee*, Open Society University Network, Economic Democracy Initiative, Policy Report 2023/01 (2023).

соответствующих программ или они не имеют права на получение пособий в рамках имеющихся схем. Даже в странах с высоким уровнем дохода только 52,2 процента безработных получают денежные пособия, а в менее развитых регионах этот показатель еще ниже — 17,5 процента в странах с уровнем доходов выше среднего, 5,5 процента в странах с уровнем доходов ниже среднего и всего 0,8 процента в странах с низким уровнем доходов¹⁶. И даже там, где они существуют, пособия по безработице часто недостаточны.

7. Выступая в качестве инструмента политики в области занятости, государственные программы трудоустройства способны обеспечить работой тех, кто не имеет ее. Они могут вернуть в состав активной рабочей силы людей, которые, как считается, стали «неактивными»: из тех, кто был охвачен аргентинской программой «Jefes y Jefas de Hogar Desocupados» («Главы домашних хозяйств, не имеющие работы»), созданной для предоставления работы, оплачиваемой наличными, во время экономического кризиса 2002 года, половина ранее, как считалось, относилась к категории неактивных работников¹⁷. Они также могут обеспечить занятость тем, кто вынужденно работает неполный рабочий день или зависит от сезонной работы.

8. Это мощный инструмент борьбы с нищетой. Занятость стала наиболее важным фактором сокращения масштабов нищеты в 16 странах с низким и средним уровнем дохода, в которых в период 2000–2010 годов произошло существенное снижение показателей нищеты: в 14 из 16 стран трудовые доходы объясняли более 40 процентов изменений в «нищете» (и 50 процентов в 10 странах)¹⁸. При этом схемы сохранения рабочих мест играли важнейшую роль во время экономического кризиса, вызванного COVID-19¹⁹.

9. Тем не менее, несмотря на слишком низкую занятость, многие общественные потребности остаются неудовлетворенными, в связи с чем необходимо проделать большую работу. Экологизация экономики и растущее признание важности сектора предоставления услуг по уходу, т. е. услуг по уходу за пожилыми людьми или иждивенцами, воспитанию детей младшего возраста и уходу за ними и медицинскому обслуживанию, открывают новые возможности в этом отношении. В одном из предыдущих докладов Специальный докладчик особо указал на потенциал экологических преобразований в плане создания рабочих мест²⁰; и результаты моделирования, проведенного МОТ для группы из 45 стран, в которых проживает 60 процентов населения мира, показывают, что для формирования потенциала в области здравоохранения, образования и ухода, необходимого для достижения Целей в области устойчивого развития, потребуется создать на 117 млн рабочих мест больше, чем предполагалось в рамках сценария сохранения существующего положения²¹.

10. Это парадокс. Может существовать нехватка достойных рабочих мест, но недостатка в работе нет: проблема состоит в том, что рынки недопоставляют общественные блага, необходимые для экологизации экономики и активного развития сектора предоставления услуг по уходу, и что у правительств слишком мало государственных доходов, чтобы инвестировать средства в создание рабочих мест, необходимых для этих преобразований. Именно на этом фоне предлагается ввести гарантии занятости.

¹⁶ ILO, *World Social Protection Report 2020–22*, p. 158, figure 4.29.

¹⁷ Emanuela Galasso and Martin Ravallion, “Social protection in a crisis: Argentina’s Plan Jefes y Jefas”, *World Bank Economic Review*, vol. 18, No. 3 (2004).

¹⁸ Joao Pedro Azevedo and others, “Is labor income responsible for poverty reduction? A decomposition approach”, Policy Research Working Paper, No. 6414 (Washington, D.C., World Bank, 2013), p. 13.

¹⁹ OECD, “Riding the waves: adjusting job retention schemes through the COVID-19 crisis” (Paris, 2022).

²⁰ [A/75/181/Rev.1](#).

²¹ ILO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work* (Geneva, 2018), p. 273, figure 5.11.

III. Преимущества гарантии занятости

A. Поддержка социальной интеграции

11. Доступ к достойной работе обеспечивает доход, снижающий уровень бедности²². Но он также позволяет людям обрести уверенность в себе и наполняет их жизнь смыслом²³. Женщины, привлеченные к программе «Jefes y Jefas de Hogar Desocupados» («Главы домашних хозяйств, не имеющие работы»), назвали в качестве ее основных преимуществ участие в социальной жизни и приобретение полезных навыков, а не только получение дохода²⁴. Лица, являвшиеся безработными в течение длительного периода времени и участвовавшие в пилотной программе «Марientаль» в Австрии, сообщили об улучшении субъективного благополучия, снижении уровня стресса и ряде других преимуществ, включая повышение уровня социального признания²⁵. Аналогичные результаты были достигнуты в рамках программы «Кинофелис», созданной в Греции в ответ на долговой кризис в 2011 году, которая к 2017 году обеспечила восьмимесячную занятость ее 45 000 участников, чтобы создать полезные рабочие места и улучшить навыки, способствующие реинтеграции безработных на рынке труда²⁶. В совершенно иных обстоятельствах беженцы из числа рохинджа, живущие в лагерях в Бангладеш, заявили о своей готовности активно трудиться даже тогда, когда работа фактически не давала более значительного дохода, чем другие варианты его получения. Результаты сравнения между группами лиц, получающих заработную плату или только наличные, особо указывают на улучшение психического здоровья, связанное с занятостью²⁷.

B. Повышение планки трудовых стандартов

12. Хотя создание рабочих мест является мощным инструментом сокращения масштабов нищеты, оно не всегда обеспечивает защиту от нее: несмотря на то, что во всем мире половина женщин (47 процентов) и три четверти мужчин (74 процента) трудоспособного возраста в той или иной форме выполняют работу, приносящую доход²⁸, не все зарплаты обеспечивают прожиточный минимум и не все рабочие места являются достойными²⁹. В ходе своей трудовой деятельности многие сталкиваются с такими проблемами, как нестабильные условия работы и отсутствие достойной оплаты труда. «Гиг-экономика» — случайная трудовая деятельность, осуществляемая на

²² Verónica Escudero and others, “Active labour market programmes in Latin America and the Caribbean: evidence from a meta analysis”, IZA Discussion Paper, No. 11039 (Bonn, September 2017), p. 18; и Kathleen Beegle, Emanuela Galasso and Jessica Goldberg, “Direct and indirect effects of Malawi’s public works program on food security”, *Journal of Development Economics*, vol. 128 (2017), pp. 1–23, at p. 22.

²³ Kate Philip, “Public employment programmes and their interface with social protection”, in *Handbook of Social Protection and Social Development in the Global South*, Leila Patel, Sophie Plagerson and Isaac Chinyoka, eds. (Cheltenham, Edward Elgar Publishing, forthcoming).

²⁴ Pavlina R. Tcherneva and L. Randall Wray, “Public employment and women: the impact of Argentina’s *Jefes* program on female heads of poor households”, Working Paper No. 519 (Annandale-on-Hudson, New York, Levy Economics Institute of Bard College, 2007).

²⁵ Maximilian Kasy and Lukas Lehner, “Employing the unemployed of Marienthal: evaluation of a guaranteed job program, Institute for New Economic Thinking at the Oxford Martin School, Working Paper No. 2022-29 (21 December 2022), p. 20.

²⁶ ILO, “The right to work now lessons from Kinofelis: the Greek public employment programme” (19 March 2018), p. 2.

²⁷ Reshmaan Hussam and others, “The psychosocial value of employment: evidence from a refugee camp”, Policy Research Working Paper, No. 10138 (Washington, D.C., World Bank, August 2022), p. 3.

²⁸ ILO, *World Social Protection Report 2020–22*, p. 103.

²⁹ ILO, “Working out of poverty: views from Africa – Tenth African Regional Meeting, Addis Ababa, December 2003” (Geneva, 2003); Ramón Peña-Casas and others, *In-Work Poverty in Europe. A Study of National Policies* (Brussels, European Commission, 2019); и Sri Mulyani Indrawati, “Jobs: the fastest road out of poverty”, World Bank Blogs (13 June 2016).

основе контрактов через цифровые платформы, — быстро превратилась в важную категорию занятости, для которой, однако, характерна меньшая степень социальной защиты и менее широкие возможности для ведения переговоров о заключении коллективных договоров, чем для более традиционных форм занятости: богатые страны сегодня сталкиваются с такими формами прекаризации труда, которые уже давно существуют в странах с низким и средним уровнем дохода³⁰, и режимы регулирования активно пытаются наверстать упущенное. Прекаризация труда также особенно широко распространена среди 2 млрд работников неформального сектора, составляющих 60 процентов мировой рабочей силы³¹.

13. Ненадежность и неформальность характеризуют возникновение глобального прекариата³². Для этих работников гарантия занятости может стать запасным вариантом, укрепляющим их позиции на переговорах и позволяющим им отстаивать право на достойный труд и — если они трудятся на неформальной основе из-за нежелания работодателя заявить о них, чтобы обойти защитное законодательство или избежать уплаты социальных взносов, — добиваться официального оформления их деятельности. Если работа, предоставляемая в рамках гарантии занятости, предусматривает оплачиваемый отпуск, пенсионные отчисления, медицинское страхование и субсидии по уходу за детьми или если зарплата на работе превышает минимально установленный уровень, это повышает планку для всей экономики³³. Например, в штате Андхра-Прадеш, хотя средний доход домохозяйств, зарегистрированных в соответствии с положениями Национального закона о гарантиях занятости в сельской местности имени Махатмы Ганди, вырос на 13,9 процента, доходы от самой программы составили лишь 14 процентов прироста дохода — 80 процентов прироста дохода обеспечили более высокие заработки на частном рынке труда³⁴.

С. Формирование навыков и обучение

14. В то время как традиционная и активная политика на рынке труда направлена на обеспечение постоянной занятости лиц, ищущих работу, после прохождения той или иной программы, схемы гарантированной занятости имеют своей целью организовать их трудоустройство через участие в программе и, тем самым, улучшить их экономическое и социальное положение. Схемы гарантированной занятости предоставляют их участникам возможность приобрести новые навыки, в том числе неформальные навыки, полученные на основе опыта работы, тем самым улучшая перспективы бенефициаров найти работу после окончания программы³⁵ или приступить к успешной коммерческой деятельности. И действительно, хотя мета-анализ 200 исследований различных активных мер политики на рынке труда (большинство из которых проводилось в странах ОЭСР) не выявил влияния государственных программ трудоустройства на уровень занятости, он подтвердил положительный эффект программ обучения в форме классовых занятий и обучения на рабочем месте: вероятность найти работу через два года увеличивается на 6,7 процента³⁶. Аналогичным образом по итогам исследования активной политики на рынке труда в странах Латинской Америки и Карибского бассейна был сделан вывод

³⁰ ILO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2021* (Geneva, 2021).

³¹ *Доклад о целях в области устойчивого развития, 2022 год* (издание Организации Объединенных Наций, 2022 год), с. 43.

³² Guy Standing, *The Precariat: The New Dangerous Class* (London, Bloomsbury, 2011).

³³ Pavlina R. Tcherneva, *The Case for a Job Guarantee* (Cambridge, United Kingdom, Polity, 2020), p. 83.

³⁴ Karthik Muralidharan, Paul Niehaus and Sandip Sukhtankar, “General equilibrium effects of (improving) public employment programs: experimental evidence from India”, National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 23838 (2021), p. 2.

³⁵ Kate Philip and others, “Employment matters too much to leave to markets alone”, *Professionalità Studi*, 1 (2020), pp. 152–176, at p. 157.

³⁶ David Card, Jochen Kluge and Andrea Weber, “What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations”, National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 21431 (2015), table 3a.

о том, что обучение способствует формализации труда и улучшает перспективы трудоустройства, хотя программы краткосрочного обучения (продолжительностью четыре месяца или менее), вероятно, реже приносят положительные результаты, чем программы других типов³⁷. В Аргентине программа «Potenciar Trabajo» («Расширение возможностей трудоустройства») была направлена на создание рабочих мест для 2 процентов рабочей силы в эквивалентном пересчете и предусматривала поддержку людей в получении образования параллельно с работой³⁸. В том случае, если гарантия занятости включает в себя возможности обучения для участников, она может значительно улучшить их перспективы трудоустройства в будущем, хотя этого может быть труднее добиться, если участие в программе рассчитано на короткий период времени³⁹.

15. Поэтому схемы гарантированной занятости должны способствовать получению качественного опыта работы, а также обучению. И опыт работы, и развитие навыков должны быть актуальными: в этом отношении может помочь участие работодателей в разработке программы⁴⁰.

D. Обеспечение интеграции тех, кто находится в наиболее неблагоприятном положении на рынке труда

16. Схема гарантированной занятости, предусматривающая выплату как минимум прожиточного минимума и открытая для всех желающих работать, должна принести наибольшую пользу тем, кто наиболее подвержен риску неполной занятости или вынужден соглашаться на некачественную работу. Таким образом, она может способствовать «справедливому переходу», предоставляя выбор работникам, вытесняемым с рынка труда в результате декарбонизации экономики⁴¹. Помимо этих лиц, особого внимания заслуживают указываемые ниже три группы населения.

17. К первой группе относится молодежь. Во всем мире более 20 процентов лиц в возрасте 15–24 лет не учатся, не работают или не проходят профессиональную подготовку, причем в этом положении находится вдвое больше женщин, чем мужчин (31,5 процента по сравнению с 15,7 процента). Пандемия увеличила число тех, кто не учится, не работает или не проходит профессиональную подготовку, почти на 20 млн человек — с 21,8 процента (2015–2019 годы) до 23,3 процента в 2020 году. Безработица среди молодежи растет быстрее во время экономического спада. В странах ОЭСР на каждый 1 процент роста уровня безработицы среди взрослых приходится 1,79 процента роста безработицы среди молодежи⁴². Пандемия COVID-19 стала яркой иллюстрацией этой уязвимости во всем мире: до начала пандемии 13 процентов всех занятых составляли молодые люди, однако в 2020 году на их долю приходилась треть (34,2 процента) общего числа потерявших работу лиц⁴³.

18. Высокая доля тех, кто не учится, не работает или не проходит профессиональную подготовку, побудили Европейский союз ввести в 2013 году гарантию занятости молодежи, позволяющую лицам в возрасте менее 30 лет либо пройти профессиональную подготовку, либо устроиться на работу в течение четырех месяцев после окончания обучения или получения статуса безработного⁴⁴. Однако

³⁷ Escudero and others, “Active labour market programmes in Latin America and the Caribbean”, p. 33.

³⁸ ILO, *Public Employment Initiatives and the COVID-19 Crisis*, p. 14.

³⁹ Gehrke and Hartwig, “Productive effects of public works programs”, pp. 118–119.

⁴⁰ Dani Rodrik and Stefanie Stantcheva, “Fixing capitalism’s good jobs problem”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 37, No. 4 (2021), pp. 824–837, at p. 828.

⁴¹ Kate Philip, Anda David and Kwena Mabye, “Getting the just transition to work for everyone isn’t easy but it can be done”, *Daily Maverick*, 20 February 2023.

⁴² David N.F. Bell and David G. Blanchflower, “Young people and the Great Recession”, IZA Discussion Paper, No. 5674 (Bonn, April 2011), p. 6.

⁴³ *Доклад о целях в области устойчивого развития, 2022 год*, с. 43.

⁴⁴ European Commission, “The reinforced Youth Guarantee”. URL: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=en>.

оценки этой инициативы неоднозначны, а сама она осуществляется неравномерными темпами⁴⁵.

19. Во вторую группу входят женщины. В 2022 году 43,8 процента женщин во всем мире имели оплачиваемую работу по сравнению с 67,9 процента мужчин⁴⁶. Женщины также непропорционально широко представлены в секторе неформальной занятости и зарабатывают в среднем на 16 процентов меньше, чем мужчины (а в некоторых странах — на 35 процентов)⁴⁷. Поэтому многие государственные программы занятости конкретно направлены на поддержку участия женщин, и в связи с тем, что они обеспечивают равную заработную плату для женщин и мужчин, они могут помочь решить проблему дискриминации в оплате труда⁴⁸. В Индии, поскольку многие женщины в сельских районах в том или ином отношении имеют ограниченный доступ к оплачиваемой работе, в 2022–2023 годах 58 процентов бенефициаров Национального закона о гарантиях занятости в сельской местности имени Махатмы Ганди составляли женщины⁴⁹. Кроме того, треть мест отведена для женщин, и этот закон требует равной оплаты труда и предоставления услуг по уходу за детьми⁵⁰. В Непале, где возможности женщин для нахождения работы нередко сводятся к неформальной деятельности в сельскохозяйственном секторе⁵¹, программа по улучшению транспортной инфраструктуры для борьбы с сегрегацией рабочих мест — программа «Укрепление национальной системы сельского транспорта» — обеспечивает рабочие места, устанавливая квоты для доступа женщин и гарантию равной оплаты за равный труд в увязке с предоставлением бесплатного и безопасного транспорта. Эта программа также направлена на обеспечение того, чтобы женщинам предоставлялись не только неквалифицированные должности в рамках программы, и призвана изменить стереотипные взгляды на роль женщин и мужчин: 70 процентов работников, занятых в группах по обслуживанию дорог, являются женщинами⁵². В целом открытые для женщин государственные схемы занятости, обеспечивающие равную оплату труда в сочетании с рабочими местами, расположенными близко к дому, и безопасным транспортом и открывающие перспективы для работы неполный рабочий день и выполнения обязанностей по уходу, могут расширить возможности женщин и бросить вызов патриархальному характеру многих рынков труда⁵³.

20. В третьей группе представлены лица, не имеющие работы на протяжении длительного периода времени. Чем дольше человек находится без работы, тем сложнее ему получить доступ к занятости: вероятность найти работу составляет 0,3 в течение недели после увольнения, 0,08 через восемь недель и всего 0,02 через год после потери работы⁵⁴. Отчасти проблема заключается в дискриминационном отношении

⁴⁵ Verónica Escudero and Elva López Mourelo, “The European Youth Guarantee: a systematic review of its implementation across countries”, ILO Research Department Working Paper, No. 21 (2017); и Werner Eichhorst and Ulf Rinne, “The European Youth Guarantee: a preliminary assessment and broader conceptual implications”, IZA Policy Paper, No. 128 (2017).

⁴⁶ ILO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2022*, p. 23, table 1.1.

⁴⁷ United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN-Women), “Gender equality: women’s rights in review 25 years after Beijing” (2020), p. 7.

⁴⁸ ILO, *Illustrated Guidelines for Gender-responsive Employment Intensive Investment Programmes* (Geneva, 2015).

⁴⁹ Sobhana K. Nair, “Women break new ground in Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme”, *The Hindu*, 31 December 2022.

⁵⁰ Deepa Chopra, “Gendering the design and implementation of MGNREGA”, Office of Research – Innocenti, United Nations Children’s Fund, 6 November 2019.

⁵¹ ILO Country Office for Nepal, “Nepal labour market update” (January 2017).

⁵² ILO, “Nepal: road maintenance as a vehicle for social inclusion and decent work for women” (2019), p. 3.

⁵³ Примеры схем общественных работ, призванных изменить стереотипные взгляды на роль женщин и мужчин и способствовать расширению экономических прав и возможностей женщин, содержатся в документе Olivier De Schutter, *Gender Equality and Food Security: Women’s Empowerment as a Tool against Hunger* (Manila, Food and Agriculture Organization of the United Nations and Asian Development Bank, 2013), pp. 55–59.

⁵⁴ Antoni Calvo-Armengol cited by Jon Wisman and Nicholas Reksten, “Rising job complexity and the need for government guaranteed work and training”, in *The Job Guarantee: Toward True Full*

работодателей к длительно безработным — этот вопрос Специальный докладчик обсуждал в других документах⁵⁵. Однако такое отношение можно изменить, если работодатель увидит потенциального работника в период работы⁵⁶. Поэтому участие в государственной схеме занятости может помочь преодолеть серьезные трудности, с которыми сталкиваются лица, не имеющие работы на протяжении длительного периода времени. Этот вывод также подтверждается результатами экспериментов, проведенных в рамках программы «Районы без длительной безработицы» во Франции, которая была запущена в 2016 году и в настоящее время охватывает 53 муниципалитета, а также пилотной программы «Маринталь» в Австрии.

Е. Обеспечение автоматического стабилизатора для экономики

21. Создавая рабочие места во время экономического спада и подкрепляя переход к их формированию в период экономического роста, схема гарантированной занятости может действовать антициклически, поддерживая уровень доходов и спрос во время спада и сокращая более широкие последствия безработицы⁵⁷. В Индии, например, количество рабочих дней, предоставленных в рамках Национальной программы гарантированной занятости в сельской местности имени Махатмы Ганди, увеличилось на 94 процента по сравнению с предыдущим годом после того, как пандемия COVID-19 нанесла удар по экономике, который достиг своего максимума в июне–июле 2020 года⁵⁸. Проведенное в 2021 году исследование по оценке эффективности этой программы в некоторых общинах в штатах Бихар, Карнатака, Махараштра и Мадхья-Прадеш подняло ряд вопросов в отношении неудовлетворенных потребностей и задержек выплат, но оно также выявило важный страховой эффект данной программы. Для тех домохозяйств, которые во время пандемии лишились дохода из других источников, помимо программы, увеличение заработка в рамках программы компенсировало от 20 до 80 процентов потери дохода⁵⁹. Другие развивающиеся страны также пытались опираться на государственные программы трудоустройства, чтобы противостоять последствиям кризиса для занятости, хотя из-за более ограниченного бюджетного пространства этих стран им было сложнее принимать ширококомасштабные меры⁶⁰.

Ф. Создание активов и предоставление товаров и услуг

22. Схемы гарантированной занятости могут также использоваться для поставки товаров и услуг, в недостаточной степени предоставляемых рынками либо потому, что они являются общественными товарами, в частности продуктами инфраструктурных работ, либо из-за ограниченной платежеспособности потенциальных бенефициаров, нуждающихся, например, в услугах по уходу.

23. В прошлом программы общественных работ были сосредоточены на тяжелых (и относительно трудоемких) инфраструктурных работах, таких как строительство дорог или повышение эффективности управления водными ресурсами. В последние годы такие программы стали более диверсифицированными, и эту тенденцию ускорила пандемия COVID-19. Южноафриканская президентская программа

Employment, Michael Murray and Mathew Forstater, eds. (New York, Palgrave Macmillan, 2013), p. 24.

⁵⁵ A/77/157, п. 13.

⁵⁶ Giuliano Bolini, “Employers’ attitudes towards long-term unemployed people and the role of activation in Switzerland”, *International Journal of Social Welfare*, vol. 23 (2014), pp. 421–430, at p. 427.

⁵⁷ Tcherneva, *The Case for a Job Guarantee*, pp. 53–54.

⁵⁸ Farzana Afridi, Kanika Mahajan and Nikita Sangwan, “Did MNREGA cushion job losses during the COVID-19 crisis? The Wire, 11 February 2021.

⁵⁹ Azim Premji University, *Employment Guarantee during COVID-19: Role of MGNREGA in the Year after the 2020 Lockdown* (Bengaluru, Centre for Sustainable Employment at Azim Premji University and the National Consortium on the National Rural Employment Guarantee Act, 2022), p. 60.

⁶⁰ ILO, *Public Employment Initiatives and the COVID-19 Crisis*, p. 3.

стимулирования занятости, дополняющая Расширенную программу общественных работ, позволила создать 795 151 рабочее место в период с октября 2020 года по декабрь 2022 года, две трети из которых (596 109) были сформированы в секторе базового образования в результате привлечения ассистентов преподавателей и оказания поддержки школам. Действуя через свой Фонд социальной занятости, Президентская программа стимулирования занятости также подкрепляет общинные инициативы, направленные на организацию «работы на общее благо» в поддержку осуществляемых под руководством общин инициатив (например, обустройство территорий, деятельность по борьбе с гендерным насилием, обеспечение продовольственной безопасности, модернизация неформальных поселений и раннее развитие детей), а также занятости в секторе культуры. В Пакистане в рамках проекта «Цунами из 10 миллиардов деревьев» ежедневно задействуется 65 000 рабочих для посадки 10 млрд деревьев с целью адаптации к изменению климата⁶¹.

24. Активы, созданные с помощью государственных программ занятости, могут оказывать серьезное и долгосрочное воздействие. Ирригационные каналы, построенные в рамках Программы «Национал пембердайаан мандири» (Национальная программа по расширению прав и возможностей общин) в Индонезии, позволили продлить вегетационный период в сухой сезон и увеличить производство необрушенного риса на 50 процентов. В Непале Программа обеспечения занятости в зоне Карнали способствовала улучшению дорог, что позволило значительно сократить время, затрачиваемое на поездки⁶². В рамках Национальной программы гарантированной занятости в сельской местности имени Махатмы Ганди были построены колодцы. Здесь можно привести множество подобных примеров⁶³.

G. Повышение устойчивости на местном уровне

25. Гарантия занятости может повысить устойчивость к потрясениям и способствовать социальной стабильности. Государственная занятость укрепляет местный потенциал противодействия как за счет защиты гарантированного дохода на уровне домохозяйств, так и в результате поддержания экономического спроса, что позволяет избежать каскадного ущерба, который в противном случае мог бы быть нанесен в связи с распространением безработицы. Кроме того, если такие схемы позволяют инвестировать средства в более эффективное управление окружающей средой (например, почвой и водой), они также могут способствовать повышению производительности и снизить влияние климатических нарушений и потери биоразнообразия на продовольственную безопасность. Например, в Эфиопии Программа социальной защиты посредством развития производства позволила улучшить ирригацию, что привело к 12-процентному росту урожайности овощей⁶⁴. И хотя доля домохозяйств, сообщающих об отсутствии продовольственной безопасности, в 2020 году возросла на 11,7 процентных пункта в результате пандемии COVID-19, это увеличение составило всего 2,4 процентных пункта для домохозяйств, участвующих в Программе социальной защиты посредством развития производства; эти домохозяйства также в меньшей степени сокращали расходы на медицинское обслуживание и образование (7,7 процентных пункта) и сельскохозяйственные ресурсы (13 процентных пунктов), чем другие домохозяйства⁶⁵. И наконец, предоставляя молодым людям возможности для трудоустройства, гарантия занятости может помочь избежать взрывов недовольства и потенциальной радикализации.

⁶¹ Ibid., p. 63.

⁶² Gehrke and Hartwig, “Productive effects of public works programs”, p. 120 (reviewing 15 such schemes in low- and middle-income countries).

⁶³ Anjor Bhaskar, Sunil Gupta and Pankaj Yadav, “Well worth the effort: value of MGNREGA wells in Jharkhand”, *Economic and Political Weekly*, vol. 51, No. 19 (2016), pp. 40–48.

⁶⁴ Mateusz Filipinski and others, *General Equilibrium Impact Assessment of the Productive Safety Net Programme in Ethiopia* (New Delhi, International Initiative for Impact Evaluation, 2017), p. 37.

⁶⁵ Kibrom A. Abay and others, “COVID-19 and food security in Ethiopia: do social protection programs protect?”, Policy Research Working Paper, No. 9475 (Washington, D.C., World Bank, 2020), p. 3.

Н. Поощрение местной демократии и гражданского участия

26. При условии создания инклюзивных процессов принятия решений, обеспечивающих эффективное участие женщин⁶⁶ и социально маргинализированных групп, установление гарантии занятости может предоставить возможность для привлечения местного населения, когда проекты, которые будут поддерживаться за счет государственной занятости, определяются сообществами пользователей⁶⁷. Эффективное участие также обеспечивает конструктивный вклад поддерживаемых проектов в местное развитие: в целом активная политика на рынке труда эффективна только тогда, когда она разработана при участии социальных партнеров⁶⁸. Например, французская программа «Районы без длительной безработицы» организована таким образом, чтобы способствовать привлечению многочисленных партнеров в местные общины для оказания помощи в принятии решений и совместной работе с лицами, ищущими работу. Это наиболее адекватный ответ на критику, часто звучащую в адрес программ общественных работ, которая заключается в том, что они могут привести к возникновению «искусственно создаваемых рабочих места в интересах занятости», а не к обеспечению значимой, ценной работы и полезных результатов.

27. Участие также играет важную роль, поскольку при разработке гарантии занятости следует учитывать, что некоторые из ее целей могут противоречить друг другу. Например, антициклическая функция гарантии занятости подразумевает, что некоторые работники будут трудоустроены на короткие периоды, когда экономика сокращается, а затем растет. Однако необходимость инвестировать средства в долгосрочное приобретение навыков, требующихся, например, для модернизации зданий, может противоречить необходимости иметь возможность возвращать работников в частный сектор по мере роста занятости⁶⁹. Может также возникнуть противоречие между созданием новых форм работы в секторах, в которых рынок испытывает недостаток предложения, и развитием навыков и обучения, которое может привести к выходу участников из программы. Проблему устранения таких противоречий и нахождения устойчивой сбалансированности между несовместимыми друг с другом целями лучше всего решать путем предоставления возможности для установления приоритетов на местном уровне с помощью процессов, основанных на широком участии.

IV. Разновидности схем гарантированной занятости

28. Существует большое количество схем гарантированного трудоустройства. Отсутствует какая-либо единая идеальная модель: каждая схема должна учитывать местные условия и разрабатываться совместно социальными партнерами, гражданским обществом и органами государственной власти. Специальный докладчик выделяет ряд вопросов, которые должны решаться в ходе таких процессов совместной разработки.

А. Универсальные подходы в сравнении с адресными

29. Схема гарантированной занятости может быть разработана как программа, открытая для всех взрослых, способных и желающих работать: это равносильно допущению, что ее участники будут отбираться на основе принципа самоадресации. Именно такой подход, например, используется в Национальной программе

⁶⁶ Rebecca Holmes and Nicola Jones, “Public works programmes in developing countries: reducing gendered disparities in economic opportunities?”, paper prepared for the International Conference on Social Cohesion and Development, 20 and 21 January 2011, Paris (2011), p. 5.

⁶⁷ Colin Andrews and Adea Kryeziu, “Public works and the jobs agenda: pathways for social cohesion?”, background paper for the *World Development Report 2013: Jobs* (2012).

⁶⁸ Rodrik and Stantcheva, “Fixing capitalism’s good jobs problem”, p. 828.

⁶⁹ Adam King, “Critical reflections on the job guarantee proposal”, *Studies in Political Economy*, vol. 101, No. 3 (2020), pp. 230–244, at p. 236.

гарантированной занятости в сельской местности имени Махатмы Ганди в Индии, хотя 100-дневная гарантия предназначена для домохозяйств, а не для отдельных лиц. Хотя самоадресация может не охватить всех беднейших людей (в особенности наиболее нуждающихся), она может минимизировать ошибки, допускаемые в результате включения в программу без проверки уровня бедности⁷⁰. Исследование, проведенное в индийском штате Бихар, свидетельствовало о том, что «уровень участия [в Национальной программе гарантированной занятости в сельской местности имени Махатмы Ганди] неуклонно падает с 35 процентов населения для нескольких процентилей благосостояния наиболее бедных групп до почти нулевого уровня для самых богатых»⁷¹. Однако хорошее соответствие между участниками этой программы и людьми, живущими в бедности, в значительной степени объясняется тем, что заработная плата установлена на очень низком уровне, эквивалентном или близком к минимальной заработной плате: в программах, основанных на подобной самоадресации, и в контекстах, в которых средства, выделяемые на программу, ограничены, существует, следовательно, компромисс между надлежащим охватом (с ограничением чрезмерного охвата), с одной стороны, и обеспечением выплаты достойной заработной платы — с другой.

30. В качестве альтернативы программа гарантированной занятости может быть ориентирована на конкретные категории или области. Метод проверки материального положения выглядит привлекательно, если намерение состоит в расширении возможностей для беднейших групп населения. Однако адресный подход существенно отличается от методов охвата людей: ошибки, допускаемые в результате включения в программу и исключения из нее, широко распространены в схемах проверки материального положения во всех контекстах. Метод проверки материального положения также требует точной и актуальной информации о положении отдельных лиц и домохозяйств, которую страны с низким уровнем дохода редко имеют возможность собрать⁷²; а опосредованная проверка материального положения, используемая в отсутствие более точных данных, может быть лишь слабо увязана с бедностью (особенно в краткосрочной перспективе)⁷³. В одном из своих предыдущих докладов Специальный докладчик отметил ограниченность таких форм адресного подхода, не в последнюю очередь потому, что из социальных реестров могут исключаться беднейшие люди⁷⁴. Использование чрезмерно узкого адресного подхода в условиях широко распространенной бедности неизбежно приведет к исключению из соответствующих программ именно беднейших домохозяйств, которых сложнее всего охватить и которые могут сталкиваться с наибольшими трудностями при доказывании того, что их доход ниже определенного уровня, или которые могут больше всего бояться стигматизации, связанной с необходимостью предоставлять такие доказательства.

31. Методы географического адресного охвата широко используются в государственных программах занятости. Национальная программа гарантированной занятости в сельской местности имени Махатмы Ганди конкретно ориентирована на сельские районы. В Эфиопии Программа социальной защиты посредством развития производства направлена на общины, проживающие в районах, подверженных засухе (и поэтому испытывающие нехватку продовольствия)⁷⁵. В Мексике Программа временной занятости (*Programa de Empleo Temporal*) конкретно ориентирована на

⁷⁰ Esther Gehrke and Renate Hartwig, “How can public works programmes create sustainable employment?”, discussion paper (Bonn, German Development Institute, 2015), p. 9.

⁷¹ Rinku Murgai, Martin Ravallion and Dominique van de Walle, “Is workfare cost-effective against poverty in a poor labor-surplus economy?”, Policy Research Working Paper, No. 6673 (Washington, D.C., World Bank, 2013), p. 2.

⁷² David Coady, Margaret Grosh and John Hoddinott, “Targeting outcomes redux”, *World Bank Research Observer*, vol. 19, No. 1 (2004), pp. 61–85, at p. 81.

⁷³ Stephen Kidd, Bjorn Gelders and Diloá Bailey-Athias, “Exclusion by design: an assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism”, Extension of Social Security Working Paper, No. 56 (Geneva, ILO, 2017), p. 5.

⁷⁴ A/HRC/50/38, п. 30.

⁷⁵ Kibrom Abay and others, “Social protection and resilience: the case of the Productive Safety Net Program in Ethiopia”, *Food Policy*, vol. 112 (2022), p. 2.

небольшие общины (с численностью населения менее 5000 человек)⁷⁶. Такие подходы легче применять, чем адресные подходы, ориентированные на домохозяйства с низким уровнем дохода и предусматривающие использование методов проверки материального положения. Однако они могут не охватывать многих нуждающихся в помощи лиц, поскольку не все бедные люди живут в самых бедных районах. Тот или иной выбор районов может также обострять существующее недовольство между общинами-бенефициарами и общинами, исключаемыми из соответствующих программ.

32. Методы адресного охвата на основе общинного подхода предполагают вовлечение членов общины в процесс принятия решения о том, кто должен быть включен в социальные программы. Эти методы применяются в Эфиопской программе социальной защиты посредством развития производства наряду с методами географического адресного охвата: собрания общин используются как средство для определения наиболее нуждающихся в помощи лиц⁷⁷. Такой подход позволяет использовать местные знания и укрепляет легитимность⁷⁸. Однако ошибки, допускаемые в результате исключения из программы, встречаются повсеместно. Согласно оценкам, из Эфиопской программы социальной защиты посредством развития производства был исключен 81 процент предполагаемых получателей помощи. В результате использования методов адресного охвата на основе общинного подхода в рамках программы «Концепция развития на период до 2020 года: умуренге», проводившейся в Руанде, было исключено 97 процентов предполагаемых получателей помощи (затем критерии адресного охвата были изменены на опосредованную проверку материального положения)⁷⁹. Было установлено, что, соответственно, в рамках механизма адресного охвата на основе общинного подхода, использовавшегося в проекте Всемирной продовольственной программы в Сомали, слишком мало внимания уделялось роли кланов, в результате чего не был обеспечен учет многих маргинализированных лиц⁸⁰. Предоставление членам общины возможности принимать решения о бенефициарах может обеспечить некоторую приемлемость действий. Тем не менее нельзя слепо полагать, что общины эффективно оценивают потребности и действительно не будут проводить дискриминацию в отношении тех или иных лиц. Риски присвоения благ элитой, возникновения nepotизма и усиления социальной изоляции вполне реальны⁸¹.

33. Адресный отбор определенных категорий лиц предполагает установление права на участие в программе на основе четко наблюдаемых и вполне ясных демографических или социальных критериев. Основное преимущество этого метода заключается в том, что он может применяться без выдвижения значительных информационных требований и использоваться для приоритетного отбора тех, кто обычно уязвим на рынке труда, в частности женщин, молодых людей или лиц, не имеющих работы на протяжении длительного периода времени. Например, программа «Районы без длительной безработицы» во Франции или программа «Маринталь» в Австрии ориентированы на лиц, не имеющих работы на протяжении длительного периода времени; программа «Европейская молодежная гарантия» — на молодежь. Конечно, будет ли такой подход обеспечивать, что гарантия занятости будет способствовать искоренению нищеты, зависит от того, насколько тесно нищета будет увязана с категорией, используемой для адресного отбора: если привязка слабая, то и вклад будет довольно минимальным.

⁷⁶ Maikel Lieuw-Kie-Song, Susana Puerto and Mito Tsukamoto, “Boosting youth employment through public works”, *Employment Working Paper*, No. 203 (Geneva, ILO, 2016), p. 52.

⁷⁷ Abay and others, “Social protection and resilience”, p. 2.

⁷⁸ Anna McCord, “Community-based targeting in the social protection sector” (London, Overseas Development Institute, 2017).

⁷⁹ Stephen Kidd and Diloá Athias, “Hit and miss: an assessment of targeting effectiveness in social protection”, *Development Pathways Working Paper* (March 2019), p. 48.

⁸⁰ Nick Maunder and others, *Somalia: An Evaluation of WFP’s Portfolio (2012–2017) – Evaluation Report: Volume I* (Rome, World Food Programme, 2018), para. 109.

⁸¹ Kia Howson, “Three reasons community-based targeting is a threat to social stability”, *Development Pathways*, 5 January 2023.

34. Какой бы метод ни использовался для определения права на участие в программе, важно обеспечить, чтобы программа гарантированной занятости охватывала людей, живущих в бедности: хотя они могут извлечь наибольшую выгоду от участия в такой программе, они также могут столкнуться с наибольшими препятствиями при получении доступа к ней⁸². В этой связи Специальный докладчик вновь подчеркивает потенциальные преимущества позитивных действий и информационно-пропагандистских мер для обеспечения того, чтобы домохозяйства с низким уровнем дохода получали соответствующую информацию и могли воспользоваться возможностями конкретной программы⁸³.

В. Установление формы выплат

35. В странах с высоким уровнем дохода соответствующие программы предусматривают, как правило, выплату денежных пособий: в тех случаях, когда использовались талоны на питание, они часто вызывали недовольство и воспринимались как форма патернализма и как источник подпитки бытующих стереотипов о неспособности людей, живущих в бедности, сделать правильный выбор. Продовольственная и иная поддержка в натуральной форме (например, сельскохозяйственные ресурсы или другие производственные активы) чаще использовалась, отдельно или наряду с наличными, в странах с низким и средним уровнем дохода. Однако даже в этих странах консенсус смещается в сторону использования наличных (а иногда и ваучеров), а не поддержки в натуральной форме⁸⁴. Наличные деньги дают людям право выбора и возможности. Они стимулируют местные рынки с мультипликационным эффектом. Их дешевле предоставлять, поскольку нет необходимости перевозить товары⁸⁵. Они позволяют улучшить питание⁸⁶.

36. Однако при определенных обстоятельствах поддержка в натуральной форме может быть целесообразной. Например, в Эфиопской программе социальной защиты посредством развития производства предусмотрено сочетание предоставления денежных средств и выдачи зерна. В 2008 году в условиях высокой инфляции непосредственное предоставление продовольствия оказалось более безопасным вариантом, чем выдача наличных денег для его покупки на рынке: доля тех, кто выбрал наличные деньги, сократилась с 74 процентов в 2005 году до 48 процентов в 2008 году (инфляция цен на продовольствие в Эфиопии за этот период времени составила 350 процентов)⁸⁷.

37. Государственные схемы занятости обычно предусматривают выплату установленной законом минимальной заработной платы, обеспечивая поддержание этого минимального уровня заработной платы во всей экономике. Лишь в редких случаях такие схемы предусматривают выплату более высокой заработной платы⁸⁸: это гарантирует, что расходы останутся ограниченными и что участники будут мотивированы завершить обучение по программе. Это также обеспечивает определенную форму самоадресации, охватывая в основном людей, живущих в бедности, когда программа задумана как универсальная. По этой же причине

⁸² Joseph Hanlon, Armando Barrientos and David Hulme, *Just Give Money to the Poor: the Development Revolution from the Global South* (Sterling, Virginia, Kumarian Press, 2010), p. 116.

⁸³ [A/HRC/50/38](#) (о рисках невостребованности льгот); и [A/77/157](#) (пп. 37–40) (об основанных на классовом подходе позитивных действиях).

⁸⁴ Benjamin Schwab, “Comparing the productive effects of cash and food transfers in a crisis setting: evidence from a randomized experiment in Yemen”, Office of Research – Innocenti, United Nations Children’s Fund, Working Paper WP-2018-09 (June 2018), p. 3.

⁸⁵ Ugo Gentilini, “Revisiting the ‘cash versus food’ debate: new evidence for an old puzzle?”, *World Bank Research Observer*, vol. 31, No. 1 (2016), p. 148.

⁸⁶ Schwab, “Comparing the productive effects of cash and food transfers in a crisis setting”, pp. 3 and 4.

⁸⁷ Narayan, “Fifteen years of India’s NREGA”, p. 787.

⁸⁸ Gehrke and Hartwig, “Productive effects of public works programs”, table 1.

некоторые схемы основываются на фиксированной ставке выплат⁸⁹. Однако более дифференцированный уровень выплат, устанавливаемый в соответствии с образованием и опытом участников⁹⁰, может снизить риск того, что схема будет использоваться для дестабилизации секторов занятости с более высокой оплатой труда. Это может также повысить степень привлекательности схемы для более квалифицированных работников и, тем самым, сделать ее более популярной среди неустойчивого среднего класса.

С. Продолжительность участия в программах

38. Участие в государственных программах занятости обычно ограничено по времени или, как, например, в Национальной программе гарантированной занятости в сельской местности имени Махатмы Ганди, продолжается на протяжении фиксированного количества рабочих дней⁹¹. В Кот-д'Ивуаре, например, Программа работ в контексте высокоинтенсивного применения рабочей силы допускает участие в ней на срок, не превышающий шести месяцев; многие программы предусматривают участие в них в течение одного года. Однако накопление активов возможно только при относительно длительных периодах участия; например, в случае Эфиопской программы социальной защиты посредством развития производства для наблюдения за улучшением состояния животноводства обычно требуется пять лет⁹². В странах с высоким уровнем дохода в целом преобладал страх перед последствиями изоляции, что, возможно, побудило ОЭСР рекомендовать странам с высоким уровнем дохода свернуть осуществлявшиеся государственные программы занятости с целью сдерживания пандемии COVID-19⁹³.

V. Возражения против гарантии занятости

A. Приемлемость с точки зрения затрат

39. Иногда утверждается, что схемы гарантированной занятости являются дорогостоящими. В 2019/20 финансовом году с Национальной программой гарантированной занятости в сельской местности имени Махатмы Ганди, осуществляемой в масштабах всей страны, были связаны затраты в размере около 0,3 процента ВВП, снизившиеся с максимума в размере 0,6 процента в 2009/10 году⁹⁴. Расходы на аргентинскую программу «Jefes y Jefas» («Главы домашних хозяйств») во время финансового кризиса 2001/02 годов составили 1 процент ВВП⁹⁵. С введением гарантии занятости в Соединенных Штатах были бы связаны затраты в размере 1,33 процента ВВП⁹⁶.

40. Такие инвестиции следует оценивать с учетом огромных издержек, связанных с безработицей, которые выходят далеко за рамки потери налоговых поступлений и расходов по линии социальной защиты, предоставляемой государством ищущим работу лицам в странах, где существуют пособия по безработице⁹⁷. В 2021 году страны

⁸⁹ L. Randall Wray and others, *Public Service Employment a Path to Full Employment* (Annandale-on-Hudson, New York, Levy Economics Institute of Bard College, 2018), p. 3.

⁹⁰ Mark Paul, William Darity, Jr. and Darrick Hamilton "The federal job guarantee – a policy to achieve permanent full employment" (Washington, D.C., Center on Budget and Policy Priorities, 2018), p. 11.

⁹¹ Gehrke and Hartwig, "Productive effects of public works programs", p. 116.

⁹² Ibid.

⁹³ OECD, "Designing active labour market policies for the recovery", 15 July 2021, p. 3.

⁹⁴ Narayan, "Fifteen years of India's NREGA", p. 787, table 2.

⁹⁵ Daniel Kostzer, "Argentina: a case study on the *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, or the employment road to economic recovery", Working Paper No. 534 (Annandale-on-Hudson, New York, Levy Economics Institute of Bard College, 2008), p. 18.

⁹⁶ Tcherneva, *The Case for a Job Guarantee*, pp. 76–79.

⁹⁷ L. Randall Wray, "The employer of last resort programme: could it work for developing countries?", *Economic and Labour Market Papers*, No. 2007/5 (Geneva, ILO, 2007).

ОЭСР потратили в среднем 0,58 процента ВВП на помощь по безработице⁹⁸. Безработица приводит к ухудшению здоровья, сокращению продолжительности жизни, психологическому дистрессу и снижению возможности трудоустройства и заработка в будущем. Лица, не имеющие работы на протяжении длительного периода времени, теряют социальные связи; у них снижается уровень удовлетворенности жизнью и социальной интеграции⁹⁹; и они подвергаются стигматизации как люди, не вносящие вклад в жизнь общества¹⁰⁰. Последствия безработицы для здоровья, особенно для психического здоровья (которые особенно тяжелы для мужчин), проявляются даже после короткого периода безработицы¹⁰¹. Безработные примерно в два раза чаще, чем те, кто работает, сообщают о наличии психологических проблем¹⁰². В Соединенных Штатах трудящиеся-мужчины, потерявшие работу в начале-середине 1980-х годов, чаще умирали в годы, непосредственно следовавшие за безработицей¹⁰³. В Новой Зеландии было установлено, что безработица в два-три раза увеличивает вероятность наступления смерти в результате самоубийства¹⁰⁴. Безработица также тесно связана с повышением уровня преступности¹⁰⁵, а безработица среди молодежи, в частности, может увеличивать риск возникновения конфликтов¹⁰⁶.

41. Безработица оказывает также разрушительное воздействие на семью. Она усиливает домашнее насилие¹⁰⁷. Она снижает шансы детей на поступление в высшие учебные заведения¹⁰⁸: в Германии длительная безработица отцов уменьшает возможности детей продолжать свое обучение в высших учебных заведениях на 17 процентных пунктов¹⁰⁹. Безработица среди молодежи также снижает шансы на последующее трудоустройство и получение доходов: в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии ранняя безработица среди молодежи приводит к 12–15-процентному снижению заработной платы в возрасте 42 лет¹¹⁰; в Соединенных Штатах шестимесячный период безработицы в молодом возрасте в среднем приводит

⁹⁸ OECD, “Public unemployment spending” (indicator). URL: <https://doi.org/10.1787/55557fd4-en>.

⁹⁹ Laura Pohlman, “Unemployment and social exclusion”, *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 164 (2019), pp. 273–299, at p. 283.

¹⁰⁰ Robert Walker, *The Shame of Poverty* (Oxford, Oxford University Press, 2014), p. 45.

¹⁰¹ Matteo Picchio and Michele Ubaldi, “Unemployment and health: a meta-analysis”, IZA Discussion Paper, No. 15433 (Bonn, 2022).

¹⁰² Karsten I. Paul and Klaus Moser, “Unemployment impairs mental health: meta-analyses”, *Journal of Vocational Behavior*, vol. 74, No. 3 (2009), pp. 264–282.

¹⁰³ Daniel Sullivan and Till von Wachter, “Job displacement and mortality: an analysis using administrative data”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 124, No. 3 (2009), pp. 1265–1306, at p. 1266.

¹⁰⁴ T.A. Blakely, S.C.D. Collings and J. Atkinson, “Unemployment and suicide. Evidence for a causal association?”, *Journal of Epidemiology and Community Health*, vol. 57, No. 8 (2003), pp. 594–600, at p. 596.

¹⁰⁵ Steven P. Raphael and Rudolf Winter-Ebmer, “Identifying the effect of unemployment on crime”, University of California, San Diego, Economics Discussion Paper, No. 98-19 (1999), p. 23.

¹⁰⁶ World Bank, *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development* (Washington, D.C., 2011), p. 80. Конечно, многие другие факторы играют определенную роль в возникновении политического насилия: Kari Paasonen, “Does unemployment drive political violence and protest? Focusing on the case of the Middle Eastern and North African youth”, *Conflict Trends*, 1 (2022).

¹⁰⁷ Sonia Bhalotra and others, “Job displacement, unemployment benefits and domestic violence”, CAGE (Centre for Competitive Advantage in the Global Economy) Working Paper, No. 573 (2021), p. 3.

¹⁰⁸ Michael Coelli, “Parental job loss and the education enrolment of youth”, *Labour Economics*, vol. 18, No. 1 (2011), pp. 25–35, at p. 29.

¹⁰⁹ Kristina Lindemann and Markus Gangl, “The intergenerational effects of unemployment: how parental unemployment affects educational transitions in Germany”, *Research in Social Stratification and Mobility*, vol. 62 (2019), p. 8.

¹¹⁰ Paul Gregg and Emma Tominey, “The wage scar from youth unemployment”, CMPO Working Paper Series, No. 04/097 (2004).

к потере 22 000 долларов из дальнейших заработков в течение последующего 10-летнего периода времени¹¹¹.

42. И наоборот, обеспечение полной занятости приводит к снижению расходов на медицинское обслуживание для населения трудоспособного возраста и увеличению налоговых поступлений в результате полной занятости и роста формализации рабочей силы, а также к возникновению мультипликационного эффекта от расходов в местной экономике и стоимости общественных работ. Любая оценка преимуществ введения гарантии занятости должна также учитывать рост производительности за счет использования более квалифицированной и здоровой рабочей силы: этот рост, как ожидается, будет становиться более значительным с течением времени. Для оценки всего спектра преимуществ схемы гарантированной занятости не только для ее участников, но и для общественного благосостояния в целом, можно использовать подход, учитывающий «маргинальную стоимость государственных средств»¹¹², или сопоставимые методологии.

43. С учетом важных выгод, которые получает общество в результате борьбы с безработицей и предоставления товаров и услуг, не обеспечиваемых в достаточной степени рынком, финансирование за счет общих налогов будет полностью оправданным. Кроме того, некоторые программы могут окупать себя, если они финансируются из целевых фондов страхования на случай безработицы¹¹³. Система официальной помощи в целях развития иногда финансирует государственные программы занятости, как это было в случае с Программой социальной защиты посредством развития производства в Эфиопии¹¹⁴. Существуют и другие, более инновационные варианты финансирования. Тринидад и Тобаго финансируют свою государственную программу занятости за счет доходов от продажи нефти; и Колумбия рассматривает возможность использования активов, конфискованных у наркоторговцев, для финансирования государственных схем занятости¹¹⁵.

В. Воздействие на рынок труда

44. Необходимо тщательно проанализировать последствия внедрения схемы гарантированной занятости для рынка труда. В этой связи поднимаются две отдельные, но симметричные проблемы. С одной стороны, гарантия занятости может привести к недобросовестной конкуренции с существующими экономическими субъектами, если она будет предусматривать выплату заработной платы ниже рыночной ставки. Это может также привести к тому, что государственные органы сократят объем определенных предоставляемых услуг и передадут их на аутсорсинг схеме гарантированной занятости. Внедрение гарантии занятости может угрожать действующим на рынке компаниям и привести к потере рабочих мест, что противоречит самим целям, лежащим в основе гарантии занятости¹¹⁶. Схемы гарантированной занятости могут быть разработаны таким образом, чтобы предотвратить такое воздействие: деятельность предприятий, созданных для трудоустройства длительно безработных лиц в рамках программы «Районы без длительной безработицы», организована таким образом, чтобы исключить любую конкуренцию с частным сектором.

¹¹¹ Sarah Ayres Steinberg, “The high cost of youth unemployment” (Center for American Progress, 2013).

¹¹² Nathaniel Hendren and Ben Sprung-Keyser, “A unified welfare analysis of government policies“, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 135, No. 3 (2020), pp. 1209–1318.

¹¹³ ILO, *Public Employment Initiatives and the COVID-19 Crisis*, pp. 27–32.

¹¹⁴ United Nations Children’s Fund Ethiopia, “Budget brief: social protection – updated with national data for 2017/18” (2018).

¹¹⁵ “Professor Pavlina Tcherneva helps chart a path for job guarantee program in Colombia”, Bard College, 13 December 2022.

¹¹⁶ Sustainable Prosperity Action Group, “The case for a job guarantee” (August 2022), p. 24; и Guy Standing, “Why a job guarantee is a bad joke for the precariat – and for freedom”, Open Democracy, 7 September 2018. См. также Max Gulker, “The job guarantee: a critical analysis” (American Institute for Economic Research, 2018), p. 4.

45. Однако, с другой стороны, конкуренция с существующими экономическими субъектами может иметь свои преимущества, когда схема гарантированной занятости обеспечивает лучшую заработную плату и условия труда и, тем самым, повышает планку на рынке занятости и укрепляет переговорные позиции трудящихся в масштабах всей экономики¹¹⁷. Такой эффект наблюдался в Индии в рамках Национальной программы гарантированной занятости в сельской местности имени Махатмы Ганди¹¹⁸ и в Эфиопии в рамках Программы социальной защиты посредством развития производства¹¹⁹.

С. От социального обеспечения к стимулированию трудовой деятельности

46. Высказывается опасение, что нынешняя политика социальной защиты может оказаться под угрозой в результате внедрения схемы гарантированной занятости. Не может ли схема гарантированной занятости использоваться как удобный предлог для того, чтобы поставить социальную защиту в зависимость от принятия предложения о найме на работу, если такая работа считается «подходящей»? Это вполне законное беспокойство. Существует сильное политическое давление, направленное на повышение требований к работе в рамках существующей поддержки социальной защиты: эту тенденцию иногда называют «активизацией» социальной защиты¹²⁰. В странах, где социальная защита слаба, а бюджетное пространство ограничено, в политическом плане гарантированный доход обеспечить, возможно, проще путем создания или расширения государственных программ занятости, чем за счет развития других форм (безоговорочной) социальной защиты.

47. Такая инструментализация схем гарантированного трудоустройства будет особенно проблематичной, поскольку коэффициент успешности выполнения программ стимулирования трудовой деятельности в лучшем случае ограничен. Подобные программы основаны на патерналистских предположениях о человеческой мотивации и моральных недостатках¹²¹: они создают «серьезные потрясения» в сфере социального обеспечения для обеспечения того, чтобы за помощью в органы социальной защиты обращались лишь самые отчаявшиеся лица, поскольку только люди, оказавшиеся в бедственном положении, согласятся выполнять жесткие требования, предъявляемые к работе, рассматривая это как цену, которую придется заплатить за поддержку¹²². Хотя программы стимулирования трудовой деятельности могут позволить сократить число людей, обращающихся за социальной поддержкой¹²³, существует мало доказательств того, что они реально обеспечивают рост занятости (более того, эффект «блокировки» может снизить шансы на получение работы в

¹¹⁷ Anthony B. Atkinson, *Inequality: What Can Be Done?* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2015), p. 144.

¹¹⁸ Clément Imbert and John Papp, “Labor market effects of social programs: evidence from India’s employment guarantee”, Centre for the Study of African Economies Working Paper, No. 2013-03 (2013); и Karthik Muralidharan, Paul Niehaus and Sandip Sukhtankar, “General equilibrium effects of (improving) public employment programs: experimental evidence from India”, National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 23838 (2021).

¹¹⁹ Simon Franklin and others, “Urban public works in spatial equilibrium: experimental evidence from Ethiopia”, Centre for Economic Policy Research Discussion Paper, No. DP16691 (2021).

¹²⁰ OECD, “Activating jobseekers: lessons from seven OECD countries”, in *OECD Employment Outlook 2013* (Paris, 2013); и Olivier De Schutter, “Welfare state reform and social rights”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 33, No. 2 (2015), pp. 123–162.

¹²¹ Del Roy Fletcher, “Workfare – a blast from the past? Contemporary work conditionality for the unemployed in historical perspective”, *Social Policy and Society*, vol. 14, No. 3 (2015), pp. 329–339.

¹²² Tomer Blumkin, Yoram Margalioth and Efraim Sadka, “The desirability of workfare as a welfare ordeal: revisited”, IZA Discussion Paper, No. 5130 (Bonn, 2010).

¹²³ Julia Griggs and Martin Evans, *Sanctions Within Conditional Benefit Systems: A Review of Evidence* (York, Joseph Rowntree Foundation, 2010).

других местах), и они действуют наименее эффективно для тех, кто сталкиваются с особо сложными препятствиями в сфере трудоустройства¹²⁴.

48. Однако переход от социального обеспечения к стимулированию трудовой деятельности не является неизбежным. Участие в схеме должно быть строго добровольным, а не условием для получения других видов поддержки. Внедрение схемы гарантированного трудоустройства может быть сопряжено с требованием о недопущении регресса в предоставлении безоговорочной социальной защиты, чтобы избежать обращения к принципу стимулирования трудовой деятельности. Это также можно совместить с инициативами по повышению ценности работы по уходу, выполняемой в домашних хозяйствах или общинах часто без вознаграждения или даже без какого-либо формального признания.

D. Инфляция

49. Иногда утверждается, что безработица (при ее определенном уровне) сдерживает рост заработной платы и, следовательно, инфляцию. Из этого следует, что вместо полной занятости как цели политики правительства должны стремиться к достижению такого уровня безработицы, который был бы низким, но и одновременно достаточно высоким для управления инфляцией. В поддержку этой позиции приводится кривая Филлипса, указывающая на корреляцию между (низким) уровнем безработицы и (высокой) инфляцией¹²⁵. В недавнее время ученые выдвинули понятие уровня безработицы, не ускоряющего инфляцию и обозначающего самую низкую точку, при которой безработица может существовать без провоцирования инфляции.

50. Этот аргумент несостоятелен по целому ряду причин. Во-первых, в соответствии с ним предполагается, что инфляция цен в значительной степени объясняется ростом заработной платы, хотя другие соображения, такие как шоковые потрясения на уровне предложения, вызываемые ростом цен на сырьевые товары (основная причина инфляции, приведшей к текущему глобальному кризису в плане удорожания стоимости жизни), могут быть столь же или более значимыми объясняющими факторами¹²⁶. Во-вторых, кривая Филлипса устарела и основана на совершенно ином рынке труда, чем сегодняшний. Она не учитывает ни периоды стагфляции, когда одновременно отмечаются высокие уровни инфляции и безработицы, ни периоды, когда высокая занятость не вызывает существенного роста заработной платы¹²⁷. Например, в период с 2000 по 2019 год инфляция и безработица в странах с более высоким уровнем дохода были «в значительной степени разобщенными»¹²⁸. Аналогичным образом допущения, лежащие в основе расчета уровня безработицы, не ускоряющего инфляцию, не учитывают роль неполной занятости (недобровольной частичной занятости) в объяснении низкого роста заработной платы¹²⁹. В странах с низким и средним уровнем дохода, где были внедрены государственные программы занятости, это не привело к росту инфляции¹³⁰.

¹²⁴ Richard Crisp and Del Roy Fletcher, “A comparative review of workfare programmes in the United States, Canada and Australia”, Department for Work and Pensions Research Report, No. 533 (2008).

¹²⁵ A.W. Phillips, “The relation between unemployment and the rate of change of money wage rates in the United Kingdom, 1861–1957”, *Economica New Series*, vol. 25, No. 100 (November 1958), pp. 283–299.

¹²⁶ Ben Broadbent, “The inflationary consequences of real shocks” — речь заместителя управляющего Банком Англии, произнесенная в Имперском колледже, Лондон, 20 октября 2022 года.

¹²⁷ Lukas Lehner, Paul Ramskogler and Aleksandra Riedl, “Begging thy coworker – labor market dualization and the slow-down of wage growth in Europe”, Institute for New Economic Thinking Oxford Working Paper, No. 2022-04 (Oxford, 2022).

¹²⁸ Weicheng Lian and Andreas Freitag, “Inflation dynamics in advanced economies: a decomposition into cyclical and non-cyclical factors”, International Monetary Fund Working Paper, No. WP/22/91 (Washington, D.C., May 2022).

¹²⁹ David N.F. Bell and David G. Blanchflower, *The Lack of Wage Growth and the Falling NAIRU*, National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 24502 (Cambridge, Massachusetts, April 2018).

¹³⁰ Kate Orkin and others, “Designing social protection to improve employment, earnings and productivity in lower- and middle-income countries” (Oxford, University of Oxford, 2021), p. 38.

В-третьих, какой бы ни была дополнительная инфляция в результате внедрения схемы гарантированного трудоустройства, она будет скромной и будет носить единовременный характер, поскольку безработица заменяется занятостью с минимальной заработной платой и цена труда возрастает¹³¹. Покупательная способность малообеспеченных групп населения может и действительно должна быть защищена путем индексации размера пособий и заработной платы в соответствии со стоимостью жизни¹³². К тому же в условиях экономического подъема, вызванного ростом спроса, гарантия занятости выступает в качестве стабилизатора, поскольку трудящиеся будут переходить от этой схемы к более высокооплачиваемой работе. И наконец, в той степени, в какой схемы гарантированной занятости способны помочь решить проблему узких мест на рынке труда, обеспечивая обучение трудящихся для работы по специальностям, в отношении которых существует дефицит квалифицированных работников, они фактически могут снизить риски инфляции, а не увеличить их.

Е. Воздействие на домохозяйства

51. Некоторые исследования показывают, что в случае присоединения взрослых к программе гарантированной занятости дети могут занять их место, выполняя работу в домашнем хозяйстве или на семейном предприятии¹³³. Чтобы предотвратить любой подобный риск, правительствам следует сочетать внедрение программ гарантированной занятости с инвестициями в сферу образования и услуг по уходу (особенно в сельских районах) и обеспечить, чтобы участие в таких программах могло быть сбалансировано с обязанностями участников по уходу¹³⁴.

52. На самом деле ответ может быть дан самими схемами гарантированной занятости. Во всех обществах важность обеспечения ухода — за престарелыми лицами, детьми и больными лицами — систематически недооценивается. Рынок этих услуг не является достаточно развитым, а когда они предоставляются на добровольной основе (преимущественно женщинами), то часто не получают соответствующего признания. В этом контексте было выражено опасение по поводу того, что гарантия занятости, ставя оплачиваемую работу выше признания и поддержки неоплачиваемой работы, выполняемой в интересах общин, может подорвать усилия общин по самостоятельному удовлетворению этих потребностей в сфере ухода¹³⁵.

53. Однако гарантия занятости может служить именно для поддержки процесса декоммодификации труда и признания того, что даже та работа, которая наиболее важна для здоровья общин, не может быть вознаграждена рынком либо в силу ее природы как общественного блага, либо в силу ограниченной покупательной способности тех, кто получает от нее наибольшую пользу¹³⁶. Схемы гарантированной занятости, наряду с другими формами социальной защиты, фактически могут поддерживать деятельность сектора по предоставлению услуг по уходу и нередко обеспечивать при этом особые преимущества для женщин. Они могут

¹³¹ Pavlina R. Tcherneva, “The job guarantee and the economics of fear” (Levy Economics Institute of Bard College, 2018).

¹³² Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 19 (2007), п. 22; и замечание общего порядка № 23 (2016), п. 20.

¹³³ Tianshu Li and Sheetal Sekhri, “The spillovers of employment guarantee programs on child labor and education”, *World Bank Economic Review*, vol. 34, No. 1 (2020), pp. 164–178.

¹³⁴ Участие женщин в Национальной программе гарантированной занятости в сельской местности имени Махатмы Ганди привело к улучшению посещаемости школ детьми: Farzana Afridi, Abhiroop Mukhopadhyay and Soham Sahoo, “Female labour-force participation and child education in India: the effect of the National Rural Employment Guarantee Scheme”, *Young Lives Working Paper*, No. 95 (Oxford, 2013).

¹³⁵ Adam D.K. King, “Critical reflections on the job guarantee proposal”, *Studies in Political Economy*, vol. 101, No. 3 (2020), pp. 230–244, at p. 239.

¹³⁶ Pavlina Tcherneva, “Decommodifying work: the power of a job guarantee”, in *Democratize Work: The Case for Reorganizing the Economy*, Isabelle Ferreras, Julie Battilana and Dominique Méda, eds. (Chicago, University of Chicago Press, 2022), pp. 85–90.

предусматривать тот или иной способ выплаты вознаграждения за уход: в Южноафриканской расширенной программе общественных работ и Президентской программе стимулирования занятости услуги по уходу выступают в качестве основного элемента (например, в секторах раннего развития детей и базового образования). Они также могут уменьшить бремя домашних обязанностей — бремя, которое несут в основном женщины и которое усугубляет имеющийся у них дефицит времени, — позволяя, например, инвестировать средства в сферу управления водными ресурсами или производства чистой энергией (и тем самым сокращать время, необходимое для поиска воды или дров)¹³⁷.

54. Схема гарантированной занятости может способствовать преодолению кризиса в сфере ухода и его недостаточного признания, вознаграждая некоторые формы ухода и сокращая другие виды неоплачиваемой работы. Это не отменяет необходимости поддержки обществом репродуктивной экономики, в том числе путем использования схем безусловного базового дохода или других денежных переводов.

Г. Коррупция и недобросовестное управление

55. При осуществлении программ гарантированной занятости приходится сталкиваться с рядом проблем. Может возникнуть несоответствие между предложением рабочих мест и спросом, особенно тогда, когда потребность в них наиболее велика: хотя Национальная программа гарантированной занятости в сельской местности имени Махатмы Ганди обеспечивает юридически закрепленное право на работу, временами 44 процента тех, кто хотел работать в рамках этой программы, не могли этого сделать¹³⁸. Задержки с выплатами также часто встречаются в рамках государственных программ занятости¹³⁹: обследование ряда общин в нескольких индийских штатах показало, что только 36 процентов участников получали зарплату в течение установленных 15 дней, причем этом отношении наблюдались значительные различия в зависимости от места проживания¹⁴⁰. Специальный докладчик также получил свидетельства о коррупции, связанной с кумовством, особенно в ситуациях, когда спрос превышал предложение: определенные кандидаты исключались (или другим отдавалось предпочтение) в угоду союзникам, друзьям и родственникам. В одном из исследований, посвященных Программе социальной защиты посредством развития производства, выражалась особая озабоченность в отношении коррупции, клановой политики и схемных квот, наличие которых привело к тому, что некоторые более обеспеченные люди были включены в программу, а некоторые из тех, кто больше всего страдает от отсутствия продовольственной безопасности, были исключены из нее¹⁴¹. В рамках Южноафриканской расширенной программы общественных работ была высказана озабоченность по поводу участия в ней работников-призраков (числящихся в платежной ведомости, но не участвующих в практической деятельности, при этом их зарплата присваивалась третьей стороной), в связи с чем должностные лица муниципалитетов были привлечены к судебной ответственности за включение работников-призраков в штатное расписание в целях извлечения личной выгоды¹⁴².

56. Принятие правозащитного подхода является первым шагом на пути к снижению рисков коррупции и дискриминации. Это означает определение доступа к схеме как законного права, позволяющего получить возможность пользоваться механизмами обжалования в случае исключения из соответствующих программ. Проводимые на уровне общин «социальные аудиты» могут также помочь выявить мошенничество:

¹³⁷ Gehrke and Hartwig, “Productive effects of public works programs”, p. 120.

¹³⁸ Martin Ravallion, “Is a decentralized right-to-work policy feasible?”, National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 25687 (Cambridge, Massachusetts, 2019), pp. 6 and 15.

¹³⁹ Hanlon, Barrientos and Hulme, *Just Give Money to the Poor*, p. 116.

¹⁴⁰ Azim Premji University, *Employment Guarantee during COVID-19*, p. 14.

¹⁴¹ Diriba Welteji, Kerime Mohammed and Kedir Hussein, “The contribution of Productive Safety Net Program for food security of the rural households in the case of Bale Zone, Southeast Ethiopia”, *Agriculture & Food Security*, vol. 6 (2017), p. 9.

¹⁴² Samkelo Mtshali, “Crackdown on ‘ghost workers’, EPWP fraud”, *Cape Argus*, 8 February 2019.

в рамках Национальной программы гарантированной занятости в сельской местности имени Махатмы Ганди такие аудиты позволяют местным общинам проверять информацию о тех, кто зарегистрирован в качестве лиц, работающих по программе, о зарплатных ведомостях и выполненных работах¹⁴³. В этом отношении могут также помочь те или иные технологии. Биометрические системы, использующие распознавание лиц или отпечатков пальцев для удостоверения личности на рабочих местах, снижают риск появления работников-призраков: в Южной Африке этот метод все чаще применяется для того, чтобы не допустить использования документов, удостоверяющих личность умерших людей. Электронные платежные системы, выдающие деньги непосредственно работникам, сводят к минимуму риск того, что посредники смогут коррумпировать систему или украсть зарплату. Тем не менее существуют также серьезные проблемы, связанные с внедрением недостаточно разработанных технологий в определенных контекстах.

VI. Выводы и рекомендации

57. Задуманная как постоянный элемент политики в области занятости, содействующий социальной защите, программа гарантированной занятости может способствовать обеспечению гарантированного дохода, накоплению опыта работы и развитию навыков ее участников, в то же время укрепляя позиции работников на переговорах в масштабах всей экономики.

58. Она также может поддерживать справедливый переход к «зеленой» экономике и предоставлять населению услуги, которых не хватает в настоящее время. Она может сделать право на труд правом человека, обладающим исковой силой, и средством избавления от бедности. И она приемлема с точки зрения затрат с учетом не только прямых и косвенных издержек безработицы, но и позитивного вклада, который может внести выполненная работа.

59. Однако программа гарантированной занятости сможет достигнуть свои обещанные цели только в том случае, если она обеспечит достойную работу как законное право для тех, кто желает присоединиться к ней, и не превратится в условный механизм, прилаживаемый к другим существующим схемам социальной защиты. Работы, которые необходимо выполнить, в идеале должны определяться на местном уровне в соответствии с местными приоритетами с уделением первостепенного внимания экологическим преобразованиям и неудовлетворенным социальным потребностям. Программа должна быть разработана таким образом, чтобы минимизировать риски коррупции и дискриминации. В этих условиях внедрение программы гарантированной занятости может стать важным механизмом для заключения нового экосоциального договора в целях повышения жизнеспособности и устойчивости общества вместе с укреплением социальной сплоченности.

¹⁴³ Ellen Ehmke, “India’s Mahatma Gandhi National Rural Employment Act: assessing the quality of access and adequacy of benefits in MGNREGs public works”, *International Social Security Review*, vol. 69, No. 2 (2016), pp. 3–27, at p. 13.