Организация Объединенных Наций E/2001/70

Экономический и Социальный Совет

Distr.: General
22 August 2001

Russian
Original: English

Доклад о мировом социальном положении 2001 года

01-54788(R)

Предисловие

Доклад о мировом социальном положении 2001 года является пятнадцатым в серии докладов по этой теме начиная с 1952 года. Содержание, структура и форма докладов претерпели изменения, но основной целью серии по-прежнему является предоставление как участникам межправительственных дискуссий в Организации Объединенных Наций, так и широкому кругу читателей удобного, краткого (в одном томе) изложения глобальных изменений, рассматриваемых в социальном аспекте.

Основной предмет рассмотрения в этой серии докладов с годами изменялся, и в последующих докладах расширялся. Сфера настоящего *Доклада* весьма широка и охватывает ряд вопросов, обозначенных в Декларации и Программе действий, принятых на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития в Копенгагене в 1995 году, которая явилась событием огромного значения и в которой в целом принимали участие 117 глав государств и правительств и делегации из 186 стран.

Во всех докладах, изданных с 1952 года, предпринимались также попытки определить количественные индексы, где они имеются; однако хотя и был достигнут прогресс в расчете данных, необходимых для получения индексов в отношении многих аспектов жизни общества, тем не менее сохраняются многие пробелы и недостатки, особенно в плане информации, относящейся к развивающимся регионам и получаемой от них, и это привело к необходимости использовать в значительной мере при описании мирового социального положения данные наблюдений, их толкование и анализ специалистов, научных работников и комментаторов. Статистическая информация, приводимая в настоящем введении и обзоре, если не указано иное, взята из данных, подготовленных департаментами Секретариата Организации Объединенных Наций или специализированными учреждениями и признанных в качестве основного международного источника данных в отношении рассматриваемых тематических областей.

Доступ к широкому спектру качественной информации имеет решающее значение для качественной и количественной оценки социальных тенденций; следовательно такая информация продолжает занимать в *Докладе* важное место. Поскольку количественная оценка социальных тенденций неизбежно носит субъективный характер, на нее оказывает сильное влияние позиция наблюдателя. Представления зачастую не менее важны, чем "объективная" реальность, когда определяется, каким образом люди реагируют на события, и когда формулируется государственная политика. Поэтому в *Докладе* помимо фактов и тенденций, основанных на имеющейся объективной информации, содержатся отдельные аспекты политических дискуссий и изложение позиций, иногда определяемых идеологическими соображениями, которые занимают различные заинтересованные стороны. Он составлен на основе множества источников из всех регионов и многих стран. (Источники указываются в тексте доклада.)

С самого начала издания серии в докладах признается сложность задачи описания мирового социального положения, что отчасти является результатом неопределенности и неясности, связанных с социальными явлениями и социальными преобразованиями. Тот факт, что достижения и недостатки обычно существуют одновременно и, как правило, в любой данный период времени имеются как выигравшие, так и проигравшие, будь то страны или группы населения, оказывает воздействие на соответствующие мнения о желательности или нежелательности какого-либо направления развития. В соответствии с первоначальными целями Социальной комиссии и Экономического и Социального Совета в *Докладе* продолжает сохраняться традиция воздерживаться от предложения политических рекомендаций. Только в *Докладе 1957 года* четко и недвусмысленно говорилось о том, что "мировое социальное положение в секторах, имеющих первостепенное значение, значительно улучшилось с 1952 года".

Широко применяемое в настоящее время понятие глобализации упоминается уже в самом начале *Доклада 1952 года*, когда речь идет о сближении различных частей мира, что делает их более взаимозависимыми, особенно в результате развития коммуникаций и транспорта. Эта тема была вновь затронута в *Докладе 1974 года* под заглавием "интернационализация", в *Докладе 1978 года* в контексте универсальных прав человека и с тех пор в последующих докладах в контексте рассмотрения экономической взаимозависимости и сотрудничества и вновь в *Докладе 1997 года* с четкой ссылкой на глобализацию.

В *Докладе 2001 года* продолжается традиция выбора темы для углубленного рассмотрения. В девяти из 14 предыдущих изданий всесторонне рассматривались следующие специальные темы: социальные проблемы урбанизации в экономически слаборазвитых районах (1957 год); взаимосвязь социального и экономического развития и проблема "равновесия" (1961 год); практические методы содействия социальным преобразованиям на местном уровне (1965 год); структуры государственных расходов на социальное обслуживание (1978 год, дополнение); устранение препятствий на пути к социальному прогрессу (1982 год); движущие силы социальных преобразований (1985 год); критическое социальное положение в Африке (1989 год, приложение); основные вопросы и дилеммы (1993 год); а также бедность, безработица и дискриминация (1997 год). В качестве темы *Доклада 2001 года* была выбрана справедливость. Однако в отличие от предыдущих докладов, где содержались отдельные главы или разделы, посвященные специальной теме, в данном докладе эта тема проходит красной нитью через весь текст, и справедливость явилась важным фактором при определении сферы охвата и структуры *Доклада.*

Упоминание справедливости или социальной справедливости содержалось в докладах с самого начала издания серии, и эта тема глубже рассматривалась в нескольких предыдущих выпусках. В самом начале первого *Доклада* задается тон и утверждается, что "постепенно то, о чем еще пятьдесят лет тому назад нельзя было помышлять (примерно в 1900 году), становится все более признанным, а именно, что необходимо сделать как-то возможным сосуществование... людей и их совместное пользование естественными богатствами земли; что общее обнищание того или иного района затрагивает интересы всех других районов и что к техническому опыту и знаниям, приобретенным в быстро менявшихся условиях индустриализованного общества, должны быть как-то приобщены (экономически) менее развитые и (технически) хуже оснащенные социальные коллективы".

(*Подпись*) Нитин ДЕСАИ
Заместитель Генерального секретаря
по экономическим и социальным вопросам

Содержание

Стр.

Предисловие ii
Выражение признательности vii
Пояснительные примечания viii
Введение 1
Обзор: краткое содержание глав с разбивкой по частям 6

Часть первая Оценка социально-экономического развития: основные тенденции 30
Введение 30
Глава I. Демографическая ситуация 31
Глава II. Новые модели экономической активности и социального взаимодействия 38
Глава III. Глобализация и справедливость 56
Выводы 76

Часть вторая Институциональная основа: преемственность и перемены 79
Введение 79
Глава IV. Семья 80
Глава V. Поколения 91
Глава VI. Рынки 102
Глава VII. Государство 118
Глава VIII. Гражданское общество 132
Выводы 148

Часть третья Условия жизни: неоднозначные результаты 151
Введение 151
Глава IX. Образование 152
Глава X. Обеспечение занятости и дохода 172
Глава XI. Различия в уровне доходов и бедность 185
Глава XII. Качество жизни 207
A. Продовольственная безопасность 207
B. Здравоохранение 215
C. Жилье 226
Выводы 241

Часть четвертая Социальная защита в изменяющемся мире 245
Введение 245
Глава XIII. Уменьшение уязвимости 246
Глава XIV. Усиление социальной защиты 252
Выводы 270

Часть пятая Социальные аномалии 272
Введение 272
Глава XV. Вооруженные конфликты 273
Глава XVI. Дискриминация 281
Глава XVII. Насилие 291
Глава XVIII. Коррупция и преступность 305
Выводы 319

Часть шестая Новые задачи: равенство и его этические последствия 322
Введение 322
Глава XIX. Личная сфера: изменение границ 324
Глава XX. Социальная ответственность корпораций 336
Глава XXI. Биомедицинские разработки, этика и справедливость 345

Таблицы

		Стр.
II.1	Структура производства (в процентах от ВВП)	40
II.2	Занятость в разбивке по статусу, отдельным странам и регионам, 1960–1999 годы	42
III.1	Тенденции изменения коэффициента Джини при различных концепциях дохода в Японии	57
III.2	Рост коэффициента Джини в разбивке по составляющим элементам применительно к распределению доходов домашних хозяйств в допереходный период и в 1993–1996 годах	58
III.3	Динамика коэффициентов Джини и разрыв в доходах в Китае, 1978–1995 годы	60
III.4	Коэффициенты Джини распределения доходов в экономике сельских и городских районов и в экономике в целом в странах Африки к югу от Сахары	62
III.5	Динамика коэффициентов Джини распределения доходов в период с 50-х по 90-е годы по 77 развитым, развивающимся странам и странам с переходной экономикой	64
III.6	Уровень бедности до, в течение и после нескольких крупных финансовых кризисов	68
VIII.1	Суммарный объем расходов некоммерческого сектора в сравнении с ВВП отдельных стран	134
VIII.2	Занятость полный рабочий день в некоммерческом секторе в разбивке по странам и сферам деятельности, 1995 год	138
VIII.3	Занятость полный рабочий день в некоммерческом секторе с учетом добровольцев в разбивке по странам и сферам деятельности, 1995 год	139
VIII.4	Некоммерческие доходы (с учетом и без учета вклада добровольцев) в разбивке по странам и источникам доходов, 1995 год	140
VIII.5	Объем услуг в области здравоохранения в Африке, предоставляемых негосударственными поставщиками	142
IX.1	Общие показатели охвата образованием в разбивке по ступеням образования и гендерному признаку за 1980–1997 годы	154
IX.2	Оценочные данные о текущих государственных расходах на одного учащегося в разбивке по регионам и ступеням образования, 1985, 1995 и 1997 годы	166
X.1	Показатели занятости в отдельных странах	174
X.2	Распространенность длительной безработицы	178
X.3	Неформальная рабочая сила	181
XI.1	Распределение доходов в отдельных странах, 2000 год	187
XI.2	Бедность в городских и сельских районах в отдельных странах	188
XI.3	Изменения в распределении доходов в отдельных промышленно развитых странах	192
XI.4	Изменения в источниках дохода и структуре потребления в отдельных странах с переходной экономикой, 1991–1996 годы	195
XI.5	Соединенные Штаты: влияние программы социальных гарантий на распространение бедности, все население по возрастным группам, 1997 год	202
XII.1	Основные показатели состояния здоровья в разбивке по регионам, 1990–2000 годы	216
XII. 2	Некоторые страны с уменьшающейся ожидаемой продолжительностью жизни	217
XII.3	Распределение расходов на здравоохранение на душу населения в разбивке по категориям, все отобранные страны, 1997 год	228
XVII.1	Насилие в отношении женщин, совершенное сексуальными партнерами, в некоторых странах: распространенность и масштабы	293

Рисунки

		Стр.
I.1	Годовые темпы прироста населения во всем мире и основных группах стран в разбивке по уровню развития, 1950–2050 годы	33
I.2	Ожидаемая продолжительность жизни населения во всем мире и основных группах стран в разбивке по уровню развития, 1950–2050 годы	34
I.3	Кривые общей фертильности для среднего варианта во всем мире и основных группах стран в разбивке по уровню развития, 1950–2050 годы	36
II.1	Региональная занятость в разбивке по секторам, 1960–1999 годы: доля работающих	41
II.2	Рост производительности труда в обрабатывающей промышленности, 1960–1999 годы	50
II.3	Производительность труда в обрабатывающей промышленности в разбивке по отдельным странам или районам, 1987 и 1996 годы	51
III.1	Нелинейная зависимость между неравенством и ростом	71
IX.1	Эмпирические данные о продолжении учебы до пятого класса в разбивке по регионам и гендерному признаку, 1994/95 учебный год	162
IX.2	Грамотность среди взрослых (15 лет и старше) в разбивке по городским/сельским районам и по гендерному признаку в отдельных странах (на основании последних имеющихся данных)	164
X.1	Показатель безработицы среди молодежи и его соотношение с показателем безработицы среди взрослых по отдельным странам в порядке убывающего значения соотношения	177
XI.1	Изменения располагаемого дохода домашних хозяйств после вычета налогов по отдельным странам СНГ	196
XII.1	Расходы на здравоохранение в процентах от ВВП, 1995 и 1997 годы	218
XII.2	Общие расходы на здравоохранение на душу населения, 1990 и 1997 годы	227

Выражение признательности

Доклад о мировом социальном положении 2001 года был подготовлен Отделом по вопросам социальной политики и развития Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций под общим руководством директора Отдела Джона Лэнгмора. Первоначально проведение работы координировалось Анджеем Крассовски до его ухода в отставку в октябре 2000 года. Сергей Зеленев осуществлял контроль за второй частью процесса подготовки и завершением работы по подготовке *Доклада.* Значительный вклад в работу внесли Мария Крус-Сако, Бригид Донелан, Мэрибел Дерджани-Байех, Сарангерел Эрдембилег, Одиль Фрэнк, Роберт Хубер, Джеймс Кану, Анджей Крассовски, Дональд Ли, Фелис Лламас, Питер Лехманн Нильсен, Бхарати Садасивам и Сергей Зеленев. Несколько глав подготовили следующие внешние консультанты: Джованни Андреа Корниа, Джон Куиггин, Линди Смит и Рэнон Гиллон. Дополнительную конкретную помощь оказали Амит Бхаттачарийя, Лариса Капица, Стивен Миллер, Мариска Мерс и Веньян Ян. Эрик Олсон существенно помог в редактировании. Помощь в исследованиях оказали Энн Д'Лима и Юлия Черкасова. Атседе Менгеша и Стелла Уилсон предоставили необходимую техническую поддержку.

Пояснительные примечания

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса какой-либо страны или территории, или их властей, или относительно делимитации их границ.

Термин "страна", используемый в тексте настоящего доклада, относится также, в соответствующих случаях, к территориям или районам.

Если не указано иное, используется нижеследующая классификация стран.

Развитые страны:

Страны Северной Америки (за исключением Мексики), страны Южной и Западной Европы (за исключением Кипра, Мальты и бывшей Югославии), Австралия, Новая Зеландия, Япония.

Страны с переходной экономикой:

Албания, Болгария, Венгрия, Польша, Румыния, Словакия, Чешская Республика и бывший СССР, включая государства Балтии и страны – члены Содружества Независимых Государств (СНГ).

Развивающиеся страны:

Страны Латинской Америки и Карибского бассейна, Африки, Азии и Тихого океана (за исключением Австралии, Новой Зеландии и Японии), Кипр, Мальта, бывшая Югославия. В ряде случаев при проведении анализа данные по Китаю указываются отдельно.

Развивающиеся страны подразделяются на следующие группы:

Страны Средиземноморья:

Кипр, Мальта, Турция, бывшая Югославия.

Страны Западной Азии:

Бахрейн, Израиль, Иордания, Ирак, Иран (Исламская Республика), Йемен, Катар, Кувейт, Ливан, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Саудовская Аравия, Сирийская Арабская Республика.

Страны Восточной Азии:

Гонконг (Специальный административный район Китая), Корейская Народно-Демократическая Республика, Монголия, Республика Корея. Данные по Китаю, как правило, указываются отдельно.

Страны Южной Азии:

Бангладеш, Бутан, Индия, Непал, Пакистан, Шри-Ланка.

Страны Юго-Восточной Азии:

Бруней-Даруссалам, Вьетнам, Индонезия, Камбоджа, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Малайзия, Сингапур, Таиланд, Филиппины.

Страны Южной и Восточной Азии:

Если не указано иное, страны Южной Азии, Юго-Восточной Азии и Восточной Азии, за исключением Китая.

Наименее развитые страны (48 стран):

Афганистан, Ангола, Бангладеш, Бенин, Буркина-Фасо, Бурунди, Бутан, Вануату, Гаити, Гамбия, Гвинея, Гвинея-Бисау, Джибути, Заир, Замбия, Йемен, Кабо-Верде, Камбоджа, Кирибати, Коморские Острова, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Лесото, Либерия, Мавритания, Мадагаскар, Мозамбик, Малави, Мали, Мальдивские Острова, Мьянма, Непал, Нигер, Объединенная Республика Танзания, Руанда, Самоа, Сан-Томе и Принсипи, Соломоновы Острова, Сомали, Судан, Сьерра-Леоне, Того, Тувалу, Уганда, Центральноафриканская Республика, Чад, Экваториальная Гвинея, Эритрея, Эфиопия.

Страны Африки к югу от Сахары:

Страны Африканского континента и близлежащие островные страны, за исключением стран Северной Африки (Алжира, Египта, Западной Сахары, Ливийской Арабской Джамахирии, Марокко, Судана и Туниса). В некоторых случаях при проведении анализа из этой группы исключаются также Нигерия и Южная Африка.

Страны Северной Африки:

Алжир, Египет, Западная Сахара, Ливийская Арабская Джамахирия, Марокко, Судан, Тунис.

Арабские государства:

Алжир, Бахрейн, Джибути, Египет, Иордания, Ирак, Йемен, Катар, Кувейт, Ливан, Ливийская Арабская Джамахирия, Мавритания, Марокко, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Саудовская Аравия, Сирийская Арабская Республика, Сомали, Судан, Тунис.

Разбивка стран по группам в тексте и в таблицах делается исключительно в статистических или аналитических целях и не обязательно отражает оценку стадии развития, достигнутой конкретной страной или районом в процессе развития.

Введение

1. Во многих странах углубляются различия в уровне доходов и благосостояния, и, кроме того, расширяется дистанция между более богатыми и более бедными странами. Многие страны с низким уровнем доходов столкнулись с ухудшающимися экономическими условиями, в то время как в других странах у значительной части населения серьезно снизился уровень жизни. Сложный набор переменных и сочетание различных обстоятельств объясняют различия в социальном воздействии множества экономических возможностей как между странами, так и внутри стран. В целом неблагоприятное положение усугублялось общим осознанием неудовлетворительного обеспечения базовыми услугами и повсеместного ухудшения охвата ими и их предоставления в ряде стран или, по крайней мере, их несоответствия потребностям. На этом фоне со времени предыдущего *Доклада о мировом социальном положении* в 1993 году к темам, вызывающим обеспокоенность на национальном и международном уровнях, относятся новые структуры производства и распределения, такие как глобализация и технологические нововведения в области информации и коммуникации; налоговые ограничения и противодействие налогообложению; программы структурной перестройки и политика либерализации, включая приватизацию и дерегулирование; введение оплаты для пользователей за предоставление социальных услуг; а также ужесточение позиций в отношении социального обеспечения и пособий по безработице. Утверждается, что эти тенденции являются факторами ухудшения позиций и услуг в ряде как более развитых, так и менее развитых стран. В то же время настоятельная необходимость справедливого доступа и повышения качества услуг предусматривали придание большей политической значимости этим вопросам во многих частях мира.

2. Глобализация широко воспринимается как явление, приводящее к неопределенности и ухудшению условии жизни для многих людей, особенно в менее развитых странах, а также для менее квалифицированных работников во всех странах в целом. Признание того, что преимущества глобализации обычно достаются более сильным участникам на международном и местном уровнях, усилило чувства беспокойства и разочарования. Доступ к соответствующим технологическим разработкам может также рассматриваться как преимущество для немногих вследствие так называемого "разрыва в цифровых технологиях". Это вызывает тревогу, особенно в силу того, что преимущества глобализации уже наблюдаются повсюду, при этом в значительной мере в связи с передовыми коммуникационными технологиями.

3. Рост в последние годы числа демократически избранных правительств и все более широкое, открытое обсуждение вопросов гражданских и политических прав наряду с осуждением злоупотреблений способствуют тому, что несправедливость все в большей мере становится мишенью острой критики и осуждения. По мнению многих, весьма заметно снизился уровень терпимости в отношении проявлений несправедливости. В то же время демократизация разочаровала многих, кто не смог получить ожидаемых материальных выгод или улучшений в качестве общественной жизни и управления. Выражением этой неудовлетворенности могут служить наблюдаемый рост и расширение общественных движений и различных стихийно возникающих в связи с конкретными вопросами групп граждан.

4. Существует широкое согласие в том, что общества должны строиться на принципах социальной справедливости. Эти принципы лежат в основе Организации Объединенных Наций и являются ключевыми элементами деклараций и политических заявлений, появившихся в итоге крупных международных конференций, которые проходили в конце 90-х годов, в частности Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, проведенной в Копенгагене в 1995 году. Идеал справедливого общества и глобальной справедливости редко оспаривается, хотя мнения о том, что является справедливым, каковы характерные черты справедливого общества и как можно содействовать обеспечению справедливости, могут быть различны и привести к острой политической полемике.

5. Обязательства, взятые в Копенгагене, и рекомендации Плана действий, принятого на Встрече на высшем уровне, обеспечивают наличие важных, признанных на международном уровне характеристик справедливого общества в современном мире. Направленность преобразований была подчеркнута мерами, согласованными на двадцать четвертой специальной сессии Генеральной Ассамблеи, проведенной в Женеве в июне 2000 года (см. вставки 1 и 2).

Вставка 1

Десять обязательств, принятых на Встрече на высшем уровне

- Создание условий, благоприятствующих достижению социального развития.
- Искоренение нищеты благодаря решительным действиям на национальном уровне и на основе международного сотрудничества.
- Содействие достижению полной занятости в качестве одного из основных приоритетов.
- Формирование стабильных, безопасных и справедливых обществ в целях содействия социальной интеграции.
- Содействие всестороннему уважению человеческого достоинства.
- Достижение всеобщего и справедливого доступа к качественному образованию, наивысшего уровня физического и психического здоровья и доступа всех людей к первичным медико-санитарным услугам, устраняя при этом неравенство без различий по признаку расы, национального происхождения, пола, возраста или инвалидности.
- Ускорение развития ресурсов Африки и наименее развитых стран.
- Обеспечение учета в согласованных программах структурной перестройки целей социального развития.
- Значительное увеличение объема и более эффективное использование ресурсов, выделяемых на цели социального развития.
- Совершенствование и укрепление базы международного, регионального и субрегионального сотрудничества в интересах социального развития.

Вставка 2

Двадцать четвертая специальная сессия Генеральной Ассамблеи

В июне 2000 года в Женеве был проведен обзор обязательств, принятых на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития, в отношении дальнейших действий и инициатив, и Генеральная Ассамблея приняла резолюцию о полном осуществлении Копенгагенской декларации и Программы действий, где подтверждаются эти обязательства; предлагается предпринять дальнейшие решительные согласованные действия; подчеркивается необходимость обеспечения полной занятости, социальной интеграции, усилий в интересах Африки и наименее развитых стран и обеспечения соответствующих возможностей, мобилизации ресурсов и создания потенциала; правительствам предлагается придерживаться целенаправленного комплексного подхода, обеспечивающего учет целей социального развития при принятии всех государственных решений.

6. Четвертое обязательство, возможно, наиболее полно отражающее цель и дух Встречи на высшем уровне, гласит:

> "Мы сами обязуемся содействовать социальной интеграции путем формирования такого общества, которое было бы стабильным, безопасным и справедливым и основывалось бы на принципах поощрения и защиты всех прав человека, а также на принципах недискриминации, терпимости, уважения многообразия, равенства возможностей, солидарности, безопасности и участия всего населения, в том числе групп и лиц, находящихся в неблагоприятном положении, и уязвимых групп и лиц".

7. Эта поддержка создания общества, которое действительно является обществом для всех людей, может рассматриваться как процесс, определяемый одним критерием: предоставление многим людям того, что доступно немногим, будь то в качестве участников экономического процесса или граждан, использующих свое право голоса в решений дел их общины и в политике. На всем протяжении настоящего *Доклада* обращается внимание на политические последствия содействия развитию общества для всех как способа содействия обеспечению справедливости, а также на преодоление концептуальных трудностей и практических препятствий.

8. Определение того, что является справедливым и когда достигается справедливость, связано с рядом очевидных проблем (см. вставку 3). Еще одна группа проблем возникает в связи с трудностью определения реального воздействия многих мер политики на ту или иную конкретную группу людей. Воздействие принимаемых мер может толковаться по-разному в связи с неполной информацией, неизбежными концептуальными препятствиями для точной оценки этого воздействия и нормативными соображениями, основанными на воззрениях или идеологии, которые влияют на выводы. Как правило, в имевших место в последнее время дискуссиях по вопросу об эффективности и результативности деятельности правительства и государственного сектора в целом такое воздействие оценивалось как отрицательное.

Вставка 3

Справедливость, равенство, неравенство и правильность

Справедливость может быть простой, но с трудом поддающейся определению концепцией, подверженной различным толкованиям. Целесообразно различать справедливость и равенство. В некоторых случаях оба понятия синонимичны, а в других – нет. Одно практическое правило для проведения между ними различия заключается в том, что равное должно учитываться равным образом для получения справедливого результата, и наоборот, неравные условия требуют принятия различных мер для получения желаемого справедливого результата. На практике может оказаться трудным определить, о каком именно случае идет речь или какой случай применим. Вторая трудность заключается в определении различных мер, которые необходимо принять для достижения справедливости в неравных условиях. Например, можно согласиться, что равенство в доходах или заработной плате может привести к такому положению, что это будет столь же "плохо", как и высокий уровень неравенства, поскольку означает недостаточное признание особых усилий, ответственности или квалификации (при этом снижаются стимулы), равно как и значительное неравенство в заработной плате не считается в обществе правильным. Существует также трудность в том, что такие определения требуют индивидуальных решений, и в различных обществах не обязательно имеется общее мнение в отношении того, что является правильным.

9. Другое важное различие – между достижением справедливости благодаря стремлению к большему равенству возможностей и отстаиванием большего равенства результатов (см. вставку 4). Предпочтение, отдаваемое любой крайности, обычно отражает занимаемые идеологические позиции, На практике большинство стран придерживаются промежуточного варианта, признавая необходимость использования обоих подходов. Особенностью последних лет явился заметный сдвиг в промежуточном варианте в направлении обеспечения большего равенства возможностей, а не результатов.

Вставка 4

Равенство возможностей или равенство результатов?

Обеспечение равенства возможностей означает особый упор на расширение возможностей, инвестиции в развитие людских ресурсов, наличие равного доступа к образованию и профессиональной подготовке, а также возможностей для трудоустройства и продвижения по службе. При обеспечении равенства результатов особое значение уделяется мерам по перераспределению, обеспеченности работой, законодательству о минимальной заработной плате, субсидиям и пособиям для менее обеспеченных лиц или лиц с особыми потребностями (например, большим семьям) и аналогичным корректирующим мерам. Равенство возможностей опирается на рыночные решения, когда особое значение придается выравниванию условий, тогда как равенство результатов требует нерыночных решений, жестких корректирующих мер, когда результаты в условиях рынка приводят к неприемлемым различиям или когда они изначально будут иметь такие же неудовлетворительные результаты.

10. Стремление к достижению социальной справедливости (см. вставку 5) и усилия по достижению экономической эффективности могут рассматриваться в качестве конкурирующих целей, при этом содействие достижению одной цели может быть обеспечено лишь за счет другой. Ни экономическая эффективность, ни социальная справедливость не означают каких-либо единых требований и не являются основополагающей целью при всех условиях; на практике они не обязательно противоречат друг другу и в большинстве случаев взаимозависимы и взаимодополняемы. Опыт показывает, что содействие достижению социальной справедливости может в некоторых условиях повысить экономическую эффективность, так же как и содействие повышению экономической эффективности может облегчить достижение социальной справедливости – в других. В стремлении к достижению экономической эффективности обычно не учитывается различное воздействие политики на разные группы, а рассматривается общий результат. Однако ни одно общество не может руководствоваться одними только критериями экономической эффективности и игнорировать различное воздействие политики на разные группы.

Вставка 5

Социальная несправедливость

Социальная несправедливость может проявляться в различиях в доходах и благосостоянии между городскими и сельскими районами и между различными частями страны, а также в значительных различиях между разными социальными слоями. В неравном положении могут находиться разные поколения; например, дети могут оказаться группой, непропорционально по сравнению с остальным населением страдающей от нищеты и лишений, а пожилые люди могут оказаться в аналогичном положении по сравнению с группами населения трудоспособного возраста. Во всем мире женщины подвергаются в различной степени дискриминации. Инвалиды по-прежнему считаются гражданами второго сорта, несмотря на некоторый прогресс, достигнутый в последние годы. Различные национальные, этнические, языковые и религиозные группы зачастую живут в неравных условиях, иногда в нестабильных и конфликтных ситуациях, когда взаимоотношения характеризуются скрытой или открытой враждой. Необходимо рассматривать и регулировать различные неравные отношения в рамках любых усилий по созданию обществ, основанных на справедливости и социальной справедливости.

11. Настоящий *Доклад* состоит из шести частей. В части первой "Оценка социально-экономического развития: основные тенденции" содержатся оценка демографической ситуации, обзор новых моделей экономической активности и социального взаимодействия, а также рассматриваются вопросы глобализации и справедливости. В части второй "Институциональная основа: преемственность и преобразования" основное внимание сосредоточено на социальных преобразованиях в той мере, в какой они влияют и на них влияет положение семей; поколений; роль рынка, государства и гражданского общества в современном мире. В части третьей "Условия жизни: неоднозначные результаты" последние тенденции и наличие базовых услуг анализируются в контексте качества жизни, при этом особое внимание уделяется различию условий между странами и социальными группами, а также между группами населения с разным уровнем доходов внутри той или иной страны. В части четвертой "Социальная защита в изменяющемся мире" рассматриваются вопросы уменьшения социальной уязвимости и усиления социальной защиты в динамично изменяющемся мире. В части пятой "Социальные аномалии" основное внимание сосредоточено на определенных вызывающих особую обеспокоенность в современных условиях социальных проблемах, таких как вооруженные конфликты, дискриминация, насилие в различных формах, коррупция и преступность. В части шестой "Новые проблемы: справедливость и этические последствия", которая завершает *Доклад*, говорится о различных событиях, которые могут существенно повлиять на структуру общества в предстоящие годы и десятилетия. Ожидается, что эти события, относящиеся к областям личной жизни, ответственности корпораций и этики, окажут решающее воздействие на различные стороны жизни, которое будет иметь основополагающий и далекоидущий характер. Каким образом общества реагируют на проблемы, возникающие в результате этих событий, в плане индивидуальных и коллективных мер, принимаемых как на государственном, так и на частном уровне, будет иметь решающее значение для нашего будущего.

Обзор: краткое содержание глав с разбивкой по частям

Часть первая

Оценка социально-экономического развития: основные тенденции

Глава I

Демографическая ситуация

1. К концу тысячелетия численность населения земли достигла 6 млрд. Это более чем вдвое превышает численность населения планеты полвека назад: в 1950 году она составляла лишь 2,5 млрд. В течение этих последних 50 лет рост численности населения в мире шел небывалыми темпами, которые вряд ли когда-либо повторятся. Этот внушительный рост был достигнут в период, когда человечество пожинало плоды существенных успехов в увеличении сроков ожидаемой продолжительности жизни и стало выживать все больше детей, которые впоследствии сами станут родителями, но еще не в полной мере вступило в полосу четко прослеживающегося в настоящее время снижения фертильности в глобальном масштабе. Если нынешние прогнозы оправдаются, то общая численность населения земли в ближайшие 50 лет будет по-прежнему увеличиваться, но темпами, достаточными лишь для того, чтобы текущая численность населения возросла еще наполовину к 2050 году, когда, как можно ожидать, на планете будет насчитываться немногим более 9 млрд. человек.

2. На происходящих с 1950 года процессах в области мирового народонаселения сказались несколько примечательных изменений. Произошло небывалое и из ряда вон выходящее снижение до новых уровней показателей и смертности, и фертильности. Однако в обоих случаях наблюдались откаты назад, которые, хотя и имели существенные последствия, все же не изменили главной тенденции к снижению.

3. Глобальным явлением стало старение населения. В Африке к югу от Сахары, субрегионе с самым молодым населением, несмотря на значительную смертность от заболеваний, связанных в ВИЧ/СПИДом, впервые наблюдается рост показателя среднего возраста населения. В развивающихся странах показатель среднего возраста достиг 24 лет, увеличившись с 1975 года, когда он был на самой низкой отметке, на пять лет. Средний возраст в более развитых странах с 1960 года увеличился на восемь лет и составляет 37 лет. Во всем мире численность населения в возрасте 80 лет и старше достигла 70 млн. В развитых странах группа населения в возрасте 60 лет и старше впервые превзошла по своей численности группу населения в возрасте до 15 лет. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении увеличилась во всем мире; разрыв по этому показателю между развивающимися и более развитыми регионами значительно сократился – с 22 лет в 1960 году до менее 12 лет в 2000 году. Соответствующий разрыв ожидаемой продолжительности жизни у женщин уменьшился с 24 лет до примерно 14 лет, а у мужчин – с 20 лет до примерно 9 лет. В мировом масштабе разница в показателях ожидаемой продолжительности жизни у мужчин и женщин возросла с 3 до 4 лет.

4. В период между 1980 и 2000 годами нисходящие кривые смертности и фертильности характеризовались растущими расхождениями между странами менее развитых регионов в целом и наименее развитых регионов. Вместе с тем в тот же период тенденции в области смертности и фертильности стран менее развитых регионов все в большей степени стали сближаться по своему характеру с соответствующими тенденциями стран более развитых регионов.

5. Темпы прироста мирового населения продолжают замедляться и составляют теперь 1,3 процента в год (1,6 процента в развивающихся и 0,3 процента в более развитых регионах). Показатели фертильности существенно снизились. Во всем мире с 1960 года число детей в расчете на одну женщину уменьшилось с чуть менее 5 детей до чуть менее 3 детей (с 6 до 3 в развивающихся и с 2,7 до 1,6 в более развитых регионах). В 2000 году число стран, в которых показатель фертильности равен уровню простого воспроизводства, составляющему 2,1 ребенка на одну женщину, или ниже его, достигло 64; в них проживает в общей сложности 44 процента населения земного шара (около 2,7 млрд. человек). Численность населения во многих странах Европы начнет в скором времени сокращаться.

Глава II

Новые модели экономической активности и социального взаимодействия

6. Динамично развивающаяся экономика, способная производить товары и услуги, которые необходимы для удовлетворения основных потребностей всех людей и расширения возможностей для производительной занятости, образует материальную основу социального прогресса. Хотя расширение экономики само по себе не является свидетельством социального прогресса, равно как и свидетельством улучшения общего благосостояния, без такого расширения вряд ли можно продвинуться вперед с целью повысить уровень жизни и избавить миллионы людей от необходимости ежедневно бороться за свое выживание.

7. Экономические показатели стран, измеряемые доходом на душу населения, были очень разными. В то же время это разнообразие экономических показателей стран сложилось в период глубокого изменения глобальной экономической обстановки. Мировая экономика в конце 90-х годов кардинальным образом отличалась от мировой экономики начала 80-х годов. Начиная с 70-х годов и в последующий период наблюдалось возрождение роли рынков. В ряде бывших социалистических государств системы, основанные на централизованном экономическом планировании, были постепенно замещены, а в других странах они рухнули. В своей политике многие развивающиеся страны перешли от автономного развития под руководством государства к привлечению иностранных инвестиций в ориентированные на экспорт отрасли экономики. Правительства многих развитых стран взяли на вооружение политику дерегулирования и приватизации и стремились замедлить рост государственного аппарата и налогов.

8. Структуры как потребления, так и производства претерпели фундаментальные изменения. Возрос объем услуг по отношению к объему сельскохозяйственного и промышленного производства. Благодаря накопившимся научно-техническим новшествам на рынке появился широкий ассортимент новой продукции. В ключевых секторах идет революция в сфере методов производства: производственные предприятия переводятся в другие места, происходит коренная реорганизация корпоративных структур и методов управления.

9. В результате широкого внедрения информационных технологий возникли новые модели экономической активности и социального взаимодействия. За последние два десятилетия эти технологии весьма существенно трансформировали образ жизни, процессорные возможности и средства связи. Достижения в области информационной технологии, знаменующие собой качественно новый этап в истории современного мира, обусловили ускорение мировой торговли, создание новых продуктов и обладают огромными возможностями для повышения уровня производительности. Беспрецедентный технологический взрыв в способах коммуникации привел ко многим значительным изменениям, включая рост производительности и уменьшение производственных затрат. Важную роль в облегчении доступа к знаниям и их эффективном применении играет Интернет.

10. Информационные технологии и связанные с ними процессы существенно повлияли на характер организации производства и удовлетворения нужд потребителей. В более общем плане технологические новшества имеют особо важное значение и находят широкое применение в ряде промежуточных товаров, материалов, производственных процессов и технологий измерения, в видах использования и применения блоков памяти, интегральных схем и других программируемых средств контроля с соответствующим программным обеспечением. Новым фактором, имеющим далекоидущие последствия, стало внедрение онлайновой торговли, электронной торговли (e-commerce), прежде всего в операциях между компаниями.

11. Помимо увеличения производительности за счет достижений информационных и коммуникационных технологий рост эффективности во многих экономических и социальных секторах достигнут благодаря новым инвестициям в оборудование, технику, инфраструктуру и программное обеспечение. Развитые страны, особенно Соединенные Штаты и ряд европейских стран, добились ускорения роста производительности. Вместе с тем большинство развивающихся стран отстают и не поспевают за этой тенденцией. Одним из важных

факторов остается существующий разрыв в уровнях экономического развития, который еще больше усугубляется в результате нового "разрыва в цифровых технологиях" между странами. В то время как в развитых странах с рыночной экономикой возможность работы на компьютере имеют более трети населения, в развивающихся странах такими возможностями обладают менее 2 процентов населения. Важнейшими факторами для обеспечения доступа, сдерживающими распространение информационных технологий, являются различия между мужчинами и женщинами, уровень грамотности и образования, уровень дохода семьи, языковая, расовая и этническая принадлежность, наличие необходимой инфраструктуры и ресурсов и другие факторы, приводящие к исключению из этого процесса.

12. В принципе, информационная революция способна создавать возможности как для развивающихся стран, так и для находящихся в неблагоприятном и более уязвимом положении слоев общества во всех странах мира в плане получения доступа к информационным ресурсам, с помощью которых они могут участвовать в рыночной деятельности в рамках глобальной экономики. С точки зрения развивающихся стран новая информационная революция открывает возможности для получения доступа к информации и знаниям на глобальном уровне и использования их в целях облегчения и ускорения процесса развития. Хотя всеобщий и справедливый доступ имеет важнейшее значение для обеспечения использования информационных технологий в качестве инструмента развития, существуют значительные различия в плане доступа к Интернету и существенные расхождения в плате за подключение в богатых и бедных странах. Даже для тех, кто уже подключен к сети, тарифы и качество связи различаются как между странами, так и внутри стран.

13. Один из уроков прошедшего десятилетия, касающийся успешного распространения и применения развивающимися странами уже существующих технологий и коммерческого использования новейших технологий, состоит в том, что для этого требуется значительно больше, чем доступ к электронным сетям и наличие технически грамотного населения. Необходимы также техническое содействие и вспомогательная инфраструктура, равно как и доступ к кредитам и венчурному капиталу и поддержка или, по крайней мере, отсутствие противодействия со стороны групп, которые могут опасаться, что их власть или положение находятся под угрозой. В некоторых странах в авангарде успешных перемен и предпринимательской деятельности, основанных на использовании технологических возможностей, оказались иммигранты, иногда возвращающиеся на родину.

Глава III

Глобализация и справедливость

14. В контексте растущей экономической интеграции, стремления к либерализации и технологических преобразований еще предстоит дать исчерпывающие ответы на ряд фундаментальных вопросов, касающихся воздействия глобализации на проблему справедливости. Один из таких вопросов заключается в том, какое влияние – постоянное или временное – оказывает возросшая глобализация на степень несправедливости и уровень нищеты, от которых страдает все больше стран, даже развитых. Еще одним важным вопросом являются последствия для экономического роста неравенства как между странами, так и внутри самих стран. В прошлом в качестве серьезных причин неравенства назывались концентрация земельных ресурсов и активов ("бич природных ресурсов"), проблемы урбанизации и отсутствие равного доступа к получению образования. Сегодня к этим факторам необходимо добавить такие новые причины неравенства, как технологические новшества и, особенно, макроэкономическая политика с упором в большинстве стран на глобализацию и либерализацию.

15. В экономической сфере сильный крен в сторону либерализации мировой торговли способствовал сближению многих стран. Большинство развивающихся стран взяли на вооружение политику, способствующую развитию внешней торговли, но ее результаты оказались весьма различными. Ожидалось, что либерализация и ориентированная на экспорт деятельность обеспечат рост уровня занятости и повышение эффективности. Однако, вопреки некоторым чересчур радужным ожиданиям, глобализация не уменьшила степень несправедливости и не обеспечила устойчивого социально-экономического роста всех государств. Глобализация и распространение информационных и коммуникационных технологий еще больше усугубили

фрагментацию рынков труда. Они привели к более серьезным расхождениям в уровне заработной платы и уровне жизни между различными категориями трудящихся. Одним из очевидных результатов является дихотомия между формальным и неформальным секторами. Занятые в формальном секторе имеют более высокооплачиваемую работу и пользуются социальной защитой, в то время как работники неформального сектора получают меньше и не пользуются обязательной социальной защитой.

16. Растущая поляризация стран сопровождается резким увеличением неравенства внутри государств. Факты свидетельствуют о том, что за последние 15–20 лет концентрация доходов увеличилась во многих странах Латинской Америки, Восточной Европы, Балтийских республиках и Содружестве Независимых Государств (СНГ), ряде стран Африки и Юго-Восточной Азии, а с начала 80-х годов – почти в двух третях стран – членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Такая тенденция к увеличению неравенства препятствует движению в сторону конвергенции и большего эгалитаризма, которые были характерны для послевоенного периода.

17. Помимо вышеупомянутых причин, рост неравенства в последнее время объясняется также рядом новых тенденций, таких как распространение технологий, которые создают спрос на квалифицированную рабочую силу и, таким образом, обеспечивают ее более высокое вознаграждение, сокращая как спрос на малоквалифицированный и неквалифицированный труд, так и размер вознаграждения за него. Во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой эта тенденция усилилась в результате приватизации и распределения промышленных активов, что привело к увеличению концентрации капитала. В ряде развивающихся стран дерегулирование рынка труда привело к снижению реальной заработной платы, а традиционно принадлежащая государству функция перераспределения была серьезным образом ограничена в результате сокращения объема налоговых поступлений и ликвидации трансфертных систем, вызванной инициативами в области либерализации.

18. Страны стали осуществлять реформы и пошли на жертвы, чтобы быть способными более эффективно решать задачи следующего столетия и воспользоваться новыми возможностями, открываемыми глобализацией. Несомненно, не все страны (а внутри стран не все группы населения) добьются успеха в этой области. Существует явная опасность того, что повторится опыт глобализации начала XX века, когда по всему миру возникли "современные" анклавы, интегрированные в глобальную экономику, тогда как "отсталые" районы были оставлены за бортом основного "прогресса".

Часть вторая

Институциональная основа: преемственность и преобразования

Глава IV

Семья

19. Институты общества и, следовательно, институциональная основа социальной политики развивались в период быстрых технологических и социальных преобразований. Социально-экономические факторы, демографические тенденции, коммуникационные технологии, а также культурные и политические перемены оказали свое влияние на семью, преемственность поколений, сказались на той роли, которая приписывается рынку, государству и организациям гражданского общества. Поэтому в рамках социальной политики предстоит решать проблемы, обусловленные воздействием таких преобразований.

20. Семья в ее различных формах прошла через множество испытаний. Факт ее выживания в качестве базовой ячейки общества и предоставления помощи и ее способность к восстановлению своей роли в новых обстоятельствах свидетельствуют о жизнеспособности и сохраняющейся значимости этого древнего института

в современном мире. Желание людей создать семью – при том что растет число разводов и многие молодые люди во всех странах мира откладывают вступление в брак – остается сильным, хотя традиционное определение семьи изменяется. Попытки узаконить нетрадиционные формы семьи можно рассматривать не как вызов идее семьи, а как еще одно признание приверженности членов общества выполнению взаимных обязательств, что предполагает создание семейного союза. В то же время в последние несколько десятилетий семья претерпела стремительные и глубокие преобразования, отразившиеся на ее размере и структуре, отношениях между ее членами и на ее роли в общине и обществе в целом.

21. Наиболее разительным изменением является значительное сокращение размера типичной нуклеарной семьи. На протяжении одного поколения число детей в такой семье уменьшилось, соответственно, с 6 в развивающихся странах и с 2,7 в более развитых странах до 3 и 1,6 ребенка по сравнению с предыдущим поколением. Одним из следствий такого быстрого изменения является то, что в будущем с каждым поколением во все большем количестве семей будет уменьшаться число близких родственников и все меньше людей будут иметь живущих близких родственников. Эта тенденция еще больше усилится там, где нередко отцы покидают свои семьи, где много родителей, воспитывающих детей в одиночку, или где высок уровень распространенности ВИЧ/СПИДа. В то же время благодаря дальнейшему увеличению продолжительности жизни будет больше семей, объединяющих представителей трех, четырех и даже пяти поколений. У мирового сообщества нет большого опыта в том, как следует реагировать на такое одновременное увеличение числа одиноких людей, не имеющих близких родственников, и количества объединяющих несколько поколений семей и как удовлетворять их различающиеся потребности.

22. Происходит уменьшение роли семьи как экономической производственной единицы, и она сохраняет теперь свое значение главным образом лишь в сфере мелкого сельскохозяйственного производства, торговли, ремесла и бытовых услуг, особенно в развивающихся странах. Однако семья осталась одним из основных институциональных механизмов поддержки и заботы о ее членах, в том числе, в особенности, малолетних и престарелых, немощных и инвалидов, на основе взаимопомощи, не ожидая сиюминутной отдачи. Хотя эта система поддержки и обслуживания выжила, она постоянно находится под угрозой распада под воздействием демографических, экономических и социальных сил. Помимо сужения родственных связей и снижения роли семьи как производственной единицы имеются и другие соображения. Факторами, которые продолжают ослаблять способность семьи обеспечивать высококачественную и непрерывную поддержку и заботу, являются, в частности, более значительная географическая удаленность членов семьи друг от друга, разлучение членов семей в результате вооруженных конфликтов, распад семей, когда уходит один из родителей, или в результате разводов и даже критерии для получения помощи от государственных учреждений.

23. Последствия преобразований, которые претерпела семья, требуют осуществления политики по защите благополучия уязвимых слоев общества, особенно женщин, детей и престарелых. Одной из вызывающих беспокойство проблем является тенденция к росту фертильности среди подростков (в возрасте 15–19 лет) при одновременном сокращении фертильности в целом. Поскольку подростки зачастую не имеют ни жизненного опыта, ни собственных финансовых средств, чтобы растить детей, деторождение в раннем возрасте зачастую ставит под угрозу не только возможности родителей (особенно девочек) для получения образования и в будущем профессии, но и возможности развития самих детей. Еще одной проблемой является увеличение среднего возраста населения в результате одновременного увеличения показателя продолжительности жизни и снижения коэффициента фертильности. Это имеет отношение к финансовой устойчивости систем социального обеспечения в развитых странах. Кроме того, это создает серьезную проблему в развивающихся странах, где уровень сетей социального обеспечения пожилых людей неадекватен и где традиционно забота о престарелых членах общества возлагалась на семьи. Поскольку структура семьи изменяется, возникает острая необходимость в разработке мер социальной политики для решения этих проблем. Что касается увеличения числа матерей, работающих вне дома, то в данном случае особое значение приобретает решение проблемы сочетания работы и семейных обязанностей, например гибкий график работы, согласование потребностей служебного роста и интересов семьи, а также обеспечение доступного и качественного ухода за детьми. Представляется важным, чтобы, несмотря на то что роль государства в обеспечении социальных услуг сокращается, государственные финансовые средства направлялись на создание доступных для всех служб качественного ухода за детьми.

24. Важным событием во внутренней динамике семейной жизни в последние годы стало более широкое признание и нередко юридическое закрепление прав отдельных членов семьи. Действия, которые традиционно относились к прерогативе главы семьи, как правило, мужчины, и заключались в осуществлении контроля над семьей в условиях лишь минимальных ограничений со стороны закона, хотя и при соблюдении общественных и моральных ограничений, все чаще оказываются в сфере действия правовых санкций. Жертвы насилия в семье, особенно женщины, все чаще сообщают об этом властям, которые активнее реагируют на такую информацию.

Глава V

Поколения

25. В семье и обществе разные поколения имеют особые потребности и играют различную роль. Обычно характерные черты разных поколений закрепляются годами, совместно проведенными в учреждениях, где люди объединены по возрастному признаку: в школах – в молодости, на работе – в зрелом возрасте, в домах для престарелых – в старости. Можно утверждать, что учреждения, объединяющие людей по возрастному признаку, используются в промышленно развитых странах в структурном плане в качестве основы производительности, во-первых, для достижения эффекта масштаба за счет объединения в группы лиц, обладающих аналогичными взглядами и функциональными возможностями в области развития, и, во-вторых, в качестве средства максимально эффективного использования времени: учреждения, объединяющие людей по возрастному признаку, позволили обществу охватить трудоспособное население, заставив его работать по восемь часов в день пять дней в неделю примерно 50 недель в году, оставив для решения вопросов школы, семьи, престарелых и общин лишь вечера, выходные дни и отпуск. Однако еще предстоит убедиться, сохранятся ли организованные по возрастному признаку учреждения в постиндустриальном и стареющем мире.

26. К числу факторов, воздействующих на поколения и, в свою очередь, зависящих от их поведения и значения в мире, относятся фертильность, смертность, состояние здравоохранения и жилищные условия, наличие средств к существованию и возможности трудоустройства, сбережения и инвестиции, а также национальная и международная миграция. Практически любая социально-экономическая область, равно как и окружающая среда и мировая экосистема, может рассматриваться через призму жизни разных поколений. Переход от семьи, в которой сосуществовали несколько поколений, к нуклеарной семье, основными причинами которого являются миграция и урбанизация, изменил характер взаимодействия поколений. Отношения поколений не только выходят за рамки оказания поддержки молодым и старым (экономически неактивному населению), но и включают обучение одного поколения другим, что является важным средством передачи жизненных навыков от пожилых молодежи, а также уход взрослых за детьми – вид общения, который, как доказано, является исключительно важным для развития детей. Проблема политического плана, обусловленная такими изменениями в жизни поколений, заключается в том, каким образом обеспечить справедливость для поколений и как наилучшим образом использовать весь имеющийся потенциал для создания общества гармонии и сотрудничества.

27. В современном мире период, когда долголетие делает возможным совместное проживание разных поколений (выживание как детей, так и стариков позволяет большему числу людей жить одновременно с предшествующими и последующими поколениями), интерес к совместному проживанию разных поколений снижается, возможно, под воздействием таких факторов, как социальная и экономическая мобильность, урбанизация, международная миграция и глобализация.

28. Поколение людей в возрасте от 15 до 24 лет на сегодняшний день является самым многочисленным за всю историю человечества. Большинство молодых людей этого возраста живут в развивающихся странах, представляя для них одновременно и серьезную проблему, и значительный потенциал. При условии получения образования и соответствующей профессиональной подготовки это поколение, по мере достижения зрелого возраста, могло бы стать продуктивной рабочей силой. Его многочисленность, однако, требует также большого количества ресурсов для обеспечения профессиональной подготовки и возможности приносящей доход занятости. Это имеет особое значение ввиду того, что безработица среди молодежи является одной из причин преступности и иных видов антисоциального поведения среди представителей этой возрастной группы.

29. Помимо взаимоотношений внутри семьи разные поколения общаются в более широких рамках на уровне общин, стран и всего мира. Регулирование этих сфер, равно как и беспрецедентных преобразований, происходящих внутри них и между ними, осуществляет главным образом среднее поколение, которое одновременно регулирует жизнь общества в целом и, следовательно, жизнь зависимых от него поколений в рамках каждого общества – стариков и молодежи. Для молодого и пожилого поколений часто характерна общая зависимость от среднего поколения, которое представляет собой экономически активную силу и, соответственно, занимает ключевые позиции в промышленности, политике и управлении.

30. Что касается более старших поколений, то в развитых странах нищету среди пожилых удалось преодолеть в значительной степени благодаря предоставляемым или гарантируемым государством пенсиям и бесплатному доступу к базовым социальным услугам и услугам в области социального обеспечения. К новым проблемам, с которыми сталкиваются пожилые, относятся отчуждение или одиночество, с одной стороны, и длительная зависимость – с другой; обществу же приходится решать проблемы, связанные с ростом издержек на медицинское обеспечение и различных других затрат, обусловленных старением. Пожилые составляют относительно небольшую долю от общей численности населения развивающихся стран, однако их численность и значение в целом быстро растут.

Глава VI

Рынок

31. За последние два десятилетия в своей макроэкономической политике многие страны, воодушевленные неолиберальными идеями, сместили акцент с деятельности по регулированию спроса на создание свободного рынка. Суть неолиберального подхода заключается, в принципе, в попытке повысить эффективность и, таким образом, создать новые рабочие места и увеличить объем поступлений, одновременно максимально уменьшив возможности для произвольного вмешательства государства. На смену государственной собственности на объекты инфраструктуры пришли приватизация в сочетании с механизмами государственного регулирования, призванные обеспечить достижение социальных целей и не допустить господства монополий. Не менее важным фактором было ужесточение контроля за государственными расходами, что способствовало сокращению и даже ликвидации дефицита госбюджета. Было проведено широкомасштабное дерегулирование частного сектора, а государственное регулирование уступило место активному действию рыночных сил.

32. Переходу к политике, в большей степени ориентированной на рынок, в значительной мере способствовали политические изменения в Восточной Европе и крушение системы централизованной плановой экономики. Правительства ряда бывших социалистических стран решительно взяли стратегический курс на формирование свободного рынка, традиционно предполагающий исключительно высокий уровень издержек в течение переходного периода. Однако даже в тех странах, которые ставили перед собой задачу создания смешанной экономики по образу и подобию стран Западной Европы, роль рынка значительно усилилась.

33. Важнейшим фактором успеха многих стран с рыночной экономикой в XX веке была не только частная собственность, но и способность на устойчивой основе поддерживать конкуренцию между участниками рынка. Конкуренция, как известно, поистине незаменима в том, что касается организации эффективного производства, и стала решающим фактором укрепления и развития рыночной экономики. Она способствовала техническому прогрессу и достижению ряда важнейших целей в области технологии, несмотря на различные экономические и социальные издержки, проблему которых необходимо решать, в частности издержки, связанные с несправедливостью и загрязнением окружающей среды. Один из извлеченных уроков заключается в том, что для повышения рыночной дисциплины и обеспечения большей транспарентности следует в качестве важнейшей части политической стратегии осуществлять меры эффективного регулирования и государственного контроля.

34. Меры, принятые развитыми и развивающимися странами для сокращения масштабов государственного сектора и одновременного повышения эффективности путем приватизации и обеспечивающие активизацию роли рынка во многих отраслях социально-экономической сферы, а также децентрализацию управления, дали

неоднозначные результаты. В ходе этого процесса в связи с обвалами рынка возникли проблемы, касающиеся обеспечения справедливости и других аспектов. Более того, многие страны стали осуществлять реформы, направленные на уменьшение роли государства и внедрение принципов рыночной экономики, не создав предварительно необходимых институтов или потенциала в вопросах управления для защиты государственных интересов и обеспечения социальной справедливости. Отстранение государства от предоставления социальных услуг, особенно в сфере образования, здравоохранения и социального обеспечения, также привело в ряде стран к уменьшению объема услуг, предоставляемых неимущему населению. Подобные неоднозначные результаты свидетельствуют о том, что обеспечение надлежащего баланса и конструктивного взаимодействия государства и рынка является сложной проблемой, и в деле создания меньшего по своим масштабам и в то же время более эффективного и действенного государственного сектора директивные органы должны в каждый конкретный момент принимать во внимание ситуацию в своей стране.

Глава VII

Государство

35. Фактически реформирование институциональной основы также дает возможность разработки новой концепции государства и социальной политики. Государство уже не рассматривается в качестве всемогущего участника социально-экономического развития, но по мере дальнейшего расширения рынка и увеличения количества и масштабов деятельности организаций гражданского общества возрастает потребность в государстве, выступающем в роли механизма контроля и регулирования рынка и других негосударственных институтов. И что более важно, существуют сферы социально-экономической жизни, где вмешательство государства необходимо для корректировки ситуации в случае обвалов рынка и обеспечения справедливости и социальной сплоченности. Даже в тех областях, где отход государства на второй план в качестве основного поставщика услуг может быть оправдан с точки зрения эффективности (например, образование, здравоохранение, уход за детьми), государство по-прежнему может нести ответственность за мобилизацию и выделение на справедливой основе финансовых ресурсов в целях обеспечения необходимого доступа для неимущих слоев населения. Точно так же действенность социальной политики становится еще более важной в контексте содействия эффективности и справедливости в обществе, а также с точки зрения сохранения конкуренции и системы подотчетности в политической и экономической жизни.

Глава VIII

Гражданское общество

36. Помимо того нового значения, которое начинают приобретать рынок и государство, в последние годы во многих сферах повысилась роль организаций гражданского общества. Это особенно характерно для развивающихся стран, а также стран с переходной экономикой, где такие организации относительно недавно стали новыми важными субъектами, хотя их роль и не всегда четко определена. Сфера гражданского общества, зачастую не имеющего четких границ, охватывает деятельность многочисленных организованных и неформальных групп, объединенных общими интересами, которые надлежащим образом не удовлетворяются коммерческими частными фирмами или правительством на местном и национальном уровнях.

37. Можно отметить несколько общих тенденций в том, что касается роли организаций гражданского общества. Во всем мире отмечается уменьшение влияния и членского состава таких важных традиционных участников, как профсоюзы. В развивающихся странах возникло множество новых групп гражданского общества, отстаивающих конкретные интересы, а также более формально организованных неправительственных организаций (НПО), которые были созданы в ряде случаев в связи с перспективой финансирования из-за рубежа. Аналогичную тенденцию можно наблюдать и в странах с переходной экономикой. Однако опыт НПО в достижении целей, ради которых они были созданы, однозначно оценить нельзя. Тем не менее нет никаких сомнений в том, что в различных районах мира возрастает, по крайней мере в количественном отношении, роль разнообразных некоммерческих организаций и расширяются масштабы их деятельности и увеличивается членский состав.

38. Роль организаций гражданского общества по-прежнему заключается в том, чтобы выражать общественное мнение, доносить до соответствующих органов информацию о нуждах и чаяниях не имеющих возможности заявить о себе членов общества, добиваться выполнения конкретных целей и обеспечивать население социальными услугами. В то же время они становятся все более активными участниками национальных и международных форумов, выступая в качестве своеобразного противовеса интересам как государственного, так и частного сектора. Организации гражданского общества являются неотъемлемой частью демократического процесса. В этом своем качестве они играют важную роль в создании социального капитала, способствуя обеспечению взаимопонимания и доверия, установлению отношений сотрудничества в целях достижения "общего блага", формированию чувства социальной солидарности. Осуществление адекватной политики необходимо для того, чтобы направить надлежащим образом позитивную энергию и деятельность гражданского общества на достижение целей, значимых для общества в целом, а также для того, чтобы координировать и облегчать участие и открытое обсуждение, не допуская при этом, чтобы решение вопросов, стоящих на повестке дня общества, зависело от воли групп, имеющих особые интересы, особенно пропагандирующих насилие и/или ненависть.

Часть третья

Условия жизни: неоднозначные результаты

Глава IX

Образование

39. Образование заняло центральное место в жизни общества, и прогресс общества в целом ныне неразрывно связан с эффективностью образования и уровнем его охвата – от дошкольного обучения до продолжения образования после получения докторской степени. На глобальном уровне образование превратилось в крупнейшую "отрасль", на которую расходуется 5 процентов мирового валового внутреннего продукта (ВВП) и которая дает или помогает получить намного бóльшую отдачу.

40. Целью поощрения всеобщего государственного образования было в предыдущие периоды и продолжает оставаться в основном обеспечение государственного строительства и национальной интеграции, распространение общих ценностей, поддержание высокой нравственности, приобщение детей к жизни общества и оказание молодежи помощи в подготовке к выполнению определенных функций, когда они станут взрослыми. В последние десятилетия на первый план выдвинулась экономическая функция образования, и она будет приобретать еще бóльшую значимость, поскольку образование все в большей мере становится фундаментом как для успеха отдельной личности, так и для благосостояния общества в целом. Образование в сочетании с научными исследованиями и технологическими новшествами преображает большинство аспектов нашей жизни, и, пожалуй, недалеко то время, когда оно изменит и саму жизнь.

41. Образование открывает перед людьми широкие возможности и способствует социальной и экономической мобильности. Неравный доступ остается характерной чертой большинства систем образования, какими бы всеобъемлющими они ни были, что находит свое выражение в разной продолжительности обучения членов различных социальных групп, в частности в неравном качестве предлагаемого образования.

42. В большинстве развитых стран достигнут всеобщий охват начальным образованием и высокий уровень охвата средним образованием высоких ступеней. Различия прослеживаются в числе учащихся, преждевременно прекращающих школьное обучение или ограничивающихся средним образованием, и именно в этом аспекте сохраняется относительно тесная взаимосвязь между низким социальным статусом и ранним уходом из системы образования. Хотя в этих странах охват средним и высшим образованием быстро растет, а правительства предпринимают значительные усилия для поощрения молодежи из относительно небогатых семей к продолжению образования, между социальными классами сохраняется существенный разрыв. Здесь важнейшую роль играют различия в качестве, поскольку, как правило, возможности обучения на начальном и среднем уровнях хуже в районах проживания более бедного населения или меньшинств. Менее образованные

родители, как правило, придают образованию меньшее значение и зачастую передают свои взгляды детям. В то же время некоторые общины, включая в отдельных случаях иммигрантов или другие группы меньшинств, рассматривают образование как главную надежду на достижение успеха и максимально используют имеющиеся возможности.

43. Обеспокоенность качеством школьного обучения в целом характерна для всех развитых стран. Она проявляется в частых жалобах работодателей на несоответствие навыков, приобретаемых в период учебы, тому, что необходимо для трудовой деятельности; согласно одной из оценок, средства, выделяемые нанимателями на дополнительные занятия и профессиональную подготовку на рабочем месте, по своему объему примерно равны всему бюджету государственного образования. Эта обеспокоенность находит свое выражение также в частых ссылках на важное значение образования для поддержания конкурентоспособности во все более наукоемкой и открытой мировой экономике.

44. Обе эти проблемы, несомненно, еще актуальнее в большинстве развивающихся стран, где возможности в области образования являются более ограниченными и, как правило, более неравными и где имеющиеся возможности образования, особенно в сельских районах и общинах с низкими доходами, весьма неадекватны, а многие школы страдают от переполненности, нехватки ресурсов и слабой профессиональной подготовки учителей, что усугубляется другими характерными для бедных общин проблемами, такими как частые болезни или недоедание детей и нерегулярная посещаемость школы.

45. В то же время за прошедшие годы показатели охвата начальным и даже средним образованием постепенно приблизились к уровням, характерным для развитых стран. Сегодня по сравнению с другими развивающимися регионами наиболее серьезно в этом плане отстают страны Африки и Южной Азии. Во многих развивающихся странах практически достигнут всеобщий охват начальным образованием. В тех странах, где общие показатели все еще отстают, это зачастую объясняется весьма низким охватом обучением девочек.

46. Большинство развивающихся стран ставят перед собой цель обеспечения для мальчиков и девочек всеобщего равного доступа к начальному образованию. Однако на пути к достижению этой цели по-прежнему стоят колоссальные препятствия.

47. Помимо количественных и качественных различий в эффективности образования и между системами образования в разных странах внутри стран также отмечаются серьезные различия между возможностями в плане образования у отдельных людей, и во многих развивающихся странах эти различия становятся все значительнее. Эти страны будут сталкиваться с постоянно нарастающими проблемами в связи с барьерами, порождаемыми неравным доступом к образованию, по мере того как получение образования будет становиться важнейшим фактором, определяющим социальный статус и экономические перспективы. В настоящее время доступ к образованию открывает для некоторых людей перспективы повышения социального статуса; это стало возможным благодаря развитию технологий, которые некоторые страны используют для предоставления возможностей молодежи из сельских и отдаленных районов и бедных семей, например, посредством так называемого дистанционного обучения. Однако еще более типичной тенденцией, как представляется, стал процесс, в рамках которого уже получившие образование и относительно благополучные в экономическом отношении люди могут наращивать свой потенциал благодаря улучшению доступа или умелому использованию возникающих возможностей, что еще больше отдаляет их от других групп в своих общинах.

Глава X

Гарантия занятости и получения дохода

48. Работа занимает центральное место в жизни большинства взрослых и даже многих детей. Для большинства людей она является мерилом их вклада в экономику и потребления производимых товаров и услуг. Характер выполняемой людьми работы и ценность их труда с точки зрения общества, как правило, определяют социальный статус отдельного человека и семьи. По мере расширения экономической деятельности экономические структуры становятся все более сложными, а выполняемые профессиональные обязанности – более специализированными, труд людей становится определяющим фактором межличностных отношений, уступая по значимости лишь семейной жизни, и обусловливает конкретное положение людей в обществе.

49. Особого упоминания заслуживают четыре области занятости, и за последние годы в каждой из них произошли важные изменения: объем имеющейся работы, условия, на которых эта работа предлагается, доходы или средства, которые она приносит, и имеющиеся гарантии занятости и дохода, который прямо или косвенно приносит эта занятость.

50. В развитых странах подавляющее большинство работающих являются наемными работниками, получающими заработную плату или оклад, а число самостоятельно занятых неуклонно уменьшается, хотя в последние годы оно несколько возросло. Обеспечение экономических условий, которые позволяют создавать необходимые рабочие места для предоставления работы всем, кто желает работать, и реализация в то же время других макроэкономических целей, включая рост производительности и низкие темпы инфляции, является одной из главных проблем для правительств. Большее внимание уделяется обеспечению полной занятости или высокого уровня занятости. Уровень безработицы в Северной Америке сократился почти до 4 процентов, тогда как в странах Европейского союза он по-прежнему составляет примерно 10 процентов, причем особенно высокий уровень отмечается в более экономически развитых странах континентальной части Европы. Хотя в целом в последние годы показатели роста безработицы были низкими, они по-прежнему остаются в основном выше уровня, преобладавшего до 1975 года.

51. В области занятости и безработицы можно отметить ряд тенденций. Долговременная безработица по-прежнему представляет собой одну из серьезных социальных проблем. Она особенно характерна для тех стран, где целые отрасли промышленности, которые были чрезвычайно сконцентрированы в конкретных географических районах, сворачивают масштабы своей деятельности, в результате чего без работы остается большое число относительно немобильных, квалифицированных и полуквалифицированных работников среднего и пожилого возраста, имеющих мало альтернатив в плане получения другой работы. Предоставление работы молодым людям, не имеющим социальных и трудовых навыков для получения своей первой работы на рынке труда, по-прежнему является проблемой, несмотря на осуществление многочисленных программ, направленных на ее решение. В течение длительного времени наблюдается процесс, когда более молодые люди отчасти не по своей воле выбывают из числа работников, занятых полный рабочий день, а те, кто имеет шансы на экономическую обеспеченность после выхода на пенсию и профессиональные навыки, необходимые для выполнения временной или случайной работы в целях получения дохода в дополнение к пенсии, чаще покидают рынок труда добровольно. И наконец, во всех странах женщины составляют более значительную часть наемной рабочей силы, чем раньше; в большинстве развитых стран практическое равенство между числом женщин и мужчин на рынке труда действительно может рассматриваться как своего рода социальная революция. Там, где общий уровень безработицы остается высоким, тем не менее отмечаются как нехватка квалифицированных работников определенных специальностей, так и недостаток рабочих рук на тех работах, которые граждане той или иной страны предпочитают не выполнять; в настоящее время и в первом, и во втором случае чаще всего для выполнения соответствующей работы привлекаются иммигранты.

52. В весьма специфических условиях находятся работники в странах с переходной экономикой, которым необходимо перестраиваться при переходе от гарантированной занятости к неопределенным условиям на рынке труда, подверженным влиянию экономической перестройки и приватизации. Для этих стран характерны весьма различные показатели уровня безработицы, что обусловлено отчасти этапом, которого достигли те или иные страны в процессе осуществления экономических реформ, а отчасти различиями в социальной политике, призванной смягчить последствия переходного периода. В этих странах в целом удалось избежать массовой безработицы, однако многие работники сталкиваются с такими проблемами, как задержка с выплатой заработной платы или ее обесценивание в результате инфляции, а такое понятие, как "отсутствие гарантии занятости", стало новым элементом жизни для большинства населения, особенно для женщин.

53. В развивающихся странах, где отмечается быстрый экономический рост, темпы роста безработицы превышали темпы прироста рабочей силы, особенно в Восточной Азии. В некоторых из этих стран наемный труд в настоящее время играет важную роль в экономике. Вследствие этого финансовый кризис конца 90-х годов привел к серьезной проблеме – открытой безработице.

54. Подавляющее большинство работников в развивающихся странах по-прежнему зарабатывают на жизнь, выполняя самую разнообразную работу в неформальном секторе экономики или в натуральном сельском хозяйстве. О численности таких работников свидетельствуют следующие цифры: в составе рабочей силы во всем мире, численность которой оценивается примерно в 3 млрд. человек, порядка 750 млн. – 1 млрд. человек заняты неполный рабочий день, главным образом в неформальном секторе и в натуральном сельском хозяйстве в развивающихся странах. Главными характеристиками такой "занятости" являются ее негарантированность, низкая производительность и, соответственно, весьма низкие доходы.

Глава XI

Различия в уровне доходов и бедность

55. В 90-е годы неравномерность доходов в общемировом масштабе увеличилась, несмотря на беспрецедентный глобальный экономический рост. По историческим меркам неравенство увеличивается быстрыми темпами. В большинстве развивающихся стран различия в уровне доходов в городских и сельских районах в значительной степени приводят к неадекватному в целом характеру распределения доходов. Во многих развивающихся странах степень расхождения в доходах между городскими и сельскими районами свидетельствует о более высоком уровне бедности в сельских районах. В промышленно развитых странах, а также в формальном секторе экономики развивающихся стран, где заработная плата является одной из основных составляющих дохода большинства трудящихся, весьма заметны различия в уровне заработной платы представителей различных профессиональных групп. Кроме того, во многих странах весьма значительны различия в уровне доходов представителей различных возрастных групп, национальностей, а также между мужчинами и женщинами. Так, в большинстве стран женщины, как правило, получают меньше их коллег-мужчин.

56. Структурные изменения в экономике развивающихся стран (такие, как продолжающаяся индустриализация) и постиндустриальные преобразования в развитых странах также способствуют сохранению преобладающей в этих странах модели распределения доходов. Эти два основополагающих процесса претерпели определенные изменения и будут и впредь оказывать влияние на классовую структуру общества. Одним из неизбежных результатов таких тенденций являются маргинализация некоторых социальных групп и возникновение новых групп в связи с появлением новых видов экономической деятельности. Такие структурные изменения в социальном расслоении были учтены в схемах распределения доходов и особенно проявляются в увеличении доли в общем объеме доходов групп населения со средним доходом. Такое положение является естественным следствием возникновения городских классов, особенно среднего класса, представленного специалистами, управляющими, высококвалифицированными работниками и служащими государственного сектора.

57. Условия труда во многих развивающихся странах, а также в ряде стран с переходной экономикой по-прежнему неадекватны, в результате чего имеет место большое число несчастных случаев на производстве и отмечается высокая частотность профессиональных заболеваний. Неприкрытая эксплуатация трудящихся продолжает оставаться весьма важной проблемой во многих странах и особенно затрагивает тех, кто трудится на предприятиях с потогонной системой, в том числе молодых женщин и детей, которые работают на фабриках, зачастую действующих в экспортном секторе и секторе услуг, и которые практически не защищены государством.

Глава XII

Качество жизни

58. Качество жизни остается одним из основополагающих факторов социально-экономического развития. То, каким образом воспринимается качество жизни и за счет чего достигается значительный прогресс, свидетельствует о ресурсах и ценностях, вариантах выбора и традициях, сложностях в сферах экономики и политики, которые регулируют жизнь общества. Социально-экономическое развитие и развитие человеческой личности должны в итоге за счет улучшения условий жизни позволить каждому человеку максимально

использовать свой потенциал. Государству принадлежит исключительно важная роль в деле перераспределения дохода, способного улучшить качество жизни находящихся в наименее благоприятном положении групп населения даже в тех случаях, когда уровень их дохода не меняется. Хотя решающая роль принадлежит системе государственных трансфертов и инвестиций, семья, а также общины и другие институты гражданского общества могут оказать существенное влияние на улучшение качества жизни.

A. Продовольственная безопасность

59. Продовольственная безопасность – необходимое условие благосостояния людей, и поэтому она непосредственно влияет на качество жизни. Важным достижением последних двух десятилетий является то, что число людей в развивающихся странах, не имеющих достаточного количества продуктов питания, уменьшилось за первую половину 90-х годов на 40 млн. человек. Тем не менее, несмотря на достигнутый прогресс, в развивающихся странах по-прежнему остается около 800 млн. человек, не имеющих достаточного количества продуктов питания; еще 24 млн. человек в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой не имеют доступа к адекватному питанию. Достижения в технологической сфере произвели настоящую революцию в сельскохозяйственном производстве, увеличив его объем, и способствовали достижению обнадеживающих результатов в обеспечении продовольственной безопасности. С другой стороны, по-прежнему остаются нерешенными ряд проблем. Бедность, несправедливое распределение продуктов питания, стихийные бедствия и ухудшение состояния окружающей среды, демографическое давление и изменение потребностей, а также затяжные вооруженные конфликты являются факторами, тормозящими продвижение к обеспечению продовольственной безопасности.

60. Нехватка продовольствия в глобальном масштабе уже давно перестала быть одним из главных факторов голода и недоедания в мире. В то же время на местном уровне важными причинами недоедания и голода по-прежнему являются использование продовольствия в качестве своего рода "политического оружия" и неурожаи, обусловленные стихийными и антропогенными бедствиями, а также развал систем распределения, хотя национальные и международные гуманитарные учреждения или учреждения по оказанию чрезвычайной помощи сейчас гораздо лучше готовы к решению данных проблем и имеют для этого надлежащую материально-техническую базу. Значимость таких местных факторов в последние годы возросла.

61. Имеющиеся оценочные данные о масштабах голода свидетельствуют о различных тенденциях в разных регионах и странах. Общая тенденция является благоприятной в странах Азиатско-Тихоокеанского региона, где за последние два десятилетия доля страдающих от недоедания людей значительно уменьшилась. Крупные успехи в этой области были отмечены также в Северной Америке и на Ближнем Востоке, в то время как в отношении стран Африки к югу от Сахары можно говорить лишь о незначительных достижениях. В странах Латинской Америки и Карибского бассейна аналогичные показатели неоднородны, причем восемь стран, по которым имеются данные, поступательно двигаются вперед, а другие 16 стран утрачивают свои позиции в этой области.

62. Поскольку существует тесная взаимосвязь между уровнем доходов и масштабами голода, то с учетом все большей разницы в доходах на страновом уровне, особенно в отсутствие роста или при уменьшении доходов низкооплачиваемых категорий трудящихся, расхождения в качестве питания в странах должны были значительно усугубиться. Эти расхождения лишь частично были сглажены путем осуществления специальных программ предоставления субсидий на покупку продовольствия или бесплатной выдачи продуктов питания беднякам, а также других программ, направленных на улучшение питания детей и иных уязвимых групп или слоев населения с особыми потребностями.

B. Здравоохранение

63. За последние полвека состояние здоровья населения в глобальном масштабе значительно улучшилось, хотя степень прогресса по регионам была различной. В общемировом масштабе ожидаемая продолжительность жизни увеличилась в среднем с примерно 47 лет до примерно 65 лет для детей, родившихся, соответственно, в 1950 и 2000 годах.

64. Ряд заболеваний, которые поражают большое число людей, по-прежнему влияют на общее положение дел в области охраны здоровья в мире. Некоторые болезни, которые ранее во многих странах в основном были поставлены под контроль, в последнее время стали распространяться вновь, что частично обусловлено ухудшением санитарных условий, низким качеством жилья, перенаселенностью и неадекватным питанием, а также недостатками систем здравоохранения, неэффективностью профилактических мероприятий и, в некоторых случаях, появившейся устойчивостью микроорганизмов к лекарственным препаратам.

65. Положение, складывающееся в глобальном масштабе, характеризуется возникновением новых эпидемий при сохранении традиционных проблем в области здравоохранения. На долю неинфекционных заболеваний, которые сравнительно недавно стали одной из причин смертности, в настоящее время приходится около 43 процентов всех случаев смерти, причем в развивающихся странах этот показатель составляет 39 процентов, а в развитых – 81 процент. Инфекционные заболевания и другие инфекции, а также заболеваемость и инвалидность матерей и детей и "традиционные" заболевания по-прежнему представляют собой серьезную проблему, особенно в развивающихся странах. Только от ВИЧ/СПИДа к настоящему времени погибло 14 млн. человек, а ВИЧ-инфицированными сейчас являются 33 млн. человек во всем мире. На долю развивающихся стран приходится подавляющее большинство из тех 4 млн. человек, которые ежегодно преждевременно умирают в результате курения.

66. Развивающиеся страны в настоящее время оказались в беспрецедентной ситуации: их жители становятся жертвами болезней, "пришедших" из развитых стран, в то время как сами они не в состоянии успешно бороться с традиционными заболеваниями, и поэтому перед ними стоит двойная проблема, которую большинство из них не в состоянии разрешить из-за нехватки ресурсов и неадекватности инфраструктуры сектора здравоохранения.

67. Экономическая глобализация играет определенную роль в появлении новых факторов риска для здоровья в результате передачи заболеваний, в том числе как инфекционных (заболевания, вызываемые некачественными продуктами питания, инфекции, не поддающиеся лечению медикаментами, пандемии гриппа и все виды заболеваний, передаваемых половым путем), так и неинфекционных заболеваний, обусловленных особенностями образа жизни (связанные с табакокурением, особенностями питания, травматизмом в результате дорожно-транспортных происшествий, загрязнением окружающей среды и условиями труда).

68. Рост числа деловых поездок, туризм и миграция, все более широкий обмен продуктами питания между странами и континентами, а также все более широкое распространение инфекционных заболеваний, таких как грипп, ВИЧ/СПИД и малярия, порождают серьезнейшие проблемы для служб здравоохранения не только в развивающихся, но и в развитых странах. Кроме того, перемещение людей в города или в другие населенные пункты при миграции беженцев, трудящихся и перемещенных лиц способствовало увеличению плотности населения и, следовательно, увеличению потенциальных возможностей передачи заболеваний. Все более очевидной становится необходимость в оперативном обмене информацией в области здравоохранения и медицинскими ресурсами (врачами и технологиями). В то же время революция в области коммуникаций дает возможность улучшить связь как в пределах национальных границ, так и в международном масштабе в таких областях, как эпидемиологические обследования, профилактика, наблюдения, лечение, мониторинг и борьба с распространением заболеваний. Реализация эффективных подходов во все большей степени будет зависеть от подлинной глобализации в области здравоохранения во всех ее разнообразных проявлениях.

69. Между развитыми и развивающимися странами отмечаются существенные различия в показателях состояния здоровья населения (и, что еще более заметно, в качестве медицинского обслуживания), вместе с тем состояние здоровья людей в разных странах весьма неодинаково у групп людей с различными уровнями дохода и у мужчин и женщин. По оценкам Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), в развивающихся странах показатель вероятности смерти в возрастной группе 15–59 лет у бедных и небедных (по местным представлениям) слоев населения составляет 2,2 для мужчин и 4,3 для женщин; соответствующие показатели в возрастной группе 0–5 лет составляют 4,3 и 4,8. Заболеваемость туберкулезом среди бедных слоев населения в 2,6 раза больше, чем среди небедных. В развитых странах также отмечаются различия в состоянии здоровья людей, имеющих различные доходы и входящих в разные социальные группы. Однако, как правило, при наличии всеобъемлющих систем здравоохранения, быстром увеличении расходов на здравоохранение в

результате предоставления субсидий или финансирования из государственных источников, а также неуклонном улучшении здоровья населения в целом эти различия все чаще бывают обусловлены факторами, которые не связаны с неравным доступом к медицинским услугам (заметное исключение составляют лишь несколько самых богатых стран). В то же время в развивающихся странах эти различия по-прежнему весьма значительны, поскольку государственные системы здравоохранения, как правило, не располагают адекватным потенциалом, необходимым для оказания даже элементарных медицинских услуг, а в последние годы они были еще более подорваны в тех странах, которые в меньшей мере способны справиться с этими проблемами.

70. Совершенствование систем здравоохранения путем обеспечения справедливого доступа к медицинским услугам по профилактике и лечению заболеваний, а также к продуктам питания стало в последние десятилетия важной политической целью. Во многих странах необходимо провести реформы сектора здравоохранения, с тем чтобы решать, в случае возникновения, такие проблемы, как чрезмерная концентрация населения, серьезные проблемы в плане охвата медицинским обслуживанием и значительная степень несправедливости, неэффективность и ухудшение организационной деятельности, неадекватность качества услуг и серьезные финансовые ограничения.

C. Жилье

71. Различия в площади и качестве имеющегося жилья, вероятно, являются наиболее красноречивым проявлением различий в уровнях жизни между слоями населения с высоким и низким доходами, а также между людьми со средними доходами в более развитых странах, с одной стороны, и в развивающихся странах – с другой.

72. Продолжают усугубляться различия между богатыми и бедными городами. Быстрая урбанизация и демографические изменения меняют потребности, связанные с жильем. В то время как адекватное жилье в целом доступно для большинства людей в большей части развитых стран и стран с переходной экономикой, где, однако, более низкие средние жилищные стандарты и более низкое качество жилья, развивающимся странам не удается обеспечить широкие слои населения адекватным жильем. Перенаселенность, плохое качество жилья и отсутствие надлежащих систем водоснабжения и санитарии, особенно в возникающих стихийно поселениях, число которых постоянно растет, являются доминирующими характеристиками и несут в себе угрозу для здоровья и безопасности людей, а также для окружающей среды. Проблема бездомности, которая приняла эндемичный характер в развивающихся странах и в настоящее время обостряется в развитых странах, усугубила социальную поляризацию общества и напряженность в городах.

73. Результаты, полученные в рамках программы показателей, связанных с жилищным сектором, Организации Объединенных Наций, подтверждают, что страны с более высоким уровнем дохода на душу населения имеют больше жилья и лучшего качества, а также более качественные системы водоснабжения и санитарии. По всем показателям (количество квадратных метров жилой площади на одного человека, число человек на одну комнату, процент капитальных сооружений и единиц жилья, имеющих систему водоснабжения и канализации) отмечаются значительные расхождения между группами с различными доходами внутри стран и между странами. Качество жилья в странах с высоким уровнем доходов также выше, чем в странах с низким уровнем. Самые малоимущие группы имеют жилье, не отвечающее элементарным стандартам, незарегистрированное и нередко занятое без разрешения.

74. Жилищный сектор являет собой яркий пример крупномасштабного провала рынка, обусловлено трудностями с выделением ресурсов, позволяющих на справедливой основе удовлетворять одну из основных социальных потребностей. И хотя усилия, которые предпринимались в целях компенсирования последствий провала рынка путем принятия мер на государственном уровне, в ряде случаев оказались успешными, в других случаях они не принесли результатов, а иногда еще более усугубляли ситуацию.

75. В развивающихся странах быстрый рост городов приводит к тому, что темпы обеспечения населения адекватным жильем отстают от темпов роста потребностей в нем. При рассмотрении жилищной проблемы с социальной точки зрения или с точки зрения справедливости отчетливо прослеживается одна характерная особенность, которая заключается в том, что экономическое процветание обычно негативно сказывается на обеспечении жильем бедняков, поскольку они вынуждены "конкурировать" с людьми, которые могут позволить

себе платить за жилье при повышении цен на него, такими как покупатели или арендаторы жилья, в результате чего малоимущие вынуждены постепенно покидать дома, которые становятся для них недоступными по ценам. Кроме того, во всех странах для обеспечения мобильности и гибкости населения в связи с возникновением новых возможностей на рынке труда необходим активно функционирующий рынок жилья, сдаваемого в аренду или продаваемого, обеспечивающий жилье различной площади и стоимости и позволяющий удовлетворять различные потребности отдельных людей и семей разного размера и с разными доходами. Во многих странах, как богатых, так и бедных, эти условия отсутствуют.

Часть четвертая

Социальная защита в изменяющемся мире

Глава XIII

Уменьшение уязвимости

76. В любом обществе, независимо от географического местоположения, социальной структуры или политической и экономической системы, люди подвержены разного рода опасностям. Одни из этих опасностей могут быть результатом действия сил природы, другие же – следствием человеческой деятельности. Кроме того, эти опасности не распределены равномерно среди населения в целом, поэтому люди неодинаково им подвержены. Одни лица и группы намного больше подвержены различным рискам, чем другие, в силу социально-демографических характеристик, экономического положения, физического или психического состояния, возраста, образа жизни и т. д. Уязвимость – это состояние высокой степени подверженности определенным рискам и низкой способности защитить или обезопасить себя от этих рисков и преодолеть их негативные последствия.

77. Степень подверженности рискам и способность справляться с ними меняются на протяжении жизни, различаясь на разных ее этапах. Кроме того, виды рисков могут меняться в зависимости от ситуаций и обстоятельств. Поэтому уязвимость – это динамичное и относительное понятие, изменяющееся во времени и пространстве.

Глава XIV

Усиление социальной защиты

78. Социальная защита может рассматриваться как четко выраженная реакция общества и его представителей на государственном уровне в интересах решения вопросов, связанных с уязвимостью и риском. Социальная защита может рассматриваться в качестве явно выраженной повседневной заботы о людях, направленной на ослабление, уменьшение, смягчение или устранение этих уязвимости и риска.

79. Любое общество располагает средствами устранения уязвимости и риска, и между обществами имеются существенные различия в том, как они подходят к социальной защите и определяют ее, формируя тем самым конкретную модель социальной защиты членов общества. На определение социальной защиты, а также на выбор формы, в которой следует обеспечивать эту защиту членам общества, влияют различия в традициях, культуре и организационном и политическом устройстве. В контексте этого доклада под социальной защитой в целом понимается комплекс стратегий и программ государственного и частного секторов, осуществляемых обществом в связи с различными непредвиденными обстоятельствами в целях компенсации отсутствия или существенного сокращения доходов от трудовой деятельности, оказания помощи семьям с детьми, а также обеспечения людей медицинским обслуживанием и жильем. Это определение не является исчерпывающим; оно в основном служит в качестве отправной точки предлагаемого анализа и как подспорье в его проведении.

80. Характер структурного построения систем социальной защиты в разных странах неодинаков. В узкой трактовке социальная защита более или менее сводится к системам социального обеспечения, которые по существу представляют собой либо государственные, либо частные схемы страхования, в основном по месту работы. Считается, что социальное обеспечение по-прежнему является составной частью социальной защиты, которая, в свою очередь, отличается бóльшим охватом и большей широтой по сравнению с социальным обеспечением. Социальная защита также охватывает программы социальной помощи бедным на основе не предусматривающих взносов схем, призванных обеспечить минимальный уровень достойной жизни посредством оказания социальных услуг престарелым, детям и другим уязвимым группам. Социальная защита должна рассматриваться как целостное явление, а не изолированно, и должна включаться в политические, экономические и социальные цели при правильном определении приоритетов.

81. Благоприятные для обеспечения социальной защиты политические условия должны создаваться в контексте целей и обязательств Копенгагенской декларации и Программы действий, принятых на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития, способствуя укреплению стремления к достижению социальной справедливости. Сюда входит подтверждение приверженности международного сообщества делу защиты прав человека и осуществления связанных с этим обязательств по поощрению, уважению и осуществлению таких прав и достижению солидарности всех народов. Поскольку все правительства выразили намерение к 2015 году вдвое сократить долю населения, живущего в условиях крайней бедности, направленные на достижение этой цели политика и стратегии должны предусматривать меры социальной защиты как часть более широких стратегий, принимаемых для выполнения этой задачи.

82. При создании своих систем социальной защиты страны должны определить такие формы обеспечения услуг, их финансирования и непосредственного предоставления, а также административного управления ими, которые в наибольшей степени соответствуют задаче достижения первоочередных целей. Для обеспечения устойчивости системы схемы страхования могут быть социализированы на основе введения обязательных взносов при регулярных доходах. В то же время схемы, не основанные на взносах, должны способствовать обеспечению социальной защиты для отдельных лиц, домашних хозяйств и общин с непостоянным или низким доходом, живущих в условиях бедности или столкнувшихся с какими-либо другими чрезвычайными обстоятельствами, в силу которых они оказались лишенными возможности заниматься производительным трудом. Поскольку достижение социальной справедливости зависит от соблюдения принципа солидарности, правительства должны использовать ресурсы, получаемые от общих поступлений, для обеспечения базовой защиты уязвимых и изолированных групп населения. И хотя средства по линии государственных поступлений могут дополняться другими источниками финансирования (международное сотрудничество, пожертвования, иностранная помощь и благотворительная деятельность), оказание помощи уязвимым и изолированным группам населения является исключительной обязанностью государства.

83. Цели политики в области социальной защиты должны заключаться в обеспечении защищенности для всех на основе плюралистического и прагматического подхода. Политика должна учитывать политические, культурные, социальные и экономические условия соответствующей страны и разрабатываться в рамках процесса, возглавляемого правительствами, при котором предусматривается активный диалог с субъектами гражданского общества, включая частный сектор и население бедных общин. Стратегии в области социальной защиты должны составлять часть всеобъемлющего подхода к предупреждению основных рисков, которые могут негативно сказаться на уровне жизни бедных слоев населения, смягчению последствий потрясений, когда таковые происходят, и оказанию помощи населению в связи с преодолением последствий таких потрясений. Для укрепления политической устойчивости деятельности по оказанию помощи самым бедным слоям населения государство должно обеспечивать контроль за осуществлением таких программ и их оценку, а о результатах сообщать налогоплательщикам для обеспечения солидарности и поддержки.

84. В контексте развивающихся стран стратегии социальной защиты должны в полной мере учитывать роль таких институтов, как семья, круг родственников и община, а также механизмов групповой социальной защиты и систем микрострахования. В результате этого стратегии будут способствовать в дальнейшем созданию благоприятных условий для поддержания жизнеспособности "малых систем" и их постепенного объединения с формальными системами социального страхования и социального обеспечения. Общества могут также пожелать сохранить системы социальной защиты, основанные на отношениях родства и принадлежности к

общине в рамках более широких структур социальной сплоченности и солидарности. В то же время к "традиционным" системам, которые, например, в принудительном порядке вменяют женщинам выполнение обременительных обязанностей по уходу за членами семьи, не следует относиться как к чему-то неприкосновенному, так же как и не следует считать, что наличие таких систем – гарантия удовлетворения потребностей всех нуждающихся.

85. В странах, переживающих период стремительных преобразований, социальные реформы не должны отставать от экономических преобразований. Следует поддерживать системы социальной защиты, чтобы стремительные социально-экономические преобразования могли происходить в спокойных и стабильных условиях в целях поддержания социальной солидарности и сплоченности общества на протяжении всего переходного периода. Следует отметить, что необходимы значительные инвестиции в повышение эффективности управления многочисленными национальными механизмами социальной защиты в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, и международное сообщество обязано отреагировать на призывы о помощи.

Часть пятая

Социальные аномалии

Глава XV

Вооруженный конфликт

86. Связывавшиеся с окончанием "холодной войны" надежды на мир без войн, в котором конфликты между государствами и внутри государств регулировались бы мирным путем, пока не сбылись. По данным Факультета по вопросам мира и урегулирования конфликтов Упсальского университета, Швеция, в течение десятилетия, закончившегося в 1997 году, в мире произошло 103 вооруженных конфликта в 69 местах. В 1998 году имели место 27 конфликтов в 26 местах, в 1999 году – 36 конфликтов.

87. Число вооруженных конфликтов не уменьшилось, но изменился их характер: теперь большинство конфликтов происходят внутри государств. В них, как правило, участвуют не только регулярные воинские формирования, но и ополченцы и вооруженные граждане, действующие стихийно. Особую тревогу вызывает большое число детей, активно вовлекаемых в боевые действия. Бои в большинстве этих конфликтов ведутся с перерывами, то усиливаясь, то затихая. Многие из конфликтов приводят к практически полному краху структур государственного управления, развалу таких государственных институтов, как полиция и органы правосудия, беспорядкам, росту бандитизма, а во многих случаях и к уничтожению или разграблению государственного имущества.

88. В некоторых вооруженных конфликтах используются в основном простые типы оружия отечественного производства, но в большинстве случаев воюющие стороны хорошо снабжаются импортным оружием, которое, судя по всему, весьма легко приобрести за конвертируемую валюту или в обмен на местные товары.

89. Потери – как людские, так и в отношении развала экономических, политических и социальных институтов – колоссальны. По оценкам, в прошедшем десятилетии в разного рода конфликтах погибло свыше 4 млн. человек, причем большинство из них не относились к противоборствующим сторонам. От разрывов 120 млн. наземных мин более чем в 70 странах пострадали 1 млн. человек. К другим долговременным последствиям конфликтов для людей можно отнести огромный эмоциональный и психосоциальный стресс; расстройство психики; чувство незащищенности, возникающее в первую очередь у женщин и детей; перемещения и высылки; а также утрата возможностей для получения образования.

90. Во внутренних конфликтах, как правило, действуют сепаратистские движения или группировки, стремящиеся захватить власть военными средствами. Другим важным фактором, лежащим в основе конфликтов, является неспособность многих правительств обеспечивать хотя бы минимальный порядок и защиту своих граждан, сдерживать мелкие конфликты и не допускать их разрастания. Для стран, в особой

степени затронутых вооруженными конфликтами, обычно характерно неравенство между социальными группами по таким признакам, как национальность, вероисповедание, гражданство или экономический статус, проявляющееся в неравном доступе к рычагам политической власти, что исключает возможность мирных перемен.

Глава XVI

Дискриминация

91. По-прежнему широко распространена дискриминация, которая проявляется в самых различных формах. Во многих случаях она деструктивна, фактически лишая некоторые группы населения возможности полноценно участвовать в политической, социальной или экономической жизни их общин. Нередко и самыми различными путями дискриминация приводит к насилию. Последствия бывают особенно опасными, когда проявления насилия не порицаются властями или когда власти по существу попустительствуют открытой дискриминации.

92. В повседневной жизни возникают предвзятые личные суждения, когда речь идет о таких основных различиях, как разница между мужчинами и женщинами, старыми и молодыми, черными и белыми, богатыми и бедными и т. д. В то же время люди часто становятся жертвами предвзятого отношения, которое может возникнуть из-за искаженной информации, ложных выводов или же существующих штампов или стереотипов. Люди благоволят тем, кто удовлетворяет их потребности, кто больше всего похож на них самих, кто в том или ином смысле для них привлекателен. В крайних ситуациях возникает поляризация между "своими и чужими", когда гордость подменяется предвзятостью, патриотизм – шовинизмом, а защита – нападками и насилием.

93. Со временем благодаря общему росту образовательного уровня многие предрассудки, приводившие в прошлом к открытой дискриминации, могут уйти в небытие. Просвещенность, как правило, ведет к ослаблению дискриминации. Однако в последнее время имело место множество ситуаций, когда это правило явно не срабатывало.

94. Еще одной тенденцией, о которой стоит упомянуть, является то, что дискриминация стала в меньшей степени поддерживаться властями. Сегодня лишь отдельные государства открыто ставят под сомнение юридическую силу международных конвенций и других документов, направленных против дискриминации женщин, престарелых или этнических, языковых и религиозных групп. Положения таких документов все чаще включаются в национальное законодательство, и в недавнем прошлом наблюдался рост числа стран, ратифицировавших различные международно-правовые документы. Кроме того, приведены в действие механизмы обжалования и процедуры правовой защиты; во многих случаях они служат полезным средством для компенсации причиненного ущерба.

95. В связи с этим следует упомянуть также о повышении уровня сознательности дискриминируемых групп, их меньшей готовности покоряться судьбе и более широких возможностях для мобилизации этих групп на защиту своих прав. В некоторых случаях – например, в отношении инвалидов – были достигнуты определенные успехи. Однако иногда активная пропаганда вызывала обратную реакцию и даже способствовала обострению вражды между теми группами, на которые она была рассчитана.

Глава XVII

Насилие

96. Насилие (помимо вызванного вооруженными конфликтами) всегда было одной из общественных бед, и весьма трудно определить, уменьшались или возрастали его масштабы в последнее время на глобальном уровне. Очевидно одно: отношение к насилию в целом и к отдельным его разновидностям в частности меняется. Общество относится к нему менее терпимо и благодушно, и на пути насилия воздвигаются барьеры, в частности в рамках системы общепринятых прав человека.

97. Квалификация насилия как преступления, что вначале ограничивалось лишь его общественными формами, распространяется теперь и на сферу частной жизни, свидетельствуя о коренном изменении отношения общества к тому, где проходит водораздел между сферами частной и общественной жизни. Так, например, насилие против незащищенных членов семьи и женщин все чаще квалифицируется как уголовно наказуемое деяние. В то же время эта тенденция неодинакова по своей силе и глубине в разных обществах: в некоторых местах бытовое насилие по-прежнему считается частным делом и оправдывается культурными нормами.

98. Рост насилия отмечен в странах, переживших крупные потрясения, в частности серьезные экономические, политические или социальные изменения, особенно когда последние привели к коллизии различных систем ценностей. Тесную зависимость можно наблюдать также между вышеупомянутыми факторами и ростом насилия в отношении женщин и различных форм бытового насилия.

99. Насилие в отношении женщин как в общественной сфере, так и в быту сохраняется, несмотря на значительные успехи, достигнутые женщинами во многих областях жизни. Даже в тех обществах, где бытовое насилие в отношении женщин стало квалифицироваться как уголовно наказуемое деяние, многое еще предстоит сделать для его искоренения. Девушки и молодые женщины остаются особенно незащищенными перед злоупотреблениями со стороны родителей, взрослых опекунов, знакомых, мужей и друзей мужского пола. Особенно распространены насилие и сексуальные посягательства в отношении женщин-инвалидов. Во многих частях мира растет число изнасилований. Кроме того, насилие в отношении женщин по-прежнему широко практикуется воюющими сторонами в вооруженных конфликтах. Особенно незащищены перед насильственными действиями женщины-мигранты. Торговля женщинами достигла значительных масштабов и оценивается сегодня цифрой 1–2 млн. человек в год.

100. В общемировом масштабе растет проституция. Принуждение, обман и сексуальное надругательство в детстве и очень часто нужда – это общий опыт тех, кто втянут в проституцию. Поскольку проституция, даже если ее терпит общество, в большинстве случаев является делом противозаконным, проститутки постоянно подвергаются физическому и сексуальному насилию, а "сутенеры", как правило, не позволяют бросить это занятие.

101. За прошедшее десятилетие резко возросло число зафиксированных случаев насилия в отношении детей. По данным Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), в 90-х годах в ходе вооруженных конфликтов погибли до 2 млн. детей, 6 млн. были ранены или искалечены, 1 млн. детей стали сиротами и 15 млн. были перемещены. Широко распространилось сексуальное насилие, при этом растут масштабы торговли детьми. В бедных странах по-прежнему практикуется продажа детей в рабство или для занятия проституцией, несмотря на усилия по борьбе с ней. В крупных мегаполисах от 15 млн. до 30 млн. детей живут на улице и становятся жертвами эксплуатации и насилия со стороны населения, а нередко даже со стороны властей. Новой и растущей формой насилия является все более активное употребление детьми и молодыми людьми незаконных психоактивных веществ, к которым их приучают взрослые. Свыше 50 млн. детей работают в опасных условиях и подвергаются физическому насилию со стороны хозяев.

Глава XVIII

Коррупция и преступность

102. Коррупция недавно вновь привлекла к себе внимание, заняв одно из центральных мест в международных дискуссиях. Судя по всему, она растет в общемировом масштабе, хотя это нелегко подтвердить документально. Она принимает множество различных форм, и некоторые действия, квалифицируемые как подкуп в одном месте, не считаются таковыми в другом.

103. То, что коррупция недавно вновь стала объектом пристального внимания, связано с рядом обстоятельств. В условиях либерализации экономики и активизации разного рода трансграничных сделок, включая передачу финансовых средств, кредитование, торговлю услугами и правами собственности, более пристальное внимание стало уделяться тому, как разные страны ведут свои дела, их законам и постановлениям, правилам учета, налоговым кодексам и другим сторонам экономической жизни. Столкновение разных

предпринимательских культур и требования аутсайдеров обеспечить им "равные условия игры" при выходе на новые рынки способствовали, в частности, тому, что действия, которые ранее скрывались или молчаливо приветствовались, предстали в новом свете.

104. Теперь, когда акцент стал делаться на позитивном влиянии хорошо отлаженных рынков на распределение ресурсов и рост экономической эффективности, а также на необходимости проведения реформ в целях обеспечения эффективной деятельности государственных структур, появилась новая обеспокоенность по поводу того, что ввиду значительного объема ресурсов, прямо или косвенно контролируемых государственными органами власти, коррупция, приводящая к растрате этих ресурсов, грозит принести колоссальные убытки обществу.

105. По-новому осознается также и тот факт, что коррупция, как правило, приносит наибольший вред обычным людям и нередко лишь упрочивает позиции тех, кто и без того находится в более выгодном положении, или более мощных и привилегированных групп. Как явление, заставляющее серьезно задуматься о проблеме обеспечения справедливости в сегодняшнем мире, где происходят стремительные перемены, коррупция также становится все более нетерпимой для общества в целом.

106. Колоссальных масштабов достигла в последние десятилетия организованная преступность. Торговля людьми, наркотиками, незаконная торговля огнестрельным оружием и отмывание денег процветают, образуя "теневую" экономику с оборотом в сотни миллиардов долларов. Прибыли от незаконной торговли кокаином, героином и каннабисом составляют, по оценкам, с трудом вообразимую сумму в 85 млрд. долл. США, а общие расходы на наркотики оцениваются в 400 млрд. долл. США в год.

107. Общемировая ситуация, способствующая росту законного многонационального предпринимательства и облегчающая свободное передвижение людей, капитала и товаров через национальные границы, открыла также беспрецедентные возможности для создания организованных криминальных структур в глобальном масштабе. Торговцы всех мастей извлекают выгоду из растущей экономической интеграции, свободно перемещая преступные элементы и добычу из страны в страну, выискивая свои жертвы и пополняя свои ряды на новых и постоянно расширяющихся территориях, вкладывая деньги в те центры, где им гарантированы конфиденциальность и высокие прибыли. Негативные стороны глобализации, такие как усиление несправедливости, рост социального отчуждения и маргинализация групп малоимущего населения, также на руку преступному миру. Все больше людей, особенно бедных и молодых, как в развивающихся, так и в развитых странах поддаются соблазну преступить закон и испытать "романтику" преступной деятельности.

108. Относительная простота международного общения, в частности через Интернет, содействует трансграничной деятельности преступных элементов. Благодаря стремительным изменениям в области финансовой информации, технологии и связи они могут перемещать свои деньги по всему миру легко и быстро, почти не боясь быть обнаруженными. "Мегабайтные деньги" (как символы на экране компьютера) могут перемещаться с места на место десятки раз, сбивая со следа правоохранительные органы. Кроме того, преступные организации в полной мере используют для отмывания своих денег финансовые гавани и офшорные центры новой глобальной экономики. По некоторым оценкам, в мире насчитывается свыше миллиона таких "анонимных" корпораций, а объем отмываемых денег достигает 500 млрд. долл. США в год.

109. Интернет также стал теперь новым орудием совершения старого преступления – торговли людьми. Распространение порнографических Web-сайтов и сайтов, посвященных сексуальным извращениям и педофилии, материалы для которых поставляются со всего мира, свидетельствует о транснациональном размахе деятельности преступных синдикатов, занимающихся сексуальной эксплуатацией женщин, девочек и мальчиков.

110. Изменение характера организованной преступности – это серьезное испытание для государственных и межгосударственных правоохранительных структур. Ее исключительная изощренность и сложность обусловливают необходимость налаживания нетрадиционных форм сотрудничества между правительствами, межправительственными органами и неправительственными организациями на многих уровнях. Кроме того,

стремительный рост организованной преступности заставляет прежде всего задуматься над такими основополагающими вопросами, как роль государства в обеспечении социальной защиты и гарантий прав человека для бедных и обездоленных.

111. В то время как заметный рост организованной преступности по всему миру определяется целым рядом факторов, общую картину традиционных преступлений (таких как нападения, убийства, грабежи и другие преступления против собственности) представить труднее. В некоторых развитых странах общее число зарегистрированных преступлений, по сообщениям, возрастает, особенно в странах с переходной экономикой, тогда как в других странах оно сокращается. Рост числа зарегистрированных преступлений в крупных городах в определенной степени обусловлен более эффективной работой полиции, а также изменением демографического состава населения. По большей части иммигранты первой волны – за редким исключением тех, кто поддерживает связи с преступными элементами в своих родных странах, – вполне законопослушны.

112. Оценивать масштабы общемировой преступности следует осторожно, не забывая о том, что в статистических данных обычно отражаются только зарегистрированные преступления, то есть только часть фактически совершенных преступлений. В отдельно взятых странах картина в сельских и городских районах и крупных мегаполисах может быть также далеко не одинаковой и зависеть от особенностей развития каждой страны. Свою роль играют и другие факторы, включая степень доверия к органам полиции и к государству как блюстителю закона и механизму отправления правосудия, особенно в глазах этнических меньшинств и коренного населения, а также готовность и способность малоимущих, неграмотных, вновь прибывших и пожилых людей обращаться в суд. Эти факторы затрудняют прямое сопоставление ситуаций в рамках одной страны и в разных странах. Проводимые Организацией Объединенных Наций исследования, посвященные динамике преступности и работе систем уголовного правосудия, указывают на существование и других проблем, в том числе различий в юридических определениях преступлений и административных процедурах подсчета, классификации и раскрытия информации.

Часть шестая

Новые проблемы: справедливость и этические последствия

113. Заключительная часть настоящего *Доклада* посвящена моральным, этическим и распределительным последствиям недавних крупных событий в таких областях, как изменение границ сферы личной жизни, социальная ответственность корпораций и развитие биомедицинских технологий. Цель состоит в содействии скорее осведомленному обсуждению, чем установлению необходимых норм. Это обсуждение может также способствовать определению будущих контуров политики в отношении мер, принимаемых на местном, национальном и международном уровнях.

Глава XIX

Личная сфера: изменение границ

114. В отношении изменения границ между частной и государственной сферами кратко рассматриваются три различные, однако тесно взаимосвязанные тенденции и указываются их возможные этические и практические последствия. Первая тенденция связана с явным сдвигом в сторону придания приоритетного значения удовлетворению индивидуальных, а не коллективных нужд и с последствиями такого сдвига. В центре внимания по-прежнему остается политический аспект дискуссии о частном и государственном, поскольку новые информационные и коммуникационные технологии дают государствам широкие возможности для сбора и распространения данных о всех аспектах повседневной жизни. Хотя идеалы демократии поддерживают заинтересованность общества в защите частной жизни человека, на чем основаны свобода слова, передвижения и собраний, все громче звучит не менее важное требование о сборе информации, продиктованном необходимостью планирования процесса развития и интересами национальной безопасности.

115. Вторая тенденция связана с категориями частной жизни, свободы от вмешательства со стороны государственных или частных органов. Хотя социальное наблюдение, контроль или "слежка" во многих аспектах приносят пользу обществу и отдельным лицам и защищают их, они могут также заключаться в необоснованном вмешательстве и являться инструментом неприемлемого общественного контроля. В этом контексте ставится вопрос о том, как технология изменила равновесие между защитой людей и контролем за ними и как это влияет на концепцию права на частную жизнь.

116. Третья тенденция связана с конфликтом между частной жизнью и конфиденциальностью, с одной стороны, и экономической и социальной значимостью бесплатной информации, ее широкого распространения и легкого доступа к ней – с другой. Широкое использование информационных технологий на рынке привело к возникновению угрозы нарушения права на частную жизнь, а защита такого права потенциально является более аморфной, чем деятельность государства по сбору информации. Обеспокоенность по поводу вторжения в частную жизнь не нова, однако под воздействием новых технологий внимание, уделяемое правам граждан, расширилось и стало включать права потребителей. Когда личная информация стала собираться, храниться, обрабатываться и передаваться в электронной форме столь легко и дешево, угроза частной жизни распространяется все шире. Стало обычным делом использовать и продавать эту личную информацию в коммерческих целях. Угроза частной жизни существует сегодня на работе, на рынке, дома и в общественных местах.

Глава XX

Социальная ответственность корпораций

117. В докладе рассматривается также роль социальной ответственности корпораций. Государство традиционно несло ответственность за обеспечение национальных институциональных рамок в целях содействия как экономическому прогрессу, так и справедливому социальному развитию. Однако масштабы, в которых транснациональные корпорации действуют сегодня за пределами регламентирующих рамок любой конкретной страны, выдвигают на первый план важные вопросы, касающиеся обязательств или ответственности частного сектора за содействие общему экономическому росту и социальному прогрессу, а также за обеспечение соблюдения стандартов и норм этичного поведения. Что еще следует делать частному сектору помимо содействия экономическому прогрессу страны на основе обеспечения доходов и занятости?

118. Утверждается, что основным побудительным мотивом корпораций является получение прибыли для акционеров; что ответственность за достижение политических, экономических и социальных целей должна лежать только на правительствах. Считается, что от корпораций следует требовать соблюдения законов и правил, уплаты налогов и обеспечения действующих трудовых и экологических норм, однако они не могут нести ответственность за решение социальных проблем, достижение полной занятости или искоренение бедности.

119. Однако можно также утверждать, что частный сектор испытывает практическую потребность в нормальном состоянии окружающей среды, в которой он функционирует, и несет за это определенную нравственную ответственность с учетом своих потребностей в экономической и социальной стабильности, необходимой для нормального функционирования, в квалифицированной и здоровой рабочей силе и выгодах, получаемых им от уменьшения государственного регулирования. Можно также сказать, что расширение рынков является устойчивым лишь в том случае, если оно дополняется ответными мерами в социальной сфере по обеспечению определенной степени справедливости. На уровне отдельного предприятия можно также утверждать, что с богатством приходят определенные обязанности. Таким образом, частный сектор в целом и транснациональные корпорации в частности могут счесть, что в их интересах взять на себя больше ответственности за обеспечение внешних условий, способствующих их неуклонному успешному функционированию.

120. Эти противоположные точки зрения лежат в основе нынешнего глобального обсуждения вопроса о социальной ответственности корпораций – обсуждения, которое оживилось в последние годы в результате уделения все большего внимания социальным последствиям глобализации и экономической и финансовой либерализации. Усиление мощи и влияния корпораций вызвало ответные требования взять на себя, соответственно, больше обязанностей. Однако отмечалась также и обратная реакция, особенно со стороны развивающихся стран, которые опасаются установления условий в новых формах и рассматривают социальную ответственность корпораций как одно из новых проявлений протекционизма и помеху на пути их развития.

121. В условиях глобализации мира социальная ответственность корпораций носит сложный характер. Поскольку компании все больше присутствуют в международной торговле и инвестициях, их участие в диалоге с заинтересованными лицами стало одним из важных элементов подлинно глобального гражданско осознанного поведения корпораций. Поэтому социальный контракт отдельной корпорации мог бы состоять из ряда субконтрактов, каждый из которых касался бы того общества, в котором она функционирует. Глобализация расширила круг заинтересованных лиц, широко раздвинув границы общины, в которой находится штаб-квартира того или иного предприятия.

122. За пределами штаб-квартиры отдельных компаний все больший интерес вызывают кодексы поведения корпораций. Кодексы применяются в отношении не только филиалов и предприятий, действующих на основе франшизы, но и поставщиков и сбытчиков. Поскольку многие компании функционируют за пределами национальных границ, применение кодекса корпораций в контексте законов различных стран, где они работают, стало более сложным. Кроме того, наличие самих кодексов поведения корпораций не является гарантией социально ответственного поведения.

123. Действительно, налицо требующий решения фундаментальный вопрос об ответственности корпораций. Мотивация частных компаний определяется способностью получать прибыль, и по этой способности они оцениваются. Является ли социальная ответственность препятствием на пути получения прибыли? Многие утверждают, что социальная ответственность не исключает прибыльности и что добросовестные граждански настроенные корпорации, учитывающие интересы своих акционеров, будут в долговременной перспективе более эффективными. Характер и степень ответственности корпораций и ее связь с прибыльностью и добросовестным гражданским поведением корпораций продолжают обсуждаться.

Глава XXI

Биомедицинские разработки, этика и справедливость

124. При рассмотрении разработок в области биомедицины основное внимание уделяется наиболее актуальным проблемам биоэтики, а также вопросу о том, почему они имеют важнейшее значение для будущего общества. Рассматриваются различные реакции культурного свойства, и ставится вопрос о возможности соответствия универсальной этики понятию культурного многообразия.

125. Вопросы биоэтики, встающие в связи с четырьмя основными новыми направлениями в развитии биологической науки и медицины, рассматриваются с учетом их разных возможных последствий для различных обществ и групп. К их числу относятся: новая генетика; новые репродуктивные технологии; трансплантация органов; и продление жизни человека медицинскими средствами. Рассмотрение этой темы завершается кратким обсуждением вопросов биоэтики с точки зрения социальной справедливости и прав человека, а также возможных последствий достижений в биомедицине для тенденций и структур в области народонаселения и связанных с этим вопросов.

Часть первая

Оценка социально-экономического развития: основные тенденции

Введение

1. В начале тысячелетия "новые" тенденции оказали структурное воздействие на то, как люди живут, общаются, производят товары и услуги и осуществляют торговлю. Одна из главных тенденций – демографическая, поскольку темпы роста населения земного шара продолжают снижаться, а старение становится глобальным явлением. Другая важная тенденция связана с крупными информационными и коммуникационными инновациями, которые могут создать возможности и для развивающихся стран, и для групп населения, находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении во всех странах мира. Кроме того, мир достиг высокой степени интеграции и взаимозависимости, которую усилили глобализация международных операций на всех уровнях и неиссякаемые потоки людей и капиталов между странами и континентами. Эти тенденции оказали глубокое воздействие на производительность труда, вознаграждение за труд, неравенство доходов и в целом на справедливость и экономический рост.

2. На этом фоне обострилась дискуссия о том, является ли неолиберальная макроэкономическая политика фундаментальным фактором, усугубляющим неравенство как внутри стран, так и между ними. Структурные реформы в большинстве стран мира привели к тому, что национальная экономика и общество стали более подверженными влиянию колебаний рынка. Как показано в части первой, глубина "пропасти" между бедными и богатыми постоянно увеличивается, ставя под вопрос эффективность мер политики глобализации и либерализации, направленных на искоренение нищеты и уменьшение неравенства.

Глава I

Демографическая ситуация

1. К концу тысячелетия численность населения земного шара достигла 6 млрд. человек. Это более чем вдвое превышает численность населения планеты полвека назад: в 1950 году она составляла лишь 2,5 млрд. человек. В течение этих последних 50 лет рост численности населения в мире шел небывалыми темпами, которые вряд ли когда-либо повторятся. Этот внушительный рост был достигнут в период, когда человечество пожинало плоды существенных успехов в увеличении сроков ожидаемой продолжительной жизни и стало выживать все больше детей, которые впоследствии сами станут родителями, но еще не в полной мере вступило в полосу четко прослеживающегося в настоящее время снижения фертильности в глобальном масштабе[1]. Если нынешние прогнозы оправдаются, то общая численность населения земного шара в ближайшие 50 лет будет по-прежнему увеличиваться, но темпами, достаточными лишь для того, чтобы текущая численность населения возросла еще наполовину к 2050 году, когда, как можно ожидать, на планете будет насчитываться немногим более 9 млрд. человек.

2. С 1950 года на кривую роста численности мирового населения повлияли несколько примечательных изменений. Произошло небывалое и из ряда вон выходящее снижение до новых уровней показателей и смертности, и фертильности. Однако в обоих случаях наблюдались откаты назад, которые, хотя и имели существенные последствия, все же не изменили главной тенденции к снижению.

3. За последние 20 лет были выявлены и подтверждены тенденции в области прироста населения, фертильности и смертности, которые уже были очевидными за два десятилетия до этого. В конце 60-х годов был достигнут пик темпов прироста населения земного шара, при этом ожидалось удвоение численности населения через 35 лет. Но впоследствии произошло глобальное снижение темпов. Оно растянулось на 70-е годы и вплоть до конца 80-х годов, когда численность населения земного шара могла в течение 40 лет удвоиться при сохранении высоких темпов роста в течение еще 15 лет, но долгосрочная тенденция к снижению была совершенно очевидна. В странах как более развитых, так и менее развитых регионов наблюдалась тенденция к снижению, и лишь в наименее развитых странах эта тенденция проявилась только в 90-х годах.

4. В то же время с 1980 по 2000 год не только подтвердились выявленные ранее тенденции, но и стало возможным четче обозначить различия между более развитыми, менее развитыми и наименее развитыми регионами, поскольку для каждой группы стран определилась характерная для них динамика снижения показателей смертности, фертильности и соответствующего им прироста населения.

5. Различия в темпах прироста между развивающимися и наименее развитыми странами в 1980 году составляли менее 0,5 процента. Затем во всех развивающихся странах начался длительный период падения темпов прироста, которые приблизились по своему значению к мировым. Вместе с тем в наименее развитых странах темпы прироста оставались высокими, а разрыв между наименее развитыми и всеми менее развитыми странами возрастал, пока за 20 лет не удвоился к 2000 году (см. рис. I.1).

6. Растущая *дивергенция* между странами менее развитых регионов в целом и наименее развитых регионов характеризует динамику снижения смертности и фертильности в период с 1980 по 2000 год. Однако в течение этого же периода в странах менее развитых регионов проявилась возрастающая *конвергенция* с динамикой смертности и фертильности в странах более развитых регионов.

7. В 50-х годах ожидаемая продолжительность жизни – основной показатель смертности – изменялась в узких пределах, составляя в среднем около 35 лет и 40 лет для наименее развитых и развивающихся стран, соответственно. В то же время средняя ожидаемая продолжительность жизни в более развитых странах уже достигла 66 лет. К 1980 году средняя ожидаемая продолжительность жизни в наименее развитых странах быстро увеличивалась, но все еще достигала только приблизительно 48 лет, тогда как в менее развитых странах она составляла примерно 58 лет. Кроме того, к этому времени ожидаемая продолжительность жизни в более развитых странах постепенно возрастала до примерно 73 лет. К 2000 году разрыв между странами более развитых и менее развитых регионов в целом *сократился* до чуть более десяти лет: соответствующие показатели ожидаемой продолжительности жизни составили 75 лет и 63 года; в то же время увеличившаяся ожидаемая продолжительность жизни в наименее развитых странах после середины 80-х годов стала заметно снижаться, а разрыв между наименее развитыми и менее развитыми странами в целом *возрос* более чем на десять лет, составляя, соответственно, примерно 50 лет и 63 года (см. рис. I.2).

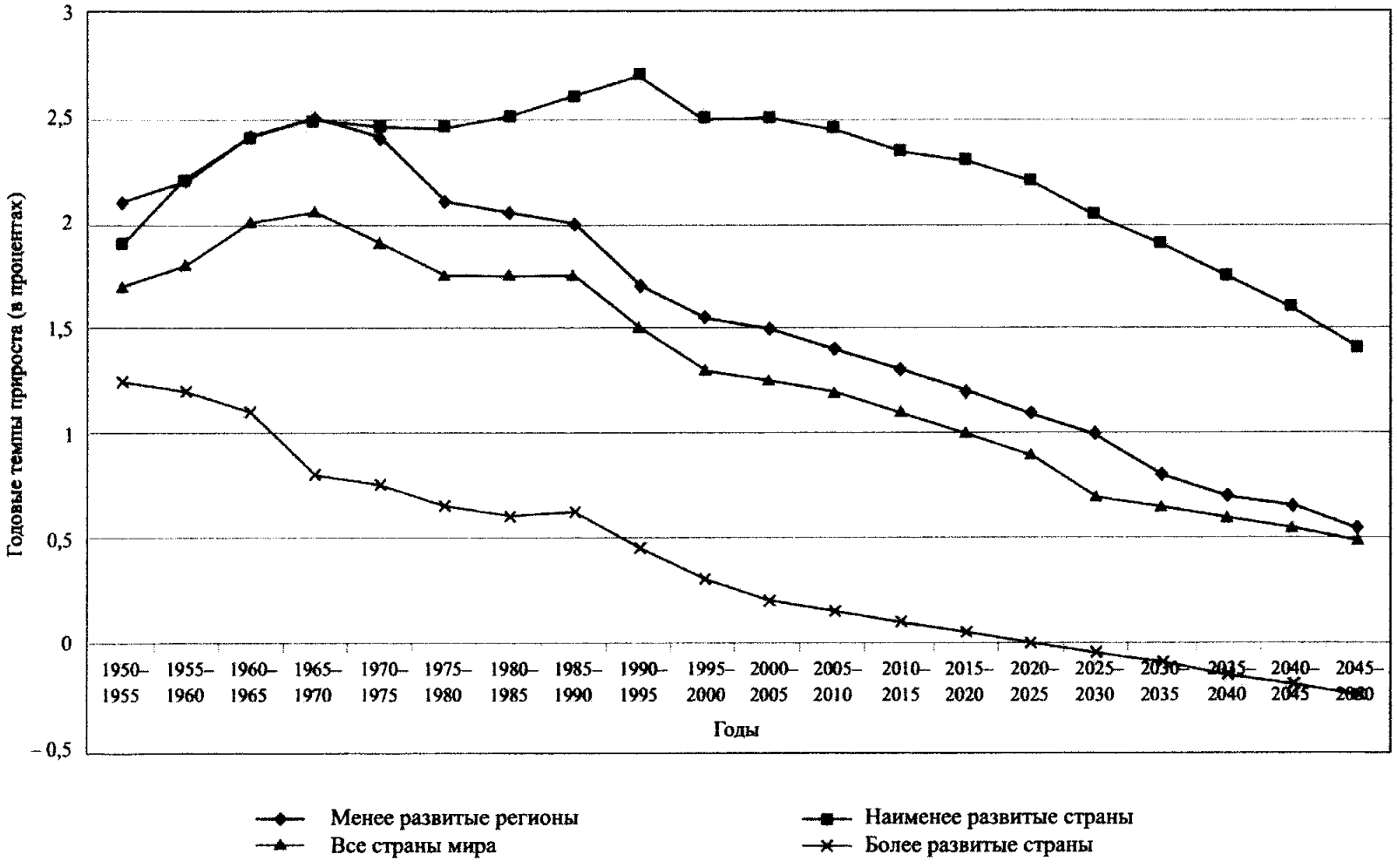
8. В долгосрочных тенденциях снижения смертности были отмечены два случая откатов назад, которые существенно нарушили эти тенденции в течение последнего десятилетия двадцатого века как в более развитых, так и в наименее развитых регионах.

9. Основной причиной для этого в более развитых регионах явилось заметное сокращение ожидаемой продолжительности жизни в республиках бывшего Советского Союза, а также в некоторых частях Восточной Европы. Эта тенденция четко обнаружилась в бывшем Советском Союзе к 1986–1987 годам и особенно затронула мужчин трудоспособного возраста; в Российской Федерации, где тенденция была, возможно, наиболее заметной, ожидаемая продолжительность жизни мужского населения упала с почти 65 лет в 1986 году до примерно 58 лет в 1994 году. Ожидаемая продолжительность жизни женщин в этих странах не снижалась так резко, но наблюдалась ее стагнация на протяжении этого же периода времени – с конца 80-х годов до примерно 1990 года, – а затем произошло ее сокращение примерно на 2–3 года в течение 1990–1995 годов. Причинами этого явились резкое увеличение смертности в результате сердечно-сосудистых болезней, роста числа несчастных случаев и случаев насилия, а также смерти от предотвращаемых и излечимых инфекционных болезней, включая туберкулез и пневмонию, и от злокачественных новообразований в целом[2].

10. В результате ожидаемая продолжительность жизни в более развитых регионах в целом оставалась неизменной с конца 80-х до середины 90-х годов, нарушая долгосрочную тенденцию к улучшению показателей в регионах, которые как группа обладали наибольшими ресурсами в области охраны здоровья и обеспечения выживания. Даже глобальные тенденции к увеличению ожидаемой продолжительности жизни заметно замедлились в течение этого периода в связи с противоположным изменением тенденций в более развитых регионах, а также в связи с тенденциями в наименее развитых регионах, в частности в странах Африки к югу от Сахары (см. рис. I.2).

Рисунок I.1

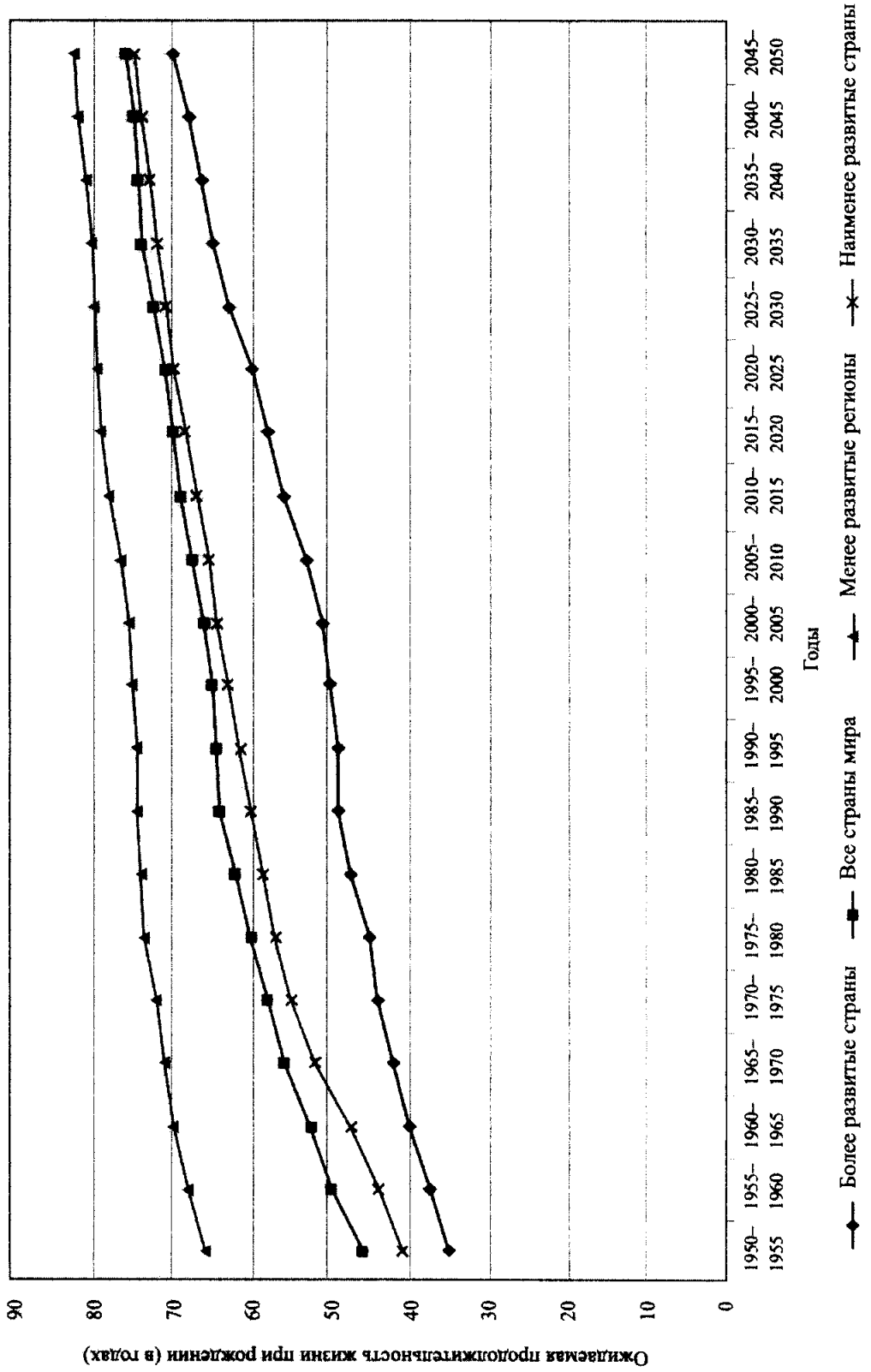
Годовые темпы прироста населения во всем мире и основных группах стран в разбивке по уровню развития, 1950–2050 годы



Источник: United Nations, *World Population Prospects: The 2000 Revision, Highlights* (ESA/P/WP.165), содержится по адресу: un.org/esa/population/wpp2000h.pdf.

Рисунок I.2

Ожидаемая продолжительность жизни населения во всем мире и основных группах стран в разбивке по уровню развития, 1950–2050 годы



Источник: См. рис. I.1.

11. Главной причиной стагнации в улучшении показателей смертности в наименее развитых странах стала эпидемия вируса иммунодефицита человека/синдрома приобретенного иммунодефицита (ВИЧ/СПИДа). Двадцать шесть из 48 наименее развитых стран в наибольшей степени пострадали от ВИЧ/СПИДа. Эпидемия ВИЧ/СПИДа еще больше замедлила положительную тенденцию для региона Африки к югу от Сахары в целом, поскольку 35 стран этого региона входят в число 45 стран мира, в наибольшей степени пострадавших от эпидемии ВИЧ/СПИДа[3]. Для того чтобы получить более полное представление о влиянии эпидемии ВИЧ/СПИДа на показатели смертности в этих наиболее пострадавших странах, полезно сравнить сделанные Организацией Объединенных Наций прогнозы в отношении ожидаемой продолжительности жизни при наличии и при условии отсутствия эпидемии. Разница в оценках ожидаемой продолжительности жизни в 1995–2000 годах с учетом и без учета смертности от ВИЧ/СПИДа составляет от 18 до 33 лет в четырех наиболее пострадавших странах Африки к югу от Сахары, а именно в Ботсване, Зимбабве, Свазиленде и Южной Африке. Для 35 пострадавших стран Африки к югу от Сахары в целом эта разница оценивается в 6,5 лет для 1995–2000 годов и прогнозируется в 8,9 лет в 2000–2005 годах. В девяти африканских странах, где расчетный показатель распространенности ВИЧ/СПИДа в стране равен 14, разница в ожидаемой продолжительности жизни в настоящее время оценивается более чем в 12 лет и превысит 18 лет для этой группы стран в целом в 2000–2005 годах.

12. Глобальные тенденции в области фертильности свидетельствуют о заметных изменениях в сторону ее снижения в сравнении с тенденциями, преобладавшими 50 лет и даже 20 лет назад. Снижение фертильности, явно заметное в менее развитых странах после 1970 года, выявилось в ряде наименее развитых странах к концу 70-х годов, когда тенденции в различных районах мира стали сближаться. Сегодня практически во всех более развитых странах показатель фертильности ниже уровня простого воспроизводства, составляющего 2,1 живорождений на одну женщину[4]. В 1995–2000 годах развивающиеся страны достигли уровня фертильности в среднем 3,1 рождений на одну женщину, что все еще превышает уровень простого воспроизводства на 50 процентов. Вместе с тем 48 наименее развитых стран имели очень высокий показатель общей фертильности – примерно 5,5 рождений на одну женщину, тогда как фертильность в других развивающихся странах упала в среднем примерно до 2,8 живорождений. Однако, учитывая сближение глобальной понижательной тенденции в области фертильности, население земного шара, согласно прогнозам, достигнет уровня фертильности, обеспечивающего простое воспроизводство, через 50 лет, то есть к 2045–2050 годам (см. рис. I.3).

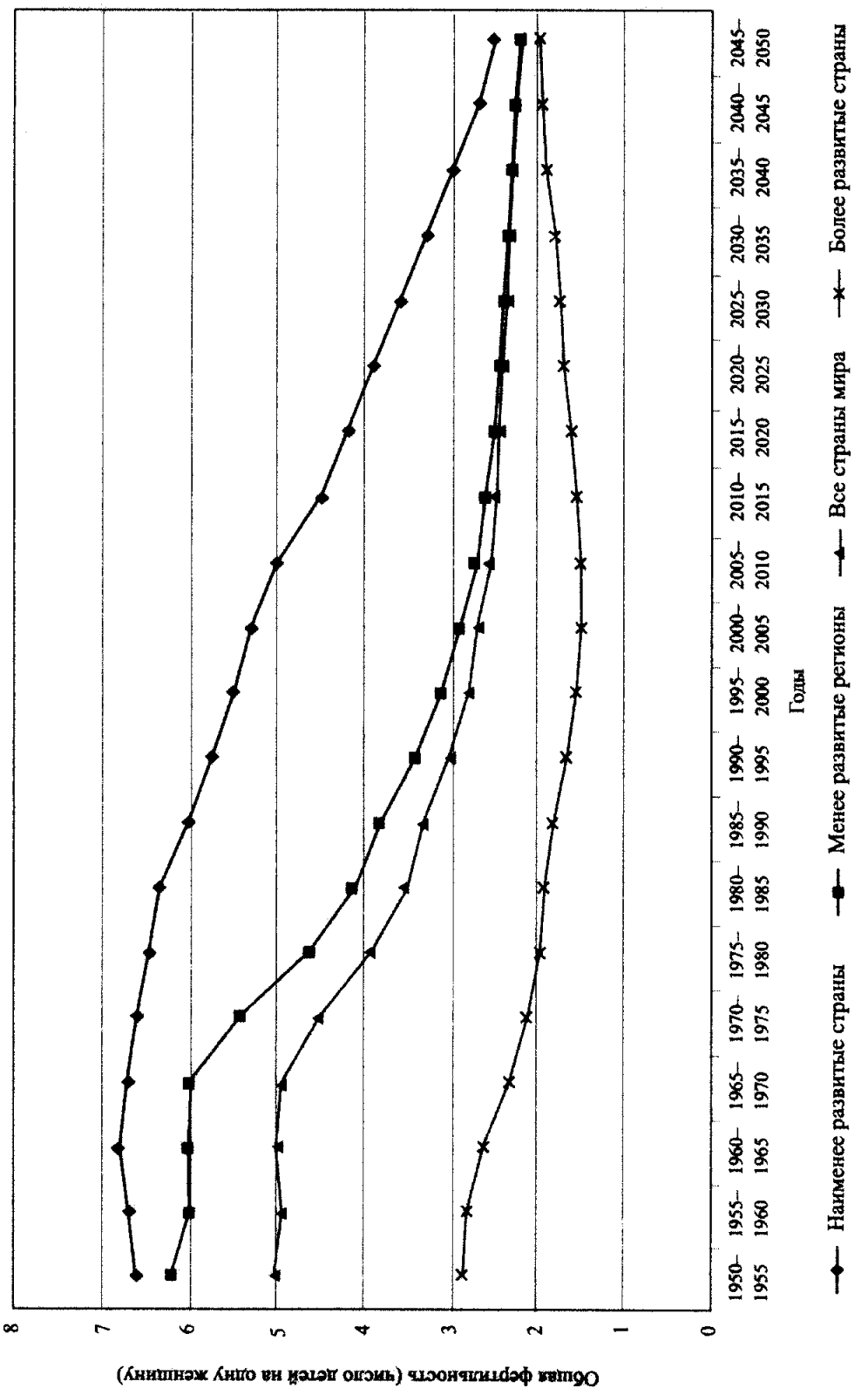
13. В значительной мере вследствие снижения фертильности и в меньшей мере вследствие увеличения ожидаемой продолжительности жизни в большинстве районов мира, а кроме того, несмотря на значительный рост смертности в связи с эпидемией ВИЧ/СПИДа, население земного шара за последние 50 лет заметно постарело, и динамика этого старения, согласно прогнозам, в ближайшие 50 лет возрастет.

14. За последние 50 лет доля детей в возрасте до 15 лет в общей численности населении земного шара сократилась с 34 до 30 процентов и, как ожидается, к 2045–2050 годам снизится практически еще на треть, то есть до 21 процента. Одновременно доля лиц в возрасте 60 лет и старше во всем мире увеличилась только на 2 процента – с 8 до 10 процентов, но в ближайшие 50 лет, согласно прогнозам, она более чем удвоится и достигнет 21 процента в 2045–2050 годах. За 100 лет соотношение молодежи и пожилых в народонаселении мира изменится с 4:1 до 1:1, что существенно нарушит возрастную структуру общества. В более развитых регионах доля лиц в возрасте 60 лет и старше будет, как ожидается, в два раза выше, чем доля детей в возрасте до 15 лет, и средний возраст населения, согласно прогнозам, превысит 46 лет.

15. Эти сдвиги будут, вероятно, проявляться постепенно в течение периода разработки и реализации мер политики, направленных на их урегулирование. Однако, в свою очередь, они приведут к таким радикальным изменениям социальных структур во всем мире, что к осуществлению этих мер лучше всего приступать, осознавая различные последствия таких изменений: по крайней мере, вряд ли какое-либо общество сможет себе позволить откладывать принятие соответствующих мер в связи со старением своего населения.

Рисунок I.3

Кривые общей фертильности для среднего варианта во всем мире и основных группах стран в разбивке по уровню развития, 1950–2050 годы



Источник: См. рис. I.1.

Примечания

[1] Период пика мирового прироста населения пришелся на 1965–1970 годы, когда темпы прироста превысили 2 процента в год, и они оставались устойчиво высокими, примерно на уровне 1,7 процента, с середины 70-х до конца 80-х годов. Поскольку прирост населения во всем мире представляет собой разницу между общей смертностью и общей фертильностью, а уровень смертности снижался быстрее, чем уровень фертильности, то большее число детей доживали до взрослого возраста; одновременно повысилась ожидаемая продолжительность жизни старших возрастных групп. В последнее десятилетие с сокращением рождаемости в полной мере сталкиваются наименее развитые страны, а прирост населения в мире снова сократился, упав, по оценкам, до 1,4 процента в последние пять лет тысячелетия.

[2] См. WHO, *World Health Statistics Annual*, 1996; and Becker and Bloom, eds., *World Development*, special issue, *The Demographic Crisis in the Former Soviet Union*, vol. 26, No. 11 (1998).

[3] Более подробную информацию об эпидемии ВИЧ/СПИДа можно найти в последнем отчете, опубликованном Объединенной программой Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС). В конце 2000 года, согласно оценкам, 36 млн. человек были ВИЧ-инфицированы или имели СПИД и свыше 25 млн. из них проживали в странах Африки к югу от Сахары, где региональный средний показатель распространенности заболевания среди взрослого населения (в возрасте от 15 до 49 лет) был самым высоким в мире, составляя 8,8 процента, что в четыре раза превышает следующий за ним по значению самый высокий показатель распространенности заболевания – 2,3 процента, наблюдаемый в настоящее время в странах Карибского бассейна.

[4] Фертильность снизилась до неожиданно низких уровней, при этом в некоторых странах значительно ниже 2,1. См. United Nations, *Population Bulletin*, special issue, *Below Replacement Fertility*, Nos. 40/41 (1999).

Глава II

Новые модели экономической активности и социального взаимодействия

1. За последние три десятилетия основные тенденции в организации и распределении производства привели к появлению новых моделей экономической активности и социального взаимодействия, которые влияли на объединение районов, национальных экономик и регионов. Многие полагали, что нынешний век глобализации оказывает существенное качественное воздействие на человеческий капитал и профессиональные навыки, гендерное равенство, культуру, семью и общественную жизнь. Например, означает ли растущая электронная взаимозависимость в мире крупный сдвиг во взаимоотношениях личности, корпорации и государства, открывая неизвестные прежде возможности производства, занятости и средства к существованию? Какого вида проблема привносят эти изменения? Требуют ли их социальные и экономические последствия новых институциональных механизмов и последующих изменений роли государства, рынка и гражданского общества? И каковы последствия этих сдвигов для достижения справедливости?

2. В главе II предпринимается попытка пролить свет на эти вопросы. Направления и динамика структурных изменений на международном уровне показывают, что развитые страны с рыночной экономикой и высоким уровнем доходов успешно достигли уровня общества, основанного на знаниях и производстве услуг. Некоторые страны со средним уровнем доходов быстро продвинулись к индустриальной стадии и укрепили свой сектор услуг, но очень многие развивающиеся страны борются с преодолением структурных препятствий для развития. Распространение и внедрение информационных и коммуникационных технологий сосредоточены преимущественно в более развитых странах. Расширение экономической интеграции упрочило и без того доминирующую роль развитых стран в производстве товаров и услуг и торговле ими. Однако некоторые развивающиеся страны, такие как Индия и Китай, развивались темпами, существенно превышающими среднемировые, и их присутствие на мировых рынках быстро расширяется. Но это не относится ко многим другим развивающимся странам, которые не смогли воспользоваться плодами глобализации. В последних трех разделах главы II обсуждаются тенденции и дихотомии в плане возможностей трудоустройства, изменения в оплате труда и производительности труда.

Направления и темпы структурных изменений

3. В большинстве развитых стран секторальные изменения при переходе от сельского хозяйства и обрабатывающей промышленности к производству услуг происходили стремительными темпами. За последние 20 лет совокупная добавленная стоимость, созданная в сельском хозяйстве, продолжала снижаться – с 3 до 2 процентов, тогда как в промышленности она снизилась с 37 до 30 процентов, в том числе в обрабатывающей промышленности – с 25 до 21 процента. В то же время добавленная стоимость в секторе услуг увеличилась с 59 до 65 процентов (см. таблицу II.1). Эта растущая концентрация ресурсов в производстве услуг была усилена благодаря распространению и внедрению информационных и коммуникационных технологий. Развитые страны с рыночной экономикой, общее производство которых составляет до 80 процентов мировой добавленной стоимости, продолжают контролировать организацию и размещение мирового производства.

4. Действительно, структурный переход от общества, основанного на производстве, к обществу, основанному на услугах и знаниях, подтверждается изучением изменений в занятости с течением времени. За последние четыре десятилетия в обследованных странах Европейского союза, Австралии, Новой Зеландии, Канаде и Соединенных Штатах уровень занятости в сельском хозяйстве снизился в среднем с 14 процентов до всего 4,5 процента, а в обрабатывающих отраслях сократился с 46 процентов до 31 процента. В то же время занятость в отрасли услуг увеличилась в среднем с 38 до 65 процентов (см. рис. II.1). В этих странах значительное увеличение занятости в отрасли услуг может объясняться быстро растущим спросом на услуги, имеющие отношение к человеческому капиталу, такие как здравоохранение, образование, услуги по уходу, туризм и развлечения, поскольку растут доходы и увеличивается ожидаемая продолжительность жизни. Параллельно этому имеет место и другая тенденция, а именно снижение доли "работодателей и самостоятельно

занятых" в общей занятости, поскольку все больше людей находят работу в качестве "работающих по найму". Доля работодателей и самостоятельно занятых снизилась с 15 до 12 процентов[1], а доля наемных работников, или работающих по найму, увеличилась в среднем с 79 до 87 процентов[2].

5. В развивающихся странах ситуация совершенно иная. Доля в мировом производстве стран с низким и средним уровнями доходов за последние два десятилетия снизилась с 28,6 до 21,6 процента, в то время как их доля в мировой торговле осталась без изменений, что не удивительно. Беднейшие из бедных оказались в еще худшем положении, поскольку доля стран с низким уровнем доходов снизилась с 7,4 до 6,5 процента. Если из этих расчетов исключить Индию и Китай, то уменьшение доли стран с низким уровнем доходов в мировом производстве будет еще более значительным – с 4,1 до 1,6 процента (см. таблицу II.1).

6. Характер структурных изменений в развивающихся странах более сложен. Некоторые страны Южной Азии по-прежнему ориентированы на сельское хозяйство, при этом на данный сектор приходится треть создаваемой ими добавленной стоимости и он обеспечивает занятость в целом более половине имеющейся у них рабочей силы (см. рис. II.1). Хотя это и не показано на рисунке II.1, доля сельского хозяйства в Африке, особенно в странах к югу от Сахары, также весьма значительна. Точно так же в странах Восточной Азии значительная часть рабочей силы занята в сельском хозяйстве – почти 40 процентов, – однако динамика структурных изменений у них характеризуется более высокими темпами, поскольку эти страны более решительно развивают обрабатывающую промышленность. В странах с переходной экономикой Центральной и Восточной Европы сокращение занятости в сельском хозяйстве с 45 до 22 процентов было почти полностью компенсировано за счет увеличения занятости в отрасли услуг. В этих странах на структурные изменения оказали огромное воздействие крах государственного социализма и затянувшаяся депрессия, вызванная переходным периодом, что в значительной мере сократило объем производства в 90-х годах. Принятие ориентированной на рынок политики привело к перераспределению капитала и трудовых ресурсов между промышленностью и другими секторами экономики. В странах Латинской Америки и Карибского бассейна отмечены иные темпы структурных изменений. Занятость в сельском хозяйстве сократилась в среднем с 45 до 18 процентов. Но только 1 процент сокращения был поглощен обрабатывающей промышленностью, так как ее доля возросла с 27 до 28 процентов. Большинство трудящихся нашли работу в сфере услуг, где занятость увеличилась с 26 до 54 процентов. Эти рабочие места находятся главным образом в неформальном секторе, что отражает существенный рост занятости в этом секторе.

7. За последние два десятилетия произошло резкое падение производства и торговли продовольственными товарами и сельскохозяйственными сырьевыми товарами в развивающихся странах, что затронуло занятость в этих секторах. Такое заключение справедливо и в отношении стран, экономика которых основана на других природных ресурсах, не относящихся к сельскохозяйственным. Хотя многие развивающиеся страны обладают богатыми природными ресурсами, их использование ограничивалось ввиду отсутствия технологических возможностей, инвестиционных капиталов и неразвитости предпринимательства. В противоположность этому, примером страны, добившейся исключительных результатов, несмотря на отсутствие природных ресурсов, является Сингапур. Это одна из самых небольших стран мира (с территорией в 1 тыс. кв. км) с одним из самых высоких показателей плотности населения (5300 человек на 1 кв. км). Площадь обрабатываемых земель весьма мала. Однако благодаря проведению соответствующей политики производительность труда в сельском хозяйстве этой страны за последние два десятилетия более чем утроилась, страна обогнала по этому показателю Соединенные Штаты и заняла первое место в мире[3]. Другим примером успешного развития страны, которая с выгодой использовала свои естественные ресурсы, является Чили. Эта страна на протяжении последних 20 лет отличалась устойчивым экономическим ростом, основанным на эксплуатации природных ресурсов, при этом добавленная стоимость создавалась главным образом в сельскохозяйственном секторе, лесном хозяйстве, рыболовстве, а также в крупной и конкурентоспособной медной промышленности. В большинстве развивающихся стран либерализация не смогла расширить продуктивную занятость в добывающей промышленности, что оказало долговременное воздействие на занятость и последующий рост неформальной экономики.

Таблица II.1

Структура производства (в процентах от ВВП)

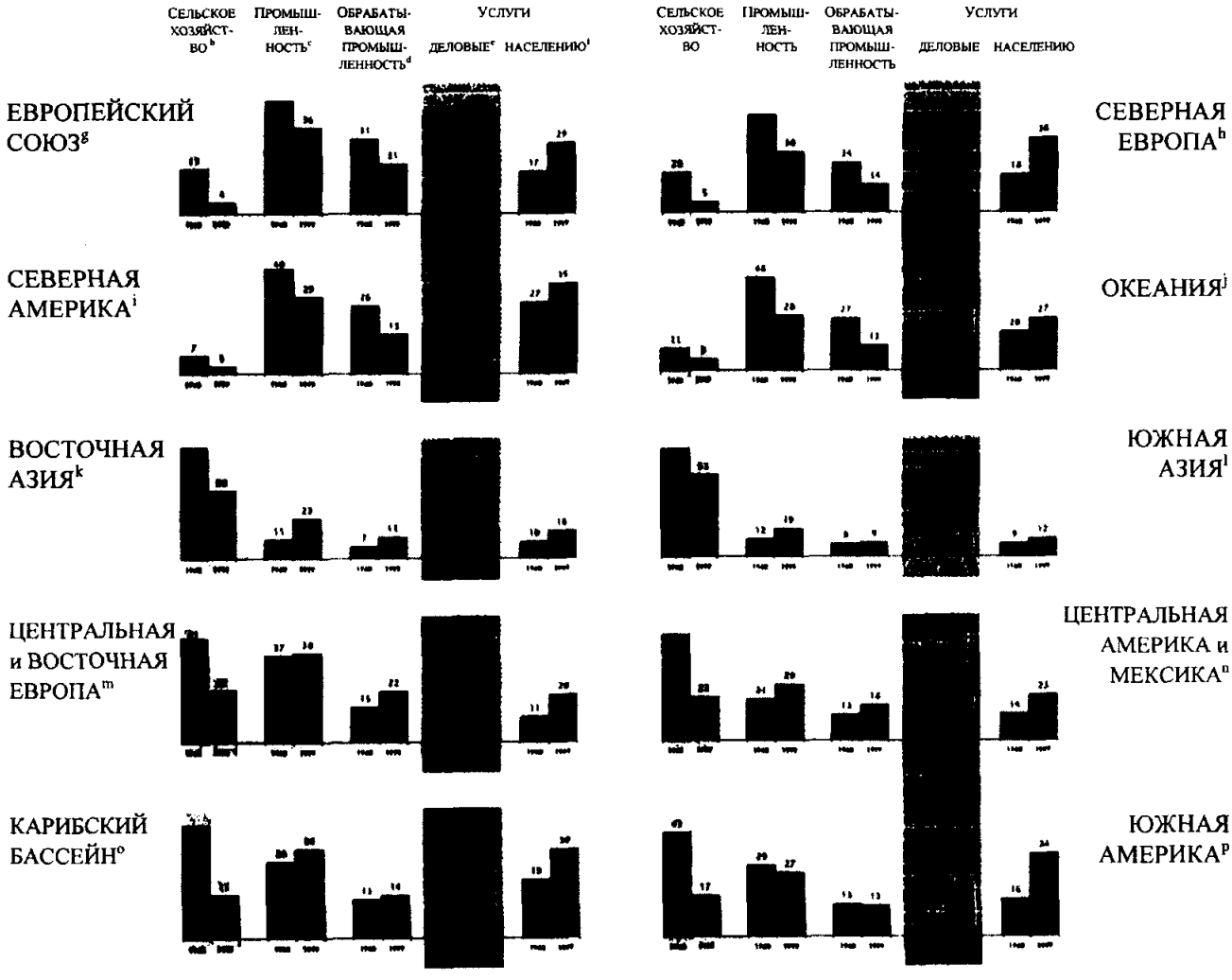
	Валовой внутренний продукт				Сельское хозяйство: добавленная стоимость		Промышленность: добавленная стоимость		Обрабатывающая промышленность: добавленная стоимость		Услуги: добавленная стоимость	
	(в млн. долл. США)	(в %)	(в млн. долл. США)	(в %)								
	1980 г.	1980 г.	1998 г.	1998 г.	1980 г.	1998 г.	1980 г.	1998 г.	1980 г.	1998 г.	1980 г.	1998 г.
Все страны мира	**10 960 147**	**100**	**28 736 978**	**100**	**7w**	**4w**	**38w**	**32w**	**25w**	**21w**	**55w**	**62w**
Страны с низким уровнем доходов	**811 234**	**7,4**	**1 880 673**	**6,5**	**31**	**23**	**38**	**39**	**27**	**27**	**30**	**38**
исключая Индию и Китай	451 833	4,1	463 829	1,6	29	26	32	33	13	19	39	41
Страны со средним уровнем доходов	**2 322 822**	**21,2**	**4 312 567**	**15,0**	**12**	**9**	**42**	**33**	**24**	**22**	**46**	**58**
Страны с уровнем доходов ниже среднего			1 477 327	5,1	15	11	41	34	...	22	44	54
Страны с уровнем доходов выше среднего	1 164 279	10,6	2 838 231	9,9	11	8	42	32	26	22	47	60
Страны с низким и средним уровнями доходов	**3 137 067**	**28,6**	**6 193 861**	**21,6**	**18**	**13**	**41**	**35**	**25**	**23**	**42**	**52**
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	503 584	4,6	1 693 340	5,9	24	15	42	45	30	32	33	41
Европа и Центральная Азия			1 003 000	3,5	...	12	...	33	...	...	...	55
Латинская Америка и Карибский бассейн	787 863	7,2	2 028 359	7,1	10	8	40	29	28	21	50	64
Ближний Восток и Северная Африка	409 860	3,7	583 374	2,0	10	14	53	43	9	14	37	43
Южная Азия	237 289	2,2	565 131	2,0	37	28	24	25	16	16	39	47
Африка к югу от Сахары	271 814	2,5	333 865	1,2	18	17	38	29	16	15	44	54
Страны с высоким уровнем доходов	**7 936 135**	**72,4**	**22 543 577**	**78,4**	**3**	**2**	**37**	**30**	**25**	**21**	**59**	**65**

Источник: World Bank, *2000 World Development Indicators* (Washington, D.C), table 4.2.

Примечание: w означает средневзвешенную величину.

Рисунок II.1

Региональная занятость в разбивке по секторам, 1960–1999 годы[a]: доля работающих



Источник: Расчеты Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций, на основе данных ILO, 2000 *Yearbook of Labour Statistics* (Geneva) and ILO, *Retrospective Publication of Labor Statistics (1945-1989)* (Geneva, 1990)

[a] В качестве базисного года были взяты 1960 и 1999 годы для всех перечисленных ниже стран; однако при отсутствии информации за 1960 или 1999 годы использовались данные за ближайший год.

[b] Сельское хозяйство, включая охоту, лесное хозяйство и рыболовство.

[c] Промышленность, включая горнодобывающую, разработку карьеров, обрабатывающую, электроснабжение, газоснабжение, санитарию, водоснабжение, строительство, транспорт, складирование и коммуникации.

[d] Обрабатывающая промышленность.

[e] Деловые услуги, включая финансы, страхование, оптовую и розничную торговлю, продажу, коммерческую деятельность, рестораны и гостиницы.

[f] Услуги населению, включая образование, медицинское обслуживание, социальное обслуживание, другие виды коммунальных услуг, социальные и бытовые услуги, частные домашние хозяйства с наемными работниками, экстерриториальные организации и органы и вооруженные силы.

[g] Австрия, Бельгия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Люсембург, Нидерланды, Португалия, Соединенное Королевство, Финляндия и Швеция.

[h] Исландия и Норвегия.

[i] Канада и Соединенные Штаты.

[j] Австралия и Новая Зеландия.

[k] Гонконг, Китай, Индонезия, Малайзия, Республика Корея, Сингапур, Таиланд, Филиппины.

[l] Бангладеш, Пакистан и Шри-Ланка.

[m] Болгария, Венгрия, Польша, Румыния и Чехословакия.

[n] Белиз, Гондурас, Коста-Рика, Никарагуа, Панама и Сальвадор.

[o] Багамские Острова, Барбадос, Доминиканская Республика, Нидерландские Антильские острова, Пуэрто-Рико, Тринидад и Тобаго и Ямайка.

[p] Аргентина, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Колумбия, Парагвай, Перу, Суринам, Уругвай, Чили и Эквадор.

8. В некоторых развивающихся странах переходу от основанного на сельском хозяйстве к индустриальному обществу препятствовала ограничительная внутренняя политика. Это не способствовало развитию производительной деятельности на основе становления и консолидации конкурентоспособных отраслей и видов деятельности, которая создавала бы бóльший объем добавленной стоимости либо в сельском хозяйстве, либо в секторе услуг. Поэтому сельскохозяйственные работники непрекращающимся потоком мигрировали в города, но не могли найти подходящую работу в конкурентоспособных видах деятельности. Непропорционально высокая доля работодателей и самостоятельно занятых в развивающихся странах по сравнению с развитыми странами с рыночной экономикой является еще одним примером быстрого роста неформального сектора. Все больше трудящихся становятся самостоятельно занятыми, мелкими предпринимателями или неоплачиваемыми семейными работниками либо сочетают эти виды занятости с официальной работой в частном или государственном секторе (см., например, данные по Бангладеш, Пакистану и Шри-Ланке в таблице II.2). Аналогичное положение наблюдается в странах Латинской Америки и Карибского бассейна. Боливия, Гондурас, Сальвадор и Ямайка относятся к странам с высоким уровнем неформальной занятости. Одна из форм неформальной занятости – неоплачиваемые семейные работники. В Бангладеш такие работники составляют до 40 процентов трудоспособного населения, а в Таиланде – 27 процентов. Они выполняют ручную работу в сельском хозяйстве, строительстве и в других секторах, участвуют в кустарном производстве в сельских районах или оказывают услуги по ведению домашнего хозяйства. В бедных, основанных на сельскохозяйственном производстве, с высоким уровнем неформальной занятости обществах подавляющая часть базовых потребностей остается неудовлетворенной[4]. В этих странах степень людских лишений проявляется в хроническом голодании и болезнях, а следовательно, в высоких уровнях смертности и заболеваемости[5].

Таблица II.2

Занятость в разбивке по статусу, отдельным странам и регионам, 1960–1999 годы

	Работодатели и самостоятельно занятые		Работающие по найму		Неоплачиваемые домашние работники		Работники, не классифицированные по статусу		Доля (в %) самостоятельно занятых в категории "Работодатели и самостоятельно занятые"
	1960 г.	1999 г.	1960 г.	1999 г.	1960 г.	1999 г.	1960 г.	1999 г.	1999 г.
Австралия	16,09	13,64	79,31	85,55	0,51	0,81	4,09	0	71
Бангладеш	7,33	29,59	6,09	12,43	0,99	40,10	85,59	17,87	99
Боливия	16,36	39,25	30,45	52,46	51,39	8,28	1,81	0	79
Доминиканская Республика	44,79	42,70	44,05	52,35	11,15	1,26	0	3,69	91
Египет	29,79	28,10	49,30	59,76	18,51	12,14	2,4	0	43
Сальвадор	23,19	30,43	68,15	58,49	7,60	10,55	1,05	0,53	89
Гондурас	39,17	39,71	39,72	47,29	16,46	13,00	4,66	0	91
Венгрия	13,18	13,63	62,78	85,11	10,30	0,74	13,75	0,52	78
Ямайка	31,68	38,24	54,60	59,03	5,24	2,19	8,48	0,54	93
Маврикий	13,03	16,72	85,55	80,89	1,26	2,37	0,17	0,03	NA
Новая Зеландия	15,06	20,24	83,86	78,84	0,21	0,93	0,87	0	63
Пакистан	21,94	43,24	14,91	36,43	2,59	20,32	60,57	0	98
Румыния	7,60	23,13	44,47	58,14	47,90	18,73	0,03	0	96
Шри-Ланка	26,94	29,60	60,13	59,90	4,69	10,50	8,24	0	92
Таиланд	29,84	38,26	11,80	34,62	57,69	27,12	0,67	0	78

Источник: См. таблицу II.1.

9. Неформальный сектор получил значительное распространение в Восточной Европе в начале переходного периода. В таких странах, как Венгрия, Польша, Румыния, Словакия и Чешская Республика, размер неформального сектора увеличивался, а в Румынии и некоторых странах Содружества Независимых Государств (СНГ) он рос быстрыми темпами[6]. Во всех этих странах за последние 40 лет доля работодателей и самостоятельно занятых возросла с 13 до 20 процентов, причем доля самозанятых в этой категории приблизилась к 90 процентам[7].

10. Разработка макроэкономической политики наиболее эффективна в том случае, если в ней тщательно учитываются структурные изменения. Под давлением глобализации и взаимозависимости во всем мире некоторые страны стали развиваться более последовательно и предсказуемо. Но ряд стран, продвигаясь в направлении структурных изменений в своей экономике, ищут новые подходы в условиях развития внешней конъюнктуры и внутренней социальной и политической нестабильности.

Глобальное распространение информационных и коммуникационных технологий

11. Повсеместное применение информационных технологий означало крупный сдвиг в тенденциях организации производства и распределения товаров и услуг, существенно изменив за последние два десятилетия образ жизни, процессорные возможности и средства связи. Достижения в области информационных технологий, знаменующие качественно новый этап в истории современного мира, обусловили ускорение мировой торговли, создание новых продуктов и огромные возможности для повышения уровня производительности. Взаимодействие между рынком, государством и гражданским обществом стало претерпевать изменения в связи с появлением новых социальных и экономических взаимосвязей в результате распространения электронных технологий и их глобальных связей. Все больше личное общение заменяется работой на виртуальном рынке труда и учебой в виртуальном классе. Переход от простого к сложному наблюдается повсеместно. Заказы на продукты питания или книги могут размещаться в электронном виде, а переводы огромных капиталов могут быть выполнены в онлайновом режиме. Медицинские исследования и действия, которые могут оказаться решающими для спасения жизни, эффективно осуществляются с использованием Интернета. Глобальные последствия распространения и внедрения информационных технологий для организации личного времени, участия в общественной и политической жизни, а также для сферы публичной и частной жизни являются глубокими и далекоидущими.

12. Во все большей мере будущее развитие стран тесно связывается с распространением и внедрением информационных и коммуникационных технологий, будь то на производственной линии или при разработке политики для повышения социальной отдачи. Существующая разница в экономическом развитии остается, вместе с тем, важным фактором, углубляя новый "разрыв в цифровых технологиях" между странами. В то время как развитые страны смещают акцент с товарного производства на все большее сосредоточение на услугах и обработке данных, многие развивающиеся страны остаются преимущественно аграрными с основанными на сельскохозяйственном производстве обществами. Более трети населения развитых стран с рыночной экономикой имеет доступ к персональным компьютерам, тогда как в развивающихся странах такой доступ имеют менее 2 процентов населения. Одно лишь количество хостов Интернета на 10 тыс. жителей показывает, что в развитых странах с рыночной экономикой этот показатель составляет в среднем 777 по сравнению лишь с 5 в развивающихся странах[8].

13. Поскольку технологические нововведения не распространяются с одинаковой интенсивностью и размахом во всех частях современной мировой экономики, значительная часть населения земного шара остается за рамками информационного века. Хотя существует целый ряд причин, объясняющих эту ситуацию, одна из них является очевидной: ловушка нищеты изолирует миллиарды людей, исключая их из информационной революции. Мир действительно стал более несправедливым[9]. Разрыв в цифровых технологиях, или "информационная бедность", – это отрицательная сторона развития информационных и коммуникационных технологий в современном мире.

14. Такие факторы, как гендерное неравенство, уровень образования и грамотности, доход домашних хозяйств, языковая, расовая и этническая принадлежность, отсутствие инфраструктуры и ресурсов, а также другие факторы, приводящие к маргинализации, являются важнейшими предопределяющими условиями доступа, отсутствие которого сдерживает распространение информационных технологий. Кроме того, преимущества новых технологий в плане обеспечения благосостояния и создания рабочих мест распределены несимметрично и неравномерно не только между странами, но и внутри стран. Способность платить относится к числу основных факторов, способствующих доступу или сокращающих возможности доступа. Можно привести весьма наглядный пример. Соединенные Штаты являются основным узлом для большей части Интернет-трафика, и весьма значительная доля полос частот в рамках протокола Интернет замкнута на входе и выходе на Северную Америку, в то время как уровень полос частот между районами остальных стран Северной и Южной Америки весьма незначителен. В результате, чтобы получить доступ к "информационной магистрали", развивающиеся страны в этом регионе должны платить крупные суммы за обмен трафиком и за подключение телекоммуникационным компаниям Соединенных Штатов, что для многих стран Латинской Америки весьма затруднительно.

15. Осознавая негативные последствия дальнейшего отставания в долгосрочном плане, многие страны уделяют все больше внимания этой проблеме, принимая важные меры для преодоления структурных препятствий распространению информационных технологий. Проведение активной политики в области образования и обеспечение более широкого распространения соответствующей информации представляют собой две важные политические цели. Особое значение придается инвестициям в образование, включая информатику. Так, в регионе Латинской Америки в Коста-Рике внедрение информационных и коммуникационных технологий стало долгосрочной национальной целью. Усилия сосредоточены на двух направлениях: использование передовых технологий для интеграции населения изолированных сельских районов и обеспечение всех государственных школ компьютерными классами. В Китае была реализована финансируемая государством национальная технологическая инициатива по разработке китайских иероглифов для использования в Интернете. После их введения в 1996 году широкое развитие получила связанная с Интернетом деятельность[10]. В качестве другого примера страны, добившейся в течение десятилетия прогресса с уровня практически полного отсутствия доступа к электронным услугам до уровня одной из наиболее "подключенных" стран в мире, можно привести Эстонию. Все школы подключены к Интернету, 80 процентов банковских переводов осуществляются электронным образом, примерно треть населения имеет доступ к Интернету, а услуги подключения по телефонной линии являются самыми дешевыми в Европе[11].

16. Эти примеры показывают, что, хотя действительно стоимость подключения высока, а структурные барьеры ограничивают распространение информационных и коммуникационных технологий, активное содействие и поддержка со стороны государства могут быть весьма эффективными.

Глобальная экономика: страновые и межстрановые тенденции

17. В качестве основных особенностей современных тенденций глобализации выделяются ускоренное развитие торговли и инвестиционные и информационные потоки через Интернет[12]. Финансовые рынки стали действительно глобальными, что, как утверждается, ведет к повышенному риску нестабильности и финансовым кризисам[13]. В области мировой торговли общие среднегодовые темпы роста которой в 1980–1998 годах составляли 6,25 процента[14], произошел один из основных сдвигов в организации и распределении товаров и услуг, имеющий важные социальные последствия. За последние два десятилетия совокупная стоимость мирового экспорта и импорта почти утроилась (с 3,8 до 10,7 трлн. долл. США) при значительном географическом распределении производственных процессов. Транснациональные корпорации действовали, как правило, на ограниченном экономическом пространстве отдельных стран. Сегодня при ведении своего глобального бизнеса они во все большей степени превращаются в гигантские международные сети, соединяющие других транснациональных и местных поставщиков, специалистов в области межконтинентального материально-технического снабжения, специалистов в области торговли и рыночной деятельности, конструкторов и дизайнеров, банки и страховые компании, акционеров и руководство предприятий. Производство одного товара нередко охватывает многие страны и осуществляется там, где оно наиболее эффективно и выгодно.

18. Мощное движение в направлении либерализации мировой торговли усилило экономическую интеграцию. Большинство развивающихся стран приняли политику, направленную на развитие внешней торговли, хотя и с явно различными результатами. Ожидалось, что либерализация и ориентированные на экспорт предприятия обеспечат повышение уровня занятости и рост эффективности. Во многих странах снижение тарифов явилось составной частью пакета мер и сопровождалось введением экспортных субсидий; беспошлинного режима в отношении вводимых ресурсов для экспортного производства и инвестиций, а также мерами стимулирования. Внешняя торговля из развитых стран с рыночной экономикой росла особенно динамично, при этом темпы ее роста составляли в 1980–1998 годах 6,5 процента, что немного выше среднемирового уровня. Темпы внешней торговли стран развивающегося мира за этот период также достигали 6,4 процента в год, однако этого оказалось недостаточно для увеличения доли развивающихся стран в мировой торговле, которая оставалась на уровне одной четверти. Тем не менее результаты по странам существенно различаются. Доля Китая, стран Восточной и Южной Азии увеличилась довольно значительно. Так, внешняя торговля стран с низким уровнем доходов, включая Индию и Китай, развивалась более быстрыми темпами, чем в развитых странах, на относительно высоком уровне в 7,3 процента в год. Но если исключить показатели внешней торговли Индии и Китая, то объем внешней торговли стран с низким уровнем доходов в целом увеличился за 1980–1998 годы только на 2,5 процента[15]. Особенно скромными были результаты стран Ближнего Востока и Африки, которые в целом оставались маргинализованными в отношении мировой торговли и финансового рынка[16]. Во многих странах Ближнего Востока интеграция в мировые рынки ограничивалась отсутствием деловых возможностей из-за узкой специализации, связанной с нефтью, что в некоторых случаях сочеталось с политической нестабильностью как в регионе в целом, так и внутри стран.

19. Вопреки некоторым слишком оптимистическим ожиданиям, глобализация не привела к уменьшению несправедливости и не вывела все страны на путь стабильного экономического и социального роста. Реальный рост мирового объема производства на душу населения составил в 1990–1998 годах в среднем 1 процент. Он составлял –4,3 процента для стран с переходной экономикой и –0,4 процента для стран Африки к югу от Сахары[17]. Последние оценки являются еще более удручающими. Среднегодовой рост мирового объема производства на душу населения за 1998–1999 годы составил 1,3 процента при отрицательных темпах роста в Европе и Центральной Азии, странах Латинской Америки и Карибского бассейна и в странах Африки к югу от Сахары[18]. Такие низкие показатели – дополнительное свидетельство того, что рост внешней торговли сам по себе не является достаточным условием для достижения долгосрочной стабильности и процветания и должен сопровождаться четкой национальной политикой в социально-экономической области.

20. Растущая интеграция мировой экономики и беспрецедентное расширение финансовых рынков оказали определенное воздействие на некоторые стратегические функции правительства, такие как обеспечение социальных услуг и независимая разработка политики, что объясняется ниже[19]. Следуя в 90-х годах целям ориентированной на рынок политики и в контексте глобализации и возросшей конкуренции, государство устранилось из сферы производства и распределения товаров и услуг путем продажи государственных активов в частную собственность.

21. В отношении предоставления социальных услуг, таких как здравоохранение и образование, были сокращены государственные расходы в целом ряде развивающихся стран при осуществлении ими экономической стабилизации и программ реструктуризации, которые были частью мер по приватизации и пакета мер по либерализации торговли. "Наведение фундаментального макроэкономического порядка" стало лозунгом дня и рассматривалось в качестве самого необходимого условия для привлечения иностранных инвестиций[20]. В большинстве стран, независимо от уровня развития, сокращение бюджета было вызвано бюджетным дефицитом и объемом накопившейся задолженности. Так, после кризиса внешней задолженности 80-х годов многие страны Латинской Америки резко сократили государственные расходы на социальную область в целях укрепления государственных финансов. Урезанный бюджет во многих случаях сохранялся в течение относительно длительных периодов времени, что имело разрушительные последствия как для образования, так и для здравоохранения населения. Совсем недавно азиатский финансовый кризис 1997 года также привел к значительным сокращениям государственных расходов на образование и здравоохранение в странах, наиболее серьезно пострадавших от кризиса и проведения после него стабилизационных мероприятий.

22. Сталкиваясь с новым этапом интенсификации международной конкуренции и с трудностями в достижении рекомендованной строгой финансовой дисциплины, многие государства ввели новые формы партнерства между государственным и частным секторами и приватизированными отраслями, в которых ранее действовали принадлежащие государству предприятия и учреждения. Другой вариант состоял в привлечении к выполнению определенных операций на контрактной основе внешних частных подрядчиков с целью повышения эффективности. В области здравоохранения ряд правительств, особенно в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, приняли меры по оказанию определенных услуг частным сектором на договорной основе и ввели плату за услуги и другие системы компенсации затрат. Во многих развивающихся странах введение платы за оказанные социальные услуги вызвало множество споров[21].

23. В области пенсионного обеспечения восемь стран Латинской Америки довольно значительно реформировали свои системы социального обеспечения и ввели частные схемы. В Боливии, Мексике, Сальвадоре и Чили руководители частных пенсионных фондов управляют индивидуальными пенсионными счетами, которые полностью обеспечены финансовыми средствами и заменили собой традиционную опору в виде государственных пенсий. В Аргентине, Колумбии, Перу и Уругвае пенсионные системы характеризуются сочетанием государственных и частных схем. Введение частных пенсионных схем вызвало некоторую дополнительную обеспокоенность в связи с тем, что их операционные расходы высоки, а процент замещения зарплаты неизвестен, поскольку полностью определяется совокупными личными пенсионными сбережениями, инвестируемыми преимущественно на внутреннем рынке капиталов.

24. Растущая экономическая и политическая интеграция в Европе привела к передаче некоторой части ответственности в отношении макроэкономической политики национальных правительств наднациональным структурам управления. В области денежно-кредитной политики Европейский союз активно осуществлял координацию программ. Торговые блоки, такие как НАФТА и МЕРКОСУР, стремятся согласовать торговую политику и обеспечить стимулирование межрегиональных инвестиционных потоков[22, 23].

25. Развитие торговли и растущие объемы потоков двусторонней торговли выдвинули на передний план некоторые чувствительные проблемы в отношении стандартов в области труда и экологических стандартов в развивающемся мире, которые до сих пор до конца не разрешены. В весьма широком плане низкие стандарты в области труда можно определить как более низкую оплату за аналогичную работу, выполняемую в другом месте (обычно в текстильной, швейной, обувной промышленности, ковроткачестве и в других отраслях обрабатывающей промышленности), в сочетании с неадекватными условиями труда, которые угрожают состоянию здоровья работников.

26. Иногда утверждается, что более низкие стандарты в области труда в развивающихся странах дают им конкурентные преимущества, угрожающие трудящимся в более богатых обществах, и что низкие стандарты не способствуют повышению благосостояния населения в этих странах. Сторонники торговых санкций против стран с низкими стандартами в области труда утверждают, что более высокие стандарты ведут к повышению заработной платы и росту благосостояния, а также устраняют негативное влияние на трудящихся в более развитых странах – торговых партнерах. Однако противники этой точки зрения заявляют, что санкции, наложенные на экспорт продукции, произведенной в результате производственных процессов с низкими стандартами в области труда, не устраняют основную проблему бедности и проблемы развития, затрагивающие значительную часть населения. Бедность лежит в основе более низких стандартов в области труда, и уменьшения ее масштабов нельзя легко добиться с помощью краткосрочных мер, таких как санкции[24]. При более комплексном подходе к поддержке торговли и развития требуются потоки инвестиций и помощь государства для повышения стандартов в области труда в бедных развивающихся странах. Сообщалось, что опасения по поводу введения торговых санкций в отношении экспорта товаров, производимых с применением детского труда, привели к увольнению всех детей в возрасте до 16 лет на швейных фабриках в Дакке (Бангладеш). Многие из этих детей затем нашли еще менее оплачиваемую и более опасную работу в некоммерческом неформальном секторе[25].

27. Последствия глобализации для занятости, распределения доходов и сокращения масштабов бедности остаются предметом спора, при этом часто ожесточенного. Не единожды разногласия относительно представляющихся теоретическими вопросов (хотя с весьма чувствительными практическими последствиями) проявлялись во время крупных международных встреч и даже доходили до яростных митингов и сборищ противников глобализации. Существуют глубокие различия в восприятии потенциальных экономических преимуществ более свободной торговли. Общественное мнение во многих странах остается неустойчивым и разобщенным в отношении ее фактических или потенциальных издержек и выгод. Иногда опасения относительно более свободной торговли иррациональны или основаны на неполной и/или отрывочной информации, однако нередко они отражают весьма реальные негативные последствия, связанные с притоком более дешевых товаров на внутренние рынки. В некоторых случаях особо непреклонными оппонентами свободной торговле являются организации низкоквалифицированных рабочих и фермеров, а также активисты, борющиеся за сохранение окружающей среды.

28. Во многих странах дискуссия в обществе относительно последствий глобализации расширилась, захватив такие фундаментальные вопросы, как базовые правила для определения направлений и темпов глобализации, а также вопрос о транспарентности при разработке таких правил. Отсутствие транспарентности в установлении правил, регулирующих процессы глобализации, может быть весьма опасным и подрывать легитимность достигнутых договоренностей, ведя к еще большей конфронтации и тупиковым ситуациям.

Поиск адекватной занятости в более глобализованном мире

29. Социальная справедливость и участие в реальной жизни определяются главным образом тем, имеет ли население возможность полностью развить свой потенциал, обеспечено ли продуктивной занятостью и получает соответствующее вознаграждение, защищено ли от социальных рисков посредством различных институциональных, общинных, индивидуальных или семейных схем. Во многих странах структурные экономические изменения в организации производства, за немногими исключениями, не привели к созданию адекватных возможностей для занятости многих людей. Во многих развивающихся странах политика либерализации привела к перемещению работающих из товарного сектора в нетоварный, повысив уровень неформальной занятости и приведя к снижению реальной заработной платы. Например, в начале 90-х годов в Перу была проведена либерализация – одна из наиболее радикальных в Южной Америке. В конце десятилетия доля продуктивно занятой рабочей силы осталась практически неизменной, примерно на уровне трети всего трудоспособного населения, а подавляющее его большинство было занято в сфере неформальной торговли, обработки и переработки пищевых продуктов и уличной продажи, в строительстве, транспорте, предоставлении профессиональных и бытовых услуг[26]. В Индии большинство работающих не относятся к формальному частному или государственному сектору[27], однако работающие в неформальном секторе могут быть связаны с формальными секторами экономики посредством различного рода контрактов о производственном обслуживании, а также через связи с начальной и конечной стадиями производственных процессов.

30. В связи с высоким уровнем долговременной безработицы в большинстве развитых стран с рыночной экономикой на национальном уровне[28] были приняты важные меры по обеспечению занятости. Эти меры включают распределение работы, гибкие графики, сокращение рабочего времени, обеспечение занятости для молодежи, программы "благосостояние в обмен на работу", поощрение мелких и средних предприятий, обеспечение занятости для инвалидов и социальный диалог. Например, в Бельгии в соответствии с основополагающими принципами Люксембургской встречи на высшем уровне и после принятия *Европейского пакта занятости* в июне 1999 года[29] осуществлены меры по сокращению затрат на рабочую силу, поощрению распределения работы при снижении загрузки, повышению гибкости рынка труда, расширению возможностей профессиональной подготовки, а также намечены меры в отношении групп населения, испытывающих трудности в отыскании новых источников продуктивной занятости. Испания разработала национальный план занятости, в котором делается упор на профессионально-техническое обучение и поощряется занятость для женщин и инвалидов. В Нидерландах использована модель согласованного подхода, в которой сочетаются меры макроэкономической политики и политики обеспечения доходов, а также принятие мер на рынке труда и ведение социального диалога[30]. Соединенные Штаты, где ситуация с занятостью является относительно благополучной, сконцентрировали свои усилия на расширении числа рабочих мест в секторе услуг.

31. Как правило, у женщин более гибкая занятость, чем у мужчин, они гораздо чаще выходят на рынок труда и покидают его вследствие ряда факторов, имеющих отношение к культуре, потребностям домашних хозяйств, репродуктивному циклу и институциональной дискриминации. Поэтому неудивительно, что значительное большинство занятых неполный рабочий день составляют женщины. За исключением Турции, это относится ко всем странам ОЭСР. В Бельгии, Германии и Люксембурге доля женщин, работающих неполный день, примерно в 10 раз больше аналогичного показателя для мужчин. В развивающихся странах доля женщин, занятых в сфере услуг, бóльшая часть которой неформальна, является весьма значительной. Однако здесь категория полной или частичной занятости имеет меньше смысла, так как трудящиеся выполняют многие нерегистрируемые виды работ, приносящие доход, чтобы заработать на жизнь[31].

32. Хотя рынки труда всегда были фрагментированными, силы глобализации и распространение информационных и коммуникационных технологий усилили эти тенденции, приведя к более широкому расхождению в уровне заработной платы и образе жизни различных категорий трудящихся. Одним из очевидных результатов является дихотомия формального и неформального секторов. Те, кто занят на формальной и хорошо оплачиваемой работе, будут пользоваться установленной законом социальной защитой, а работники, занятые на неформальной и менее оплачиваемой работе, лишены такой защиты. Государства всеобщего благосостояния Европейского союза обеспечивают общий охват социальной защитой всех своих граждан независимо от статуса занятости. Однако в развивающихся странах неформальные работники, включая занятых неполный рабочий день, временно занятых и самостоятельно занятых, структурно исключены из системы социальной защиты[32].

33. Старение населения и низкие коэффициенты фертильности относятся к двум важным демографическим тенденциям, которые привели к снижению показателя иждивенчества[33] в системах социального обеспечения, особенно в развитых странах с рыночной экономикой. В этих странах снижение показателя иждивенчества имело важные последствия для стратегий занятости, схем выплаты пособий и актуарного баланса систем социального обеспечения. Одной из ответных мер государства на это снижение явилось определение в качестве национальной цели обеспечение полной занятости, что увеличивает поступления от платежей пенсионных взносов. В развивающихся странах снижение показателя иждивенчества было менее значительным по сравнению с масштабом неохваченности лиц системами социальной защиты[34]. Во многих развивающихся странах все еще преобладает молодое население, и они еще не испытали демографического перехода к стареющему обществу. Например, в Сальвадоре лица в возрасте до 15 лет составляют более трети населения, а средний возраст – 19 лет[35]. В числе других примеров "молодых" стран можно назвать Гондурас, Гватемалу и Объединенную Республику Танзанию, где примерно половина населения моложе 15 лет; Боливию, Зимбабве, Никарагуа, Филиппины и Южную Африку, где 40 процентов населения моложе 15 лет[36]. В этих странах большинство населения не охвачено какой-либо формой обязательной социальной защиты[37]. Личный охват, главным образом выплата пенсий и медицинское обслуживание, ограничивается только работниками формального сектора.

Изменения в оплате труда и производительности труда в мировой экономике

34. Оплата труда и объем выработки за один рабочий час (производительность труда) в обрабатывающей промышленности являются двумя соответствующими экономическими показателями, которые используются для определения конкурентоспособности на международном уровне, степени воздействия структурных изменений и распространения технологических нововведений на национальном и международном уровнях[38]. Например, в нынешний информационный век возрос спрос на высококвалифицированный труд, что привело к повышению вознаграждения за него, в то время как спрос на малоквалифицированный и неквалифицированный труд сократился, что привело к снижению вознаграждения за него. Изменения в том, как оценивается труд, оказали свое воздействие на национальные и международные рынки труда. В странах, которые направили значительные инвестиции в исследования и разработки и где образовался спрос в основном на квалифицированный труд (например, в обрабатывающей промышленности в Соединенных Штатах и Японии), повысились как уровень оплаты, так и производительность труда. В странах с отставанием экономического роста и не внедрявших новые технологии, повышение спроса на квалифицированный труд было незначительным, предложение малоквалифицированного и неквалифицированного труда оставалось относительно большим, а вознаграждение за труд не изменялось (см. главу XI).

35. Как показано выше, либерализация торговли, по-видимому, не привела в действие автоматические стабилизирующие меры, которые регулировал бы растущие различия в уровне оплаты труда между развитыми странами с рыночной экономикой и развивающимися странами. Сравнение почасовой оплаты труда производственных рабочих в обрабатывающей промышленности в новых индустриальных странах Азии, странах Европы, Соединенных Штатах и Мексике в 1975–1995 годах показало, что оплата труда увеличилась в гораздо большей степени в Европе и Японии, чем в Соединенных Штатах и новых индустриальных странах Азии[39].

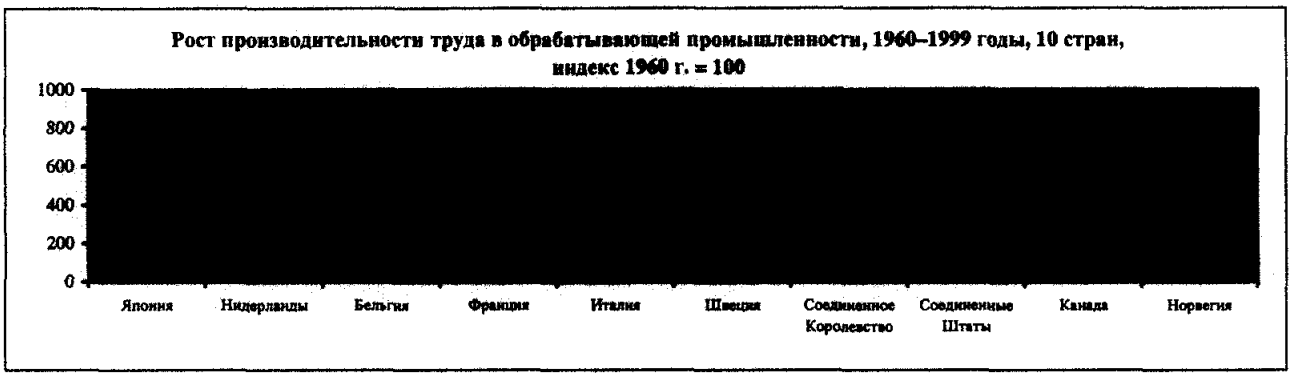
36. Новые инвестиции в оборудование и механизмы, инфраструктуру и программное обеспечение не сразу оказывают воздействие на производительность труда; в разных отраслях экономики это происходит с разной скоростью и с разной степенью их преобразующего влияния. В большинстве современных отраслей производства, таких как коммуникации и предоставление услуг, генная инженерия и фармацевтическая промышленность, произошел значительный рост производительности труда; в то же время традиционные ремесла, фермерское хозяйство в сельских районах и отрасли горнодобывающей промышленности во многих развивающихся странах в меньшей мере были затронуты информационной революцией, сталкиваясь с собственными проблемами. Финансовый сектор и производство вычислительной техники представляют собой основные примеры отраслей, переживших крупные управленческие, организационные и технологические преобразования. Изменения производительности труда происходят циклами и в сроки, которые различаются по странам и регионам. На рисунке II.2 в индексной форме представлена информация о росте производительности труда в обрабатывающей промышленности в 10 развитых странах с рыночной экономикой. Среди включенных в выборку стран в Соединенных Штатах в конце 90-х годов ускорился рост производительности труда. Фактически производительность труда в Соединенных Штатах повысилась на 6,2 процента в 1999 году, что представляет собой самое большое ее повышение за десятилетие и намного выше среднегодовых темпов роста за 1979–1999 годы[40]. Однако ни одна страна так и не превысила выдающийся рекорд Японии, добившейся за 1961–1994 годы среднегодовых темпов роста производительности труда в 9,5 процента (см. рис. II.2); впоследствии они значительно снизились, и за 1961–1999 годы среднегодовые темпы роста составили 5,8 процента.

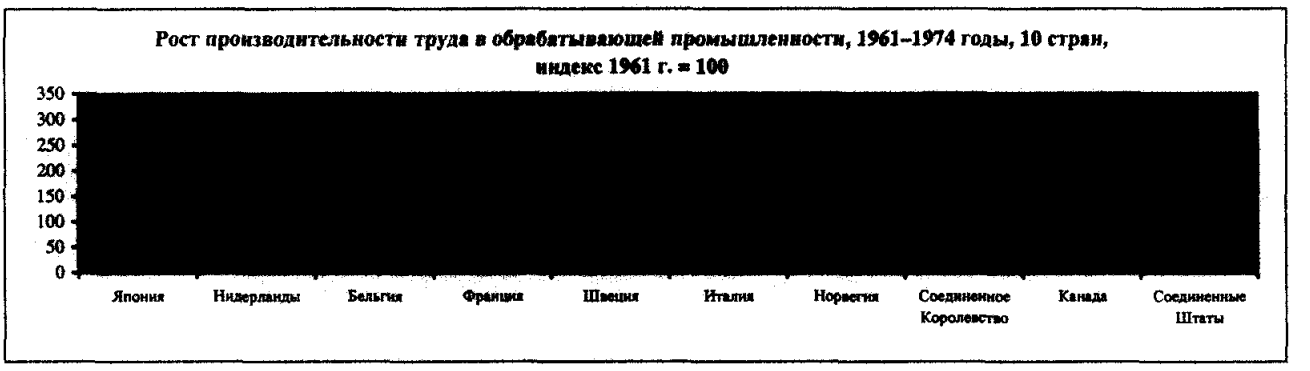
37. Наиболее примечательным было восстановление позиций Соединенных Штатов в этой области. Годовые темпы роста производительности труда в Соединенных Штатах (измеряемые как годовые темпы роста объема производства обрабатывающей промышленности в процентах, деленные на общее количество рабочих часов), стабильно росли в 1948–2000 годах[41]. Среднегодовые темпы роста за этот период составили 3,1 процента. В Соединенных Штатах темпы роста производительности труда в области предпринимательства и несельскохозяйственного производства в упомянутый выше период стабильно сокращались. В противоположность этому, темпы роста производительности труда в обрабатывающей промышленности ускорились в 1982 году и в 1992 году. Период значительного роста производительности труда в обрабатывающей промышленности наблюдался во второй половине 90-х годов.

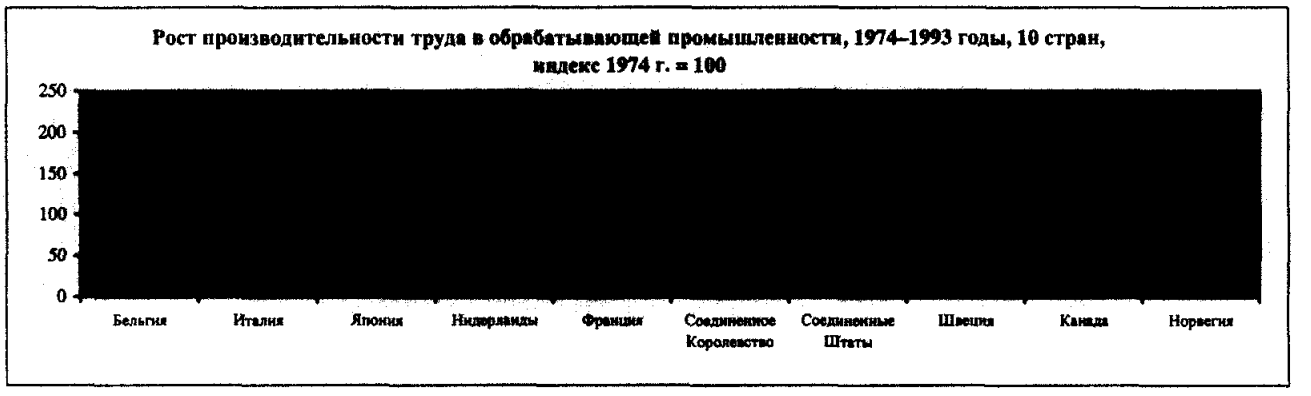
38. Международное сопоставление изменений в темпах роста производительности труда в обрабатывающей промышленности показывает, что они замедлились во всех девяти странах, с которыми сравнивались Соединенные Штаты, главным образом из-за различий в исходной базе для каждой из них[42]. В отношении среднегодовых темпов роста производительности труда в обрабатывающей промышленности в 1961–1999 годах Япония стоит на первом месте со среднегодовыми темпами роста производительности труда в 5,8 процента; за ней следуют Нидерланды – 5,3 процента и Бельгия – 5,1 процента. На рисунке II.2 во второй–четвертой частях представлены следующие периоды времени: 1961–1974 годы (нефтяной шок), 1974–1993 годы (конец институциональных экономических реформ, ориентированных на предложение, в Соединенных Штатах) и 1993–1999 годы (сильная экономическая конъюнктура в Соединенных Штатах). В течение данного периода Соединенные Штаты выдвинулись с последней позиции на первую. Эти данные иллюстрируют стабильное улучшение положения в отношении производительности труда в Соединенных Штатах, что является следствием мощного импульса, вызванного технологическим сдвигом или "революцией" в производстве и распределении товаров и услуг.

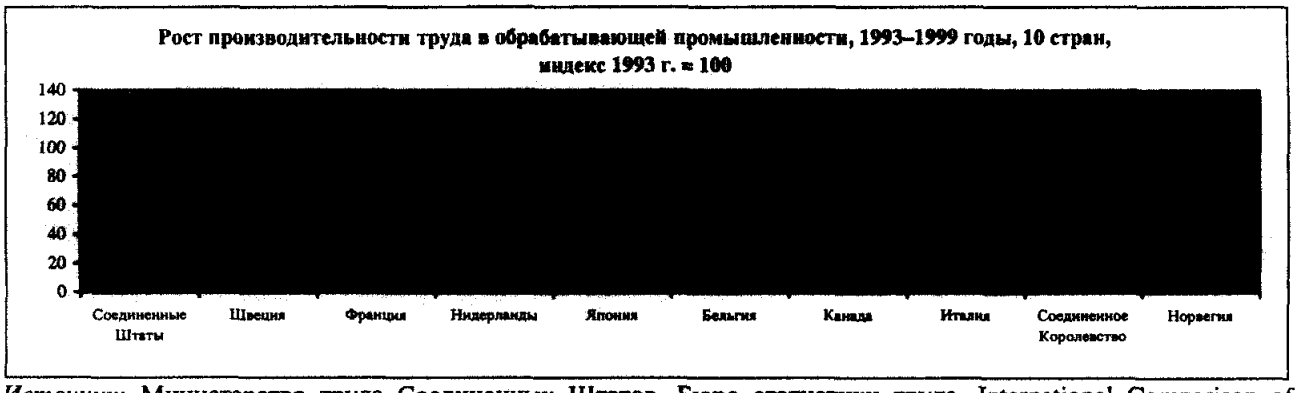
Рисунок II.2

Рост производительности труда в обрабатывающей промышленности, 1960–1999 годы







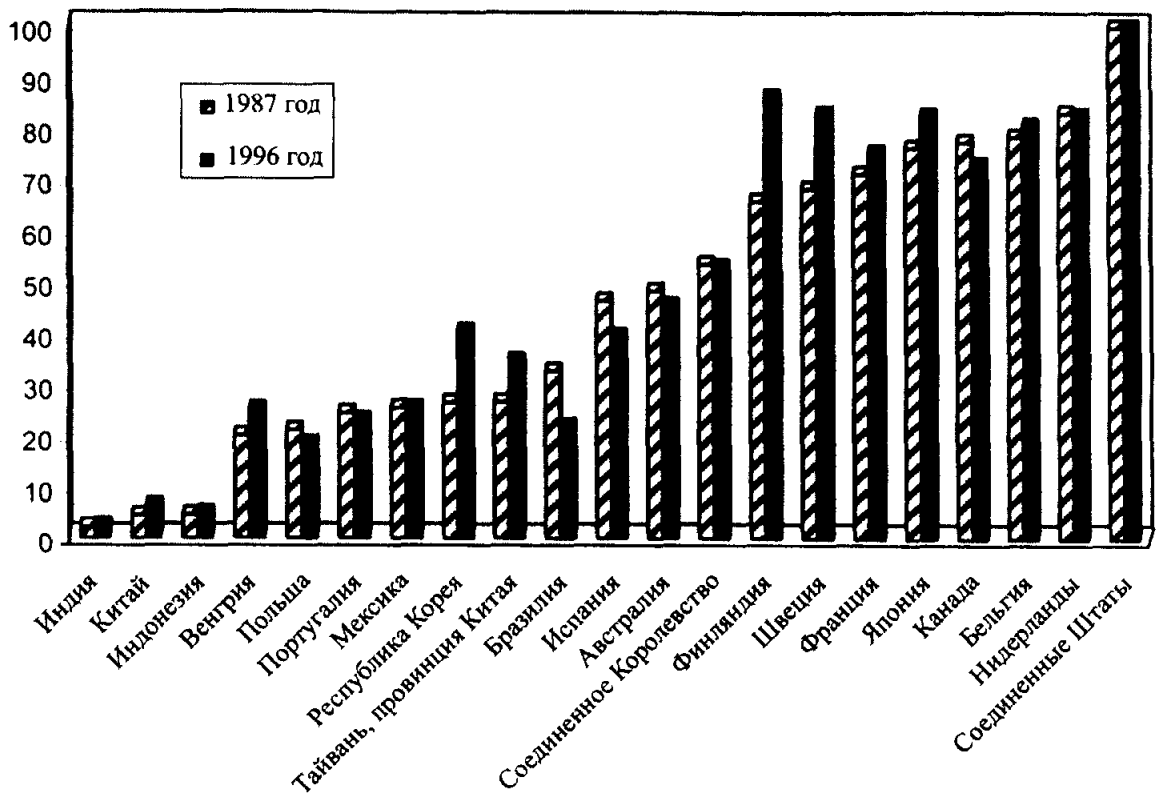


Источник: Министерство труда Соединенных Штатов, Бюро статистики труда, International Comparison of Manufacturing Productivity and Unit Labor Cost Trends, 1999 (Washington, D.C., 2000).

39. На рисунке II.3 в индексной форме показаны оценки уровней производительности труда в обрабатывающей промышленности в 1987 и 1996 годах (добавленная стоимость на одного занятого) для некоторых стран по сравнению с Соединенными Штатами[43]. Финляндия, Швеция и Япония, как представляется, достигли выдающегося прогресса, приближаясь по данному показателю к Соединенным Штатам. В 1998 году (не показанном на рисунке) Нидерланды и Бельгия опережали Соединенные Штаты по производительности труда. Но в то же время наблюдались огромные различия в производительности труда между ведущими странами и остальным миром, главным образом крупными развивающимися странами, такими как Индия, Китай и Индонезия. Если технологический разрыв расширится еще больше, то для многих развивающихся стран останется меньше надежды догнать их.

Рисунок. II.3

Производительность труда в обрабатывающей промышленности в разбивке по отдельным странам или районам, 1987 и 1996 годы



Источник: Организация Объединенных Наций, Департамент по экономическим и социальным вопросам, составлено на основе Международного компендиума по производительности труда Гронингенского университета.

Примечание: Страны расположены в соответствии с уровнем добавленной стоимости на одного занятого в 1987 году, в качестве базовой страны для сравнения взяты Соединенные Штаты.

Новые проблемы

40. Темпы структурных изменений, распространение информационных и коммуникационных технологий и другие движущие силы глобализации будут порождать еще бóльшую несправедливость в том случае, если эти факторы не улучшат возможности получения дохода для подавляющего большинства. Рыночные силы сами по себе являются избирательными в том смысле, что возможности для инвестиций возникают при совпадении низких трудовых и экологических стандартов и низкой оплаты труда, в то время как плодами технологического прогресса пользуются более богатые страны. Не существует саморегулирующихся механизмов ликвидации "разрыва в цифровых технологиях" или огромной разницы в производительности труда между развитыми странами с рыночной экономикой и развивающимися странами. Однако все еще остается возможность для проведения дискреционной политики, которая смогла бы изменить несправедливые тенденции и содействовать достижению устойчивого экономического роста и улучшению благосостояния населения. Например, соответствующее взаимодействие государства и рынка и надлежащее вмешательство правительства, особенно в поддержку инвестиций в человеческий капитал, могут привести к долгосрочному росту и способствовать развитию.

41. Стабилизация международной макроэкономической среды является необходимой предпосылкой для устойчивого роста. В то же время процесс глобализации не только создает новые возможности, но и приводит к появлению новых проблем на национальном уровне, поскольку повысилась вероятность финансовых кризисов и нестабильности. Во многих случаях потребности мирового капитализма сталкиваются с приоритетами национальной экономики. Возврат в определенной степени к осторожности в макроэкономическом плане является очевидной необходимостью, достигается ли это посредством стимулирования торговли или даже определенных форм контроля за движением капиталов. Государственная поддержка развития сильной институциональной основы и инфраструктуры оказалась необходимой для повышения привлекательности и конкурентоспособности инвестиций в товарное производство, а также для поддержки национального сельскохозяйственного сектора. Опыт добившихся успеха развивающихся стран показывает, что организованные и целенаправленные национальные усилия в сочетании с высокой степенью политической решимости национальной элиты могут привести к значительному сокращению уровня бедности.

42. Возросшая экономическая интеграция стран и людей приносит неисчислимые возможности в том случае, если решительно изменяются на противоположные тенденции, которые усиливают неравенство. Усилия в области национального развития могут быть более эффективными и результативными, если внешние условия, в которых они предпринимаются, являются предсказуемыми и конструктивными. Различные учреждения сами по себе не генерируют рост и не могут заменить производственный потенциал. Их значение состоит в способности мобилизовать или ограничить усилия в области производства. Институциональные изменения, внедряемые сверху, обычно недолговечны, если общество остается неизменным. Люди должны иметь возможность собственного выбора и желать участвовать в созидании своей судьбы. Институциональные изменения должны дополняться согласованными и последовательными мерами по расширению инвестиционных возможностей, расширению доступа на рынки, к технологиям, знаниям и созданию общих стимулов для привлечения как национальных, так и внешних инвестиций.

43. Устранение ограничений на мобильность трудовых ресурсов может быть важным шагом в направлении интеграции и построения действительно глобального общества. Глобализация не является полной, если сохраняются жесткие ограничения на мобильность людей. Международная миграция является сложной и политически чувствительной проблемой. Однако представляется, что силы глобализации, скованные рамками национальных границ и ограничений на миграцию, как правило, порождают напряжение как внутри страны, так и между ними, которое труднее устранять при наличии "захваченных" рынков. При нынешнем отсутствии мобильности трудовых ресурсов оплата труда и заработки в странах с избытком неквалифицированной или малоквалифицированной рабочей силы либо снижаются, либо остаются неизменными, в то время как оплата труда возрастает в странах с избыточным спросом как на квалифицированный, так и на неквалифицированный/малоквалифицированный труд. Если бы рынки труда в разных странах пользовались преимуществами открытости, то исчезло бы это напряжение, а различия в оплате труда были бы не столь резкими. Более важно то, что было документально доказано: открытие миграционных потоков может привести

к облегчению положения с бедностью и расширению возможностей занятости. В то же время эти потоки удовлетворяют важные потребности в странах, которые принимают рабочих-мигрантов; например, при временной занятости мигрантов малоквалифицированные рабочие-мигранты могут выполнять работу в строительстве или сельском хозяйстве, высококвалифицированные инженеры-мигранты могут быть заняты в компьютерной промышленности. Денежные переводы мигрантов своим семьям имели важное положительное воздействие на снижение бедности в сельских районах во многих странах Восточной и Южной Азии, Африки и некоторых странах с переходной экономикой. Общины иммигрантов в развитых странах с рыночной экономикой улучшили возможности получения дохода для тысяч людей в странах, откуда они прибыли, выступая в качестве канала, посредством которого мелкий и средний бизнес из развивающихся стран получил доступ к рынкам, а также к знаниям и технологиям в более развитых странах. Кроме того, иммигранты инвестируют средства в странах своего происхождения, обеспечивая, таким образом, альтернативный источник финансирования развития. В странах пребывания может возникать определенное социальное напряжение между ними и местными неквалифицированными работниками и другими группами, но они вносят свой вклад во многих важных отношениях как налогоплательщики и плательщики взносов в системы социального обеспечения, а также способствуют расширению культурного и этнического разнообразия.

44. Направление изменений в организации и распределении производства нанесло некоторый непредвиденный ущерб справедливости, усилив определенные международные тенденции к маргинализации, особенно заметные в бедных развивающихся странах. Для изменения таких тенденций страны должны тщательно проанализировать нынешнюю национальную и международную институциональную архитектуру и ориентировать политику на принятие более содержательных и долгосрочных эффективных целей.

Примечания

[1] Расчеты Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций на основе данных МБТ, *Yearbook of Labour Statistics*, за разные годы.

[2] Ibid.

[3] См. World Bank, *World Development Report 2000/2001*: *Attacking Poverty* (New York, Oxford University Press), table 8.

[4] Насущные нужды этих людей рассматриваются в главе XI.

[5] См. главу XIII.

[6] См. сноску 1.

[7] Вопросы информализации также рассматриваются в главе X.

[8] См. работу, цитировавшуюся в сноске 3, таблица 19.

[9] См. главы III и XI.

[10] См. документ Организации Объединенных Наций E/2000/52.

[11] Там же.

[12] См., например, Manuel Castells, *The Information Age: Economy, Society and Culture, vol. I, The Rise of the Network Society* (Malden, Massachusetts, Blackwell Publishers, 1996); Anthony Giddens and Will Hutton, "In conversation", в Will Hutton and Anthony Giddens, eds., *On the Edge: Living with Global Capitalism* (London, Jonathan Cape, 2000); Gary Gereffy and Miguel Korzeniewicz, eds., *Commodity Chains and Global Capitalism* (Westport, Praeger); и Организация Объединенных Наций, *Обзор мирового экономического и социального положения, 2000 год; тенденции и политика в мировой экономике* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.00.II.C.1).

[13] См., например, Paul Krugman, "Crises: the price of globalization?", в Federal Reserve Bank of Kansas City, *Global Economic Integration: Opportunities and Challenges*, доклад на симпозиуме, спонсором проведения которого выступил Федеральный резервный банк Канзаса, Jackson Hole, Wyoming, 24-26 August, 2000.

[14] Расчеты Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций, на основе данных Всемирного банка (2000), *World Development Indicators*, tables 4.5 and 4.6.

[15] Ibid.

[16] См. Dani Rodrik, *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work* (Washington, Overseas Development Council, 1999), chap. 5.

[17] Расчеты Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций, на основе данных ПРООН, *Доклад о развитии человека за 2000 год* (New York, Oxford University Press, 2000), таблица 7; расчеты годовых темпов роста на душу населения на основе ВВП в долларах США 1995 года.

[18] См. работу, цитировавшуюся в сноске 3, таблица 1; расчеты годовых темпов роста на душу населения на основе ВВП в долларах США 1999 года.

[19] См., например, Christopher Pierson, *The Modern State* (London, Routledge, 1996).

[20] То есть устранив дефицит бюджета, несбалансированность платежного баланса и нестабильность цен.

[21] См. документ Организации Объединенных Наций A/AC.253/13–E.CN.5/2000/2, пункты 314 и 315.

[22] См., например, Adolfo Canitrot and Junco Silvia, eds., *Macroeconomic Conditions and Trade Liberalization* (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1993); Nora Lustig, Barry P. Bosworth and Robert Z. Lawrence, eds., *North American Free Trade: Assessing the Impact* (Washington, D.C., Brookings Institution, 1992); и Francisco Rojas and William Smith, eds., *El Cono Sur y las Transformaciones Globales* (Miami, North-South Center, 1994).

[23] В главе XX рассматривается ситуация взаимоотношений государственного и частного секторов в связи с социальной ответственностью корпораций.

[24] См. World Bank, *Global Economic Prospects and the Developing Countries* (Washington, D.C., 2001).

[25] Ibid.

[26] Cuánto S.A., *Perú en Cifras* 2000 (Lima, 2000).

[27] Renana Jhabvala and Ela R. Bhatt, *The World of Work in People's Sector and its Inherent Strength, Sewa Experience* (Bhadra, SEWA).

[28] United States Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, "Unemployment rates in nine countries, civilian labour basis, approximating US concepts, seasonally adjusted, 1990-2000", с 23 февраля 2001 года содержится по адресу: ftp://ftp.bls.gov/pub/special.requests/Foreign Labour/flsjec.txt.

[29] С принятием Европейского пакта занятости в июне 1999 года так называемый Люксембургский процесс (скоординированная стратегия занятости, включающая основополагающие принципы политики занятости и планы действий национальной политики занятости) и так называемый Кардиффский процесс (структурные реформы на рынке товаров, услуг и капиталов) были дополнены макроэкономическим диалогом по вопросам совершенствования заработной платы, денежно-кредитной, бюджетной и финансовой политики (так называемый Кельнский процесс) в качестве третьей основы, а участие социальных партнеров было согласовано на всех уровнях.

[30] См. документ Организации Объединенных Наций A/AC/253/13-E/CN/5/2000/2.

[31] Эти вопросы рассматриваются также в главе X.

[32] В главах XIII и XIV рассматриваются основные темы уязвимости и социальной защиты.

[33] Определяется как частное от деления числа фактически работающих на число пенсионеров.

[34] См., например, Wouter van Ginneken, ed., *Social Security for the Excluded Majority: Case studies of Developing Countries* (Geneva, International Labour Office, 1999).

[35] См. Republic of El Salvador, Ministerio de Economía, *Encuesta de Hogares de Propósitos Multiples, 1998* (San Salvador, May 1999).

[36] См. работу, цитировавшуюся в сноске 3, таблица 3.

[37] См. ILO, *World Labour Report* (Geneva, 2000).

[38] Важно упомянуть о том, какие показатели использовались для сопоставлений. Показатели оплаты труда исчисляются в национальной валюте и конвертируются в доллары США по текущему валютному курсу, преобладающему на рынке. Они применяются для сопоставления оплаты за отработанное время в часах, прочих прямых выплат, расходов работодателей по предусмотренным законом программам страхования и т. д. Однако страны различаются по продолжительности рабочего дня, рабочей недели, выплатам, получаемым через дополнительные расходы работодателей, и т. д. Кроме того, эти показатели не отражают относительный уровень жизни работников или покупательную способность их доходов. Цены на товары и услуги в разных странах могут существенно различаться, а рыночные валютные курсы не могут достоверно отражать ни относительные различия в ценах, ни "правильный" валютный курс. Показатель производительности труда, то есть объем выработки за один рабочий час, представляет собой среднюю величину для всех отраслей обрабатывающей промышленности, в отношении которых учитываются данные на национальном уровне, и он не обязательно является репрезентативным для всех отраслей экономики. Поэтому результаты международных сопоставлений оплаты труда и производительности труда должны, соответственно, рассматриваться в качестве примеров общих тенденций и учитываться с осторожностью.

[39] См. ILO, *Labour Market Trends and Globalization's Impact on Them*, с 23 февраля 2001 года содержится по адресу: www.itcilo.it/english/actrav/telearn/global/ilo/seura/mains.htm.

[40] См. United States Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, *International Comparisons of Manufacturing Productivity and Unit Labor Cost Trends, 1999* (Washington, D.C., 2000).

[41] Ibid.

[42] Расчеты Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций, на основе данных источника, цитировавшегося в сноске 28.

[43] См. сноску 38.

Глава III

Глобализация и справедливость[1]

1. С начала 80-х годов мир стал свидетелем появления, укрепления и распространения новой экономической парадигмы, основные черты которой – обязательная макроэкономическая стабильность, дерегулирование внутренних рынков товаров и факторов производства, приватизация и снижение роли государства в экономике. В течение последнего десятилетия эта политическая парадигма распространилась благодаря приданию особого значения таким мерам, как устранение барьеров в международной торговле, открытость для прямых иностранных инвестиций и либерализация движения краткосрочных портфельных капиталов, что способствовало ускорению темпов эндогенной глобализации мировой экономики вследствие быстрого снижения расходов на международные связь и транспорт.

2. Сторонники этого политического подхода, который наглядно проявился в разработке политики в развитых, развивающихся странах и странах с переходной экономикой, утверждают, что такой подход содействует конкуренции, создает значительные возможности для экспорта и роста в развивающихся странах, способствует сближению уровней жизни в бедных и более передовых странах и сокращает масштабы бедности во всем мире. Они также заявляют, что распределительное влияние такой политики в рамках той или иной конкретной страны в целом нейтрально, а долгосрочное распределение доходов в основном стабильно и нет явной связи между неравенством и экономическим ростом.

3. На этой основе в главе III рассматриваются тенденции в отношении неравенства внутри стран за последние 20 лет, то есть за годы внутренней либерализации и глобализации. Утверждается, что последние два десятилетия характеризовались ростом внутристранового неравенства среди большого числа развивающихся, развитых стран и стран с переходной экономикой. Во многих из них, особенно там, где неравенство особенно велико, экономический рост и борьба с бедностью заметно снизились, особенно в 90-х годах. Недавняя волна усиления неравенства была в значительной степени вызвана переходом к новому политическому режиму, хотя другие факторы, такие как технический прогресс и рост неравенства в области образования в некоторых развивающихся регионах, по-видимому, еще больше увеличили неравенство. Глава III завершается выводом о том, что для одновременного достижения экономического роста и борьбы с бедностью необходимо не только воздействовать на традиционные источники неравенства, но и принять меры в области макроэкономической и структурной политики, которые позволяют избежать отрицательных последствий для распределения доходов новой неолиберальной парадигмы.

Тенденции в отношении неравенства в послевоенный период[2]

Страны ОЭСР: изменение понижательных тенденций в отношении неравенства с конца 70-х годов

4. Развитые страны с рыночной экономикой после окончания Второй мировой войны отличались довольно высокой степенью неравенства доходов. Однако в 50-х, 60-х и на протяжении почти всех 70-х годов концентрация доходов значительно уменьшалась. С конца 70-х годов в большинстве западноевропейских стран эта тенденция была остановлена или изменена. Неравенство доходов возросло во второй половине 70-х годов в Соединенных Штатах, Соединенном Королевстве, Австралии и Новой Зеландии, которые были первыми среди стран ОЭСР, принявших на вооружение неолиберальный подход в политике (см. также главу VI). Скандинавские страны, Нидерланды и Италия относятся ко второй группе стран, в которых тенденции в отношении неравенства доходов изменились на противоположные, хотя и в значительно меньшей степени. Третья группа, включающая Финляндию и Францию, прошла в течение 1975–1980 годов этап постепенного сокращения неравенства доходов. Только в Ирландии и Федеративной Республике Германии вплоть до 1992 года продолжалось непрерывное сокращение неравенства доходов.

5. Япония, хотя и считается страной, достигшей за последние 20 лет высокого роста уровня справедливости, пережила рост неравенства доходов. В течение трех первых послевоенных десятилетий разрыв в доходах между богатыми и бедными значительно уменьшился, и ко второй половине 70-х годов коэффициент Джини чистого располагаемого дохода снизился примерно до 0,30. (Коэффициент Джини представляет собой стандартный индекс неравенства доходов; он изменяется от 0, если все население страны имеет одинаковый уровень доходов, до 1, если одно лицо получает весь национальный доход; в действительности наименьшее зарегистрированное значение этого показателя равно примерно 0,15, а самое высокое – 0,70.) Однако с начала 80-х годов эта тенденция изменилась, и в 1993 году коэффициент Джини составил 0,44 (таблица III.1). Несколько стран за этот короткий период испытали весьма резкое повышение неравенства доходов. Основными факторами, приведшими к росту неравенства, были отказ Японии от старой эгалитарной системы пожизненной занятости, десятилетний период экономического спада, появление на рынке труда все большего числа женщин с низкой оплатой труда и резко возросшие цены на землю.

Таблица III.1

Тенденции изменения коэффициента Джини при различных концепциях дохода в Японии

Годы	До налогов/ до отчислений	После налогов/ до отчислений	После налогов/ после отчислений
70-е	0,300	…	…
1981	0,349	0,330	0,314
1984	0,398	0,382	0,343
1987	0,405	0,388	0,338
1990	0,433	0,421	0,364
1993	0,440	…	…

Источник: Marta Ozawa and Shigemi Kono, "Child well-being in Japan: the high cost of economic success", в: Giovanni Andrea Cornia and Sheldon Danziger, *Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries*, 1945-1995 (Oxford University Press, 1997).

6. В значительной мере рост *неравенства доходов*, наблюдавшийся в странах ОЭСР, объясняется увеличением *неравенства в заработной плате*[3]. Странам с институтами централизованного установления размера заработной платы (Германия, Италия), широким распространением профсоюзов и адекватным минимальным уровнем заработной платой (Франция) удалось избежать роста неравенства в заработной плате. На другом краю этого спектра – страны с децентрализованным согласованием заработной платы путем переговоров и гибкими рынками труда, которые испытали самое значительное увеличение неравенства в заработной плате. Резкий рост доли финансовой ренты, земельной ренты в городах и прибылей привел к большому разбросу в рыночных доходах. И наконец, менее справедливыми стали налоговая система и система трансфертов, поскольку сокращалась доля трансфертов по отношению к валовому внутреннему продукту (ВВП), а шкала личного подоходного налога стала менее прогрессивной[4].

Повсеместный рост неравенства в бывших социалистических странах

7. В странах Центральной Европы с 1989 года, когда начался переход к рыночной экономике в большей части этого региона, концентрация доходов возросла умеренно (от 1 до 5 процентных пунктов коэффициента Джини), что поддерживало довольно широкую, хотя и дорогостоящую, государственную систему социального обеспечения, и неравенство в заработной плате возросло в меньшей степени, чем ожидалось. Однако в бывшем СССР и странах Юго-Восточной Европы коэффициенты Джини увеличились на 10–20 пунктов, то есть в 3–4 раза больше, чем в Центральной Европе (см. World Bank, *World Development Indicators 2000*). В этих странах экономический спад во время переходного периода и падение доли заработной платы в доходах были весьма заметными, социальные трансферты сократились, их состав и адресность нарушились, а приватизация была менее справедливой, чем в Центральной Европе.

8. Как и в странах ОЭСР, растущее неравенство в заработной плате играло основную роль в увеличении общего неравенства (см. таблицу III.2). Такой рост произошел за счет появления "платы за дефицитность" в отношении таких профессий, как бухгалтеры, банкиры и т. д., роста отдачи от полученного образования, снижения минимальной заработной платы относительно ее среднего уровня[5], растущей задолженности по заработной плате и роста межотраслевого разброса в уровне заработной платы.

Таблица III.2

Рост коэффициента Джини в разбивке по составляющим элементам применительно к распределению доходов домашних хозяйств в допереходный период и в 1993–1996 годах

	Рост							
		за счет изменения доли:						
				из них:				
Страна	Изменение структуры доходов	Заработная плата	Социальные трансферты	Пенсии	Непенсионные трансферты	Частный сектор без выплаты зарплаты	Условия взаимодействия	Общее изменение коэффициента Джини
Венгрия (1989–1993 гг.)	-1,3	+5,9	-0,6	+1,4	-0,2	-0,6	-1,3	+2,2
Словения (1987–1995 гг.)	-0,2	+3,6	-0,6	-0,1	-0,4	+0,4	-3,8	+2,6
Польша (1987–1995 гг.)	-1,7	+3,4	+3,5	+3,2	-0,1	+0,8	+0,9	+7,0
Болгария (1989–1995 гг.)	+1,4	+7,8	+0,9	+0,4	+0,4	-0,4	+0,3	+10,0
Латвия (1989–1996 гг.)	-1,6	+15,0	-1,5	-2,0	+0,5	+1,4	-3,3	+10,0
Российская Федерация (1989–1994 гг.)	-3,4	+17,8	+5,1	+3,9	+0,4	+3,0	+1,2	+23,6

Источник: Branko Milanovic, *Income, Inequality, and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy* (Washington, D.C., World Bank, 1998).

Латинская Америка: рост неравенства при уже высоких уровнях

9. За исключением Уругвая и Аргентины – высокоурбанизированных стран с образованной рабочей силой и сравнительно дорогостоящей системой социального обеспечения, – в первой половине 50-х годов коэффициенты Джини для стран Латинской Америки находились, как правило, в пределах 0,45–0,60, то есть относились к самым высоким в мире[6]. Такая резкая поляризация доходов коренилась в крайне неравномерном распределении земли и возможностей в области образования, которыми пользовался только узкий слой олигархии. В целом быстрый рост в 50–60-х годах усилил поляризацию общества. Однако в 70-х годах неравенство несколько уменьшилось в большей части региона, за исключением стран Южного конуса, где экономический рост был прерван принятием экстремального варианта неолиберальных реформ. С 1980 года до середины 90-х годов неравенство и нищета в регионе усугублялись крупными потрясениями (кризис задолженности и "Эль-Ниньо"), и в ответ на эти явления и нестабильный рост, начавшийся в 1988 году и продолжавшийся в 90-х годах, были предприняты характерные для периода спада меры регулирования. Поляризация доходов 80-х годов была результатом быстрого роста неравенства в течение периодов спада и медленного сокращения неравенства в периоды восстановления, что привело к снижению в течение 80-х годов на 5–6 процентных пунктов доли труда в доходах в Аргентине, Венесуэле и Чили и снижению ее на 10 пунктов в Мексике[7]. Такое уменьшение доли труда в доходах было вызвано замедлением процесса создания рабочих мест, растущей "информализацией" работы, более быстрым снижением заработной планы в формальном секторе по сравнению с ВВП на душу населения, еще более быстрым сокращением минимальной заработной платы и ростом различий в ставках заработной платы в зависимости от квалификации и уровня образования.

10. Такие тенденции – растущее неравенство в 80-х годах и постоянное или увеличивающееся неравенство в 90-х годах – подтверждаются и самыми последними комплексными обзорами неравенства в регионе. В исследовании, в котором основное внимание было уделено 90-м годам и используются сопоставимые микроэкономические данные, взятые из 49 национальных обзоров, охватывающих 90 процентов населения региона, содержится вывод о том, что ни в одной из рассмотренных 15 стран не зарегистрировано положительных изменений в распределении доходов в течение этого периода[8]. Статистически значимое увеличение неравенства было обнаружено в восьми случаях, в то время как в семи случаях изменений не наблюдалось. Как отмечено в заключение обзора, в этих новых экономических условиях (которые характеризуются открытостью торговли, строгой финансовой дисциплиной, разумным управлением денежно-кредитной политикой, меньшим государственным регулированием рынков и бóльшим упором на частную инициативу) характер распределения доходов, как правило, в конечном счете является неравным, причем еще более неравным по сравнению с характером распределения доходов на последних стадиях предшествующей фазы роста в 70-х годах.

Китай: растущее неравенство между регионами и городскими и сельскими районами

11. В Китае за последние 50 лет неравенство доходов также следовало U-образной кривой изменений, точка перелома которой приходилась примерно на середину 80-х годов. Неравенство стало резко уменьшаться с 1953 года, когда начался маоистский эксперимент, продолжавшийся до 1975 года (таблица III.3). Рыночные реформы, осуществлявшиеся в сельском хозяйстве с 1978 года, привели к замене сельских коммун эгалитарным сельским хозяйством на базе семьи, и было введено значительное ценовое стимулирование фермеров. Результатом стало резкое ускорение роста, который достиг 9–10 процентов в год в 1978–1984 годах, сохранялся на том же уровне в 1985–1995 годах и лишь незначительно снизился в конце десятилетия. В период с 1978 по 1984 год – годы быстрого роста, который определялся развитием сельского хозяйства, – имело место лишь незначительное увеличение неравенства, а показатель бедности в сельском хозяйстве снизился до беспрецедентного уровня – с 30,7 процента в 1978 году до 15,1 в 1984 году, что практически означало сокращение наполовину процентной доли бедных в сельском хозяйстве всего за шесть лет[9].

12. В свою очередь, коэффициент Джини для городского населения оставался на очень низком уровне благодаря социальной политике, которая ограждала зарегистрированное городское население от реформирования цен на продовольствие посредством увеличения трансфертных выплат, доля которых в национальном доходе возросла с 4,8 до 5,5 процента в период с 1979 по 1985 год.

13. В противоположность этому, концентрация доходов в период с 1985 по 1990 год росла быстро, а после 1990 года – очень быстро (таблица III.3) вследствие несбалансированного в территориальном отношении расширения несельскохозяйственных видов деятельности, и в частности городских и сельских предприятий[10], о чем свидетельствует увеличение разрыва между средним доходом на душу населения в бедных (внутренних) и богатых (прибрежных) провинциях (последний столбец таблицы III.3). Такой быстрый рост неравенства оказал отрицательное воздействие на борьбу с бедностью. Бедность в сельских районах сократилась с 15,1 процента в 1984 году до 7,1 процента в 1995 году (то есть на 0,8 процентного пункта в год по сравнению с 2,6 процентного пункта в 1978–1984 годах). Кроме того, с 1988 по 1995 год такое медленное снижение совокупного показателя бедности в сельских районах сопровождалось ростом показателей бедности в сельских районах в западных районах Китая, горных местностях и среди этнических меньшинств. Наконец, как представляется, ухудшение положения в отношении неравенства сводит на нет влияние роста на искоренение бедности, и сокращение бедности в 1988–1995 годах явилось результатом уменьшения среднего размера семьи в связи, среди прочего, с принятием политики "одна семья – один ребенок"[11].

14. Политика государства внесла определенный вклад в углубление разрыва в доходах между провинциями, о чем упоминалось выше. Децентрализация бюджетов, введенная в 1978 году, значительно снизила возможность центрального правительства контролировать региональное неравенство доходов посредством трансфертов ресурсов. Промышленная политика еще более усилила это неравенство, поскольку проводилась исключительно в интересах прибрежных провинций.

Таблица III.3

Динамика коэффициентов Джини и разрыв в доходах в Китае, 1978–1995 годы

Годы	Общий коэффициент Джини	Коэффициент Джини для сельских районов (СР)	Коэффициент Джини для городских районов (ГР)	Разрыв в доходах, ГР/СР[a]	Разрыв в доходах между провинциями (в сельских районах)[b]	Разрыв в доходах между провинциями (в городских районах)[b]	Разрыв в доходах между провинциями (общий)[b]
1953	0,56[c]	...	...	...	...	...	...
1964	0,31[c]	...	...	...	...	...	...
1978	0,32	0,16	0,21	2,37	...	...	...
1981	...	0,15	0,24	2,05	2,80	1,81	12,62
1984	0,28[d]	0,16	0,26	1,71	3,16[e]	1,59[e]	9,22[e]
1988	0,38	0,23	0,30	2,05	...	...	...
1990	...	0,23	0,31	2,02	4,17	2,03	7,50
1995	0,43	0,28	0,34	2,47	4,82	2,34	9,79

Источник: Основано на данных Государственного статистического управления Китая, разные годы.

[a] Отношение среднего дохода городского населения к среднему доходу сельского населения.

[b] Отношение среднего дохода в самой богатой провинции к среднему доходу в самой бедной провинции в разбивке по сельским, городским районам и по стране в целом.

[c] Данные за эти два года не вполне сопоставимы с данными последующих лет.

[d] Относится к 1983 году.

[e] Относится к 1985 году.

Восточная и Юго-Восточная Азия: общее, хотя и слабое, изменение тенденций в отношении неравенства

15. Широко распространено мнение, что этим странам удалось сочетать быстрый экономический рост с небольшим неравенством в отношении активов и доходов. Однако этот вывод неверен. Во-первых, первоначальный уровень неравенства доходов был весьма различным по странам региона. Страны или районы Северо-Восточной Азии, такие как Республика Корея и Тайвань, провинция Китая, где в конце 40-х – начале 50-х годов проводились крупные земельные реформы, отличались и отличаются явно более справедливым распределением доходов, чем страны или районы Юго-Восточной Азии, в которых не было крупных реформ по перераспределению земли. Во-вторых, в конце 50-х – 90-х годах коэффициент Джини распределения доходов стабильно рос в Таиланде и Республике Корея. В последней, однако, рост сопровождался стабильным сокращением разницы в уровне заработной платы вследствие уменьшения различий в ставках заработной платы между группами с разным уровнем образования, между различными профессиями и между мужчинами и женщинами[12]. В Таиланде коэффициент Джини распределения общего дохода неуклонно увеличивался в годы быстрого экономического роста – с 0,42 в 1975/76 годах до 0,51 в 1996 году – главным образом из-за роста доли нефермерских прибылей, связанного с расширением в районе Бангкока секторов финансов, страхования и недвижимости, ориентированных на процессы глобализации[13].

16. В Тайване, провинция Китая, неравенство доходов устойчиво снижалось в течение многих лет благодаря быстрому увеличению занятости как образованных, так и малоквалифицированных работников. Однако в течение 1980–1993 годов развитие профессиональноемких секторов вновь увеличило неравенство в заработной плате, в то время как доля доходов на капитал и доходов от собственности в общем доходе увеличилась в результате развития крупных корпораций и резкого роста цен на землю. В Индонезии неравенство уменьшилось первоначально вследствие использования нефтяной ренты для финансирования "зеленой революции". Это значительно увеличило занятость, расширило производственные возможности в секторе сельского хозяйства и привело в условиях низкой концентрации земельной собственности к снижению

индекса неравенства доходов в сельских районах с 0,31 в 1964–1965 годах до 0,25 в 1990 году. Период с 1987 по 1996 год – время быстрой глобализации – напротив, характеризовался ростом обрабатывающей промышленности, ориентированной на город; расширением капиталоемкого сектора финансов, страхования и недвижимости; спадом в сельском хозяйстве; увеличением разрыва между городскими и сельскими районами и сокращением программы работ в сельских районах. В результате общее неравенство увеличилось с низкого уровня в 0,32 в 1987 году до 0,38 в 1997 году[14].

17. Финансовая глобализация также явилась одной из причин азиатского кризиса, разразившегося в сентябре 1997 года, и его регрессивных последствий для справедливого распределения доходов. Такое воздействие, по-видимому, прошло два этапа. В то время как воздействие на уровень бедности оказалось незамедлительным (вследствие резкого сокращения объема производства), неравенство доходов в течение первого этапа незначительно уменьшилось, поскольку в первые месяцы кризис нанес самый ощутимый удар по группам населения со средним и высоким уровнем доходов, занятых в секторе финансов, страхования и недвижимости (ФСН). На втором этапе неравенство и бедность значительно возросли, особенно среди городской бедноты, из-за вызванного кризисом спада и мер стабилизации по его преодолению. В обобщенном анализе воздействия азиатского кризиса в работе Knowles et al[15] отмечают, что в течение 1997–1998 годов неравенство доходов незначительно уменьшилось в Индонезии, но увеличилось в Таиланде, на Филиппинах и в Республике Корея. Таким образом, можно вслед за Jomo[16] сделать вывод, что, судя по всему, начиная с 80-х годов либерализация отрицательно влияет на распределение доходов. Дерегулирование, сокращение вмешательства государства, постепенный отказ от существовавших ранее механизмов перераспределения и бóльшие усилия государства по удовлетворению ожиданий инвесторов, возможно, способствовали увеличению неравенства в регионе.

Поздние либерализаторы в Южной Азии: неоднозначная картина

18. В течение периода после Второй мировой войны распределение доходов в регионе изменялось меньше, чем где бы то ни было. В Индии – стране с жестко регулируемой экономикой – коэффициент Джини расходов на потребление на одно домашнее хозяйство снизился с 0,36 в 1951 году до 0,31 в 1961 году, а затем оставался неизменным до введения постепенной либерализации и глобализации экономики, которые начались в 1991 году.

19. Хотя в 80-е годы стабильное неравенство доходов, значительный объем государственных расходов на развитие сельских районов и ускорение роста сельского хозяйства[17] привели к снижению уровня бедности в сельских районах с 50–55 до 35 процентов, в 90-е годы устойчивый, но ориентированный преимущественно на городские районы рост мало помог в сокращении существующего регионального и социального неравенства. В результате, в то время как неравенство доходов городского населения увеличилось незначительно и уровень бедности в городских районах снизился до приемлемого уровня, уровень бедности в сельских районах оставался неизменным вследствие медленного роста сельского хозяйства, сокращения программ развития сельских районов, роста цен на продовольствие и зерновые и умеренного роста неравенства доходов фермеров[18]. В целом опыт 90-х годов указывает на умеренный рост неравенства доходов городского и сельского населения вследствие увеличения разрыва в доходах города и деревни и резкого сокращения эластичности роста в борьбе с бедностью[19].

20. В Шри-Ланке, Бангладеш и Пакистане неравенство доходов имело примерно такой же U-образный характер изменения, хотя и не столь четко выраженный. В Пакистане коэффициент Джини в период роста 1963–1973 годов незначительно снизился (с 0,39 до 0,33), но постепенно опять повысился до 0,41 в 1992–1993 годах[20]. Неравенство доходов усиливалось при низких темпах роста и уменьшалось в периоды роста обрабатывающей промышленности, несмотря на то что социальная политика оказывала лишь ограниченное воздействие на распределение доходов.

Страны Африки к югу от Сахары: сокращение разрыва между городскими и сельскими районами, но рост неравенства внутри города и деревни

21. В этом регионе статистическая база для анализа изменений неравенства доходов и бедности значительно слабее, а сопоставимость данных зачастую проблематична. Поэтому выводы, к которым можно прийти на основе этих данных, носят предварительный характер. В странах Африки к югу от Сахары причиной общего неравенства доходов традиционно является разрыв в доходах между городскими и сельскими районами, унаследованный еще от колониальной эпохи и усиленный "урбанистическим перекосом" в политике новых национальных государств. В Юго-Восточной Африке неравенство доходов было также связано с высокой концентрацией земельной собственности (таблица III.4).

Таблица III.4

Коэффициенты Джини распределения доходов в экономике сельских и городских районов и в экономике в целом в странах Африки к югу от Сахары

Страна	Год	Сельские районы	Городские районы	В целом
Кот-д'Ивуар	1970	...	...	0,53
	1985			0,39
	1995			0,37
Кения	1982	0,40	...	0,52 ('76)
	1992	0,49		0,58 ('84)
Маврикий	1986	...	...	0,40
	1991			0,37
Эфиопия	1989	0,41	...	...
	1994	0,46		
Объединенная	1983	0,53	...	...
Республика Танзания	1991	0,76		
Нигерия	1986	...	...	0,37
	1993			0,42
Уганда	1989	...	...	0,33
	1992	0,33	0,43	0,38
	1998	0,32	0,37	0,36
Замбия	1991	0,56	0,45	0,56
	1996	0,49	0,47	0,52
	1998	0,52	0,48	0,51

Источник: UNU/WIDER, World Income Inequality Database, Helsinki (www.wider.unu.edu); Steve Kayizzi-Mugrewa, "Globalization, growth and income inequality: review of the African experience", доклад, представленный на конференции по вопросам бедности и неравенства в развивающихся странах на тему: "Политический диалог об эффектах глобализации", 30 ноября и 1 декабря 2000 года, Центр развития ОЭСР, Париж; Neil McCulloch, Bob Baulch and Milasoa Cherel-Robson, "Globalization, poverty and inequality in Zambia", доклад, представленный на той же конференции; Arne Bigsten, "Globalization and income inequality in Uganda", доклад, представленный на той же конференции.

22. Для 80-х годов было характерно активное проведение программ регулирования, направленных на сокращение разрыва в доходах между городом и деревней и стимулирование экспорта. Эти программы оказались успешными в деле либерализации национальной экономики и режима валютных курсов, девальвации реального валютного курса и усилении экспортной ориентации экономики африканских стран. Несмотря на все эти меры, наблюдалась стагнация в росте ВВП на душу населения. Даже в успешно развивающихся странах (Уганде, Гане и Мозамбике) рост оставался неустойчивым, зависел от помощи доноров и не привел к увеличению объема нетрадиционных видов экспорта.

23. Реформирование политики и стагнация производства сильнее всего сказались на городском секторе, который в нескольких случаях испытал резкое снижение доходов. Воздействие на аграрный сектор было различным. Неравенство и бедность в сельских районах росли в странах, характеризовавшихся высокой концентрацией земельной собственности, таких как Кения, или развалом рынка продовольствия, таких как Замбия[21], в то время как они снизились или остались на прежнем уровне в таких странах, как Мозамбик и Уганда, для которых были характерны крестьянское сельское хозяйство и возрождение, после того как эти страны пришли почти к краху[22]. На основе имеющихся ограниченных данных нельзя полностью оценить воздействие таких изменений на уровень бедности. Существующие оценки позволяют сделать вывод о том, что вялые темпы роста, распространение СПИДа, стихийные бедствия и конфликты, а также изменения, о которых говорилось выше, увеличили число бедных на 73 млн. человек в период с 1987 по 1998 год.

24. В приведенном выше обзоре говорится о том, что в течение последних двух десятилетий увеличилось неравенство доходов во многих странах, хотя и в различной степени и с разными последствиями для уровня бедности. Далее этот вывод формально проверяется путем интерполяции линейных и нелинейных функций для временны́х рядов общих коэффициентов Джини для 77 развивающихся стран, стран с переходной экономикой и развитых стран, взятых из Всемирной базы данных о неравенстве доходов[23]. Результаты этой интерполяции (таблица III.5) подтверждают выводы, сделанные выше на основании обзора данных исследований по отдельным странам. Было обнаружено, что неравенство усилилось в 45 из 77 проанализированных стран. В четырех странах (включая Индию и Индонезию, где самые последние данные показывают, однако, небольшое увеличение неравенства в конце 90-х годов, см. раздел 2.1) уменьшение неравенства прекратилось в долгосрочной перспективе, тогда как в семи странах (включая Германию, Бангладеш и Бразилию) не было обнаружено никакой статистически значимой тенденции. Только по 16 главным образом малым и средним по размерам странам (таким как Багамские Острова, Гондурас, Ямайка и Франция) имеются сведения об уменьшении концентрации доходов в долгосрочной перспективе. Если взвесить эти результаты по численности населения и ВВП – паритету покупательной способности (ППС), то выводы подтвердятся, поскольку было обнаружено, что неравенство увеличивалось или перестало уменьшаться в странах, на долю которых приходится 79 процентов численности населения и 77 процентов ВВП–ППС в отобранных странах. И наконец, в то время как неравенство уменьшилось в нескольких (но не во всех) странах в 1950–1975 годах, эта тенденция за последние два десятилетия все чаще менялась на противоположную. Полное изменение устойчивой или понижательной тенденции в отношении неравенства имело место в 11 случаях в период 1960–1980 годов, однако в эпоху либерализации и глобализации было отмечено уже 34 таких случая. Общее увеличение неравенства произошло в странах бывшего Советского Союза, почти всеобщее в странах Латинской Америки и ОЭСР, и весьма часто такие случаи отмечались, хотя и в не столь острой форме, в Южной, Юго-Восточной и Восточной Азии. Нехватка данных не позволяет делать выводы относительно изменений в странах Африки к югу от Сахары (см. последние тенденции в таблице III.5) и Ближнего Востока.

Таблица III.5

Динамика[a] коэффициентов Джини распределения доходов[b] в период с 50-х по 90-е годы по 77 развитым, развивающимся странам и странам с переходной экономикой

	Число стран в выборке в каждой группе	Доля населения входящих в выборку стран	Доля мирового населения	Доля ВВП–ППС входящих в выборку стран	Доля ВВП–ППС в мире
Рост неравенства, в том числе:	45	56,6	46,2	71,4	67,8
Постоянный	15	...	...	...	...
U-образный	23	...	...	...	...
Усиливающийся	7	...	...	...	...
Замедление роста неравенства	4	22,1	18,0	5,7	5,4
Сокращение неравенства, в том числе:	16	15,6	12,7	20,7	19,7
Постоянное	13	...	...	...	...
Перевернутое U-образное	3	...	...	...	...
Отсутствие тенденции	12	5,7	4,7	2,2	2,1
Не включена в выборку	...	...	18,3	...	5,0
Всего	77	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: см. сноску 2.

[a] Эти результаты было получены на основе 832 "достоверных наблюдений" по 77 странам (36 развивающимся странам, 19 странам ОЭСР и 22 странам с переходной экономикой). Тенденции изменения коэффициентов Джини на национальном уровне интерполированы по линейным, квадратическим и гиперболическим функциям. Наилучшие результаты были выбраны на основе сочетания лучших статистических данных о "t" и "скорректированном R2".

[b] Данные относятся к показателям "располагаемого дохода домашних хозяйств на душу населения" в 54 случаях, "расходов на потребление на душу населения" в 9 случаях и "валовых доходов" в 14 случаях.

Причины недавнего роста неравенства

Ограниченное влияние традиционных причин неравенства

25. Лишение крестьян земли колониальными властями привело в прошлом к значительной концентрации земельной собственности в сельских районах многих развивающихся стран. Высокая концентрация земельной собственности приводит к присвоению значительной части дохода от сельскохозяйственного производства в форме земельной ренты (которая в 50-х годах поглощала почти половину всего дохода от сельскохозяйственного производства в Латинской Америке) и снижает уровень заработной платы в сельском хозяйстве. Однако за последние 40 лет доля сельского хозяйства в общем объеме производства и занятости повсюду сократилась, а в результате проведения не менее 27 земельных реформ некоторые земли были распределены в пользу бедных. В результате за длительный период времени доля земельной ренты в ВВП многих стран сократилась, нередко до незначительного уровня в 2–3 процента от общего объема доходов домашних хозяйств, и, таким образом, вряд ли можно этим объяснить рост неравенства, наблюдавшийся за последние два десятилетия, несмотря на понижательное воздействие, которое высокая концентрация земельной собственности все еще оказывает на минимальную заработную плату в городских районах. Во-вторых, хотя их проведение и не было полностью успешным, девальвация и программа либерализации в 80-х и 90-х годах не привели в целом к увеличению разрыва между городскими и сельскими районами, а в некоторых случаях даже сократили его. Однако существует мнение[24], что другие факторы, такие как вызванный либерализацией сдвиг в сторону обрабатывающей промышленности, расположенной в городах, и в сторону секторов финансов, страхования и недвижимости, а также постоянное смещение в пользу городских районов инвестиций и социальных расходов,

могли снизить положительный эффект девальвации. На основе имеющихся ограниченных данных нельзя судить о том, произошло ли за последние годы дальнейшее усиление этого смещения в пользу городских районов. В-третьих, за последние 20 лет неравенство в образовании и распределении человеческого капитала, по-видимому, ухудшилось в странах Африки к югу от Сахары и Латинской Америки[25] в связи с тем, что основной упор был сделан на начальное и высшее образование в ущерб среднему образованию. Напротив, стратегия в области образования в Азии была направлена на расширение среднего образования и тем самым уменьшались неравенство в области образования и концентрация трудового дохода. Неравенство в области образования также оставалось низким в европейских странах с переходной экономикой. Наконец, может показаться, что, за исключением роста неравенства в области образования в Латинской Америке и Южной Азии, нельзя объяснить традиционными причинами рост неравенства, наблюдавшийся в 80 – 90-х годах. Другие, совсем недавние изменения, которые рассматриваются ниже, вероятно, будут иметь большее значение.

Воздействие "новых причин неравенства": технологические изменения и поворот политики в сторону либерализации и глобализации

Технологические изменения

26. Растущее неравенство в области заработной платы часто приписывается технологическим изменениям. Утверждается, что новые технологии порождают спрос на квалификацию работников, и все больше происходит смещение в распределении заработков по сравнению с тем, что было при старых технологиях. Тем не менее бóльшая часть этого роста неравенства заработков может контролироваться с помощью политики, способствующей предложению рабочей силы, к новой структуре спроса на рабочую силу. Сравнение данных Республики Корея и Бразилии в 60 – 70-х годах и Канады и Соединенных Штатов в 80 – 90-х годах показывает, что в условиях растущего спроса на квалифицированный труд неравенство доходов росло в Бразилии и Соединенных Штатах, но не в Республике Корее и Канаде, поскольку последние проводили активную политику субсидирования среднего и высшего образования.

27. Во-вторых, особенно в секторе услуг и нескольких промышленных отраслях, новые технологии способствуют замене неквалифицированного труда квалифицированным трудом и физическим капиталом, воздействуя тем самым на функциональное распределение доходов и различия в заработной плате. Поддерживая этот аргумент, Всемирный банк[26] считает, что сдвиг в пользу квалификационноемкой занятости, наблюдавшийся в западном мире в 70 – 80-е годы, повторился в некоторых развивающихся странах в 90-х годах. Однако даже это не может быть основным фактором в развивающихся странах, где неравенство уже возросло в 80-х годах, или в таких регионах, как Африка и Восточная Европа, где постоянно низкие темпы роста инвестиций замедляли внедрение новых технологий. Наконец, прогресс в телекоммуникационных и информационных технологиях превращает услуги, ранее относившиеся к некоммерческим, в международные коммерческие услуги, такие как обработка данных и бухгалтерский учет. Это должно было породить отрицательное воздействие на неравенство в промышленно развитых странах и благоприятное – в азиатских странах со средним уровнем доходов и образованным трудоспособным населением, где, однако, в последнее десятилетие отмечались тенденции постепенного увеличения неравенства.

28. Таким образом, полученное свидетельство в поддержку гипотезы о том, что технологические изменения являются основным фактором увеличения неравенства за последние 20 лет, по-видимому, не является столь уж убедительным, за исключением развитых стран и немногих стран со средним уровнем дохода.

Макроэкономическая стабилизация

29. В 80 – 90-е годы произошел быстрый рост количества программ перестройки, проведение которых было начато при содействии Международного валютного фонда (МВФ) и Всемирного банка. Хотя стабилизация в большинстве случаев является необходимой и неизбежной, но когда она проводилась с помощью обычных инструментов (рассматриваемых ниже), ее воздействие на распределение доходов вряд ли будет благоприятным.

30. Во-первых, обеспечивая быстрое восстановление макроэкономического равновесия, сокращение совокупного спроса, как правило, порождает спад различной продолжительности[27], и поэтому такое сокращение подвергалось критике за неоправданные потери для производства, которые оно вызывает. Сокращение спроса также приводит к изменениям, которые, хотя часто и с разумным объяснением с точки зрения платежного баланса, обычно вызывают снижение ставок заработной платы и рост прибыльности[28]. В противоположность странам с высоким уровнем доходов, в различных развивающихся странах неравенство возрастает во время спада (поскольку заработная плата гибко изменяется в сторону снижения, системы социального обеспечения развиты слабо и не развита система накопления трудовых сбережений) и уменьшается при оживлении экономики. В результате во время спада, намеренно вызванного сокращением спроса, заработная плата часто снижается быстрее, чем ВВП на душу населения и объем прибыли, доля заработной платы уменьшается, а неравенство в размере распределяемого дохода увеличивается. Действительно, в одном из исследований[29] были получены данные о наличии дестабилизирующей тенденции в отношении неравенства во всех проанализированных странах, которые начали проведение программ стабилизации и структурной перестройки, кроме Малайзии. Аналогичные выводы получены также для стран Латинской Америки[30].

31. Во-вторых, неравенство, а через него и бедность могут быть усилены проведением политики сдерживания инфляции. Несомненно, высокая инфляция сказывается на бедных больше, чем на богатых. Тем не менее установленные в традиционных программах стабилизации целевые показатели уровня инфляции часто выражаются однозначным числом, хотя из литературы известно, что инфляция ниже порогового уровня в 40 процентов в год не является чрезмерной[31]. Кроме того, такие далекоидущие цели достигаются значительным повышением процентных ставок и урезанием бюджета, что имеет негативные последствия для распределения доходов. В-третьих, девальвация – еще один из основных элементов программы регулирования – может оказаться неудачной в плане ожидаемых в рамках традиционной политики результатов. В развивающихся странах с диверсифицированными секторами, справедливым распределением активов, хорошо развитой инфраструктурой торговли и транспорта и избыточным предложением образованной рабочей силы девальвация и постепенная либерализация торговли обычно имеют позитивное воздействие на экономический рост, распределение доходов и снижение уровня бедности. Напротив, в бедных странах – экспортерах основных видов сырья такая же политика нередко имеет совсем иные результаты вследствие неполной реализации положительного воздействия девальвации на производителей в добывающей промышленности и непредоставления поддержки в виде субсидий для вводимых ресурсов, что обычно сопровождает девальвацию. Кроме того, в странах, экспорт которых зависит не от конкурентоспособности цен, а от цикла деловой активности в странах-импортерах (таких, как некоторые страны Сахелианского района), девальвация может оказывать сдерживающее воздействие, поскольку способна привести к повышению цен на необходимый импорт для внутреннего производства, в то же время мало влияя на стимулирование экспорта, конкурентоспособность которого не зависит от цен[32]. Во-вторых, даже при диверсифицированной экономике девальвация может увеличить неравенство доходов и оказать неоднозначное воздействие на бедность, когда, например, основными получателями выгод от роста экспортных поступлений являются держатели активов в отраслях промышленности, ориентированных на экспорт, а товары, потребляемые работающими, главным образом импортируются.

Структурные реформы

32. Оценка воздействия структурных реформ на распределение является сложной и может привести к различным выводам в зависимости от применяемых инструментов и анализируемых регионов. Нередко реформы в различных областях оказывают взаимоисключающее воздействие на справедливость, но и здесь, судя по всему, есть определенные закономерности. В проведенном недавно исследовании[33] при оценке воздействия реформы в области либерализации и глобализации на различия в заработной плате (которые приблизительно можно оценить с помощью синтетического индекса, а также определенных индексов для каждой основной области, в которой проводилась реформа) в 18 странах Латинской Америки в 1980–1998 годах было выявлено, что общий пакет реформ приводил к дестабилизирующему воздействию, которое, однако, с течением времени уменьшалось. Примерно такую же картину дает обзор результатов либерализации и глобализации, который охватывал 21 реформу, проводимую в течение двух последних десятилетий в 18 странах[34]. Результаты исследования показывают, что неравенство увеличилось в 13 случаях, осталось

неизменным в шести и уменьшилось только в двух случаях. Однако все такие исследования указывают на то, что каждый инструмент политики (основные из них рассматриваются ниже) может иметь явно выраженное воздействие на поляризацию доходов.

33. В целом из шести основных компонентов политики пакета либеральных реформ либерализация движения капиталов, судя по всему, имеет наиболее сильное дестабилизирующее воздействие, за ней следуют внутренняя финансовая либерализация, отказ от регулирования рынка труда и налоговая реформа. Приватизация земли и жилья, как выяснилось, во многих случаях способствует экономическому росту, тогда как приватизация производственных активов и коммунальных объектов сопровождалась ростом неравенства в ряде регионов (в Восточной Европе и бывшем Советском Союзе), что не отмечалось в других регионах (Латинской Америке), а либерализация торговли имела незначительный или дестабилизирующий эффект.

Либерализация торговли

34. В ходе нескольких исследований обнаружено, что диспропорции в торговле оказывают отрицательное воздействие на распределение доходов и что, по определению, либерализация торговли способствует справедливости. В одном авторитетном исследовании[35], например, утверждается, что на расширение торговли Север – Юг приходится от трети до половины роста неравенства доходов в странах ОЭСР начиная с 70-х годов, а также снижение неравенства в странах Восточной Азии – экспортерах промышленных товаров[36]. Однако объяснить с помощью этой "истории торговли Юг – Север" изменения в неравенстве за последние 20 лет в лучшем случае можно лишь частично. Начать с того, что импорт трудоемкой продукции из развивающихся стран составляет только 1–2 процента от ВВП стран ОЭСР, и поэтому им нельзя объяснить основную часть отмечаемых изменений в разбросе заработной платы в этих странах[37]. В менее развитых странах эмпирические данные также не позволяют достоверно проверить утверждения ортодоксальной теории торговли. Хотя свободная торговля позволила уменьшить неравенство доходов в странах Восточной Азии – экспортерах трудоемких промышленных товаров в 60 – 70-е годы, обратное положение отмечалось за последние 20 лет во множестве развивающихся стран, включая те же страны Восточной Азии – экспортеры промышленных товаров (раздел 2). Действительно, целый ряд исследований указывают на то, что различия в заработной плате росли параллельно с либерализацией в странах Латинской Америке, на Филиппинах и в других странах[38]. С помощью альтернативных теоретических подходов, например подчеркивающих структурную неэластичность или импорт передовых технологий, требующих высококвалифицированного труда, можно лучше объяснить эти наблюдения. В этом отношении в ходе исследований по Латинской Америке[39] не было выявлено какой-либо значимой связи между либерализацией торговли и неравенством в области заработной платы, возможно, из-за ограниченных доходов, получаемых регионом от экспорта трудоемких товаров вследствие сильной конкуренции таких стран-экспортеров с низкой заработной платой, как Индия, Индонезия и Китай, которые за последние 20 лет включились в мировую торговлю. Страны со средним уровнем доходов больше не имеют сравнительных преимуществ в трудоемком экспорте и перешли к квалифицированноемкому экспорту на рынках, где они сталкиваются с жесткой конкуренцией со стороны развитых стран.

Внутреннее финансовое дерегулирование и либерализация движения капиталов

35. Реформа внутреннего финансового сектора была одним из первых структурных изменений, вводимых во многих развивающихся странах с середины 70-х годов. Такие изменения в политике регулирования были благоприятны для расширения частного кредитования, но при неадекватном банковском надзоре в большинстве стран они усугубили риск кризиса банковской системы. Эта политика наряду с ростом процентных ставок в Соединенных Штатах в 1982 году и политикой МВФ, требующей значительного повышения процентных ставок в охваченных кризисом странах, привели в 80-х годах к росту реальных процентных ставок во всем мире. В результате такой политики повысилась стоимость обслуживания государственного долга, достигшая 15 процентов от ВВП в некоторых странах со средним и высоким уровнем доходов и большой задолженностью. Отказ государства от регулирования финансового сектора привел, таким образом, к значительному повышению нормы прибыли на финансовые активы, увеличению доли не относящихся к заработной плате доходов в ВВП и дестабилизирующему перераспределению через бюджет трудовых доходов в пользу держателей государственных облигаций.

36. За внутренней финансовой либерализацией последовала либерализация движения капиталов. Во все большем числе стран такие меры приводили к отчетливо выраженным результатам. Это происходит отчасти в связи с дисциплинирующим воздействием либерализации на политические решения (особенно в отношении налогообложения и перераспределения) правительств и требования организованных в профсоюзы работников, а частично вследствие реального повышения валютного курса, что привело к перемещению ресурсов в нетоварный сектор, расширению практики заключения субконтрактов и снижению уровня заработной платы в товарном секторе[40].

37. Финансовое дерегулирование также является причиной нестабильности, о чем свидетельствуют значительные частота и глубина финансовых кризисов в последние годы[41]. Сами по себе либерализированные финансовые системы не могут эффективно функционировать в связи с проблемами, связанными с неполной информацией, с рынками и контрактами, "стадным" поведением и слабым надзором. Финансовые кризисы обходятся очень дорого как в краткосрочном, так и в среднесрочном плане. В странах, которые пострадали от банковских кризисов между 1975 и 1994 годами, было отмечено падение темпов роста ВВП в среднем на 1,3 процента в течение следующих пяти лет по сравнению со странами, которые не испытывали банковских кризисов[42].

38. Либерализация движения капиталов также воздействует на неравенство доходов, особенно в странах со слабыми институтами труда и системами социального обеспечения. В Латинской Америке и Азии, например, финансовые кризисы увеличили неравенство доходов в 73 и 62 процентах случаев, соответственно[43], а доля работающих значительно сократилась накануне финансовых кризисов[44]. В ходе еще одного эмпирического исследования по Латинской Америке[45] было обнаружено, что наиболее сильным дестабилизирующим элементом комплексного пакета реформ явилась именно либерализация движения капиталов. И наконец, совершенно очевидно, что финансовая либерализация также влияет на бедность. В то время как держатели активов могут быть затронуты либерализацией незамедлительно, следующий за этим спад приводил к росту уровня бедности в краткосрочной перспективе и, что более тревожно, в среднесрочном плане (таблица III.6).

Таблица III.6

Уровень бедности до, в течение и после нескольких крупных финансовых кризисов
(в процентах)

	До	В течение	После
Аргентина (1987–1990 гг.)	25,2	47,3	33,7
Аргентина (1993–1997 гг.)	16,8	24,8	26,0
Иордания (1986–1992 гг.)	3,0	...	14,9
Мексика (1994–1996 гг.)	36,0	...	43,0
Российская Федерация (1996–1998 гг.)	21,9	32,0	...
Таиланд (1996–1998 гг.)	11,4	12,9	...

Источник: Всемирный банк (2000 год).

Либерализация рынка труда

39. Даже в периоды роста производства распределение доходов может нарушаться под воздействием направленных на обеспечение гибкости заработной платы реформ, уменьшения регулирования занятости и снижения минимального уровня заработной платы, развала системы профсоюзов и заключения коллективных договоров. Воздействие либерализации на рынок труда часто усугубляется устранением барьеров для движения капиталов, что повышает позиции владельцев капитала в переговорах с трудящимися и правительством[46].

40. Либерализация рынка труда, как ожидалось, должна привести к быстрому росту занятости и некоторому увеличению разброса а заработной плате. Совокупное влияние на распределение доходов должно зависеть от того, что преобладает: "эффект неравенства заработной платы" или "эффект обеспечения занятости". Эмпирические данные показывают, что неравенство заработной платы увеличилось больше всего в странах, которые осуществили либерализацию своего рынка труда. В Восточной Европе снижение минимальной заработной платы по сравнению со средним уровнем связывается с резко увеличившимся неравенством заработков[47]. В 18 странах Латинской Америки различия в заработной плате возросли после либерализации рынка труда, в то время как в Соединенных Штатах снижением минимальной заработной платы, по оценкам, объясняется примерно 30 процентов роста концентрации заработков, а сокращение членства в профсоюзах – примерно 20 процентов[48]. В противоположность этому, как отмечалось выше, концентрация заработков не увеличивалась в промышленно развитых странах с институтами коллективных договоров, адекватной минимальной заработной платой и системами социальной защиты. Либерализация рынка труда может также повысить неравенство заработков в связи с резким ростом наиболее высокой заработной платы, что может быть связано с расширением секторов ФСН и изменениями норм оплаты труда[49].

Уменьшение перераспределительной роли государства

41. Согласно последним исследованиям налогов и трансфертов в развивающихся странах, государство играло позитивную, хотя в общем ограниченную, роль в перераспределении доходов между слоями населения с высоким и низким уровнями доходов[50]. В недавнем обзоре результатов анализов налоговых систем[51] содержится умеренно оптимистический взгляд на сферу действия налогообложения, поскольку из 36 рассмотренных обзоров по странам прогрессивное налогообложение отмечалось в 13 случаях, пропорциональное – в семи, регрессивное – еще в семи случаях и в девяти случаях тенденций не было обнаружено, при этом прямые налоги были прогрессивными в 12 случаях из 14. Возможности перераспределения возрастают с уровнем развития и являются более высокими в странах с экономической политикой, ориентированной на бедных. Например, в 1990–1991 годах новое правительство Чили собрало дополнительные доходы, эквивалентные 2 пунктам ВВП, и направило их на проведение программы, в значительной мере ориентированной на бедных, в результате чего доля потребления беднейших 20 процентов населения возросла с 3,3 процента до выплат до 6,4 процента после выплат[52]. В промышленно развитых странах и некоторых странах с переходной экономикой перераспределение уменьшает неравенство и снижает уровень бедности еще более значительно.

42. В 80 – 90-х годах налоговые системы отошли от прямых и торговых налогов в пользу косвенных налогов. Кроме того, прогрессивный характер налоговых ставок на имущество и прямых налогов уменьшился, и больший акцент был сделан на достижение справедливости в горизонтальном отношении путем отмены налоговых льгот и освобождений от налогов. Чистое воздействие всех этих реформ было различным по странам, но тенденция, как правило, состоит в стремлении к более низкой общей прогрессивности налогов. Обзор воздействия налоговых изменений в странах Латинской Америки показывает, например, что результат этих изменений заключался в переносе бремени налогов с более богатых на средние и необеспеченные классы[53]. Изменения в уровне и структуре государственных расходов породили подобные, хотя и различающиеся по странам результаты. Доля процентных платежей в общем объеме государственных расходов возросла во многих странах в результате отказа от регулирования финансового сектора. В Турции, например, платежи по процентам за 1988–1998 годы возросли с 2 до 10 процентов ВВП[54]. Более того, попытка адресно направить государственные расходы через "точное нацеливание" наличных и прочих выплат нередко осложняла проблему.

Приватизация

43. Имеется несколько примеров благоприятных в распределительном отношении программ приватизации в сельском хозяйстве, как, например, в отношении распределения коллективных стад в Монголии, общинных земель в Китае и государственной земли в Армении и Румынии. Однако путаница при установлении титулов собственности на землю вслед за деколлективизацией при наличии слабых общин, едва способных защитить свои права, привели к росту неравенства в распределении активов и доходов в таких африканских странах, как Гвинея-Биссау и Мозамбик. Приватизация неделимых промышленных активов оказалась более сложной. Недостаточные эмпирические данные в этом отношении указывают на резкий рост активов и, в меньшей мере, концентрации доходов. Наихудшие результаты наблюдались в странах с переходной экономикой, где внутренняя приватизация привела к концентрации принадлежавших государству предприятий в руках бывшего руководства и малочисленной финансовой элиты, и наиболее типичным примером здесь является Российская Федерация. В странах Латинской Америки ход приватизации коммунального хозяйства повлиял на достижение справедливости, и это воздействие зависело от продажной цены государственных активов, цен (повышающихся) на услуги, предоставляемые приватизированными коммунальными службами, и влияния реструктуризации на занятость. В итоге это сказалось главным образом на среднем классе, который был в то же время основным пользователем и производителем субсидируемых услуг государственных предприятий.

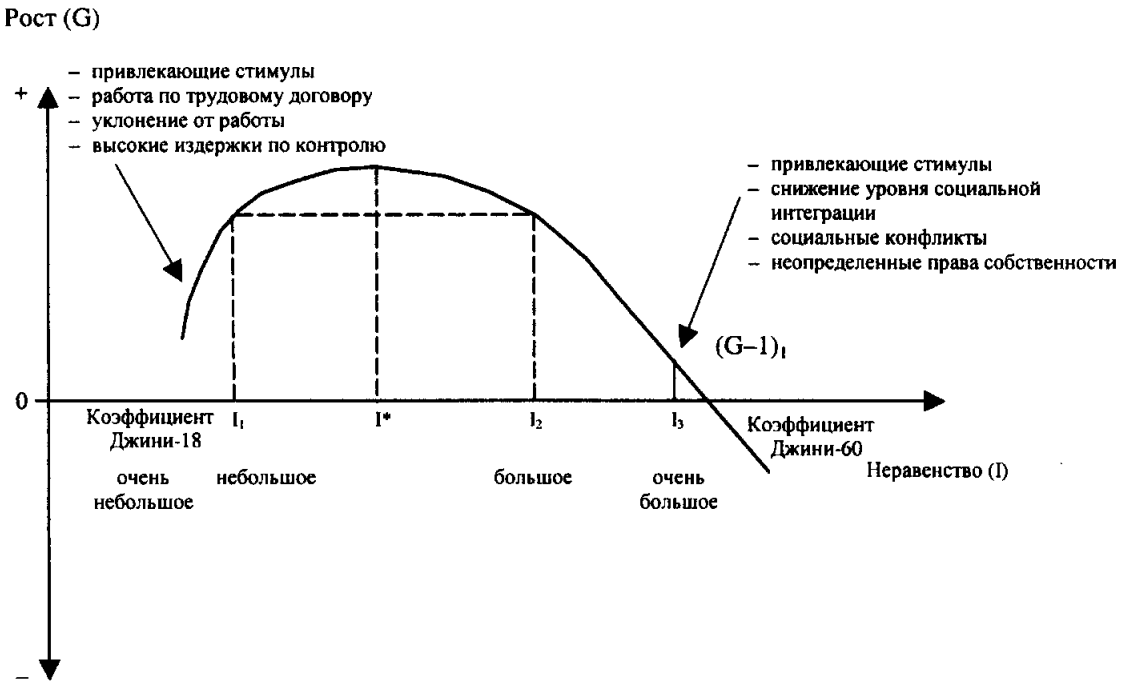
Неравенство, рост и уменьшение бедности

44. Какое влияние рост и бедность оказывали на изменения в области неравенства, рассмотренные выше? Воздействие было сложным и различным в зависимости от первоначального уровня неравенства, степени и источников изменений в области неравенства. Такая сложная нелинейная зависимость между неравенством и ростом нагляднее всего иллюстрируется с помощью рисунка III.1, где показана роль стимулов к труду, социальных стимулов и обеспечения прав собственности. Очень низкий уровень неравенства (как в некоторых странах с социалистической экономикой в 70-е годы) отрицательно сказывается на экономических результатах, поскольку отсутствие достаточного вознаграждения за различные способности, вложенные усилия и человеческий капитал подрывает стимулы к труду и увеличивает стремление уклониться от работы. Аналогичным образом, при существенном росте разрыва между богатыми и бедными стимулы к труду у бедных исчезают, как и в случае стран с аграрной экономикой, характеризующейся высокой концентрацией земельной собственности. Высокие уровни неравенства могут также приводить к личной незащищенности и политической нестабильности. В литературе отмечается наличие сильной зависимости между неравенством и безработицей, с одной стороны, и преступностью – с другой. Социальное напряжение, в свою очередь, подрывает обеспечение прав собственности, усиливает угрозу экспроприации, отпугивает национальных и иностранных инвесторов и повышает расходы на безопасность предпринимательства и стоимость средств обеспечения контрактных обязательств.

45. Упомянутая выше зависимость была оценена на основе данных за последние 20 лет о росте ВВП и коэффициентах Джини для 73 стран. Была определена расчетная статистически значимая, асимметрично выпуклая кривая зависимости (превосходящая линейную зависимость), объясняющая бóльшую часть изменений роста ВВП[55]. Примерно такие же результаты известны из литературы[56], которые показывают, что неравенство замедляет экономический рост в бедных странах (у которых обычно высокий уровень неравенства) и содействует этому росту в богатых странах (у которых в большинстве случаев низкий уровень неравенства).

Рисунок III.1

Нелинейная зависимость между неравенством и ростом



46. Эта зависимость, а также рассмотренный выше обзор опыта стран позволяют предположить, что страны, в которых отмечается значительный рост неравенства по сравнению с имевшимся низким уровнем (например, в странах с переходной экономикой) или относительно меньший рост с высоких уровней (как в странах Латинской Америки), при прочих равных условиях, столкнулись с замедлением экономического роста в связи с ростом неравенства. Конечно, имели место и важные исключения из этого правила. В 90-х годах, например, в Китае был быстрый рост, несмотря на увеличение неравенства. Последнее, однако, происходило главным образом из-за увеличения территориального, а не социального неравенства, что вряд ли подрывает стимулы к труду в среднесрочной перспективе.

47. Неоднократное увеличение неравенства, снижение роста и все бóльшая его неустойчивость затруднили задачу уменьшения бедности в 80-е и особенно в 90-е годы. Это происходит в связи с тем, что значительное неравенство и неустойчивость, как показано выше, подавляли рост, а также потому, что при любых данных темпах роста ВВП уровень бедности снижается медленнее при неравном распределении доходов, чем при справедливом их распределении. Действительно, достигнутые результаты борьбы с бедностью за последние 15 лет были неудовлетворительными. В 1990 году Всемирный банк[57] прогнозировал уменьшение числа бедных с 1125 млн. до 825 млн. человек в период с 1985 по 2000 год. Но в 2000 году Банк оценил число бедных в 1998 году в 1214 млн. человек, то есть примерно на 400 млн. больше целевого первоначального показателя. В Индии, Китае и других странах Восточной Азии, которые проводили политику постепенной и асимметричной глобализации, нищета в 80-х годах значительно уменьшалась вследствие быстрого роста сельского хозяйства и трудоемкого экспорта, а также благодаря осуществлению программ развития сельских районов. Если исключить этих "неортодоксальных либерализаторов и асимметричных глобализаторов" из оценки тенденций в отношении бедности, то получится картина стагнации. Например, если исключить Китай из мирового итога, то уровень нищеты снизится с 1987 по 1998 год только с 28 до 26 процентов[58], что означает почти ничтожный темп снижения в 0,18 процента в год за этот период времени.

48. На степень снижения уровня бедности по регионам явно влияли наблюдавшиеся изменения в распределении доходов. Показатель уровня бедности рос быстрее, чем ожидалось на основании сокращения объема производства в большинстве стран бывшего Советского Союза, где неравенство быстро нарастало. В Африке и Латинской Америке доля бедных оставалась в целом постоянной в течение 1987–1998 годов, в то время как численность бедных возросла на 73 млн. и 15 млн. человек, соответственно, несмотря на умеренный рост объема производства на душу населения. Таким образом, зависимость между ортодоксальной реформаторской политикой, неравенством, ростом и снижением бедности остается особенно острой в Африке, Латинской Америке и европейских странах с переходной экономикой. Наконец, что более всего беспокоит, несмотря на устойчивый рост в 90-х годах, сокращение бедности в Китае, Индии и азиатских странах, испытавших воздействие финансового кризиса, почти прекратилось из-за роста неравенства в этих странах. Хотя их собственная внутренняя либерализация и глобализация оказались способными снизить уровень бедности в 80-е годы, изменения политики в 90-х годах оказали лишь ограниченное воздействие на снижение бедности.

Выводы: политика по снижению бедности

49. В настоящем исследовании утверждается, что либерализация и глобализация привели к росту неравенства, в различной степени, примерно в двух третях стран, по которым имеется соответствующая информация. В странах Африки к югу от Сахары и в Латинской Америке такая повышательная тенденция неравенства доходов была усилена растущим неравенством в области образования, в то время как принятие трудосберегающего и ориентированного на квалификацию технического прогресса, возможно, усилило эту проблему в странах со средним уровнем доходов. В то время как страны с очень низким первоначальным неравенством доходов, возможно, получили преимущества от этого вызванного политикой роста концентрации доходов, страны, за несколькими заметными исключениями, в которых в последние два десятилетия наблюдался высокий рост неравенства, страдали от существенного снижения темпов экономического роста и разочаровывающе малого снижения или даже роста уровня бедности. И даже в странах, где сохранился рост при увеличивающемся неравенстве, производство оказалось опасно сконцентрированным территориально, в отраслевом отношении или по группам занятости.

50. В настоящий момент существенное неравенство представляет собой основное препятствие для роста и борьбы с бедностью во многих странах Европы, Азии, Латинской Америки и Африки и даже в некоторых странах Юго-Восточной и Восточной Азии, которые в прошлом, как считалось, достигли "роста и справедливости". До тех пор пока экономическая политика не будет развиваться в направлении, более благоприятном для распределения доходов, нынешнее неравенство, вероятно, будет снижать рост, уменьшать эластичность влияния роста на снижение уровня бедности и препятствовать достижению цели Комитета содействия развитию (КСР) ОЭСР – снижения к 2015 году показателя уровня бедности в мире до 15 процентов. В связи с этим Всемирный банк оценил, что темпы роста дохода на душу населения в развивающихся странах будут составлять 4 процента в год до 2015 года. Если такой рост будет сопровождаться низким уровнем неравенства, то цель КСР вполне может быть достигнута. Напротив, если он будет сопровождаться высоким уровнем неравенства, то к 2015 уровень бедности будет все еще составлять около 20 процентов.

51. Приверженность росту с учетом интересов бедных требует не только устранения прежних причин неравенства и бедности, но и принятия альтернативной структурной, макроэкономической, распределительной и внешней политики с более благоприятным воздействием на распределение доходов. Для начала больше внимания следует уделять традиционным причинам неравенства. Бедным аграрным странам необходимы тщательно продуманные земельные реформы, а также государственные расходы в интересах бедных в области образования, здравоохранения и социальных выплат. В некоторых странах небольшого перераспределения в пользу бедных можно достичь за счет незначительного повышения соотношения налоги/ВВП.

52. Будучи важными, особенно для стран с большим числом бедняков в сельских районах, традиционные меры, такие как изложенные выше, не смогут сдерживать рост бедности, вызванный недавним ростом неравенства. Таким образом, для ускорения снижения бедности в равной мере важными являются альтернативное регулирование и структурные реформы. Первый основной элемент состоит в проведении

макроэкономической политики, направленной на минимизацию неустойчивости производства и таким образом позволяющей избежать резкого увеличения неравенства, вызываемого экономическим спадом. Кроме того, следует рассмотреть, особенно в странах с переходной экономикой, воздействие приватизации на распределение доходов. Требуются большее внимание к институциональной структуре приватизации и бóльшая осторожность при ее проведении, как и в регулировании деятельности приватизированных предприятий. В странах с развивающейся экономикой основная проблема состоит в том, чтобы снизить неустойчивость, связанную с отрицательным финансовым воздействием. Международное сотрудничество в области сдерживания дестабилизирующих потоков краткосрочных капиталов могло бы снизить неустойчивость производства и увеличить его объем, чтобы избежать резкого роста неравенства и бедности, вызванного спадом. В то же время возврат к контролю над движением капиталов представляется неизбежным в том случае, если страны желают проводить денежно-кредитную и финансовую политику, направленную на достижение экономического роста.

53. К этому перечню можно было бы добавить еще несколько предложений относительно направлений политики. Рассмотрение каждой из этих областей показывает, что справедливость не обязательно находится в противоречии с эффективностью, а действительно хорошо продуманные макроэкономическая структурная политика и политика перераспределения доходов могут повысить темпы экономического роста, что позволит, таким образом, странам прийти к оптимальному сочетанию приемлемого уровня неравенства доходов, быстрого роста и быстрого снижения бедности.

Примечания

[1] В настоящей главе использовались материалы обширных исследовательских программ, проведенных недавно в этой области УООН МНИИЭР; бóльшая часть цитировавшихся работ УООН МНИИЭР содержится по адресу: www.wider.unu.edu.

[2] См. Giovanni Andrea Cornia, with Sampsa Kiiski, "Trends in income distribution in the post World War Two period: Evidence and Interpretation", mimeograph (Helsinki, UNU/WIDER, May 2001).

[3] В неравенстве доходов учитываются различные формы дохода, такие как заработная плата и оклад, рента, доход от собственности и выплаты процентов, в то время как неравенство заработков относится только к компенсации за труд; см. Peter Gottschalck and Timothy Smeeding, "Cross-national comparison of earnings and income inequality", *Journal of Economic Literature* (June 1997).

[4] См. Anthony Atkinson, "Is rising inequality unavoidable? A critique of the Transatlantic Consensus", WIDER Annual Lecture (Helsinki, 1999).

[5] См. Guy Standing and Daniel Vaughan-Whitehead, *Minimum wages in Central and Eastern Europe: From Protection to Destitution* (Budapest, Central European University Press, 1995).

[6] См. Oscar Altimir, "Economic development and social equity", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* (summer/fall 1996).

[7] См. Pedro Sainz and Alfredo Calcagno, "Em busca de otra modalidad de desarollo", *CEPAL Review*, No. 48 (December 1992).

[8] См. Székely and Hilgert, *The 1990s in Latin America: Another Decade of Persistent Inequality*, IADB Research Department Working Paper, No. 410 (Washington, D.C., 1999).

[9] См. Bjorn Gustafsson and Wei Zhong, "How and why has poverty in China changed?", *China Quarterly*, в печати.

[10] См. Zhan Ping, *Income Distribution during the Transition in China*, UNU/WIDER Working Papers, No. 138 (Helsinki, 1997).

[11] Ibid.

[12] См. Gary Fields and Gyengjoon Yoo, "Falling labour income inequality in Koreas's economic growth: patterns and underlying causes", *Review of Income and Wealth*, series 46, No. 2 (June 2000).

[13] См. Isra Sarntisart, *Growth, Structural Change and Inequality: the Experience of Thailand*, UNU/WIDER Working Papers, No. 207 (Helsinki, 2000).

[14] См. Tubagus Feridhanusetyawan, "Globalization, poverty and equity in Indonesia", доклад представлен на конференции по теме "Бедность и неравенство в развивающихся странах: политический диалог о воздействии глобализации", 30 ноября и 1 декабря 1999 года, Центр по вопросам развития ОЭСР, Париж.

[15] См. James Knowles, Ernesto Pernia and Mary Racelis, *Social Consequences of the Financial Crisis in Asia*, ADB Economic Staff Paper, No. 60 (Manila, 1999).

[16] См. K.S. Jomo, "Globalization, liberalization, poverty and income inequality in South-East Asia", доклад представлен на конференции, упоминавшейся в сноске 14.

[17] Темпы роста в 80-х годах составляли в среднем 5,3 процента в год; ускорение явилось главным образом результатом быстрого роста сельского хозяйства (который подскочил до 4 процентов с 1,8 процента в предыдущее десятилетие), вызванного "зеленой революцией".

[18] См. Sudipto Mundle and V.B. Tulasidhar, *Adjustment and Distribution: the Indian Experience*, ADB Occasional Paper, No. 17 (Manila, 1998) and Raghbendra Jha, *Reducing Poverty and Inequality in India: Has Liberalization Helped?*, UNU/WIDER Working Papers, No. 204 (Helsinki, 2000).

[19] См. Martin Ravallion and Gaurav Datt, "When is growth pro-poor? Evidence from the diverse experience of Indian states", mimeograph (Washington, D.C., World Bank, 1999).

[20] См. Banuri J. Tariq, Shahrukh Rafi Khan and Moazam Mahmood, *Just Development: Beyond Adjustment with a Human Face* (Karachi, Oxford University Press, 1997).

[21] См. Neil McCulloch, Bob Baulch and Milasoa Cherel-Robson, "Globalization, Poverty and Inequality in Zambia", доклад представлен на конференции, упоминавшейся в сноске 14.

[22] См. Arne Bigsten, "Globalization and income inequality in Uganda", доклад представлен на конференции, упоминавшейся в сноске 14.

[23] База данных была разработана МНИИЭР в сотрудничестве с ПРООН и содержится по адресу: www.wider.unu.edu.

[24] См. Robert Eastwood and Michael Lipton, *Rural-Urban Dimension of Inequality Change*, UNU/WIDER Working Papers, No. 200 (Helsinki, 1997).

[25] В Латинской Америке стандартное отклонение в области образования возросло с 3 лет в 1960 году до 4,5 лет в середине 90-х годов; см. Samuel Morley, "Distribution and growth in Latin America in an era of structural reform", доклад представлен на конференции, упоминавшейся в сноске 14.

[26] См. World Bank, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty* (New York, Oxford University Press, 2001).

[27] См. IMF, *External Evaluation of the ESAF: Report by a Group of Independent Experts* (Washington, D.C., 1998).

[28] См. Johnson Otomunde and Joan Salop, "Distributional aspects of stabilization programmes in developing countries", *IMF Staff Papers* (Washington, D.C., 1980).

[29] См. Francois Bourguignon, Christian Morisson and Jaime de Melo, "Macroeconomic adjustment and income distribution: a macro-micro simulation model", *OECD International Technical Papers*, No. 1 (Paris, 1989).

[30] См. Enrique Iglesias, "Income distribution and sustainable growth: a Latin American perspective", в: Vito Tanzi and Ke-Young Chu, *Income Distribution and High-Quality Growth* (Cambridge, Massachussets, MIT Press, 1998).

[31] См. Joseph Stiglitz, "More instruments and broader goals: moving towards the post-Washington Consensus", UNU/WIDER Annual Lecture, No. 2 (Helsinki, 1998).

[32] См. Paul Krugman and Lance Taylor, "Contractionary effects of devaluation", *Journal of International Economics* (1978).

[33] См. Jere Behrman, Nancy Birdsall and Miguel Székely, *Economic Reform and Wage Differentials in Latin America*, IADB Research Department Working Paper, No. 435 (Washington, D.C., 2000).

[34] См. Lance Taylor. *External Liberalization, Economic Performance and Distribution in Latin America and Elesewhere*, UNU/WIDER Working Papers, No. 215 (Helsinki, 2000).

[35] См. Adrian Wood, *North-South Trade, Employment and Inequality* (Oxford, United Kingdom, Clarendon Press, 1994).

[36] Как отмечалось в главе II, такое снижение, однако, сменилось на повышение в 80-х и 90-х годах в большинстве этих стран.

[37] См. Ajit Singh and Rahule Dhumale, *Globalization, Technology and Income Inequality: A Critical Analysis*, UNU/WIDER Working Papers, No. 210 (Helsinki, 2000).

[38] См. Giovanni Andrea Cornia and Sanjay Reddy, *The Impact of Adjustment-Related Social Funds on Distribution and Poverty*, UNU/WIDER Discussion Papers, No. 1 (Helsinki, 2001).

[39] См. сноску 33.

[40] См. сноску 34.

[41] См. Gerard Caprio and Daniela Klingebiel, *Bank Insolvencies: Cross-Country Experience*, World Bank Policy Research Working Papers, No. 620 (Washington, D.C., 1996).

[42] См. сноску 31.

[43] См. Galbraith James and Lu Jiaqing, *Inequality and Financial Crises: Some early Findings*, UTIP Working Paper, No. 9 (Austin, 1999).

[44] См. Ishac Diwan, "Labour shares and financial crises", предварительный проект (Washington, D.C., World Bank, 1999).

[45] См. сноску 33.

[46] См. Dani Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far?* (Washington, D.C., Institute for International Economics, 1997); и работа, упоминавшаяся в сноске 25.

[47] См. Giovanni Andrea Cornia, "Public policy and welfare conditions during the transition: an overview", *Most: Economic Policy in Transitional Economies*, vol. 6, No. 1 (1996).

[48] См. работу, упоминавшуюся в сноске 3.

[49] См. сноску 4.

[50] См. Luc De Wulf, "Fiscal incidence studies in developing countries: survey and critique", *IMF Staff Papers*, vol. 22, No. 1 (1975).

[51] См. Ke Young Chu, Hamid Davoodi and Sanjeev Gupta, *Income Distribution and Tax, and Government Social Spending Policies in Developing Countries*, UNU/WIDER Working Papers, No.214 (Helsinki, 2000).

[52] См. Mariana Schkolnik, *The Distributive Impact of Fiscal and Labour Market Policies: Chile's 1990-1991 Reforms, Innocenti Occasional Papers*, No. EPS 33 (Florence, UNICEF, International Child Development Centre, 1992).

[53] См. работу, упоминавшуюся в сноске 25.

[54] См. Eric Yeldan, *The Impact of Financial Liberalization and the Rise of the Financial Rents on Income Inequality: The Case of Turkey*, UNU/WIDER Working Papers, No.206 (Helsinki, 2000).

[55] См. Anthony Addison and Giovanni Andrea Cornia, "Income distribution policies for faster poverty reduction", доклад подготовлен для: WIDER project meeting on the theme "Rising income inequality and poverty reduction: are they compatible?", Helsinki, 16-18 July 1999.

[56] См. Robert Barro, "Inequality and Growth in a panel of countries", *Journal of Economic Growth,* vol. 5 (March 2000).

[57] См. World Bank, *World Development Report 1990* (Washington, D.C., 1990).

[58] Степень бедности, как ее оценивает Всемирный банк (см. работу, упоминавшуюся в сноске 26) через паритет покупательной способности (ППС) 1 долл. США в день, представляет собой недооценку реального показателя бедности, особенно для развивающихся стран со средним уровнем доходов и стран с переходной экономикой, во многих из которых бедность (измеренная с помощью более реалистичного критерия) резко возросла.

Выводы

1. В конце минувшего тысячелетия мировое народонаселение достигло 6 млрд. человек, примерно удвоившись по сравнению с 1960 годом. Коэффициенты фертильности значительно снизились в результате более эффективного регулирования рождаемости, возросшей урбанизации и более активного участия женщин на рынке труда. Глобальный показатель фертильности оценивался в 1995–2000 годах 2,82 ребенка на одну женщину, и прогнозируется его дальнейшее снижение. В целом люди живут дольше и меньше болеют. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении в 1995–2000 годах составляла 65 лет и, по оценкам, увеличится до 76 лет к 2050 году.

2. Демографический переход к более низким уровням фертильности значительно различался в более развитых и менее развитых районах, а также внутри этих районов. В 2000 году в 64 странах, население которых составляет 44 процента численности мирового населения (примерно 2,7 млрд. человек), общий коэффициент фертильности был на уровне простого воспроизводства – 2,1 ребенка на одну женщину. В странах с фертильностью выше уровня простого воспроизводства на конец тысячелетия проживали 3,4 млрд. человек, или 56 процентов мирового народонаселения.

3. Помимо различий в уровнях фертильности имеют место заметные различия в ожидаемой продолжительности жизни при рождении во всем мире. В более развитых районах более низкая смертность и более высокий, чем в менее развитых регионах в целом, уровень ожидаемой продолжительности жизни (75 лет по сравнению с 63 годами в 1995–2000 годах). В то время как признаки прогресса в данной области неопровержимы и этот разрыв уменьшается, в течение следующих 50 лет в более развитых регионах, как ожидается, сохранится значительно более высокая ожидаемая продолжительность жизни, чем в менее развитых регионах.

4. Население во всем мире продолжает стареть. Само по себе стареющее население является свидетельством человеческого прогресса, включая впечатляющие и весьма желательные достижения в снижении смертности. В то же время сдвиг в распределении населения по возрасту в сторону старших возрастных групп имеет значительные социально-экономические последствия. Кроме того, в мире происходит быстрая урбанизация. В городских районах сейчас проживает 47 процентов мирового населения по сравнению с 34 процентами в 1960 году. Число городов с населением в 1 млн. человек и более за последние 40 лет увеличилось со 112 до 411, а с населением в 5 млн. человек и более – с 14 до 41. В то же время старение и уменьшение размера семьи, а также изменение структур иждивения имеют далекоидущие последствия для окружающей среды и потребностей обеспечения продовольственной безопасности и формируют потребности в жилье и транспорте, системах образования и здравоохранения. Эти демографические тенденции оказали воздействие на структуру государственных расходов, направленность исследований, структуру занятости и спрос на квалифицированную рабочую силу в разных областях, размещение производства, развитие торговли, а также структуру производства и потребления.

5. Вместе с тем имели место серьезные угрозы развитию и откаты назад. Эпидемия ВИЧ/СПИДа снизила ожидаемую продолжительность жизни и привела к огромным разрывам в связях поколений в пораженных эпидемией африканских странах, где бабушки и дедушки стали основными кормильцами для своих внуков. В некоторых странах с переходной экономикой, где были разрушены системы социальной защиты, смертность мужского населения резко возросла, отбросив, таким образом, назад десятилетия достижений системы здравоохранения. В бедных развивающихся странах и обществах, пораженных войной и вооруженными конфликтами, лишения, голод и смерть все еще являются препятствиями для достижения дальнейшего снижения младенческой смертности и увеличения ожидаемой продолжительности жизни.

6. Широкое распространение информационных технологий означало крупный сдвиг в организационных и распределительных тенденциях. За последние два десятилетия оно довольно значительно изменило стиль жизни, вычислительные мощности и коммуникации. Прогресс в области информационных технологий, представляющий собой качественно новое развитие в современном мире, ускорил развитие мировой торговли, создал новые продукты и имеет огромный потенциал для повышения уровня производительности труда. Новые

инвестиции в машины и оборудование, инфраструктуру и программное обеспечение оказали благоприятное воздействие на производительность труда. В развитых странах рост производительности труда ускорился, главным образом в Соединенных Штатах и некоторых европейских странах. Однако развивающиеся страны отстали и не смогли следовать этой тенденции. Существующие разрывы в экономическом развитии остаются важным фактором, усиливающим новый "разрыв в цифровых технологиях" между странами. В то время как более трети населения в развитых странах с рыночной экономикой имеют доступ к персональным компьютерам, в развивающихся странах имеют такой доступ менее 2 процентов населения. Гендерные различия, уровень образования и грамотности, доходы домашних хозяйств, язык, расовая и этническая принадлежность, отсутствие или недостаток инфраструктуры и ресурсов и другие отчуждающие факторы предопределяют возможность доступа, препятствуя распространению информационных технологий.

7. Мощное движение в направлении либерализации мировой торговли сблизило экономику многих стран. Большинство развивающихся стран стали проводить политику, содействующую развитию внешней торговли, с весьма различными результатами. Ожидалось, что либерализация торговли и ориентированная на экспорт деятельность повысят уровень занятости и эффективность. Но, вопреки некоторым излишне оптимистичным ожиданиям, силы глобализации не только не уменьшили несправедливость, но и не смогли вывести все страны на путь устойчивого экономического и социального роста. Глобализация и распространение информационных и коммуникационных технологий еще больше усилили дробление рынков труда. Они привели к более широкому разбросу в заработной плате и уровне жизни между различными категориями работающих. Одним очевидным результатом является дихотомия формального и неформального секторов. Те, кто занят в формальном секторе, имеют лучше оплачиваемую работу и пользуются установленной законом системой социальной защиты, в то время как работающие в неформальном секторе имеют работу, обеспечивающую низкий доход, и лишены такой социальной защиты.

8. Растущая поляризация между странами сопровождалась ростом неравенства внутри стран. Имеющиеся данные показывают, что за последние 15–20 лет концентрация доходов возросла во многих странах Латинской Америки, Восточной Европы, государствах Балтии и странах СНГ, некоторых странах Африки и Юго-Восточной Азии, а с начала 80-х годов – в почти двух третях стран ОЭСР. Эта тенденция к росту неравенства доходов обратила вспять движение к конвергенции и большему эгалитаризму, которыми характеризовался послевоенный период.

9. Некоторые факторы, объясняющие неравенство в прошлом, такие как традиционно высокая концентрация земельной собственности и активов, неравный доступ к образованию и макроэкономическая политика, благоприятствующая развитию городских, а не сельских районов, не могут объяснить рост неравенства, который наблюдался за последние два десятилетия в двух третях рассмотренных здесь стран. Фактически этот рост неравенства лучше объясняется новыми причинами, а именно технологическими изменениями и сдвигом политики в сторону либерализации и глобализации, из которых последняя является, по-видимому, доминирующей. Распространение технологий создало спрос на квалифицированный труд, что повысило вознаграждение квалифицированных работников и снизило как спрос, так и вознаграждение малоквалифицированных и неквалифицированных работников. Эти тенденции на рынках труда породили более асимметричное распределение заработков по сравнению с тем, что было при старых технологиях. В секторе услуг замещение неквалифицированного труда квалифицированным трудом и физическим капиталом повысило производительность труда, но в общем расширило разрыв в заработной плате и отрицательно повлияло на распределение доходов. В то же время изменения в услугах, предоставляемых подготовленной местной рабочей силой, которая частично или полностью заместила услуги иностранных специалистов, имело положительное воздействие на равенство в некоторых странах со средним уровнем доходов.

10. В значительной степени самое отрицательное воздействие на равенство оказала реализация политики макроэкономической стабилизации, которая была введена в 80 – 90-х годах с целью содействия консолидации экономики глобального рынка. Этот подход основывался на полном отказе государства от регулирования рынков путем осуществления структурных реформ, таких как либерализация торговли, финансового сектора и рынка труда, приватизация, снижение перераспределительной роли государства и краткосрочная денежно-кредитная политика, направленная на осуществление контроля за инфляцией и на девальвацию реального

валютного курса. Воздействие изменений в отношении неравенства, вызванных структурными изменениями, на экономический рост и бедность является сложным и зависит от конкретных условий в различных странах.

11. В начале нового тысячелетия значительное неравенство доходов является, по сути, основным препятствующим фактором для экономического роста и борьбы с бедностью во многих странах Европы, Азии, Латинской Америки и Африки и в некоторых странах Юго-Восточной и Восточной Азии, которые были известны в прошлом как достигшие экономического роста и справедливости. Правительствам потребуется пересмотреть подход к глобализации и либерализации в своей политике, которой они придерживались в последние два десятилетия. Подход должен будет развиваться и в большей мере учитывать распределение активов, доходов и возможности большинства населения. В противном случае текущие тенденции в отношении неравенства будут снижать экономический рост во многих странах и поддерживать высокий уровень бедности.

Часть вторая

Институциональная основа: преемственность и перемены

Введение

1. Развитие институциональной основы определялось технологическими и социально-экономическими изменениями, анализировавшимися в части первой. Их воздействие на семьи, поколения, роли, отводимые рынку и государству, а также организации гражданского общества зачастую по-разному проявлялось в различных странах. Однако существуют общие тенденции как в этих изменениях, так и в реакциях на них, которые могут быть прослежены в нескольких районах мира. Семьи проходят через множество испытаний, таких как уменьшение их размера, бóльшая физическая удаленность их членов друг от друга, распад семей, а в некоторых случаях – влияние вооруженных конфликтов. Новые формы взаимодействий и взаимоотношений стали испытанием для поколений. Среди детей и пожилых людей стало больше бедных, возросла фертильность подростков. Положение среднего поколения неоднозначно: с одной стороны, расширился выбор, возросли гибкость и способность людей самостоятельно определять свою судьбу; с другой стороны, существует угроза все большей ненадежности работы и доходов.

2. Многие заявляют, что усиление ориентации на рынки привело к возрастанию социальной поляризации, а дефекты рыночного регулирования в основном не устранены. Наиболее радикальным изменением ролей государства и рынка стало преобразование ранее централизованно планируемой экономики в экономику, ориентированную на рынок. Во многих странах ужесточение мер контроля над объемами государственных расходов способствовало сокращению и даже ликвидации дефицитов бюджетов государственных секторов; многие государственные предприятия были приватизированы.

3. Изменения в институциональных структурах создали новые условия для установления партнерства между правительствами, частным сектором и гражданским обществом. Если последнее должным образом организовано и управляется в целях обеспечения участия широких слоев населения и их представительства, это может способствовать большей эффективности в разработке и проведении в жизнь политики по уменьшению бедности, а также стимулированию сбалансированного экономического роста.

Глава IV

Семья

1. Демографические, социально-экономические и культурные факторы изменили традиционные представления о семьях и их структуру. Население стареет, меняются размер и состав домохозяйств, люди позднее вступают в брак и заводят детей. Нуклеарная и расширенная семьи претерпевают изменения, одновременно появляются новые типы семей. В определенной степени сейчас признается, что представления о семье выходят за рамки институциональных определений и что необходимо эти определения изменить, особенно в сфере заботы о потомстве и ухода за членами семьи с учетом различий и плюрализма в общественном понимании того, что представляет собой семья[1].

2. В Международный год семьи[2], отмечавшийся в 1994 году, и на основных конференциях Организации Объединенных Наций в 90-е годы было признано, что в различных культурных, политических и общественных системах существуют разные формы семьи, и подтверждено, что семья – одна из основных ячеек общества, имеющая право на всестороннюю защиту и поддержку.

3. В силу ряда различных обстоятельств семьи не могут выполнять свои основные функции – производительную, репродуктивную, а также подготовки к жизни в обществе и удовлетворять потребности своих членов в медицинском обслуживании, питании, жилье, физическом обслуживании, эмоциональной заботе и развитии личности. В числе факторов, подвергающих испытаниям семьи во всем мире, с которыми они часто не способны справиться, – болезни, наркотики, преступность, безработица, бедность, голод и перемещения населения из-за войн, кризисных ситуаций, вызванных загрязнением окружающей среды, стихийных бедствий[3]. Более активное участие женщин на рынке труда и их финансовая независимость также повлияли на семью как на институт, особенно потому, что эта тенденция не всегда сопровождается соответствующим ей разделением функций в семье, что приводит к новым стрессам и осложнениям в сбалансировании обязанностей дома и на работе.

4. Некоторые тенденции являются общими для семей во всех регионах: уменьшение размера, увеличение количества разводов и повторных браков, продление сроков вдовства, особенно у женщин. Становится все больше семей нового типа, таких как так называемые "реорганизованные" (reorganized) семьи и семьи с одиноким родителем. Эти тенденции имеют важные последствия для обеспечения надежного существования и поддержки благополучия иждивенцев, особенно детей, пожилых людей, людей с физическими недостатками и хронических больных. Это особенно справедливо в отношении стран, где семьи и общины остаются основными источниками обеспечения индивидуальной безопасности[4].

5. Семья в начале нового века подвергается серьезным демографическим испытаниям в связи со снижением фертильности и старением населения во всем мире. Хотя пандемия СПИДа не создала пока серьезной демографической угрозы – поскольку в некоторых из наиболее пострадавших от нее стран высок уровень фертильности, – она поколебала основы безопасности семьи. Прогнозируемое существенное увеличение численности населения старшего возраста наряду с другими изменениями структуры семьи и жизни ставит важнейшие вопросы о жилье, страховании, медицинском обслуживании и мерах по социальному обеспечению людей старшего возраста, и это также означает, что небольшому числу работающих членов семьи придется содержать младшее и старшее поколения[5].

6. Семья, независимо от изменения ее формы и факторов перемен, определяющих ее форму, сохранилась в качестве одного из основных институтов, являющихся центром взаимодействий, отношений людей и процессов развития. Она является одновременно и катализатором, и отражением преобразования обществ[6]. Далее глобальная ситуация семьи рассматривается через призму размера, состава и структуры семьи, ее создания, расширения и распада. В последней части главы IV рассматриваются, с учетом их важности, тенденции в семьях с одиноким родителем и тенденции в области вдовства.

Размер семьи

7. Понятие семьи отличается от понятия домохозяйства, хотя последнее используется как практическая единица для определения и оценки изменений в размере и структуре семей. О домохозяйствах имеется больше сведений, чем о семьях, и они, наряду с соответствующими демографическими данными, часто взаимозаменяются для анализа некоторых аспектов семьи, таких как ее размер, частота браков, рождений, разводов и смертей.

8. Размер домохозяйства – наглядный показатель тенденций в размере и структуре семьи. За некоторыми исключениями, существует глобальная тенденция перехода к меньшим по размеру домохозяйствам, от расширенных домохозяйств к нуклеарным, увеличения числа домохозяйств состоящих из одного лица, и снижения коэффициента фертильности. Например, в 70–90-е годы значительно уменьшился размер домохозяйств в Латинской Америке и Карибском бассейне, а также в Восточной и Юго-Восточной Азии. В 1990 году размер среднего домохозяйства уменьшился до 3,7 человека в Восточной Азии и 4,9 человека в Юго-Восточной Азии. В странах Латинской Америки средний размер домохозяйства сократился до 4,7 человека, а в Карибском бассейне – до 4,1 человека. В странах Северной Африки размеры домохозяйств увеличились в среднем с 5,4 до 5,7 человек. В других развивающихся регионах они изменились очень мало, при средних размерах от 5 до 6 человек[7]. В целом размер домохозяйства в развивающихся регионах обычно определяется коэффициентом фертильности[8].

9. Наименьший размер домохозяйств наблюдается в развитых регионах, где в 1990 году на домохозяйство приходилось в среднем 2,8 человека. Уменьшение средних размеров домохозяйства в развитых странах преимущественно отражает рост числа домохозяйств из одного лица, особенно среди неженатых или незамужних взрослых и лиц старшего возраста. В Норвегии, Дании и Швеции, имеющих наименьший средний размер домохозяйств среди развитых стран (соответственно, 2,4, 2,3 и 2,2 человека), также наиболее высокий процент домохозяйств из одного лица (соответственно, 45, 37 и 40 процентов)[9].

Формы и структура семьи[10]

10. Миграция и урбанизация привели к бросающимся в глаза беспрецедентным изменениям в формах семьи и составе домохозяйств. Из-за миграции мужчин в развивающихся странах многие домохозяйства де-факто возглавляют женщины, которым приходится обеспечивать своих детей и воспроизводство домохозяйства, часто не имея необходимых денежных средств[11]. Неудивительно, что такие домохозяйства во главе с женщинами чаще бывают бедными, и уровень бедности там выше, чем в домохозяйствах, возглавляемых мужчинами (хотя в принципе понятие главы семьи потеряло свое прежнее значение)[12].

11. Домохозяйства, из которых мужчины, особенно мужья, уезжают на заработки, не обязательно считаются домохозяйствами, где главой является женщина[13]. Данные о числе семей, возглавляемых женщинами, различны в зависимости от культуры и представления о "главе домохозяйства". В некоторых регионах женщины, возможно, не всегда считают себя главами домохозяйств и не заявляют о себе в этом качестве, особенно когда в семье есть взрослый мужчина. Имеющиеся статистические данные о мужчинах и женщинах как о главах домохозяйств хотя и не отражают в полной мере масштабы обязанностей женщин в домохозяйстве, все же показывают, какое число семей поддерживается только женщинами.

12. В период 1985–1997 годов женщины были зарегистрированы как главы в 9–42 процентах домохозяйств. Наиболее высок процент таких домохозяйств на юге Африки (42 процента) и в Карибском бассейне (36 процентов). Сравнительно поздний возраст вступления в брак, значительная распространенность союзов без постоянного совместного жительства (на основе посещения) и консенсуальных союзов, а также традиция положения женщины как главы семьи объясняют сравнительно высокие цифры в этих регионах. В полигамных союзах часто существуют отдельные домохозяйства жен одного и того же мужчины.

13. Считается, что сравнительно высокая доля (более 30 процентов) домохозяйств, где женщина является главой, в некоторых районах Африки к югу от Сахары объясняется миграцией мужчин, распадом семей и традицией главенства женщины в группах кровного родства[14]. Сезонные миграции мужчин способствуют тому, что в одних странах женщина является главой в большом числе домохозяйств, в других странах этому способствует миграция женщин, получивших там возможность участия в экономической деятельности[15]. В 1990 году 56 млн. из 118 млн. мигрантов в мире составляли женщины при глобальном соотношении 90 женщин на 100 мужчин. В отдельных районах Европы число иммигрантов-женщин превышает число иммигрантов-мужчин, а в Африке (за исключением Южной Африки) примерно столько же женщин-иммигрантов, сколько и мужчин[16].

14. Изменения в размере и структуре домохозяйства и семьи имеют важные последствия для социальной и экономической политики, учитывая взаимосвязь функций женщин и мужчин в обществе и в семье. Тем не менее, в то время как структура семьи считается показателем переменных, непосредственно влияющих на благополучие детей, – уменьшение внимания, любви и контактов, – исследования, проведенные в США, показывают, что сама по себе она не обязательно предопределяет благополучие ребенка. У детей, живущих с двумя биологическими родителями, которые не ладят между собой, может быть столько же проблем, сколько у детей в разрушившихся семьях или у тех, у кого нет отцов[17].

15. Социальные, экономические и демографические тенденции привели к изменениям ролей в семье, и согласовать их воздействие зачастую весьма сложно. Увеличение количества разводов, снижение коэффициента фертильности и более активное участие женщин в составе рабочей силы до основания потрясли "традиционную" структуру семьи, в которой матери обеспечивают уход, а отцы – доход. Женщины во все большей степени обеспечивают доход, хотя мужчины не стали в той же степени ответственными за уход. Хотя опыт показывает, что чем больше совместное участие мужчин и женщин в экономической деятельности, тем более равномерно они делят обязанности по уходу за детьми, в семьях с двумя родителями отцы уделяют заботе о детях только треть времени, уделяемого матерями[18].

16. На способность и готовность мужчин материально содержать своих детей и участвовать в их воспитании влияют различные экономические, психологические и социологические факторы. В их числе – положение в занятости, отношения с матерью ребенка и личный опыт. Некоторые наиболее сильные из этих влияний связаны с поведенческими установками на гендерной основе, особенностями культуры и традиционными стереотипами, включая роли мужчин и женщин в семейной жизни, ограничивающие возможности как первых, так и вторых[19], а также с экономической структурой общины. Во всех странах в семьях с двумя родителями из-за бедности мужчины проводят с детьми меньше времени, потому что отцы мигрируют или работают дольше[20]. Необходима политика, направленная на решение этих проблем.

Образование семей

17. Образование семей происходит в самых разных формах, от законных браков и браков, основанных на обычаях, до консенсуальных союзов и союзов без постоянного совместного жительства (на основе посещения). Возраст, в котором создаются семьи, также различен. Некоторые живущие вместе пары имеют детей, а затем узаконивают свои союзы; некоторые расходятся, официально разводятся или становятся вдовами или вдовцами на всю оставшуюся жизнь, в то время как другие позднее решают создать новую семью. Для большинства мужчин и женщин наиболее распространенной формой союза остается брак, признанный законом или обычаем, санкционированный религиозными или гражданскими властями, предусматривающий обязательства со стороны обоих партнеров и влекущий за собой деторождение[21].

18. Возраст вступления в первый брак имеет большое значение для размера и условий жизни семей. В сельских районах мужчины и женщины, как правило, женятся и выходят замуж в более раннем возрасте, чем в городских районах. Чем выше уровень образования, тем старше возраст при первом вступлении в брак. Средний возраст при первом вступлении в брак значительно различается в разных странах и различен для мужчин и женщин внутри одной страны. В целом женщины выходят замуж в более раннем возрасте, чем мужчины. Средний возраст первого вступления в брак у людей, бывших в браке в возрасте между 15 и

50 годами, самый старший в Западной Европе (Швеция) и составляет 31 год для женщин и 33 года для мужчин. Самый молодой возраст среди стран, по которым есть данные, – в Южной Азии (Бангладеш) – 18 лет для женщин и 26 лет для мужчин и в Африке к югу от Сахары (Нигер) – 17 лет для женщин и 23 года для мужчин[22]. Большинство развитых стран движутся в направлении более поздних и менее частых браков. Молодые одиночки, впервые начинающие жить как пары, часто выбирают, особенно в отдельных районах Европы, совместное жительство, наиболее распространенное в Северных странах.

19. Хотя частотность ранних браков и для мужчин, и для женщин уменьшилась во всех регионах, такие браки – по-прежнему обычное явление во многих странах. По меньшей мере в 22 странах, по которым имеются данные за 90-е годы, более четверти женщин в возрасте от 15 до 19 лет замужем. Существуют большие различия между районами и внутри районов в проценте женщин в возрасте от 15 до 19 лет, вступающих в брак. Например, в Латинской Америке и Карибском бассейне эти цифры варьируются от 29 процентов в Доминиканской Республике до 6 процентов в Коста-Рике и 1 процента на Ямайке. Самый высокий процент замужних женщин в возрасте от 15 до 19 лет – в Африке к югу от Сахары, за исключением Южной Африки (26 процентов), и в Южной Азии (32 процента)[23].

20. Разница в процентных долях в зависимости от пола 15–19-летних, когда-либо вступавших в брак, особенно велика в отдельных районах Африки и Южной, Центральной и Западной Азии[24]. Напротив, менее 2 процентов женщин и 1 процент мужчин в возрасте от 15 до 19 лет состоят в браке в Восточной Азии, Западной Европе и других развитых регионах. Женитьба в раннем возрасте для мужчин в этой возрастной группе – значительно менее распространенное явление, чем для женщин во всех регионах, она редко превышает 10 процентов. Разница в возрасте мужчин и женщин, впервые вступающих в брак, наиболее велика в регионах, где женщины вступают в брак в раннем возрасте, например в Южной Азии или в отдельных районах Африки к югу от Сахары. Большая разница в возрасте между супругами часто усиливает неравенство и влияет на самостоятельность женщин в принятии решений в браке, особенно касающихся размера семьи[25].

21. Семьи создаются не только на основе брака, но также через неформальные, или консенсуальные, союзы либо совместное жительство. Эти союзы, хотя они социально санкционированы, могут не регистрироваться при переписи населения. По имеющимся данным, их доля различна и составляет от 1 до 55 процентов. В развивающихся регионах такие союзы особенно часты в Латинской Америке и Карибском бассейне, а также в некоторых странах Африки к югу от Сахары. Данные на 1992–1998 годы, основанные на исследовании положения в отдельных странах, показывают, что более 10 процентов женщин в возрасте от 15 до 49 лет в шести африканских странах и во всех семи странах Латинской Америки, где проводились исследования, состояли в неформальных союзах. В целом эти союзы больше распространены среди более бедных и менее образованных женщин и преобладают в сельских районах и в странах, страдающих от длительных войн и конфликтов. Когда такие союзы распадаются, это, как правило, приводит к тяжелым социальным и экономическим последствиям для женщин. Согласно имеющимся данным по отдельным развитым странам, более половины женщин в возрасте от 20 до 24 лет в шести странах Западной Европы состояли в союзах на основе совместного жительства[26].

22. На протяжении жизни большинство женщин и мужчин по меньшей мере один раз вступают в брак. Доля женщин и мужчин в возрасте более 45 лет, никогда не вступавших в брак, низка повсюду[27]. Совместное проживание обычно меньше распространено в более старших возрастах, из чего следует, что во многих случаях совместное проживание в конечном счете приводит к законному браку[28]. В тех случаях, когда высок процент никогда не вступавших в брак женщин в возрасте 45 лет и старше, тенденция к вступлению в свободные союзы подтверждается существованием семей, где главами являются женщины и где дети рождены вне брака. Даже в тех случаях, когда не оформленные официально союзы существуют длительное время, незамужним женщинам труднее получить помощь, чем замужним. Мужчины, которые живут в неузаконенных союзах, как правило, меньше помогают семьям, что негативно влияет на благополучие детей[29].

23. Полигамия по-прежнему распространена в странах Африки к югу от Сахары, однако получить точные данные о ней трудно, поскольку такие союзы не регистрируются в странах, где они считаются незаконными. Полигамия имеет важные последствия не только для размеров семьи, но и для ролей и отношений внутри нее. Влияние полигамных союзов на жизнь женщин и на семьи с отчимом или мачехой различно и зависит от

разницы в возрасте мужей и жен, от положения отдельных женщин в браке и от социальных и культурных условий, в которых они живут[30]. В обществах, где не санкционирована полигамия, длительные отношения с множеством партнеров, когда в одном из случаев это может быть законный союз, имеют последствия, аналогичные последствиям полигамных отношений. Часто детей воспитывает один из родителей или один родитель с помощью члена расширенной семьи.

24. Изменения в тенденциях брака влияют также на повторные браки. До совсем недавнего времени за разводом в большинстве случаев следовал новый брак. Однако по мере того, как разводится все больше людей, они откладывают повторный брак и избирают совместное жительство. Число повторных браков в 90-е годы не только уменьшилось, они также заключались спустя более длительный срок после развода, чем в 60-е годы. Во всех формах семей может происходить реорганизация на основе брака, повторного брака или совместного жительства лиц, у которых уже есть дети от прежних партнеров. Реорганизованные (reorganized) семьи становятся важной семейной группой, учитывая распространенность браков и совместного жительства[31].

Расширение семей

25. Во всех странах большинство женщин становятся матерями в репродуктивном возрасте. Гендерное равенство, выживаемость детей, возможность планирования размера семьи, возраст матери при рождении первого ребенка и уровень ее образования – вот некоторые из факторов, влияющих на число детей, которых имеет женщина, и на размер ее семьи[32]. В обществах, где к женщинам относятся прежде всего как к женам и матерям, у девочек меньше возможностей продолжать образование и выполнять другие социальные роли, поскольку они вступают в брак и рожают детей в юном возрасте. Кроме того, во многих районах мира на деторождение больше влияют системы отношений между мужчинами и женщинами, экономические трудности, групповые нормы и особенности общины и семьи, чем позиция или желания отдельных женщин[33].

26. Тем не менее глобальная тенденция к снижению фертильности остается неизменной. Общий коэффициент фертильности продолжал снижаться в 90-е годы как в странах, где он наиболее высок, так и в странах, где он наиболее низок. На мировом уровне общая фертильность составила в 1995–2000 годах 2,82 живорождения в расчете на женщину (уменьшившись по сравнению с 5 живорождениями в расчете на женщину в начале 60-х годов). К 1995–2000 годам общий коэффициент фертильности оказался ниже уровня воспроизводства (составляющего 2,1 рождений в расчете на женщину) в 64 странах, преимущественно в более развитых регионах[34].

27. В целом снижение фертильности является следствием более высоких уровней образования и занятости среди женщин и большей доступности услуг по контрацепции и их принятия. Оно также может быть следствием неблагоприятных условий, таких как увеличение расходов и затрудненность доступа к услугам по уходу за детьми и недостаточное участие мужчин в выполнении обязанностей в семье и домохозяйстве, высокий уровень безработицы, нехватка жилья и отсутствие пособий по беременности и родам. В Восточной Европе и Центральной Азии резкое снижение общего коэффициента фертильности в 1990–1997 годах считалось отчасти результатом экономической нестабильности, последовавшей за политическим переходным периодом 1989–1990 годов[35].

28. В некоторых районах развитых стран мира высокие расходы на воспитание детей – как явные, так и скрытые, – возможно, обострили тенденцию к уменьшению размера семей. В США, например, обеспечение ребенка питанием, одеждой и жильем до 18-летнего возраста может обойтись семье в сумму, более чем в пять раз превышающую ее ежегодный доход, причем плата за колледж – это дополнительный расход[36].

29. Сочетание снижения фертильности и увеличения продолжительности жизни приводит к значительному увеличению доли стареющего, или "седеющего", населения (см. главу I). Это имеет важные последствия для размера семьи, ее структуры и обязанностей в ней, в частности в некоторых странах Восточной Азии, особенно в Китае[37], и Восточной Европы, где нет адекватных государственных пенсионных программ и систем социального обеспечения и/или где семья остается основной структурой по обеспечению ухода за лицами старшего возраста.

Распад семьи

30. Многие считают, что переход от расширенной семьи к семье с одиноким родителем обусловлен неадекватностью семьи в современных условиях и что распад семьи любого типа – это следствие ее неспособности надлежащим образом удовлетворять потребности ее членов. Распад семьи может иметь разные формы. Например, распад расширенной семьи может происходить постепенно после ухода из нее одного или более детей, в то время как распад нуклеарной семьи может произойти при раздельном жительстве или после развода супружеской пары, а также в результате смерти одного или обоих супругов.

31. С 80-х годов число живущих раздельно или разведенных мужчин и женщин увеличилось почти во всех регионах, хотя в Азии и Латинской Америке их доля остается низкой. Доля женщин в возрасте от 45 до 59 лет, живущих раздельно или разведенных, увеличилась в Европе в среднем с 5 процентов в 80-х годах до 9 процентов в 90-е годы, в других развитых регионах – с 9 до 14 процентов, в Латинской Америке и Карибском бассейне – с 7 до 10 процентов. Показатель количества разводов уменьшился или тенденция сменилась на противоположную во многих развитых регионах, включая Северные страны, Восточную Европу, США и Канаду, где он традиционно высок. Показатель количества разводов в Канаде, например, снижался в 1997 году третий год подряд. В Швеции и США показатель количества разводов по-прежнему наибольший (около 50 на 100 браков), затем следуют Соединенное Королевство, Бельгия, Люксембург, Северные страны и большинство стран бывшего Советского Союза (примерно 40 разводов на 100 браков). В Европе разводы, по-видимому, участились среди представителей более молодого поколения, причем наибольшая вероятность развода возникает всего через четыре года после заключения брака[38].

32. Во многих странах Африки к югу от Сахары, Латинской Америки и Карибского бассейна более трети женщин пережили распад брака до достижения возраста от 40 до 49 лет. В странах Азии и Северной Африки, по которым имеются данные, распад брака пережили от 11 до 34 процентов женщин. Кроме того, женщины проводят значительную часть репродуктивного возраста (от 20 до 49 лет), будучи одинокими или находясь во втором союзе. В Африке к югу от Сахары женщины проводят треть репродуктивного возраста, будучи одинокими или во втором браке. Брачные союзы, по-видимому, более стабильны в Азии и Северной Африке, где женщины проводят вне последующих браков или союзов 16 процентов репродуктивного возраста. Для Латинской Америки средняя цифра – 27 процентов[39].

33. Распад семьи, на который иногда влияют социальные и экономические факторы в какой бы то ни было форме, может иметь серьезнейшие последствия для ее членов, особенно когда нет необходимых средств и поддержки. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что обострение экономических трудностей увеличивает риск распада брака. Бедность и безработица супругов также увеличивают риск распада семьи; как было установлено, неблагоприятные экономические условия повышают вероятность дезорганизации семьи и риск физически жестокого обращения с детьми и отсутствия заботы о них. Если экономические трудности часто предшествуют распаду семьи, они также следуют за разводом. В то время как данные об ухудшении экономического благосостояния детей после развода родителей очевидны, этого нельзя сказать о данных об их социальном и психологическом благополучии. Анализ исследований благополучия детей в разведенных семьях в США показывает, что у одних детей возникают проблемы, у других – нет и у них даже улучшается поведение, что зависит от того, к каким ресурсам они имеют доступ, а также от стресса, пережитого после развода родителей[40].

34. Во многих районах мира семьи с одиноким родителем или мачехой или отчимом возникают не в результате разводов, а в связи со смертью родителей и сиротством вследствие вооруженных конфликтов (см. главу XV) и пандемии СПИДа. СПИД оказал сильнейшее влияние на структуру и функции семьи, непропорционально усилив уязвимость семей, живущих в бедности и в развивающихся странах, где огромное число ВИЧ-инфицированных.

35. Во всем мире с начала этой пандемии более 8 млн. детей в возрасте до 15 лет потеряли мать или обоих родителей из-за СПИДа. Число детей, осиротевших из-за СПИДа в 23 исследованных странах, по прогнозам, через два года удвоится и достигнет к 2010 году 40 млн.[41] По оценкам Организации Объединенных Наций,

ВИЧ-инфекция и СПИД поражают одинаковое число мужчин и женщин в Африке к югу от Сахары, однако в других странах они больше распространены среди мужчин, чем среди женщин. Смертность мужчин от СПИДа в Африке к югу от Сахары составляет 50 процентов общей смертности, в Камбодже, Индии и Таиланде – 67 процентов, в Бразилии и на Гаити – 75 процентов[42].

36. В странах, где широко распространен СПИД, эта пандемия уже оказывает негативное влияние на семейные системы. Основное бремя содержания детей, осиротевших из-за СПИДа, ложится на бабушек и дедушек и младших членов семьи. В отсутствие взрослых, способных обеспечивать уход, в многочисленных домохозяйствах, пострадавших от ВИЧ/СПИДа, дети берут на себя обязанности по принятию решений и выполняют роли глав домохозяйств. Они заботятся о родителях и младших братьях и сестрах, умирающих от СПИДа. Они с утра до ночи выполняют всю работу по дому, ухаживают за младшими детьми и работают ради получения доходов для содержания семьи. Многие бросают учебу, подрывается их здоровье, наносится ущерб их развитию. Кроме того, последствиями являются рост числа "детей улицы" и усиление давления на девочек, чтобы они быстрее выходили замуж[43].

37. В сельских районах воздействие ВИЧ/СПИДа на здоровье сельских женщин отражается на их способности заботиться о семьях. Снижение производительности труда сельских женщин, несущих главную ответственность за обеспечение домохозяйств продуктами питания, имеет далекоидущие последствия в плане сохранения бедности в сельских районах. Необходимость длительного ухода за членами семьи, страдающими ВИЧ/СПИДом, препятствует производительному труду и отнимает много времени у сельских женщин. Непропорционально бóльшая часть этого бремени нередко ложится на женщин старшего возраста и девочек.

Одинокие родители

38. Семьи с одиноким родителем появляются в силу разных причин – вследствие смерти одного из супругов, развода, раздельного проживания или ухода из семьи. По имеющимся данным, из-за сложного переплетения социальных, экономических и демографических факторов главами большинства семей с одиноким родителем являются женщины. Семьи с одиноким родителем, особенно в тех случаях, когда мать – подросток, в наибольшей степени страдают от нехватки финансовых средств и отсутствия поддержки[44].

39. В развитых странах число матерей-одиночек (незамужних и не находящихся в совместном жительстве женщин) невелико. Однако последние данные по Европе показывают, что во многих случаях дети у незамужних женщин рождаются в совместном жительстве (за исключением Германии, Нидерландов и Швейцарии)[45]. Кроме того, более поздний срок вступления в первый брак объясняет рост числа незамужних матерей среди женщин в более старших возрастных группах[46].

40. Хотя во многих странах большинство подростков, имеющих детей, состоят в браке, значительный процент девочек-подростков становится матерями, будучи незамужними. Во многих странах Африки к югу от Сахары треть рождений у женщин в возрасте от 15 до 19 лет приходится на тех, кто не выходил замуж (или больше не находится в браке). В некоторых странах Латинской Америки и Карибского бассейна эти цифры составляют 12–25 процентов. Более половины всех рождений у подростков в Германии, Франции, Соединенном Королевстве и Соединенных Штатах приходится на незамужних женщин. Это отражает тенденцию к повышению уровня деторождения у всех одиноких женщин, а не только у девочек-подростков[47].

41. Семьи с одиноким родителем также возникают в результате изменений в структуре брака. В развитых странах одинокий родитель – это чаще всего мать. Например, в США и Канаде матери составляют более 80 процентов семей с одиноким родителем (12 млн., или треть всех семей, имеющих детей, в США в 1998 году и 1,1 млн., или 22 процента всех семей, имеющих детей, в Канаде в 1996 году). В Европе доля семей с одиноким родителем составляла в 1991 году от 14 до 22 процентов, причем в некоторых странах в 1998 году было зафиксировано их увеличение. Например, с 1983 года процент детей, живущих в семьях только с одним родителем, возрос более чем вдвое в Ирландии и Соединенном Королевстве[48].

42. Как было упомянуто выше, материальное положение семей с одним родителем во главе с матерью, как правило, хуже, чем семей, где главой является отец. Например, в Соединенных Штатах уровень жизни около 60 процентов детей, живущих с одинокими матерями, приближается к черте бедности или ниже ее, причем матери – преимущественно безработные. В Европе вероятность того, что одинокие матери с детьми в возрасте до 3 лет имеют работу, меньше, чем у остальных матерей с детьми аналогичного возраста (за исключением Австрии, Италии и Люксембурга). Некоторыми факторами, влияющими на способность женщин работать вне дома, являются поддержка со стороны расширенной семьи, качество и доступность услуг по уходу за детьми и пособие по социальному вспомоществованию.

43. Несмотря на это, в некоторых странах дети, живущие только с матерями, по-видимому, находятся в лучшем материальном положении, чем те, кто живет с обоими родителями. Например, в Кении и Малави в домохозяйствах, где главой является женщина, плохо питается меньший процент детей, чем в домохозяйствах, где главой является мужчина. В Ботсване дети, живущие в домохозяйствах, где главой является женщина, получают более высокий уровень образования, чем живущие в домохозяйствах, где главой является мужчина. Возможно, это связано с тем, что в отсутствие мужчин женщины более эффективно контролируют свои доходы[49].

Вдовство

44. Согласно данным из разных регионов за последнее десятилетие, в возрасте старше 60 лет находились в браке почти вдвое больше мужчин, чем женщин: 79 процентов мужчин и 43 процента женщин. Наибольшая разница выявлена в Африке (84 и 38 процентов) и в Европе (80 и 41 процент), а наименьшая – в Океании (75 и 50 процентов)[50]. На это различие или разрыв сильное влияние оказывает вдовство, представляющее собой форму недобровольного распада семьи, которая значительно различается по частоте и влиянию у женщин и мужчин. Во всех районах мира больше вдов, чем вдовцов (соотношение в среднем 4:1), потому что мужчины, как правило, чаще вступают в повторный брак, чем женщины, женятся в более старшем возрасте и имеют более низкую ожидаемую продолжительность жизни при рождении. Гибель от СПИДа также увеличила вероятность раннего вдовства как для мужчин, так и для женщин.

45. В результате из-за более высокой ожидаемой продолжительности жизни и более высокой вероятности и продолжительности вдовства женщины во многих странах более уязвимы в материальном отношении. Большинство женщин находятся в финансовой зависимости от своих мужей или родственников-мужчин на протяжении всей своей жизни, учитывая, что в большинстве стран у них нет прав на наследство и собственность и они, как правило, заняты в неформальном секторе или на других непостоянных или низкооплачиваемых работах, из-за чего не получают права на пенсии. К тому же, по мере того как семьи становятся меньше по размеру и распадаются из-за миграции и урбанизации, большее число женщин старшего возраста остаются одинокими в последние годы жизни. Овдовевшие женщины, живущие одни, рискуют попасть в социальную изоляцию, не говоря уже о том, что часто остаются незамеченными их проблемы со здоровьем.

46. Влияние вдовства на лиц старшего возраста зависит от условий их жизни. В развивающихся регионах гораздо выше, чем в развитых, вероятность того, что лица старшего возраста могут жить в расширенных домохозяйствах. Например, в Бразилии и САР Китая Гонконге около половины всех лиц старшего возраста живут в расширенных домохозяйствах в сравнении с всего 20 процентами во Франции и менее чем 10 процентами в Нидерландах[51].

Заключительные замечания

47. С 80-х годов все большее число экономистов, социологов, демографов и антропологов ставят под сомнение традиционное изображение семьи как альтруистического образования, в котором глава домохозяйства принимает благоприятные решения в интересах всех его членов. Экономическая оценка домохозяйства как единой "максимизирующей благосостояние" единицы, которая объединяет и делит ресурсы, также была поставлена под сомнение. Эта конструкция домохозяйства была разложена на элементы, и

обнаружено, что она является местом "сотрудничества и конфликта" и часто весьма неравного обращения с его членами, обусловленного гендерной принадлежностью[52]. Этот анализ семьи имеет большое значение для изучения воздействия на социальные и гендерные проблемы экономической политики, предусматривающей меры экономии, например сокращение государственных расходов на здравоохранение и образование.

Примечания

[1] *Домохозяйство* – социально-экономическая ячейка, состоящая из живущих вместе лиц. *Семья* в рамках домохозяйства определяется как те члены домохозяйства, которые в определенной степени связаны отношениями, вытекающими из родства, усыновления или брака. На основе рекомендаций для национальной переписи в качестве главного аспекта рассматривается нуклеарная семья. Она определяется как один из следующих видов, каждый из которых должен состоять из лиц, живущих в одном домохозяйстве: *a)* бездетная супружеская пара, *b)* супружеская пара с одним или несколькими не состоящими в браке детьми, *c)* отец с одним или несколькими не состоящими в браке детьми или *d)* мать с одним или несколькими не состоящими в браке детьми. Пары, живущие в консенсуальных союзах, следует рассматривать как пары, состоящие в браке. Однако нуклеарная семья не охватывает все виды семей, такие, например, как братья и сестры, живущие совместно без своих детей и родителей, или тетя, живущая с бездетной племянницей. Исключаются также случаи, когда родственник живет в нуклеарной семье в соответствии с данным выше определением, например, мать-вдова, живущая со своим женатым сыном и его семьей. См. "Характеристики домохозяйств и семей", в: *Принципы и рекомендации в отношении переписей населения и жилого фонда*, Первое пересмотренное издание (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.98.XVII.8 и Corrigendum).

[2] Провозглашенный Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в ее резолюции 44/82.

[3] См. документ Организации Объединенных Наций DPI/1417–93757, ноябрь 1993 года.

[4] Там же.

[5] Там же.

[6] United Nations, *Report on the World Social Situation* 1982 (United Nations publication, Sales No. E.82.IV.2).

[7] См. United Nations, *The World's Women 2000: Trends and Statistics* (United Nations publication, Sales No. E.00.XVII.14), table 2.A.

[8] Ibid.

[9] См. материал, ссылка на который содержится в примечании 7.

[10] Сосредоточение внимания на родителях и нуклеарных семьях объясняется преимущественно ограниченностью надежных данных.

[11] См. UNRISD, *Is There A Crisis In The Family*? Occasional Paper, No 3 (Geneva, 1994).

[12] См. документ Организации Объединенных Наций A/54/123/E/1999/66.

[13] См. документ Организации Объединенных Наций A/54/123–E /1999/66.

[14] См. материал, ссылка на который содержится в примечании 7.

[15] См. материал, ссылка на который содержится в примечании 7.

[16] United Nations, "Trends in total migrant stock, revision 4" (POP/1B/DB/96/1/Rev.4), база данных Отдела народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций.

[17] См. Shirley L. Zimmerman, *Understanding Family Policy: Theories and Applications* (Thousand Oaks, California, Sage Publications, 1995).

[18] См. UNFPA, "Enhancing men's roles and responsibilities in family life", UNFPA, *A New Role For Men: Partners For Women's Empowerment* (United Nations publication, Sales No. 97.III.H.3).

[19] Ibid.

[20] См. Jim Levine and Ed Pitt, "Fatherhood USA: a Public Broadcasting Service documentary special", Summary of a television documentary hosted by Senator Bill Breadly, 6 June 1998.

[21] См. примечание 6.

[22] См. примечание 7.

[23] См. материал, ссылка на который содержится в примечании 7.

[24] См. United Nations, *World Marriage Patterns 2000* (Wall Chart) (United Nations publication, Sales No. E.00.XIII. 7).

[25] См. материал, ссылка на который содержится в примечании 7.

[26] Там же.

[27] Там же.

[28] Там же.

[29] См. ECLAC, *Families and Future: A Regional Programme in Latin America and the Caribbean* (Santiago, 1995).

[30] См. материал, ссылка на который содержится в примечании 7; а также Ian Timaaeus and Angela Reynar, "Polygamists and their wives in sub-Saharan Africa: an analysis of five Demographic and Health Surveys", *Population Studies*, vol. 52 (1998).

[31] См. документ Организации Объединенных Наций DPI/1357–93553, ноябрь 1993 года.

[32] Определяющие факторы "мужской фертильности", обозначающей число детей, которых мужчина имеет на протяжении всей своей жизни, не были достаточно четко разработаны. В результате проведения исследований в нескольких странах было выявлено, что для мужчины важно активно участвовать в решении вопроса о числе детей (см. материал, ссылка на который содержится в примечании 7).

[33] См. Ruth Dixon-Mueller, *Population Policy and Women's Rights: Transforming Reproductive Choice*; для более подробного обсуждения определяющих факторов фертильности и репродуктивного поведения см. UNFPA, *The State of the World Population 1997.*

[34] См. United Nations, *World Population Prospects: The 2000 Revision,* highlights (ESA/P/WP.165).

[35] См. материал, ссылка на который содержится в примечании 7.

[36] См. *The New York Times*, 16 May 2000, "Have a child, and experience the wage gap"; в данной статье приводятся выводы исследования "Рэнд корпорейшн" о снижении мобильности женщин на рынке труда после деторождения; и там же, статья о материнстве и разнице в зарплате мужчин и женщин. Теоретики человеческого капитала подчеркивали, что, учитывая традиционное распределение ролей в семье, многие женщины рассчитывают на более короткий и с перерывами период работы, чем мужчины. Для таких женщин не окупаются те виды инвестиций в человеческий капитал, которые, для того чтобы быть прибыльными, требуют постоянного активного участия в рабочей силе и быстро обесцениваются в период прерывания работы. Модель человеческого капитала показывает, каким образом следование традиционным ролям мужчин и женщин в семье может объяснить, почему женщины меньше, чем мужчины, стремятся к учебе в колледже и университете. См. Francine D. Blau and Marianne A. Ferber, *The Economics of Women, Men and Work* (New Jersey, 1992).

[37] В Китае общая фертильность в начале 90-х годов снизилась до 1,8 живорождения на одну женщину (что было резким снижением) преимущественно в результате политики "одна семья – один ребенок ", начатой в 1979 году. Поскольку ожидаемая продолжительность жизни увеличивается, а фертильность находится на низком уровне, ожидается резкое старение населения Китая: к 2025 году около половины его населения будут составлять лица в возрасте 40 лет или старше. В стране, где семья является одной из главных сетей социальной безопасности, бабушки и дедушки 2025 года будут в основном родителями одного ребенка, что станет последствием низкой фертильности. После 2025 года прогнозируется сокращение в последующие 15 лет численности населения в работоспособном возрасте на 15 процентов, в результате чего большое число лиц пожилого возраста будут зависеть от уменьшающегося числа работающих. См. Nicholas Eberstadt, "Mis-planned Parenthood: the unintended consequences of China's one-child policy", *Milken Review* (first quarter 1999), по адресу:

http://www.aei.org/ra/raeberstadt2.htm. Хотя политика ориентации на семью с одним ребенком проводится в Китае неравномерно и в целом более жестко в городских, чем в сельских, районах, она повлияла на соотношение полов: в 1994 году рождалось 117 мальчиков на каждые 100 девочек в сравнении со средним показателем в мире 100 мальчиков на каждые 98 девочек (ibid.). Каждый год регистрируется примерно на полмиллиона лиц мужского пола больше, чем женского, вероятнее всего, вследствие недоучета девочек, возможных абортов из-за пола ребенка и в гораздо меньшей степени – убийств детей женщинами. См. Amnesty International, Women in China (document ASA 17/29/95). Как ожидается, в конечном счете нарушение баланса в соотношении мужчин и женщин брачного возраста вследствие этого приведет к нехватке невест и росту "торговли" женщинами, а в более долгосрочной перспективе будет стимулироваться возвращение к балансу. Китай – одна из 22 стран, где на 100 мужчин приходится 95 или меньше женщин. Для культуры большинства этих стран, находящихся преимущественно в Азии, характерно явное "предпочтение сыновей". Это не только влияет на репродуктивное поведение и размер семьи, но и ведет к разному отношению к дочерям и сыновьям в семье. Такая дискриминация по гендерному признаку особенно очевидна в здравоохранении и образовании, а в некоторых случаях (в Бангладеш, Египте, Индии и Пакистане) приводит к более высокой смертности девочек по сравнению с мальчиками (см. материал, ссылка на который содержится в примечании 7).

[38] См. материал, ссылка на который содержится в примечании 7.

[39] Там же.

[40] См. примечание 17.

[41] См. UNFPA, *The State of the World Population, 1998: The New Generations*. (United Nations publication, Sales No. 98.III.H.1)

[42] См. UNFPA/UNAIDS, "*The demographic impact of HIV/AIDS*", Report on a technical meeting, New York, 10 November 1998.

[43] См. примечание 41.

[44] См. примечание 3.

[45] См. материал, ссылка на который содержится в примечании 7.

[46] См. Alan Guttmacher Institute, *Into A New World: Young Women's Sexual and Reproductive Lives* (New York, 1998)

[47] Ibid.

[48] См. материал, ссылка на который содержится в примечании 7.

[49] United Nations Children's Fund, *It Takes Two* (1998)

[50] United Nations, *The World of Six Billion* (ESA/B/WP.154), table 12.

[51] См. материал, ссылка на который содержится в примечании 7.

[52] См., например, Amartya Sen, "Gender and cooperative conflicts", в: *Persistent Inequalities*, Irene Tinker, ed. (New York, Oxford University Press, 1990); Naila Kabeer, "Benevolent dictators, maternal altruists and patriarchal contracts: gender and household economics", в: *Reversed Realities: Gender Hierarchies in Development Thought* (1994); Nancy Folbre, "Cleaning house: new perspectives on households and economic development", *World Development*, vol. 14 (1986); а также главу XVII, ниже.

Глава V

Поколения

1. Термином *поколение* называют конкретные группы людей, имеющие важную общую характеристику. *Поколением людей (или когортой*[1]*)* можно назвать всех людей, родившихся в определенное время, которые в одно и то же время переживают перемены, происходящие в их жизни, или всех людей на определенном этапе их жизни в разные периоды времени[2]. Поколениями можно измерять прирост и структуру населения: у тех, кто заводит детей рано и живет долго, может быть несколько поколений, например пять или шесть, сосуществующих одновременно, в то время как у тех, кто заводит детей поздно и умирает молодым, может быть мало живущих вместе поколений, например всего два. Однако, поскольку раннее деторождение, как правило, характерно для населения с низкой продолжительностью жизни, а позднее деторождение – для населения с высокой продолжительностью жизни, такие крайности встречаются редко. Обычно в обществах сосуществуют три-четыре поколения.

2. В главе V не столько освещаются социальные и связанные с социальными аспекты жизни поколений, сколько подробно рассматривается ряд актуальных в настоящее время моментов в отношении поколений. Значение используемого здесь термина *поколения* лучше всего передается определением, что это – различные группы лиц одного возраста в определенное время. Конкретно это начало XXI века, а данные различные группы – a) молодежь и молодые взрослые (молодежь), b) лица средних лет (трудоспособный возраст) и c) лица в ранней и поздней старости (пожилые). Хронологически эти поколения делятся, соответственно, примерно на лиц с 15 до 29 лет, с 30 до 59 лет и с 60 лет и старше.

Общий опыт поколения

3. Вероятно, банально говорить о том, что поколение формируется общим для его представителей опытом и что это влияние проявляется в различных возрастах на протяжении жизни поколения. У поколений, родившихся в одно время и имеющих сходный жизненный опыт, как правило, появляются общие черты по мере того, как они проходят разные этапы развития от детства к юности и зрелости, поскольку они коллективно переживают новшества и события своего времени, включая доступ к среднему и высшему образованию, воздействие средств массовой информации и основные события, такие как война или голод. В результате поколение, имеющее близки по времени даты рождения, проходя по жизни, создает свои собственные характеристики на важных в культурном отношении этапах: в подростковом возрасте, затем в молодости и начале зрелости, в трудоспособном и затем в пожилом возрасте. В стране, где эти явления были объектом многочисленных исследований, например в США, поколения могут характеризоваться на этой основе. Соответственно, в США поколение, сформированное опытом Второй мировой войны, стало известно как "молчаливое поколение", в то время как те, кто был молод во время войны и на кого влиял опыт старших, были названы "потерянным поколением". Более напористые дети молчаливого поколения стали известны как "я – поколение", за которым, в свою очередь, последовало непредсказуемое "поколение X". Сегодняшнее "поколение Y" имеет репутацию многокультурного, создающего интересные "сплавы" многих наследий.

4. Обычно характерные черты разных поколений закрепляются годами, совместно проведенными в различных учреждениях, объединяющих людей по возрастному признаку: в школах – в молодости, на работе – в зрелом возрасте, в местах отдыха и специальных учреждениях по уходу за престарелыми – в пожилом возрасте. Можно утверждать, что учреждения, объединяющие людей по возрастному принципу, используются в промышленно развитых странах в структурном плане в качестве основы производительности с целью, во-первых, добиться *эффекта масштаба* за счет объединения в группы лиц, обладающих аналогичными взглядами и функциональными возможностями в области развития, и, во-вторых, в качестве средства максимально эффективного использования времени: институты, объединяющие людей по возрастному признаку, позволили обществу "завоевать" трудоспособное население, заставив его работать по 8 часов в день пять дней в неделю примерно 50 недель в году и оставив для решения вопросов школы, семьи, престарелых и общин лишь вечера, выходные дни и отпуска. Однако еще предстоит убедиться, сохранятся ли учреждения, организованные по возрастному признаку, в постиндустриальном и стареющем мире.

5. К числу факторов, воздействующих на поколения и, в свою очередь, зависящих от их поведения, роли и значения в мире, относятся фертильность, смертность, здравоохранение и жилищные условия, возможности получения средств к существованию и обеспечения занятости, сбережения и инвестиции, а также национальная и международная миграция. Практически любая социально-экономическая область, равно как и окружающая среда и мировая экосистема, могут рассматриваться через призму жизни различных поколений.

Культуры современного молодого и старшего поколений

6. В последние десятилетия и молодежь, и пожилые люди стали представлять силу как на национальном, так и на глобальном уровне по очевидно разным причинам. На первый взгляд, в том, что и те и другие начинают выходить на передний план в обществе, есть противоречие, поскольку население мира стареет. Отсюда есть некая парадоксальность в том, что возникающая в наши дни глобальная культура (как способ жизнедеятельности) молодежи становится все более заметной в мире.

7. Однако отчетливо выделяемые современные культуры как молодежи, так и пожилых привлекают внимание к их нуждам, пусть даже их "демографический вес" движется в противоположных направлениях. Как отмечалось в главе I, вследствие повсеместного длительного снижения фертильности доля молодежи в мире снижается, тогда как доля пожилых людей увеличилась и, как ожидается, должна возрасти еще больше в ближайшие пять десятилетий не только из-за снижения фертильности, но также благодаря увеличению продолжительности жизни людей всех возрастов и в результате старения поколений, появившихся на свет в эпоху "демографического взрыва" после Второй мировой войны.

8. Представляется, что социальные факторы, определяющие индивидуальную оценку, способствовали развитию культур как молодежи, так и пожилых, вопреки демографическим сдвигам, так что, несмотря на снижение рождаемости и уменьшение числа детей в обществах, молодое поколение накладывает особенно сильный отпечаток на жизнь общества, в то время как все более четкое представление о качествах и достоинствах пожилых людей привлекает внимание к нуждам быстро растущего населения старших возрастов. В этом отношении очень большие по численности поколения детей, родившихся в 50-е, 60-е и 70-е годы, вероятно, способствовали развитию и упрочению имиджа молодежи, что, в свою очередь, создало прецедент для поколений, начавших стареть в те же десятилетия, и помогло им упрочить их собственный имидж на основе примера.

Сосуществование и совместное проживание представителей нескольких поколений: противоположные тенденции

9. Еще один кажущийся парадокс создается демографическими и социальными тенденциями, связанными с совместным проживанием представителей нескольких поколений. Сегодня, когда увеличение продолжительности жизни делает возможным совместное проживание нескольких поколений (выживание как детей, так и пожилых людей обеспечивает сосуществование все большего числа людей с предыдущими и последующими поколениями), совместное проживание представителей нескольких поколений идет на спад, вероятно, из-за социальной и экономической мобильности, урбанизации, международной миграции и глобализации.

10. Еще одним фактором, способствующим совместному проживанию поколений, является то, что просто из-за меньших размеров появляющихся в доме поколений (желательный размер семьи уменьшился) совместное жительство представителей нескольких поколений становится практически возможным, поскольку это не обязательно требует увеличения жилого пространства.

11. Однако желание, интерес и стремление к совместному проживанию нескольких поколений явно идут на спад. В результате во всем мире уменьшаются размеры домохозяйств, хотя и в совершенно разных масштабах, в зависимости от структуры семьи и фертильности общества. И снова социальные тенденции в индивидуальной оценке, сопутствующие индустриализации, глобализации и новым вариантам образа жизни, ускорили развитие этого явления, наблюдающегося во всем мире, хотя и в разных масштабах в более или менее развитых странах и в зависимости от различий в структурах семей, а также по-разному в домохозяйствах, возглавляемых женщинами и мужчинами.

12. В некоторых районах мира сохраняются семьи из живущих вместе представителей нескольких поколений, тогда как увеличение числа домохозяйств из одного лица, вероятнее всего, приведет к тому, что в других районах мира их процент будет больше процента домохозяйств нуклеарных семей. Один из решающих факторов – урбанизация. По прогнозам, к 2015 году половина населения мира будет жить в крупных городах. Многие люди, перебравшиеся в города, сохраняют контакты с деревнями, откуда они прибыли, однако движение из деревень в города – часто первый и необратимый шаг к прекращению совместного жительства представителей нескольких поколений: размеры жилья в городах ограниченны, и поколения пожилых людей редко живут вместе с поколениями работающих. В свою очередь, все меньше детей следующего поколения, родившихся в городах (фертильность в городах почти неизменно ниже, чем в деревнях), уезжают в поисках новых возможностей.

13. Однако новые варианты образа жизни диктуют свою форму увеличения состава домохозяйств, и мы сейчас наблюдаем интересные изменения в способах расширения семей. В то время как совместное жительство представителей нескольких поколений, то есть по вертикали, идет на спад, в некоторых обществах наблюдается рост *горизонтального* совместного жительства представителей нескольких поколений благодаря появлению объединенных семей, в которых живут дети от двух, а иногда и более браков. Дети либо живут в этих семьях постоянно, либо регулярно проводят там часть времени. В странах, где увеличивается количество разводов и повторных браков, эти изменения вызывают другой необычный эффект – эффект перевернутой семейной пирамиды, в которой единственный ребенок может иметь трех или более биологических родителей и мачех или отчимов и более четырех бабушек и дедушек.

14. Перевернутая пирамида также характерна для Китая, где традиционная структура семьи изменилась вследствие проведения политики "одного ребенка", по крайней мере, в городских районах, где она осуществлялась наиболее активно. Ожидается, что бабушки и дедушки будут играть все более важную роль в жизни следующего поколения, в то время, как теть, дядей и двоюродных сестер и братьев будет все меньше: в результате вертикальная семья в Китае, возможно, в конечном счете в значительной степени заменит горизонтальную семью. В обществах, где увеличился процент разводов и соответственно возросло число семей с одиноким родителем, бабушки и дедушки также играют более важную роль, даже если они живут отдельно, и семьи скорее вертикальны, чем горизонтальны. С другой стороны, практика полигамии в Африке к югу от Сахары меняется незначительно, и хотя совместное проживание супругов остается в полигамных обществах скорее правилом, чем исключением, структура семьи в такой ситуации обычно развивается скорее горизонтально, чем вертикально, и, таким образом, непосредственно включает скорее меньше, нежели больше, поколений. Подытоживая, можно сказать, что в разных формах семей во всем мире конфигурации поколений представлены по-разному.

Возможные тенденции, связанные с постиндустриальным развитием

15. Возможно, постиндустриальное развитие, для которого характерно усиление тенденции к привязке дома к месту работы и увеличение возможностей для этого, а также восстановление значения семейных ценностей могут привести к новым формам совместного жительства представителей нескольких поколений. В определенном смысле эти тенденции представляют собой кульминацию индивидуальной оценки, которая объясняет приверженность личности избранным приоритетам, включая личные отношения, избранные этой личностью. Такие социальные перемены, как это ни парадоксально, могут привести к тому, что данная личность будет ценить семейные отношения, основанные на выборе, а не на традиционных узах ответственности, что делает возможным возрождение приверженности семье на основе иных ценностей.

16. Дистанционные учеба и работа, ставшие возможными благодаря компьютерным технологиям, начинают создавать условия для возвращения некоторых жителей городов назад в деревни, где как в менее, так и в более развитых обществах население больше интегрировано по возрастам. Хотя это явление все еще едва заметно на фоне основных тенденций, оно может расшириться, поскольку обеспечивает новые варианты выбора, и поэтому может играть определенную роль в изменении существующих тенденций в схемах мобильности.

17. В определенном смысле разумно считать, что эта кульминация индивидуальной оценки, наряду с возможностями, предоставляемыми глобализацией экономики, может внести вклад в уже наблюдающееся изменение оценки работы. Представление о том, что надо работать, чтобы жить, а не жить, чтобы работать, усилившееся в последнее время внимание к ценностям досуга, изменения режима работы и работа на расстоянии с помощью электронных средств указывают на возможность нового явления – перенесения центра жизни с места работы в дом и в избранную географическую точку. В связи с этим могут вновь открыться возможности для существования семей, состоящих из представителей нескольких поколений, и для уменьшения мобильности – необходимости переезда с места рождения в поисках работы.

18. Глобализация создала также возможность движения капитала в место расположения трудовых ресурсов, а это может привести к тому, что будет нарушаться жизнь семей, объединяющих представителей нескольких поколений, особенно в менее развитых странах. Возможно, это больше повлияло на женский труд, чем на мужской.

Поколения среднего возраста

19. Помимо отношений в семье существуют конкретные системы отношений между поколениями в более широких сферах общины, страны и мира. По большей части этими сферами, а также кардинальными преобразованиями, происходящими внутри них и между ними, управляют поколения среднего возраста, в то же время они управляют обществами в целом и, следовательно, зависимыми категориями пожилых людей и молодежи внутри этих обществ. И молодое, и старшее поколения часто вместе зависят от средних поколений, поскольку работающее поколение – движущая сила экономики и занимает связанные с этим властные позиции в промышленности, политической жизни и правительстве.

20. Общества не имеют единой точки зрения на зависимые молодое и старшее поколения, и их отношение к людям молодого и старшего возраста может изменить мандат, на основе которого средние работающие поколения управляют обществом. В геронтократических обществах пожилые люди сохраняют власть в своих руках либо скрыто, в силу того глубокого уважения, которое питают по отношению к ним, либо путем теневого или даже непосредственного управления обществом и тем самым распоряжаются поколениями, находящимися в трудоспособном возрасте. В таких обществах молодежь, как таковая, обычно не особенно почитается, хотя детей могут очень ценить, и все стремятся к преимуществам, которые приносит старение. В негеронтократических обществах пожилых, как правило, оттесняют в сторону. Как крайность, пожилые будут забыты и брошены на произвол судьбы, иногда может быть санкционировано даже явное лишение их средств к существованию. В таких обществах не обязательно с уважением относятся к молодежи, обычно власть, богатство и управление находятся в руках средних работающих поколений. Однако там, где с уважением относятся к молодежи, как правило, не уважают старший возраст.

21. Под воздействием того принципа, которым руководствуется общество в этом отношении, молодежь и пожилые люди могут рассматриваться как зависимые и уязвимые или даже как находящиеся в неблагоприятных условиях и относящиеся к группе "риска"[3]. Отношение к более старшим или к более молодым поколениям как к уязвимым и зависимым может обусловить принятие мер по оказанию им помощи при сохранении существующих систем и инфраструктур.

22. Наибольшему риску подвергается поколение детей, которое легче всего и бесспорно воспринимается как зависимое и уязвимое. Потребности детей почти полностью удовлетворяются другими поколениями. Их природный физический и психосоциальный потенциал приводится в действие и развивается в направлении, важном для жизни, за счет ранних контактов с другими людьми. В частности, по общему мнению, первые 3–6 лет жизни требуют благоприятных условий нахождения среди нескольких поколений в семье и в общине при поддержке со стороны государства. В тех случаях, когда социальная структура серьезно ослаблена, развитие детей и даже их выживание в экстремальных случаях могут оказаться под серьезной угрозой из-за отсутствия заботы об их физическом развитии, жестокого обращения, физического и сексуального насилия, заброшенности, эксплуатации и принуждения к рабскому труду, жесткой регламентации жизни в обезличивающих специальных учреждениях и манипулирования ими в качестве детей-солдат.

23. Восприятие положения молодежи менее четко. По мнению одних, молодежь находится сейчас в более опасном положении, чем ранее, в силу ряда внешних характеристик общества. Для других молодость – это этап жизни, в котором происходят изменения и который всегда требовал особого внимания, он и сейчас требует больше внимания, так как стал занимать более продолжительную часть жизни и порождает больше надежд в отношении успешного его завершения и успешного перехода во взрослую трудовую жизнь.

24. Современное молодое поколение – самое многочисленное за всю историю. Оно состоит из детей родителей, появившихся на свет в период высокой фертильности, характерной для всех развивающихся стран до 1970 года, и детей, родившихся в менее и наименее развитых странах, где фертильность все еще высока, хотя и снижается. Подавляющее большинство молодых людей в возрасте от 15 до 29 лет живут и достигают взрослого возраста в странах с менее развитой экономикой, в результате чего произойдет резкий рост рабочей силы, которая, если получит хорошее образование и профессиональную подготовку, будет создавать "демографические возможности" для этих стран.

25. Для многих традиционных культур характерно определение молодости как периода перехода от детства к взрослой жизни[4], когда человек уже не ребенок, но еще не стал взрослым. Во все более сложном сегодняшнем мире молодым мужчинам и женщинам все труднее найти пути своего личного развития. Соответственно, продление периода молодости в результате этого рассматривается одними как "новшество" последнего времени, которое продолжает эволюционировать, а другими, к которым относятся бихевиористы и социологи, – как самостоятельный этап жизни, обладающий рядом особых характеристик и основанный на более продолжительной и все усложняющейся подготовке к вступлению в общественную и экономическую жизнь за пределами дома. Поскольку с момента социализации их родителей во взрослое состояние обстоятельства изменились, путь для молодежи стал менее определенным и у молодых людей шире выбор, часто им приходится скорее продвигаться, преодолевая препятствия, чем следовать прямым путем к подлинной зрелости[5].

26. Например, в странах, переживающих переходный период, прежде ясно намеченный путь в мир взрослых теперь разрушен и основные переходные периоды в жизни не связаны друг с другом[6]. Завершение образования, начало работы, появление семьи, детей и создание собственного дома происходят теперь не последовательно одно за другим, а, как это наблюдается на практике, в зависимости от структурных возможностей в той же степени, что и на основе предпочтений молодежи. Аналогичным образом, молодые в менее развитых обществах, видимо, постоянно встают перед выбором, оставаться ли в сельских районах[7] в родной стране или искать значительно более перспективные возможности в крупных городах или за границей.

27. Обычно на продление этапа молодости указывают как на причину, оправдывающую призывы к более полному участию молодых людей во всех аспектах жизни общества, что позволит им занять более видное место в обществе. Средние работающие поколения все в большей мере осознают, что нормы поведения, сложившиеся у них в молодости, будут влиять на всю их жизнь и тем самым будут иметь для них значение, когда они достигнут пожилого возраста и уступят свое место молодежи.

28. Так же как и дети, молодежь может легко стать жертвой маргинализации и находиться в опасном положении в ситуациях, когда меняются или терпят крах социально-экономические и политические системы. Даже в тех случаях, когда структура общества остается неизменной, их уязвимость может усилиться из-за безработицы. Безработица препятствует обретению молодыми людьми чувства принадлежности к миру труда и влияет на их вступление в ответственную взрослую жизнь и завоевание своего места в качестве полноправных членов общества. По данным Международной организации труда, в мире примерно 60 млн. молодых безработных[8]. Ситуация хуже всего для молодых женщин, молодежи с физическими недостатками и молодых представителей национальных, расовых и религиозных меньшинств.

29. Даже в развитых странах уровень безработицы среди молодежи постоянно выше, чем среди среднего поколения. В 15 странах – членах Европейского союза безработица среди молодых людей в возрасте от 15 до 24 лет превысила в 1998 году 21 процент, то есть ее уровень вдвое выше, чем у взрослых. В странах переходного периода безработица среди молодежи распространена еще больше: в 18 странах Центральной и Восточной Европы и Содружества Независимых Государств безработица в 1998 году фактически составила

30 процентов. Имеющиеся данные по менее развитым странам свидетельствуют о том, что уровень безработицы среди молодежи значительно выше, чем в среднем поколении: по оценкам, в Азиатско-Тихоокеанском регионе безработица среди молодежи в четыре раза выше средней[9].

30. Некоторые полагают, что безработица среди молодежи – временное явление и представляет собой неотъемлемую часть взросления и перехода в целом от учебы к работе. Однако, если поиск первого места работы затягивается на месяцы или годы, безработица становится социальной проблемой. Последствия этого могут сказаться на всей жизни человека. Общества теряют ценную производительную силу и продукцию, не говоря уже о значительной налоговой базе, и молодежь может быть серьезно разочарована. Подготовка к продуктивному среднему возрасту откладывается и может быть даже полностью сорвана. Безработные или занятые неполный рабочий день молодые люди, выполняющие работу, где не используются их профессиональные знания или умения, либо те, кто надеялся на другой образ жизни[10], или опять-таки те, кто не готов к реалиям рынка труда, уязвимы в отношении рисков и возможности принятия альтернативного образа жизни, который препятствует их вступлению во взрослую рабочую жизнь или навсегда исключает его.

31. Другие последствия неудачного начала – это постоянная маргинальная или краткосрочная и нерегулярная занятость, незащищенность от постоянной эксплуатации на работе, необратимый переход в неофициальный сектор и неспособность приобрести опыт в профсоюзных организациях, включая доступ к культуре коллективного договора. В конечном счете от такой ситуации страдает общество, так как молодые при этом отчуждаются от традиционных структур и институтов или не попадают в них и в результате теряют в них веру.

32. Молодежь, которая не интегрирована в общество, может остаться маргинализованной, если она будет вести рискованный альтернативный образ жизни, или может стремиться выразить свое политическое недовольство вне пределов установленных структур или иными методами, нежели голосование и участие в гражданской жизни общества. Из-за разочарования молодежь может утратить веру в возможность достижения реальных перемен в обществе традиционными средствами. Возникающий подкласс молодых может создать условия для удовлетворения потребностей альтернативными методами, например путем создания молодежных банд, членов которых они подбирают сами и формируют по возрастному принципу; действуя, наряду с прочим, преступными методами, эти банды могут обеспечивать их участникам одновременно легкие деньги, влияние, положение в обществе, престиж и чувство принадлежности к определенной структуре. Однако для сохранения в обществе глубоких и официальных демократических процессов решающее значение имеют интеграция и участие молодых в процессе принятия решений в рамках установившихся структур и институтов общества.

33. Резюмируя сказанное выше, следует отметить, что в последние десятилетия существовала тенденция называть вопросы, связанные с молодыми, "проблемой молодежи", а не сосредоточивать внимание на потенциале и перспективах молодых и их значении как достояния общества. Однако такое восприятие имело не только негативные последствия. То, что были охарактеризованы нужды и трудности молодежи, принесло заметную пользу.

34. Перспектива иметь период отрочества особенно благоприятна для девушек, которые на протяжении большей части истории быстро и, безусловно быстрее, чем молодые люди, переходили от периода детства к деторождению[11]. Сегодня такой быстрый переход может быть все же вызван нежелательной беременностью, что может иметь для девушки тяжелые последствия как в физическом, так и в социальном плане. В некоторых районах мира такой быстрый переход еще больше ускоряется из-за ранних браков в традиционных обществах. Хотя этот обычай возник отчасти в целях защиты девушки, а также общества, в результате выбор жизненного пути уже на раннем этапе ограничивается в интересах рождения детей. В настоящее время ежегодно 15 млн. девушек в возрасте от 15 до 19 лет рожают детей, и эти дети составляют 10 процентов всех родившихся в мире младенцев[12].

35. Как крайность, признаки отчаяния из-за отсутствия интеграции и вследствие отчуждения от общества среди молодежи проявляются в злоупотреблении наркотиками и алкоголем, в ксенофобии и расизме и разного рода агрессивных насильственных действиях, включая изнасилования, убийства и самоубийства. Помимо того что причинами этого могут быть бедность и социальная дезинтеграция, такие преступные действия, по крайней

мере со стороны юношей, возможно, отчасти является следствием влияния стереотипов мужественности, в которых поддерживаются не являющиеся более полезными в психологически сложном мире такие качества, как физическая сила и "власть *над кем-то*", а не острота ума и связанные с ним умения[13]. В то время как трудовые и технические навыки могут быть привиты относительно легко через системы обучения благодаря эффекту масштаба, жизненные навыки, включающие "эмоциональную разумность", напротив, требуют бóльших затрат времени для установления надлежащих отношений со стороны и старших, и младших поколений.

Стремление мира к солидарности, единению и равенству поколений

36. Опыт любой возрастной группы является общим для всех людей, которые его пережили. Это обстоятельство (неизбежность совместного проживания и приобретения общего опыта), вероятно, служит как для взаимного отталкивания, так и для притяжения поколений, однако понимание общности судьбы имеет большое значение для социальной повестки дня большинства обществ. Можно наблюдать подспудное стремление в мире к солидарности в отношениях между поколениями, благодаря чему общества воспроизводят семейную солидарность родителей по отношению к детям и своим собственным родителям. В культуре большинства обществ заложена идея, что молодежь может учиться на опыте старших поколений и нуждается в нем. Сегодня, когда родители среднего поколения работают вне дома чаще, чем когда бы то ни было, и могут уделять своим детям меньше времени и меньше воспитывать их, культура солидарности в отношениях между поколениями может приобрести новое значение.

37. В последние годы Организация Объединенных Наций выдвинула идею *общества для всех* как общества, в котором каждый человек, имеющий права и обязанности, может играть активную роль[14]. Эта организация также признала, что общество для всех – это такое общество, которое приводит свои структуры и деятельность, свою политику и планы в соответствие с потребностями и возможностями всех, обеспечивая таким образом раскрытие возможностей всех его членов на благо всех людей[15]. Соответственно, аспект поколений был включен в концепцию темы, использованной в 1999 году для Международного года пожилых людей: общество для людей всех возрастов; и на протяжении Года эта тема стимулировала изучение природы обществ, состоящих из представителей нескольких поколений.

38. Старшее и молодое поколения изо дня в день взаимодействовали на протяжении истории, деля привязанности, услуги и товары в общинах, состоящих из нескольких поколений. Такие общины по-прежнему существуют у коренных народов и в деревнях, где имеющиеся структуры создают условия для беспрепятственных ежедневных контактов между поколениями, способствующих психологически обогащающему *постижению того, что ожидает их в жизни*, молодыми (узнающими, как старшее поколение справлялось с переменами в жизни, которые им еще предстоят), и *осмыслению прошедшей жизни* пожилыми людьми, когда, наблюдая за молодыми, они вновь переживают события своего прошлого.

39. В наши дни молодые, чтобы усилить эффект своего присутствия в жизни общества, как правило, используют новые коммуникационные технологии. В то же время группы пожилых людей используют потенциал, созданный технологиями предыдущего поколения, – преимущественно организационные методы, способствовавшие появлению тысяч ассоциаций и групп влияния во всем мире. Применяя организационные навыки, сегодняшнее поколение людей 60 лет и старше создает и укрепляет многие национальные и международные институты. Роль организаций пожилых людей в этих новых национальных и международных условиях стала напоминать рекомендательную и консультативную функции советов старейшин в деревнях, где живут люди, принадлежащие к нескольким поколениям. Хотя организации пожилых людей в развивающихся странах по большей части невелики, многие из них связаны с крупными глобальными сетями[16].

40. Система пенсионного обеспечения, впервые созданная более 100 лет назад в Германии и распространившаяся ныне в той или иной степени по всему миру, позволила дать выход творческой энергии резерва квалифицированных и опытных профессионалов пожилого возраста. Значительная часть пенсионеров, например бывшие государственные служащие, имеют доходы и располагают свободным временем даже в развивающихся странах. В то же время, поскольку число пенсионеров во всем мире увеличивается и растет ожидаемая продолжительность жизни (см. главу I), доля пожилых людей в настоящее время возрастает и, как

ожидается, достигнет такой величины, что соотношение молодых и пожилых уменьшится к середине XXI века с 4:1 до 1:1. Увеличение продолжительности жизни в таких масштабах влияет на современные общества в двух аспектах: оно стимулирует как создание важных новых биотехнологий, так и появление институтов, обеспечивающих уход, и, возможно, новых ценностей в отношениях между поколениями.

41. Зависимость лиц пожилого возраста ставит проблемы семейной солидарности, заботы о тех, кто обеспечивает уход, гендерного равенства, предоставления возможностей для работы, планировки городов и зданий, дневных и стационарных учреждений по уходу и, среди прочего, предотвращения жестокого обращения с пожилыми людьми. Быстро меняющееся число зависимых лиц также привело, особенно в более развитых регионах, к оживленной полемике о продолжении финансирования пенсий и поддержки доходов лиц пожилого возраста. В отличие от Соединенных Штатов, в других промышленно развитых странах не было столь острой полемики между разными поколениями, несмотря на более трудные условия. У Германии, например, есть причины для такой полемики: очень низкий уровень рождаемости и сравнительно высокий уровень ожидаемой продолжительности жизни, щедрая система социального обеспечения, более ранний уход на пенсию, увеличивающий процент пенсионеров по отношению к работающему населению, и незначительное участие женщин на рынке труда, что уменьшает налоговую базу.

42. В других странах, например в Японии, избежали вносящей раздор полемики между поколениями, однако вместо нее может развернуться полемика вокруг других ценностей и роли женщин. Обычно замужние женщины оставались дома и воспитывали детей, практически не получая помощи, а впоследствии, в среднем возрасте, ухаживали и за родителями мужа. Корни этого обычая уходят в глубь истории Японии, и сегодня около 60 процентов пожилых людей живут с детьми, достигшими среднего возраста, или другими родственниками. Поскольку участие женщин в официальной рабочей силе возрастает и появляются более широкие возможности для выбора во многих других сферах, это, по-видимому, приведет к появлению новых комбинаций в структуре ухода.

43. Позитивное отношение к старению можно считать предварительным условием обеспечения единения в обществе нескольких поколений. Взаимосвязи и обязательства разных поколений в отношении друг друга – основа любого общества, на какой бы ступени развития оно ни находилось. Эти взаимосвязи могут проявляться по-разному – от соглашения между поколениями работников и пенсионеров, являющегося основой многих государственных систем пенсионного обеспечения, до семей, которые до сих пор во всем мире обеспечивают основной, если не весь, уход за пожилыми.

44. Однако некоторые тенденции, несомненно, работают против единения поколений. На протяжении многих лет картины старения, прежде всего в развитых странах, как правило, изображали пожилых людей как все увеличивающуюся группу населения с возрастающими потребностями, включая рост потребности в медицинском обслуживании. Хотя, понятно, медицинское обслуживание имеет большое значение в жизни пожилых, постоянная сосредоточенность на этой идее в более широкой дискуссии может закрепить мнение о том, что пожилые люди всегда уязвимы и слабы. Кроме того, это породило представление о них как о части населения, отождествления с которой не хочет никто, включая самих пожилых. Мнение о пожилых людях как о личностях, имеющих значительные возможности и способных вносить полезный вклад, не укоренилось в общественном сознании. Однако признаки изменений налицо, поскольку сами пожилые люди стали более активно проявлять себя и становятся заметными как в дискуссиях, так и в обществе.

45. То, как изображается процесс старения в рамках более широкой картины культуры, может повлиять на целое поколение молодежи. Те, кто считает, что пожилые люди ведут достойную и продуктивную жизнь, возможно, больше склонны к выбору вариантов, предполагающих, что непосредственное вознаграждение за проявленные усилия может быть отложено на некоторое время. Когда старение воспринимается негативно, молодые могут считать, что возраст не приносит ничего хорошего, и вести себя таким образом, что это может пагубно отразиться на их будущем, а также на будущем их семей и общин. На роли поколений и на тенденции в их отношениях влияют быстрые социальные и технические перемены. Например, традиция передачи следующему поколению ценностей, знаний и ответственности не столь очевидна, как некогда, поскольку молодые поколения склонны перенимать многие ценности у сверстников.

46. Кроме того, изменение экономических реалий и миграция, особенно из развивающихся стран и стран, где экономика переживает переходный период, в какой-то степени деформировали основы отношений между поколениями и вызвали напряженность в них. Правила, регулирующие взаимозависимость между поколениями, закрепляют место лиц старшего возраста в общинах. Перебои в экономике и проблемы распределения ресурсов в развитых странах иногда настраивают одно поколение против другого в спорах о "справедливом" распределении ресурсов. Кроме того, поскольку как мужчины, так и женщины стали проводить больше времени на рабочих местах, это стало препятствовать традиционной способности семьи полностью обеспечивать уход за всеми ее членами дома.

47. В то же время во всем мире признается, что самая близкая связь между поколениями – это ответственность за детей, и общества во всем мире стремятся сохранить привилегированное положение этой обязанности, лежащей на нескольких поколениях. Многие дети, рождающиеся в менее развитых странах в семьях, испытывающих материальные трудности, имеют эмоционально насыщенные связи внутри своих семей и кланов родственников, где эти связи сохраняются. И наоборот, можно считать, что в более развитых странах дети получают недостаточную эмоциональную поддержку, так как родители испытывают дефицит времени, и общества жестко разделены на институты в зависимости от возраста.

48. Задача лиц, определяющих политику, – сохранить существующие структуры социальных обменов между поколениями, чтобы пожилые люди могли по-прежнему играть свою роль в семье, в общине и в обществе в целом. В этом плане, как и во многих других отношениях, решения, определяющие судьбы семьи и общин в целом, принимают лица среднего возраста, которые несут ответственность за поколения молодых и пожилых иждивенцев. Международные документы, включая те, которые касаются детей, молодежи и пожилых людей, возлагают на этих лиц ответственность за справедливое распределение ресурсов внутри поколений и между ними. При этом поколению лиц среднего возраста необходимо оставить в стороне свои сугубо личные потребности и стремиться к равенству между поколениями, как бы закрывая глаза на то, к какому поколению они в настоящее время – и только в настоящее время – принадлежат, и принимая решения, нейтральные относительно поколения[17]. Лицам, определяющим политику, нужно избегать оперировать ошибочными представлениями о последствиях старения, что ведет к негативному представлению об отношениях между поколениями, а также к представлению о молодежи как о "проблемном" поколении. Более правильное понимание потенциального вклада молодых, который часто игнорируется, и вкладов, которые могут быть внесены в общество пожилыми людьми, также послужит укреплению взаимосвязей между поколениями. Правительствам необходимо стремиться в своей политике добиться нейтрального отношения к возрасту и достичь справедливого уровня равенства, привилегий и гибкости в распределении национальных и глобальных ресурсов.

Примечания

[1] Когортой называют группу лиц, имеющих общую статистическую характеристику, например возрастная когорта, расовая когорта, гендерная когорта.

[2] В частности, Эрик Эриксон описывает этап жизни, когда пожилой человек начинает находить удовлетворение в том, чтобы вносить вклад в развитие более молодых членов семьи и общества и наставлять их, как способ внести вклад в продолжение его или ее личного роста, что Эриксон называет "генеративность" (generativity).

[3] Дальнейшее обсуждение этих различий см. главы XIII–XIV.

[4] См. ESCAP, "Review of the youth situation, policies and programmes in Asia and the Pacific" (Bangkok, 1997).

[5] См. Council of Europe, "European youth trends 1998", содержится по адресу: http//wwwcoe.fr/youth.

[6] В результате внезапных структурных изменений в странах, где ранее была централизованно планируемая экономика, перестала существовать широкая сеть молодежных объединений. Они процветали в социалистическую эпоху и включали пионерскую организацию, многочисленные музыкальные и

художественные ассоциации и самые разнообразные спортивные клубы, библиотеки, молодежные театры и летние лагеря. Они играли заметную роль в социализации детей и подростков, в их физическом развитии и улучшении состояния их здоровья, в сдерживании молодежной преступности и препятствовали аномальному поведению, хотя часто преследовали цели идеологического руководства и пропаганды. Бюджетные проблемы и политические перемены привели к ликвидации или ослаблению этих молодежных организаций, к тому, что молодежь оказалась в условиях, ведущих к выбору альтернативного образа жизни, включая злоупотребление алкоголем и наркотиками и преступность, что связано с мотивацией к приобретению материальных благ и вызвано неравенством доходов, ухудшением положения с занятостью и бедственным положением с доходами. См. Siyka Kovatcheva, "Life strategies of young people in post-communist tradition", документ подготовлен к 14-му Всемирному социологическому конгрессу, Монреаль, 26 июля – 1 августа 1988 года.

[7] Сельская жизнь не всегда означает изоляцию. Например, в Индии только в сельских районах 660 млн. телезрителей, что составляет 51 процент всех телезрителей страны.

[8] См. ILO, Youth and Employment: World Conference of Ministers Responsible for Youth (1998).

[9] См. примечание 4.

[10] Реальная ситуация в менее развитых регионах может резко отличаться от той жизни, которая "рекламируется" во всем мире средствами массовой информации, включая фильмы, телевидение, Интернет и радио, которые являются окнами в другие миры и к которым бедняки получают все более широкий доступ, но могут лишь подчеркивать их ощущение изоляции и обездоленности, и в то же время – средствами насаждения возникающей глобальной молодежной культуры. Представляется, что глобальная молодежная культура появляется в рамках более широких аспектов воздействия глобализации одновременно с возрождением традиционных национальных культур. Молодые люди во всем мире могут, если им хочется, слушать одну и ту же музыку, смотреть одни и те же телевизионные шоу, восхищаться одними и теми же спортсменами и носить одежду одного покроя. В то же время продукция глобальных средств массовой информации становится все более многокультурной: африканские изобразительное искусство и фильмы, латиноамериканские музыка и литература, азиатские практика медитации, боевые искусства и еда. Параллельно тенденции к современному и универсальному развивается тенденция к признанию и прославлению местной самобытности, корней и общинных ценностей, особенно среди молодежи, а также слияния местного и глобального, традиционного и современного. Противоречия включают распространение идеалов демократического плюрализма при одновременном усилении расистского, националистического и религиозного экстремизма. Особенно тревожит изображение насилия как достойного образа действий, приносящего позитивные результаты тому, кто совершает это насилие (даже если его нельзя точно измерить). Согласно проведенному в США исследованию проблемы насилия на телевидении, которое цитируется в одном из докладов ЮНЕСКО, в средней телепрограмме обычно показывают 10 актов насилия в час. Международное исследование, проведенное ЮНЕСКО в сотрудничестве с Всемирной организацией движения скаутов в 23 странах мира, показало, что 12-летние подростки, имеющие возможность смотреть телевизор, проводят у "голубого экрана" в среднем по три часа ежедневно, то есть уделяют этому гораздо больше времени, чем выполнению домашних заданий, помощи семье, играм на свежем воздухе и общению с друзьями или чтению.

[11] Мальчикам обычно дается больше времени на переход от детства к взрослой жизни, чем девочкам. Например, в кенийском племени самбуру мальчики-подростки, воспитываемые традиционно, проводят часть времени в буше, вдали от общества, и там им разрешается "вести себя недисциплинированно и использовать насилие для разрешения споров. Пожилые люди, напротив, ассоциируются с разрешением споров и социальными порядком. Ожидается, что они будут учить младших вести себя должным образом, разрешать конфликты и споры путем обсуждения и с помощью нравственной силы благословения и проклятия. Таким образом в племени самбуру система возрастных различий устанавливает противоположность между *моран* (воинами) и старейшинами. *Моран* обладают физической силой, старейшины – нравственной" (см. Steven M. Albert and Maria G. Cattell, *Old Age in a Global Perspective* (New York, G.K. Hall).

[12] UNICEF, *State of the World's Children 2001*.

[13] Обсуждение вопросов мужественности см. "Tough guise in guides", содержится по адресу: www.mediaed.org.

[14] См. Копенгагенская декларация и Программа действий, *Доклад Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, Копенгаген, 6–12 марта 1995 года* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R/96/IV.8), глава I, приложения I и II.

[15] См. документ Организации Объединенных Наций A/50/114.

[16] В одной федерации, состоящей из 44 национальных ассоциаций, – Международной федерации ассоциаций престарелых (FIAPA) – 140 млн. членов. В другой, Американской ассоциации пенсионеров (AARP), более 34 млн. членов. Организация "Хелпэйдж интернэшнл", Международная федерация по изучению проблем старения и сеть "Творческие связи" Комитета неправительственных организаций по проблемам старения, базирующегося в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций, охватывают общины всего мира и взаимодействуют с организациями молодежи, женщин, борьбы за мир, защиты окружающей среды и прав человека. Созыв в Котону, Бенин, в августе 1999 года Всемирной конференции королей, королев, традиционных вождей и религиозных лидеров по проблеме предотвращения конфликтов – всего лишь одна из иллюстраций восстановления влияния пожилых людей в новой обстановке в мире. На национальном уровне создание партий пенсионеров в Бельгии, Дании, Германии и Португалии и проведение Национального съезда пенсионеров в Соединенном Королевстве наряду с избранием представителей пенсионеров в голландский и итальянский парламенты – новые примеры восстановления влияния пожилых людей. Усилия пожилых людей, направленные на продолжение своего развития, включая аспект отношений между поколениями, осуществляются через туристические лагеря для пожилых людей в Северной Америке и Университеты для третьего возраста в Европе (которые начинают преобразовываться в Университеты трех возрастов). И туристические лагеря для пожилых, и Университеты для третьего возраста организуют все более широкий круг занятий и мероприятий для пожилых людей, включая контакты с детьми и молодежью.

[17] Здесь уместен предложенный Роулсом "покров незнания" для дискуссий на этические темы (см. John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge, Harvard University Press, 1974).

Глава VI

Рынки

1. Представления о том, какой должна быть роль рынков и в какой степени государству следует вмешиваться в экономику, чтобы регулировать рыночные процессы или подавлять их, в течение прошедших 200 лет не раз менялись. Почти весь XIX век в экономической теории доминировала доктрина laissez-faire, или невмешательства в хозяйственную жизнь. Однако к концу XIX века теории свободного рынка и соответствующие политические меры подверглись нападкам со стороны как социалистов, так и сторонников националистического подхода к экономической политике. С завершением в 30-х годах Великой депрессии широко распространилось мнение, что рыночные процессы по своей природе нестабильны, что игра рыночных сил нечестна по своей сути и что существенное государственное вмешательство в функционирование рынков является решающим условием эффективности экономики и общественной справедливости.

2. После Второй мировой войны это согласие отразилось в появлении "смешанной экономки", в которой государство осуществляло значительную долю экономической деятельности, в том числе предоставляло бóльшую часть базовых услуг и обеспечивало экономическую инфраструктуру. На протяжении нескольких десятилетий смешанная экономика столкнулась только с одной серьезной угрозой – со стороны приверженцев коммунистических идей, призывающих к полному уничтожению частного предпринимательства и сведению роли рынков к минимуму при опоре экономики на централизованное планирование.

3. Период с начала 70-х годов характеризовался ростом значения рынков. В одних государствах, прежде социалистических, системы экономического планирования постепенно демонтировались, а в других разрушались сразу. Развивающиеся страны перешли от политики поощрения автономного развития с опорой на государство к привлечению иностранных инвестиций в экспортно ориентированные отрасли. Правительства многих развитых стран ввели политику дерегулирования и приватизации, стремясь замедлить рост государственных расходов и налогов. Особенно заметной подобная тенденция была в таких странах, как Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Австралия и Новая Зеландия. В некоторых из этих стран в последнее время появились признаки недовольства радикальной политикой свободного рынка, однако перспективы на будущее остаются предопределенным.

Идеал конкурентного рынка и несовершенство рынка

4. Фундаментальную логику конкурентного рынка впервые изложил Адам Смит[1]; его идеи были развиты экономистами-неоклассиками XIX и XX веков. С помощью набора идеализированных допущений можно показать, что распределение ресурсов, характерное для конкурентных рынков, оптимально[2]. В общих чертах если рынок удовлетворяет идеальным условиям, а первоначальное распределение ресурсов носит справедливый характер, то равновесие конкурентного рынка явится оптимальным распределением ресурсов, имеющихся в обществе. Эти условия, однако, достаточно жесткие. Полномасштабные рынки должны существовать и функционировать без сбоев в отношении широкого спектра товаров с определенным сроком и местом поставки с учетом вероятности возникновения целого ряда неизвестных, непредвиденных обстоятельств[3].

5. В действительности идеальных условий, необходимых для установления совершенного равновесия на конкурентном рынке, не существует. Основные противоречия экономической теории связаны с вопросами о том, как исследовать рынки, где нет совершенной конкуренции, и какой должна быть государственная политика в отношении таких рынков. С точки зрения некоторых социалистов и прочих оппонентов рыночной экономики, условия, при соблюдении которых можно утверждать, что конкурентные рынки функционируют оптимально, настолько далеки от реальных, что все представленные выше допущения становятся полностью несостоятельными. Подобные взгляды в прошлом имели вес, но сегодня в дискуссиях по вопросам экономической политики в любой стране лишь немногие их участники строят свою позицию, полагаясь исключительно на рынки.

6. Традиционный анализ экономической политики начинается с утверждения, что оптимальные условия ведения конкуренции редко выполняются с точностью. В частности, вследствие экономии за счет эффекта масштаба и существования преград в отношении доступа на рынок могут возникнуть проблемы монополии и олигополии. Кроме того, действия производителей и потребителей могут повлечь внешние издержки[4], такие как загрязнение окружающей среды. Существование общественных благ, определяемых как товары или услуги, которые потребляются всеми членами общества, порождает "проблему безбилетников"[5] и может создавать жесткие ограничения, если рынок не в состоянии определить равновесный объем производства и равновесную цену. Помимо этого, недостаток соответствующей или верной информации для участников рынка может привести к неудовлетворительным результатам или даже сделать невозможным становление рынков конкретных товаров и услуг. Эти проблемы в совокупности обозначают как "неэффективность рыночного механизма", или "несовершенство рынка".

7. Отдельная проблема состоит в том, что невозможно изменить первоначальное распределение без вмешательства в рыночные операции. Следовательно, нельзя рассматривать установление цен посредством рынков в отрыве от распределения дохода. Политика, направленная на перераспределение дохода, влияет на уровень рыночных цен, а также на объем товаров и услуг. И наоборот, принятие мер по вмешательству в рыночные процессы или прекращение такой политики сказывается на распределении дохода.

8. Наконец, существует также вопрос о том, является ли рынок объективным механизмом для определения стоимости продукции при предположении, что "невидимая рука" ведет его к равновесию. Аргументом в пользу такой позиции может служить утверждение, что рынок, регулируемый условиями предложения и спроса, является наиболее эффективным механизмом для определения равновесных цен и равновесных объемов производства, которые отражают совпадение интересов производителей и потребителей. Контраргументом в данном случае является утверждение, согласно которому беспристрастность рынков нарушается из-за того, что промышленные структуры не всегда отличаются высокой конкурентоспособностью. Для промышленных структур с меньшей конкурентоспособностью рынок может и не быть политически нейтральной силой, подобной силам природы. Так, утверждается, что фондовые рынки процветают при слабости рабочей силы (как организованной в профсоюзы, так и неорганизованной): они стимулируют компании, которые проводят резкое сокращение численности персонала; их деятельность оживляется, когда поступают известия о стагнации в динамике заработной платы, и они настаивают на том, чтобы прибыль от производительности распределялась среди акционеров, а не наемных работников. Рынки поистине не являются беспристрастными[6].

Подходы, учитывающие общественные и частные интересы

9. В рамках традиционного подхода к экономической политике можно выделить два различных типа отношения к проблеме рынков с несовершенной конкуренцией. При подходе, сторонники которого считают рыночные механизмы неэффективными, за отправную точку берется конкурентное равновесие, которое возникнет при условии справедливого распределения дохода. Государственное вмешательство в экономику считается желательным, если благодаря ему реальный результат функционирования рыночного механизма приближается к идеальному (который можно точно выразить, используя функцию социального обеспечения).

10. Типичный пример можно найти в обычном экономическом анализе внешних издержек, связанных с загрязнением окружающей среды. Если нет ограничений в отношении такого загрязнения, то фабрика, сбрасывая отходы в реку, вынуждает нести расходы прочих членов общества. Поскольку владельцы фабрики этих издержек не несут, они будут продолжать сбрасывать отходы в реку, пока этот способ их утилизации остается самым дешевым. Соответствующим образом рассчитанный налог способен устранить расхождение между частными издержками, которые несет владелец фабрики, и расходами, которые несет общество в целом. Введение такого налога даст владельцу фабрики стимул уменьшать загрязнение до уровня, при котором предельные социальные выгоды от дальнейшего сокращения сбрасываемых отходов не станут меньше расходов, необходимых для такого сокращения.

11. Рассматриваемый подход базируется на предположении, что целью государственной политики является совершенствование социального обеспечения, поэтому обычно его называют подходом, основанным на общественных интересах. Модель общественных интересов базируется на том, что демократическая система вынуждает стремящихся к переизбранию политических деятелей проводить политику, которая соответствует пожеланиям избирателей, а следовательно, служить интересам большинства членов сообщества в соответствии с тем, как они их себе представляют.

12. При альтернативном подходе, который можно назвать неолиберальным или основанным на частных интересах, за отправную точку берется фактический результат функционирования рынка. Основная посылка в рамках этого подхода состоит в том, что фактический результат функционирования рынка представляет собой максимальное приближение к идеальной теоретической модели, в то время как государственное вмешательство обычно ухудшает положение дел.

13. Сторонники неолиберализма использовали провал многих программ государственного вмешательства в экономику как довод в пользу разработки понятия "неэффективность государственного вмешательства" в противоположность понятию "неэффективность рыночного механизма". В дополнение к критике фактической эффективности конкретных случаев государственного вмешательства в экономику был выдвинут ряд контраргументов в отношении теоретической основы предложений по такому вмешательству. Самой важной в теоретическом отношении была, возможно, критика Р. Коазом[7] положений А. Пигу, связанных с налогами, которая получила развитие как теория прав собственности[8]. Теория прав собственности имела большое значение для приватизации государственных промышленных предприятий.

14. Наиболее весомые доводы против регулирования содержатся в теории общественного выбора. Она разработана на основе ранних моделей регулирования[9] и бюрократии[10], и в ней предпринимается попытка построить экономические модели политических процессов[11]. Теория общественного выбора стала основой всесторонней критики всех форм государственной деятельности. Главный методологический принцип теории общественного выбора состоит в том, что действия избирателей и органов государственного управления можно рассматривать с точки зрения корыстных интересов участников политической системы. При этом, явно или неявно, исходят из несущественности ограничений, связанных с подотчетностью в условиях демократии.

"Государство всеобщего благосостояния" и возрождение рынков

15. После Второй мировой войны и вплоть до 70-х годов большинство развитых стран (за исключением тех, где тогда имело место централизованное планирование экономики) стремились к развитию "смешанной экономики", в рамках которой модели общественного интереса, исходящие из несовершенства рынка, использовались для оправдания широкомасштабного государственного вмешательства. В частности, те секторы экономики, в которых усматривались признаки "естественной монополии", обычно переводились в государственную собственность. Ряд соображений, связанных с внешними издержками и распределением дохода, обосновывали предоставление государством услуг в сфере здравоохранения, образования, социального страхования и др. Наконец, беспокойство относительно экономической стабильности приводило к жесткому регулированию внутренних и международных финансовых операций.

16. Со смешанной экономикой связаны возникновение "государства всеобщего благосостояния" и применение кейнсианской макроэкономической политики для стабилизации экономики. "Государство всеобщего благосостояния" развивалось в отдельных странах по-разному. В странах Северной Европы были созданы характеризующиеся комплексностью социальные системы, основанные на универсальных правах; в то же время другие развитые страны с рыночной экономикой, особенно Соединенные Штаты, больше полагались на "остаточную" систему, или на "сетку социальной безопасности", ориентированную на неимущих[12]. Соединенные Штаты также по возможности избегали государственной собственности, вместо этого полагаясь на интрузивную систему регулирования, копирующую многие характеристики государственной собственности, в то время как коммунальные службы и прочие предприятия инфраструктуры формально сохраняли статус частных компаний[13].

17. Государственное вмешательство в экономику в менее развитых странах было еще масштабнее; большинство из них в некоторой степени находились под влиянием, среди прочего, очевидных успехов бывшего Советского Союза, служившего для них эталоном развития. Однако при всех гигантских материальных и административных ресурсах, необходимых для комплексного экономического планирования, наиболее часто его результатом был ряд масштабных, но бессистемных попыток государственного вмешательства в экономику, включая создание государственных предприятий, введение импортных ограничений и правил лицензирования, а также систем рационирования потребления.

Кризис 70-х годов

18. Модель смешанной экономики успешно функционировала во время послевоенного "долгого бума", длившегося с 1945 года до начала 70-х годов. Между прочим, это был единственный непрерывный период полной занятости в истории развитых стран с рыночной экономикой. В то же время такие развивающиеся страны, как Аргентина, Бразилия и Мексика, стремились проводить основанную на импортозамещении политику индустриализации, опираясь на стратегии развития, предполагающие в основном использование внутренних возможностей страны[14].

19. Экономическое процветание в послевоенный период постепенно вышло за рамки стран, уже входивших в число богатых, таких как страны Северной Европы и Соединенные Штаты. Япония демонстрировала самый значительный в Азии экономический рост; страны Южной Европы (Италия и в некоторой степени Испания) также нагнали лидировавшие до этого страны. К концу этого периода в восточноазиатских "четырех тиграх" [Гонконге (Китай), Сингапуре, Тайване (провинции Китая), Республике Корея] начался быстрый рост, благодаря которому им предстояло перейти в последующие десятилетия в разряд развитых стран.

20. В целом экономика большинства развивающихся стран функционировала не столь удовлетворительно. Несмотря на многообещающие перспективы и наблюдаемый временами быстрый экономический рост, страны Латинской Америки еще больше отстали от развитых стран с рыночной экономикой. Надежды на то, что деколонизация в Африке и Азии приведет к быстрому и широкомасштабному развитию экономики, не сбылись. Поэтому росло разочарование в существующей политике развития, особенно в отношении роли государства.

События, происшедшие с начала 70-х годов

21. Проблемы смешанной экономики стали очевидными сначала на международном уровне, когда разрушилась бреттон-вудская система фиксированных валютных курсов и, соответственно, исчезли ограничения на международных рынках капитала. Вслед за этим нарушилась стабильность валютных курсов. Возникновение избыточных потоков капитала, явившееся следствием, в частности, рециклирования долларов, вызванного как первым (1974 год), так и вторым (1979 год) нефтяными кризисами, привело к обесценению доллара США. Эта тенденция сменилась на противоположную в конце 70-х годов, после введения в Соединенных Штатах мер жесткой валютно-кредитной политики, направленной на стабилизацию инфляции. Фактически тогда почти все развитые страны с рыночной экономикой быстро переориентировались на проведение такой национальной политики, которая позволила бы справиться с бурным ростом инфляции и безработицы.

22. В большинстве стран подобные ответные меры выразились в переходе от кейнсианской политики регулирования спроса к монетаристской политике, основанной на контроле над предложением денежной массы. Жесткие монетаристские требования к кредитно-финансовым органам выражались в том, что увеличивать находящуюся в обращении денежную массу следует согласно норме, полностью соответствующей уже установленным параметрам ожидаемого экономического роста. В целом, однако, такая стабилизационная политика была противоречивой, а безработица оставалась на уровне, превышающем допустимый. Поэтому в начале 80-х годов монетаризм утратил влияние, и его место заняла эклектичная политика, основанная на "смеси" кейнсианских и монетаристских идей. В более долгосрочной перспективе последствием роста значения монетаристского подхода к макроэкономической политике явилось возрождение престижа рыночных воззрений на микроэкономическую политику, наиболее видными приверженцами которых были представители чикагской школы[15].

23. Как основание экономической политики неолиберализм восходит к классическому либерализму XIX века, защищавшему свободный рынок. Однако догматическая пропаганда минималистской роли государства сменилась более сложной критикой смешанной экономики и призывом к политике, в большей мере ориентированной на рынок.

24. Основным направлением неолиберального подхода является стремление повысить экономическую эффективность и тем самым создать рабочие места и увеличить доход, в то же время насколько возможно сокращая дискреционное вмешательство государства в экономику. Государственная собственность на объекты инфраструктуры заменяется сочетанием приватизации и регламентарных структур, рассчитанных на решение социальных задач и предотвращение использования монополиями своей власти. В некоторых случаях государство перестало непосредственно оказывать услуги в таких сферах, как здравоохранение и образование; вместо этого подобные услуги приобретаются у частных поставщиков, отобранных на конкурсной основе в ходе торгов (или тендера). Произошло масштабное дерегулирование частного сектора, и регулирование было заменено опорой на рыночные силы.

25. Соединенное Королевство, Соединенные Штаты и некоторые другие страны, например Чили, в 80-х годах и в начале 90-х годов решительно проводили неолиберальную политику. Соединенное Королевство и Новая Зеландия в этом отношении заслуживают особого внимания. В странах Западной Европы, странах, недавно начавших индустриализацию, и некоторых регионах Восточной Азии подобная политика проводилась с меньшим энтузиазмом, меньшей систематичностью и значительно позже.

26. Стремление стран Восточной Европы проводить политику, в большей мере ориентированную на рынок, было усилено политическими изменениями и крахом парадигмы централизованного планирования экономики. Правительства отдельных постсоциалистических стран ввели меры радикальной политики свободного рынка, что в целом пока привело к чрезмерно высоким расходам, связанным со становлением рынка. Но даже в странах, ставящих целью построение смешанной экономики западноевропейского типа, рынку придавалось очень большое значение. На уровне идеологии очевидная неспособность централизованно планируемой экономики функционировать сколько-нибудь удовлетворительно по сравнению с экономикой, основанной на законах рынка, разрушала веру в то, что существует какая-либо серьезная альтернатива рыночной экономике.

27. Экономическая политика многих развивающихся стран формировалась под влиянием изменений в мировом масштабе представлений о том, какую роль следует играть государству и рынку; более непосредственное влияние на эту политику оказывали международные организации, такие как Всемирный банк и Международный валютный фонд. Предоставление Международным валютным фондом чрезвычайных кредитов всегда стимулировало его пропагандировать проведение политики жесткой финансовой экономии, обычно предполагающей ограничение деятельности государства. Ситуация не изменилась в 80-х и в 90-х годах. Всемирный банк, напротив, рекомендовал в 80-х и 90-х годах еще более решительное проведение рыночных реформ. Так называемый "вашингтонский консенсус" укрепился[16]. В частности, усиленно поощрялась политика приватизации.

28. Все эти изменения происходили в разных странах с неодинаковой скоростью. С начала 90-х годов внимание вновь стали привлекать международные аспекты вопроса о возрождении свободного рынка. Обычно это связывали с развертыванием широкой дискуссии по глобализации. Хотя в печатных изданиях и публичных выступлениях понятие "глобализация" использовалось во многих ракурсах, основной постулат, принятый в большинстве дискуссий по этой теме, состоял в том, что глобализация является неизбежным результатом технологических нововведений, таких как, например, Интернет. Далее, утверждалось, что глобализация приводит к необходимости проведения политики свободного рынка, независимо от желаний правительства и его электората внутри страны.

29. В ходе последующего обсуждения было доказано, что первое из этих утверждений неверно. Большинство показателей экономической интеграции свидетельствует о том, что мировая экономика до Первой мировой войны была интегрирована в гораздо большей степени, чем в 50-х и 60-х годах, несмотря на впечатляющее развитие за эти годы коммуникационных и транспортных технологий. Отношение размера

капитала, полученного благодаря прямым иностранным инвестициям, к объему мирового выпуска продукции снизилось с 9,0 процента в 1913 году до 4,4 процента в 1960 году, прежде чем увеличиться до 10,1 процента в 1995 году[17].

30. Второе утверждение поднимает более сложные проблемы. С одной стороны, нет четких доказательств того, что политика налогообложения и политика благосостояния, проводившиеся в развитых странах с начала 70-х годов, сблизились по характеру. Динамика отношения государственных расходов к ВВП показывает, что разрыв между странами Северной Европы, где государственные расходы высоки, и странами с низким уровнем государственных расходов, такими как Соединенные Штаты, с 80-х годов в целом остался без изменений[18].

31. Более того, попытки радикально уменьшить роль "государства всеобщего благосостояния" и правительства обычно не помогали снизить расходы государства. Во многих случаях неолиберальным правительствам, удерживавшим власть многие годы, удавалось добиться лишь скромного снижения показателя, характеризующего отношение государственных расходов к ВВП, причем при их преемниках этот показатель опять несколько возрастал[19].

32. С другой стороны, ясно, что в стремлении стран проводить ориентированную на рынок внутреннюю политику определенную роль играют соображения, касающиеся международной конкуренции и функционирования глобальных финансовых рынков. И наоборот, дерегулирование внутренних рынков нередко вызывало необходимость снять соответствующие ограничения на международных рынках.

33. В итоге можно утверждать, что взаимосвязи между глобализацией международной экономики и ориентированными на рынок реформами, проводящимися в отдельных странах, сложны и не однонаправлены. Представление о глобализации как непреодолимой внешней силе спорно, поскольку мощные тенденции к глобализации, наблюдавшиеся в начале XX века, в конечном счете повернулись вспять в середине столетия. Последствия ориентированных на развитие рынка политических мер, принимаемых на внутренних рынках и на международном уровне, фактически взаимно усиливались, подрывая внутренние и международные политические структуры, основанные на дискреционном вмешательстве государства.

Взаимодействие государства и рынка: пример Восточной Азии

34. В некоторых странах и регионах Восточной Азии сформировалась смешанная экономика несколько иного типа. Смешанная экономика, характерная для европейских и англоязычных стран, создавалась на основе теории, которая исходила из необходимости государственного вмешательства в случаях неэффективного функционирования рыночного механизма, в то время как восточноазиатская модель основана на государственном вмешательстве, поддерживающем развитие сильного частного сектора[20].

35. Япония первой из стран Восточной Азии вступила в период быстрого экономического роста. Однако дискуссии по поводу достоинств восточноазиатской модели как воспроизводимой политической структуры были вызваны главным образом удачным стартом экономики "четырех тигров". Восточноазиатский подход, основанный на проведении "дружественного" по отношению к бизнесу стратегического вмешательства, примером которого служит деятельность японского Министерства внешней торговли и промышленности (МВТП)[21], воспринимался широкой общественностью как альтернатива неолиберальной политике, пропагандируемой экономистами и другими специалистами развитых стран

36. Альтернативная точка зрения, которой придерживался в первую очередь Всемирный банк, состояла в том, что исключительно успешное развитие экономики восточноазиатских стран обусловлено проведением ориентированной на рынок политики и соблюдением четких принципов, тогда как стратегическое вмешательство государства, такое как проводимое МВТП, является в лучшем случае безобидным времяпрепровождением[22]. Согласно третьей точке зрения, которая активно обсуждалась в конце 90-х годов, в экономических показателях восточноазиатских стран не было ничего исключительного, что нельзя было бы объяснить быстрым ростом затрат труда и капитала.

37. Многие полагали, что стагнация японской экономики в 90-х годах, а также азиатский финансовый кризис, начавшийся в 1997 году, убедительно подтверждают недостатки восточноазиатской модели. Однако углубление кризиса было обусловлено политикой финансового дерегулирования, поддерживаемой сторонниками неолиберальных реформ. Ретроспективно можно утверждать, что такая политика проводилась в жизнь зачастую неудачно, но задним числом очевидно, что политические меры, связанные с экономическим реформированием, редко отличаются совершенством. Несмотря на ставшие очевидными слабые места, в экономике восточноазиатских стран на протяжении многих лет наблюдались быстрый экономический рост и повышение жизненного уровня; бóльшую часть этих достижений удалось сохранить и во время последнего кризиса.

Финансовые рынки

38. Увеличение объема финансовых операций и рост влияния финансовых рынков с 70-х годов были одним из самых важных явлений в мировой экономике. Отмечалось, что объем трансграничных сделок с облигациями и акциями в Соединенных Штатах увеличился с 9,0 процента в 1980 году до 135,5 процента в 1995 году[23]. Подобным ростом, хотя и не таким быстрым, характеризовался объем внутренних операций на финансовом рынке.

39. Необходимо взглянуть на роль финансовых рынков в историческом плане. Крах бреттон-вудской системы фиксированных валютных курсов в 1971 году и последующий скачок инфляции вызвали упрочение статуса и роли финансовых рынков. Столкнувшись с входящими в противоречие друг с другом проблемами безработицы, экономического роста и стабильности цен, государства оказались неготовыми или неспособными взять инфляцию под контроль, тогда как реальный доход от вложений в денежные инструменты и облигации зависит от темпа инфляции. Следовательно, участники финансовых рынков готовы были держать облигации и прочие финансовые активы, деноминированные в быстро обесценивающихся валютах, исключительно на условиях высоких процентных ставок или низких валютных курсов. Поэтому рынки требовали от стран со сравнительно высоким уровнем инфляции снижения валютных курсов и повышения номинальных процентных ставок. Задним числом многие экономисты пришли к общему мнению, что антиинфляционная дисциплина, устанавливаемая финансовыми рынками, благотворна, хотя до сих пор продолжается ожесточенная дискуссия по вопросу о том, можно ли было добиться снижения уровня инфляции с меньшими потерями в плане сокращения занятости и снижения объема производства.

40. Тенденции экономического развития с середины 90-х годов обусловили некоторые ограничения постулата о мощи финансовых рынков и степени, в которой финансовые рынки являются точным и объективным мерилом достоинств экономической политики. В наиболее развитых странах, где уровень инфляции низок, роль финансовых рынков как основы денежной дисциплины уменьшилась ввиду разрушений, которые потенциально способны вызвать финансовые кризисы. Более того, как показывает пример Новой Зеландии, чрезмерно упорное стремление к снижению уровня инфляции и переоценка роли финансовых рынков способны породить стагнацию экономики[24].

41. Самым важным фактором формирования более взвешенного подхода к финансовым рынкам стал ряд международных финансовых кризисов, из которых наиболее масштабным был кризис в Восточной Азии, начавшийся в 1997 году. Азиатский кризис подорвал представление о финансовых рынках как критериях успеха экономической политики. Странами, которые кризис поразил сильнее всего, оказались именно те, к которым финансовые рынки прежде относились наиболее положительно. Если спрос на финансовых рынках предсказать невозможно, то сама идея о том, что государство может процветать, удовлетворяя этот спрос, является логически непоследовательной.

42. Главным событием в этой сфере стало введение правительством Малайзии в 1998 году мер валютного контроля. Многие сторонники глобализации считали любые подобные меры огромной ошибкой и полагали, что финансовые рынки, во всяком случае, не допустят их осуществления. Однако на практике проводимая политика дала Малайзии возможность решить по крайней мере некоторые из краткосрочных задач, и страна оказалась в состоянии вернуться на мировые финансовые рынки без каких-либо явных санкций.

43. Финансовые рынки, особенно рынки акций и долговых инструментов корпораций, также играют существенную роль в распределении инвестиций. Мнения об эффективности рынков капитала в достижении соответствующей доходности инвестиций, как и об эффективности валютных рынков, претерпевали изменения. В годы послевоенного бума в экономической мысли доминировали представления Кейнса, считавшего, что фондовый рынок действует как казино. Вера в ценность финансовой дисциплины, формируемой фондовыми рынками, укрепилась после 70-х годов, особенно в Соединенных Штатах. Грандиозный бум на фондовом рынке в 90-х годах отразил распространяющееся убеждение в значении фондовых рынков для экономики и связанное с ним предположение, будто ценные бумаги служат наилучшим инструментом долгосрочного вложения средств.

44. Взлет и последующее резкое снижение индекса NASDAQ (с марта 1999 до марта 2000 года он вырос в два раза, затем в течение года опустился до первоначального уровня) в Соединенных Штатах подвергли эти представления некоторому сомнению. Хотя все должным образом информированные аналитики и многие прежде влиятельные финансисты считали повышение курса акций высокотехнологичных компаний "мыльным пузырем", их соображения не могли противостоять широко распространенной вере в неизменно растущий рынок и ложным теориям "новой экономики", придуманным ради оправдания и укрепления этой веры. Многие инвесторы потеряли огромные суммы, практикуя "короткие продажи", основанные на предположении (верном) о значительном завышении стоимости акций NASDAQ. В то же время десятки миллиардов долларов были вложены в по сути фиктивные компании "dotcom", создаваемые в основном с целью распродать первый выпуск акций, с тем чтобы инвесторы-инсайдеры могли получить прибыль.

45. Задача на будущее состоит в создании системы регулирования внутренних и международных рынков (иногда ее называют "глобальной финансовой структурой"). Она должна будет, как предполагается, способствовать положительному воздействию операций на финансовом рынке, в то же время снижая уровень нестабильности и сокращая объемы нерационального распределения ресурсов, связанного с крупномасштабными спекулятивными перемещениями средств между различными валютами и финансовыми инструментами. Одной из предлагаемых мер является введение невысокого налога на международные финансовые операции, который обычно называют "налогом Тобина". В более общем плане представляется, что ускорение совершенствования финансовых инструментов должно сопровождаться усилением жесткости и прозрачности пруденциального регулирования с целью обеспечения того, чтобы финансовые институты, получающие выгоду от гарантированной государством финансовой структуры, не использовали эту защиту себе во вред, принимая на себя необоснованные риски.

Рынки и инфраструктура

46. Еще одной областью, где роль частного сектора с начала 70-х годов росла быстрыми темпами, были создание инфраструктуры, ее эксплуатация и владение ею. В послевоенный период два основных соображения привели к тому, что государство играло в этой сфере доминирующую роль. Первое – убеждение в том, что частные инвесторы ориентированы на слишком краткосрочные проекты, что не соответствует долгосрочному характеру проектов, связанных с инфраструктурой. Вторым фактором была обеспокоенность относительно того, что многим услугам инфраструктуры, особенно таким сетям, как дорожные системы, энергосистемы и системы водоснабжения, свойственны черты естественных монополий.

47. Передача ответственности за услуги инфраструктуры от государства рынкам осуществляется посредством приватизации существующих активов, находящихся в собственности государства, а также посредством соглашений, по которым частный сектор берет на себя ответственность за создание новых объектов инфраструктуры, при этом нередко получая в явной или неявной форме государственные гарантии. К известным проектам такого рода относится Частная финансовая инициатива в Соединенном Королевстве и программы "сооружение – владение – эксплуатация – передача" (СВЭП), распространившиеся в качестве метода финансирования платных автомобильных дорог и других проектов в области инфраструктуры в Австралии и некоторых странах Азии с 80-х годов.

48. Приватизация государственных промышленных предприятий приводит к неоднозначным результатам. В самом благоприятном случае терпящее убытки государственное предприятие продается частному покупателю, способному вернуть ему прибыльность. О ряде примеров подобного рода сообщалось в странах, где прежде осуществлялось централизованное планирование экономики, в частности в бывшей Восточной Германии или в некоторых развивающихся странах[25].

49. Ситуация складывается не столь благоприятно, когда государственные активы приобретаются частными покупателями по цене ниже их действительной стоимости; последнюю можно определить как дисконтированную стоимость будущих доходов, которые можно прогнозировать, если предприятие останется в государственной собственности при соответствующей его реструктуризации и смене руководства. Наиболее печально известные подобные примеры наблюдались в некоторых странах Восточной Европы и в бывшем Советском Союзе. Например, механизм приватизации в Российской Федерации и некоторых других странах СНГ был ориентирован на возможно более стремительную ликвидацию государственной собственности, содействие всем потенциальным собственникам и увеличение государственных доходов, а не на повышение эффективности производства[26]. Также можно утверждать, что в развитых странах приватизация обычно завершалась сокращением чистой стоимости активов государственного сектора. Проведение приватизации в неуместной форме поощряется устаревшими бюджетными нормами, позволяющими государству относить выручку от продажи активов к текущему доходу[27].

50. Использование дисконтированной стоимости доходов как критерия социальной приемлемости приватизации для объектов инфраструктуры усложняется существованием власти монополий. В отдельных случаях приватизации цены продаж искусственно взвинчивались путем предоставления монопольных привилегий частным покупателям. В других случаях, когда конкурентные рынки открываются в то же время, когда происходит приватизация государственных промышленных предприятий, нелегко оценить, какими были бы вероятные поступления от приватизированных предприятий, если бы государственная собственность сохранилась.

51. При сооружении частным сектором объектов инфрастуктуры главными оказались проблемы распределения риска и проблемы естественных монополий. Некоторые оценки накопленного в Австралии опыта проектов дорожного строительства по схеме СВЭП выявили проблемы распределения рисков, возникающие в связи с тем, что прибыль частной компании, строящей дороги, зависит в первую очередь от решений, принимаемых на уровне правительства[28]. Сходные проблемы возникают и в развивающихся странах[29].

52. Предпринимаются многочисленные попытки найти альтернативу государственной собственности для решения проблемы, состоящей в том, что многие службы инфраструктуры являются естественными монополиями, для которых наиболее эффективным решением является осуществление всего комплекса услуг одним предприятием. Чтобы стимулировать развитие конкуренции в отрасли, вводятся регулирование цен и нормы прибыли, поощряется дублирование мощностей, неэффективное с технической точки зрения, вводятся правила, согласно которым необходимо открывать доступ третьим сторонам в монопольную инфраструктуру[30]. Все эти подходы имеют и положительные, и отрицательные стороны, и ни один из них не доказал свое универсальное превосходство над другими или над государственной собственностью.

Создание рынка как инструмент политики

53. Возрождение доверия к рыночным процессам сопровождается разработкой ряда политических инструментов, предназначенных для обеспечения "свойственного рынку" распределения ресурсов в сферах, где окончательные решения все еще принимает государство. Два примера этого – аукционная продажа прав на использование частей электромагнитного спектра для телекоммуникаций, а также использование внутренних рынков и системы субконтрактов при предоставлении государственных услуг.

54. В мировом масштабе переход от административных процедур к проведению аукционов по распределению обладающих ценностью прав, например прав на использование электромагнитного спектра в сфере телекоммуникаций, обусловлен рядом факторов. Прежде всего базовая логика рыночного решения ясна:

на аукционе ресурсы получает тот участник торгов, который предлагает за них самую высокую цену и в целом будет использовать ресурсы наиболее эффективным образом. Кроме того, если в прошлом подобные права обычно распределялись телекоммуникационным учреждениям, находящимся в государственной собственности, средствам массовой информации, принадлежащим гражданам данной страны, то развитие процессов приватизации и глобализации, а также появление требования открыть национальные рынки для конкуренции означают, что соответствующие права теперь нередко продаются корпорациям, находящимся в иностранной собственности. Таким образом, если правительство раздает эти права безвозмездно, оно просто переводит за рубеж национальное богатство. Наконец, "фискальный кризис государства" означает, что правительства не могут позволить себе игнорировать какой-либо потенциальный источник дохода.

55. Опыт недавних аукционов в сфере телекоммуникаций позволяет понять, какие выгоды может принести этот подход и каковы его потенциальные недостатки. Правительства многих стран продавали на аукционах права на сегменты электромагнитного спектра для предоставления современных услуг беспроволочной телефонии (обычно называемых "системами третьего поколения", или G3). Результаты аукционов в разных странах значительно различались. Так, торги, состоявшиеся в мае и августе 2000 года, принесли 20 млрд. фунтов стерлингов (33 млрд. долл. США) и 100 млрд. немецких марок (46 млрд. долл. США) дохода, соответственно. В обоих случаях на каждого потенциального клиента пришлось около 600 долл. США. Аукцион, проведенный в Нидерландах (в период между двумя упомянутыми аукционами), был значительно менее прибыльным, возможно, из-за сговора участников. После германского аукциона готовность участников торгов платить за права использования спектра для систем G3 резко упала. Первоначально предполагалось, что аукцион в Австралии принесет доход более 2,6 млрд. австрал. долл. (1,3 млрд. долл. США), а теперь представляется, что он составит меньше 1 млрд. австрал. долл., или 500 млн. долл. США; в расчете на одного потенциального клиента это 25 долл. США. Такие расхождения объясняются рядом факторов. Во-первых, весьма скромные различия в механизме организации торгов, как оказалось, имеют значительные последствия для остроты конкуренции между участниками. Во-вторых, некоторые государства основное внимание уделяли максимальному увеличению дохода при условии соблюдения ограничений, рассчитанных на недопущение монопольного ценообразования, таких как создание новых рабочих мест. В-третьих, что, возможно, самое важное, произошли радикальные изменения в рыночных настроениях; отчасти это было вызвано резким ростом и последующим падением курса акций высокотехнологичных компаний.

56. Таким образом, при использовании системы аукционов необходимо разработать схему его проведения, которая позволила бы избежать как опасности распределения ценных прав по неприемлемо низким ценам, так и угрозы социально нежелательных последствий попытки максимизировать доход. Этот вопрос требует дополнительного теоретического и эмпирического исследования.

57. Использование конкурентных торгов (или тендера) на услуги, предоставляемые государством, считается способом применения рыночных сил в сферах, подчинявшихся прежде лишь политическому контролю. Основная идея заключается в том, чтобы не дать трудящимся и руководителям в государственном секторе использовать отсутствие непосредственных рынков их продукции для дальнейшего использования неэффективных и дорогостоящих методов работы.

58. Первоначальные сведения о доходности тендеров, особенно в Соединенном Королевстве, были впечатляющими: заявлялось, что сокращение затрат достигает 50 процентов. Последующие оценки оказались более сдержанными. Хотя конкурсные торги в среднем и снизили расходы на предоставляемые государством услуги, этого не наблюдалось повсеместно, и с учетом управленческих затрат среднее снижение расходов в большинстве случаев не превысило 10 процентов. Кроме того, значительная часть видимой экономии выразилась не в реальном повышении эффективности – она приняла форму сокращения заработной платы, а также некомпенсируемого увеличения продолжительности рабочей недели и интенсивности труда.

59. В равной мере существенно, что, как стало очевидным, преимущества рыночной дисциплины зачастую обеспечиваются ценой снижения демократической подотчетности в политических вопросах. И это не случайно. Экономия затрат, достигаемая проведением конкурсных торгов, возможна именно потому, что частные подрядчики не обязаны регулярно отчитываться перед министрами и парламентами.

60. Отдельные соображения подобного рода возникают и в связи с передачей частному сектору субподрядов на оказание услуг в области информационных технологий, управления собственностью, людских ресурсов и т. п. В некоторых случаях практика заключения субконтрактов приносит пользу, позволяя предприятиям заниматься своей основной деятельностью. В других случаях урегулирование неизбежных проблем, связанных, например, с использованием информационных технологий, усложняется спорами по контрактам между фирмами-исполнителями и поставщиками услуг, на которые заключены субподряды.

Рынки услуг здравоохранения, образования и социального страхования

61. Одним из главных элементов "государства всеобщего благосостояния" была идея о том, что общество в целом несет ответственность за обеспечение спектра основных услуг, включая здравоохранение, образование и социальное страхование. Поскольку с ростом дохода увеличивается и доля совокупных расходов, выделяемых на эти услуги, политика предоставления их государством подразумевала необходимость устойчивого роста доли ВВП, ассигнуемой на государственные расходы, а следовательно, увеличение отношения суммы налогов к совокупному доходу. Расширение спроса на предоставляемые государством услуги и одновременное сопротивление росту налогов явились наиболее важным фактором "фискального кризиса государства". Кроме того, высказывалось беспокойство по поводу качества предоставляемых государством услуг, "патернализма", характерного для универсальных систем образования и здравоохранения, а также пагубных последствий, связанных с зависимостью общества от социального обеспечения. Ниже, в главах IX–XIV, приводятся свидетельства сложных проблем, присущих этим основополагающим социальным сферам.

62. Бюджетные диспропорции, обусловленные фискальным кризисом государства, привели, в частности, к попытке заменить государственное финансирование здравоохранения, образования и социального страхования частным финансированием. Кроме того, идеи, лежащие в основе проведения конкурсных торгов, распространяют и на сектор социальных услуг в виде схемы "отделения покупателя услуг от их поставщика". Утверждается, что, даже если услуги финансируются из государственных доходов, их предоставление следует, по мере возможности, оставить частному сектору.

63. Что касается попыток увеличить частное финансирование в сфере здравоохранения, здесь можно выделить два основных подхода. Во-первых, предпринимаются попытки переложить непосредственно на пациентов (по крайней мере, тех, кого нельзя отнести к "нуждающимся") некоторые затраты, связанные с охраной здоровья (например, расходы на визиты врачей и лекарства). Во-вторых, предпринимаются попытки с помощью, например, налоговых субсидий содействовать приобретению услуг частного медицинского страхования. Оба эти подхода испытываются при реформировании национальной системы здравоохранения в странах всех уровней развития[31]. В целом эти схемы не дают значительных положительных результатов. Так, их применение в Соединенных Штатах (единственной стране, где предоставление частных услуг в основном субсидируется государством) приводит к неоднозначным результатам. По международным стандартам[32] расходы на здравоохранение в Соединенных Штатах остаются высокими, в то время как многие американцы не охвачены медицинским страхованием. В частности, из-за этого показатели смертности и заболеваемости в Соединенных Штатах хуже, чем в других развитых странах.

64. Были сделаны попытки применить в здравоохранении схему "отделения покупателя услуг от их поставщика", нередко в сочетании с моделью "финансирования пациентов с разными заболеваниями"; при этом услуги больниц и других поставщиков оплачиваются на основе числа пациентов, которых они фактически обслуживали в данный период, в разбивке по диагностическим группам на базе сметы расходов. Этот подход можно противопоставить финансированию на основе первоначально зафиксированной стоимости лечения или на основе сметных потребностей того или иного района обслуживания.

65. Даже систематическое стремление внедрить в практику схему "отделения покупателя услуг от их поставщика" не принесло результатов, и от нее пришлось в известной мере отказаться. По-видимому, более ограниченными по масштабу мерами удается добиться некоторого сокращения бюджетных расходов, хотя их воздействие на качество услуг остается довольно спорным[33].

66. В сфере образования одним из самых распространенных способов формирования рыночных условий является "программа ваучеров". При этом бесплатное государственное образование должно быть заменено выплатами определенных сумм учащимся или их родителям, которые можно тратить на приобретение образовательных услуг у любого их поставщика, как частного, так и государственного. Споры о системах ваучеров отличались большей энергией, чем их реальное применение. Однако в некоторых странах помощь государства частным школам сопоставима с объемом финансирования частных школ.

67. Как теоретический анализ ваучерной системы, так и практический опыт ее применения вызвали беспокойство в обществе. Основная проблема здесь – конкуренция среди школ за лучших учеников, которую обычно называют "снятием сливок". При равных объемах финансирования всех учащихся школы будут неохотно принимать учащихся с ограниченной способностью к обучению или имеющих проблемы с поведением, поскольку их обучение обходится недешево. Зачастую государственная система образования несет непропорционально большую долю ответственности за обучение детей с особыми потребностями или инвалидностью. Кроме того, если частные школы могут легко исключать учащихся за плохое поведение или отказывать в приеме тем, кто считается нежелательным, государственная система вынуждена принимать всех соискателей.

68. Социальное страхование в Чили представляет собой один из примеров, на которые обычно ссылаются при анализе приватизации. Пенсионное обеспечение в стране было приватизировано полностью, а система здравоохранения осталась неприватизированной[34]. Реформа пенсионного обеспечения, начатая в 1981 году, заменила несостоятельную государственную схему финансирования пенсий из текущих затрат – "плати по мере получения". По новой схеме участвующие в ней работники отчисляют 10 процентов своей заработной платы в виде чистых личных сбережений и дополнительно порядка 3 процентов (эта сумма различна в десятке частных пенсионных фондов страны) на оплату административных расходов и страхование жизни. Сбережениями управляют менеджеры частных фондов, используя метод индивидуальных накопительных счетов. Есть надежда, что при использовании этой схемы отдача для низкооплачиваемых работников будет вдвое выше, чем при прежней государственной системе. Реформа здравоохранения в Чили вызвала расслоение пациентов, которое по большей части также зависит от уровня дохода. Все работники отчисляют 7 процентов заработка на медицинское страхование; они выбирают систему государственного или частного страхования. Пациенты, подвергающиеся большему риску, как правило, малообеспеченные, охвачены главным образом системой государственного медицинского страхования, тогда как более состоятельные люди, подвергающиеся меньшему риску, обслуживаются страховыми компаниями, взимающими дополнительные сборы за дополнительные услуги.

69. Изучение социального страхования в Чили позволяет сделать некоторые выводы. В результате реформы была внедрена новаторская модель страхования, которая в сочетании с другими мерами социальной политики повысила уровень жизни[35]. В то же время приватизация пенсионного страхования в Чили началась в период, когда активность на фондовом рынке была низкой; затем последовал беспрецедентный бум, который прекратился через 12 лет непрерывного роста. Поэтому приватизация пенсионного страхования обеспечила существенный доход от капитализации средств на индивидуальных сберегательных пенсионных счетах работников. В целом нельзя ожидать, что в какой-либо иной стране приватизация пенсионного обеспечения будет проходить в столь же благоприятных условиях. Кроме того, транзакционные издержки, связанные с конкуренцией между управляющими компаниями страховых пенсионных фондов, очень высоки. В период быстрого роста курса акций такие издержки окупаются, но в условиях продолжительного сокращения рыночной активности столь дорогостоящая схема не дала бы ожидаемых результатов. Кроме того, бюджетные расходы на реформу системы пенсионного обеспечения изначально были весьма высоки. Частная пенсионная система нуждается в корректировке с учетом недостатка конкуренции и высоких административных расходов, а также проблемы ведущего учреждения при управлении фондами.

Взаимодействие рынка и государства

70. Общей темой во многих сферах политики, которые обсуждались выше, является взаимодействие государства и рынка. Смешанная экономика послевоенного периода характеризовалась довольно четким разделением на государственный и частный секторы. Даже те организации государственного сектора, которые занимались предоставлением товаров и услуг, характеризовались условиями занятости, финансовыми методами и нормами подотчетности, построенными по образцу государственной службы. В то же время регулирование деятельности частных фирм носило ограниченный характер.

71. Начиная с 70-х годов эти четкие различия стали размываться. Благодаря таким процессам, как передача выполнения определенных функций субподрядчикам, приватизация и корпоратизация, учреждения государственного сектора стали больше напоминать частные компании и установили с последними широкие контрактные отношения. С другой стороны, приватизация и возросшее доверие к частным компаниям сделали необходимым создание более масштабных и официальных систем регулирования, касающегося норм ценообразования, условий предоставления услуг и доступа третьих лиц на рынок.

72. В результате масштаб взаимодействия рынка и государства возрос, а диапазон вариантов для удовлетворения общественных потребностей намного увеличился по сравнению с прошлым. Идеологическим спорам по поводу относительных достоинств государственного и частного секторов все чаще приходит на смену более сложная и многоплановая дискуссия по вопросу об оптимальном сочетании институтов рынка и государства, которое необходимо для удовлетворения конкретных потребностей.

Перспективы на будущее

73. Как и сами рынки, политические условия подвержены колебаниям моды и иногда не достигают поставленных целей. Периоды чрезмерного недоверия к рынкам сменяются периодами чрезмерного оптимизма относительно рациональности нерегулируемых рынков и их способности к самокорректировке. Крайний случай такого избыточного оптимизма представляет собой волна схем финансовых "пирамид", прокатившаяся по многим постсоциалистическим странам, в которых активность финансовых рынков долгое время подавлялась. Однако такая же ситуация наблюдалась в мире с 70-х годов, когда крах государственного социализма и трудности, с которыми столкнулась кейнсианская социальная демократия, снизили привлекательность политики государственного вмешательства в экономику.

74. Что касается развитых стран, поворот к ориентированной на рынок политике был заметнее всего в таких странах, как Соединенное Королевство, Австралия и Соединенные Штаты. В каждой из этих трех стран окончился период крайнего оптимизма относительно преимуществ ориентированных на рынок реформ; политические деятели здесь заняты поисками более сбалансированного подхода к взаимоотношениям государства и рынка. Самой яркой программой в этом смысле является проект британского правительства под названием "Третий путь". Лейбористское правительство Новой Зеландии, избранное в 1999 году, также искало возможности свернуть реформы, чрезмерно ориентированные на развитие свободного рынка, и занять более традиционную политическую позицию. Подобные тенденции наблюдались и в Австралии, особенно на уровне штатов (провинций), где защитники более радикальных реформ, направленных на развитие свободного рынка, уступили место сторонникам в большей мере основывающегося на консенсусе и сбалансированного подхода к политике.

75. В Европе и Юго-Восточной Азии представление о не стесненном условиями свободном рынке как о не самом подходящем способе распределения ресурсов укрепилось в связи с кризисами финансовых рынков и завершением бума на фондовом рынке Соединенных Штатов. Хотя страны этих регионов и предпринимают в некоторых сферах экономики реформы, ориентированные на создание рынка, в целом они стремятся избежать нарушения социальной стабильности, связанного с радикальными реформами. В частности, процесс реформирования в странах Европейского союза направлен скорее на модернизацию и обновление социал-демократического "государства всеобщего благосостояния", чем на "конец благосостояния в его привычном понимании"; последнее было целью радикальных реформ, направленных на развитие свободного рынка, в англоязычных странах.

76. Не только частная собственность, но и способность поддерживать конкуренцию между участниками рынка реально послужила решающим фактором успеха для многих ориентированных на рынок стран. Конкурентное окружение оказалось необходимым условием организации эффективного производства, решающим фактором консолидации и развития рыночной экономики в ее современном виде. Оно содействует технологическому прогрессу и достижению некоторых основных целей развития, несмотря на возникновение различного рода экономических и социальных издержек, проблему которых необходимо решать, в том числе неравенство и загрязнение окружающей среды. В большинстве стран конкурентная экономика доказывает свою все бóльшую эффективность и имеет гораздо больше шансов способствовать установлению справедливости. И наоборот, неконкурентное поведение участников рынка порождает неэффективность, монополии, несправедливость и в конечном счете отсутствие технологического прогресса и продвижения вперед. Приватизация предприятий и учреждений, прежде находившихся в собственности государства, осуществляемая только во имя либерализации, способна привести скорее к снижению, чем повышению эффективности. Такой результат может стать нежелательной реальностью, если переход монопольной власти от государства к корпоративному сектору не квалифицировать соответствующим образом как несовершенство рыночного механизма. Важнейшими политическими целями, достижение которых позволит укрепить рыночную дисциплину и усилить прозрачность, следует считать эффективное регулирование и государственный надзор. Это необходимое условие поддержания конкурентного поведения участников рынка и обеспечения его непрерывного развития.

Примечания

[1] См. Adam Smith, *The Wealth of Nations* (Oxford, Clarendon, 1976).

[2] В современной экономической теории оптимальное распределение ресурсов определяется обычно в контексте так называемого оптимума Парето, названного в честь итальянского экономиста и социолога Вильфредо Парето (1848–1923), заложившего основы современной экономической теории благосостояния. В оптимуме Парето невозможно улучшить положение какого-либо одного участника рынка без ухудшения положения какого-либо другого участника. Кроме того, можно показать, что при выборе соответствующего варианта первоначального распределения ресурсов любое Парето-оптимальное размещение соответствует состоянию конкурентного равновесия.

[3] Из сферы рассмотрения исключаются, например, экономия за счет эффекта масштаба и последствия внешних издержек, такие как загрязнение окружающей среды. Фирмы должны иметь возможность входить на рынок и покидать его, не принимая на себя бремени невозвратных расходов. Предполагается, что участники рынка располагают по меньшей мере приблизительно точной и симметричной информацией о нем. И что самое важное, должен существовать некий не требующий затрат способ перераспределения активов, позволяющий изначально обеспечить справедливое распределение ресурсов.

[4] "Внешние издержки" – непреднамеренные последствия (положительные или отрицательные) определенных видов деятельности (таких как процессы производства); в экономической теории они рассматриваются в контексте различия между частными и общественными ценностями. Внешние издержки (или внешние эффекты) могут влиять на общество в целом, например на людей, не принадлежащих к числу покупателей или продавцов данных товаров или услуг. Отрицательные внешние издержки представляют для общества предмет особого беспокойства. Существование внешних издержек может быть обусловлено как технологическими, так и чисто экономическим причинами. В последнем случае в принципе может существовать технологическое решение, способное предотвратить отрицательные внешние эффекты, но по экономическим соображениям (например, стремлению к максимизации прибыли) компаниям дешевле не считаться с расходами общества на покрытие отрицательных внешних издержек, если только государственное регулирование не вынудит их вести себя по-другому и не заставит превратить внешние издержки во внутренние.

[5] "Безбилетник" – потребитель, поведение которого носит злоумышленный характер, иными словами, покупатель, злоупотребляющий своими правами или привилегиями. Если такое поведение не пресекать, станет возможным потребление благ без соответствующей платы.

[6] См. *Financial Times,* 6 April 2001, "When markets rule politics".

[7] См. R. Coase, "The problem of social cost", *Journal of Law and Economics,* vol. 3, No. 1 (1960).

[8] См. E. Furubotn and S. Peyovich, *The Economics of Property Rights* (Cambridge, Massachusetts, Bollinger, 1974).

[9] См. G.J. Stigler, "The theory of economic regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science,* vol. 2, No. 1 (1971).

[10] См. W. Niskanen, "The peculiar economics of bureaucracy", *American Economic Review,* vol. 58, No. 2 (1968).

[11] См. A. Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York, Harper and Row, 1957).

[12] См., например, Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton University Press, 1993).

[13] См. Thomas K. McGrow, ed., *America versus Japan* (Harvard Business School Press, 1986).

[14] См., например, Osvaldo Sunkel, *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarollo* (México, Siglo XXI Editores, 1975); Fernando Henrique Cardoso and Enzo Faletto, *Dependencia y Desarrollo en América Latina: Ensayo de Interpretación* (México, Siglo XXI Editores, 1969); и Celso Furtado, *Economic Development of Latin America: Historical Background and Contemporary Problems* (Cambridge University Press, 1976).

[15] См. Milton Friedman, *Capitalism and Freedom* (University of Chicago Press, 1962).

[16] См. Joseph E. Stiglitz, "More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington Consensus", WIDER Annual Lecture, No. 2, UNU/WIDER (Helsinki, January 1998).

[17] См. D. Baker, G. Epstein and R. Pollin, eds., *Globalization and Progressive Economic Policy* (Cambridge University Press, 1998), table 5.

[18] Ibid., table 11.

[19] См., например, МВФ, *Международная финансовая статистика,* различные годы.

[20] См., например, Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton University Press, 1990).

[21] См. Alice Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (New York, Oxford University Press, 1989); и Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Stanford University Press, 1982).

[22] См. Danny M. Leipziger and Vinod Thomas, *Lessons of East Asia* (Washington, D.C., World Bank, 1993).

[23] См. работу, упомянутую в сноске 17.

[24] См. C. Bean, "Australian monetary policy: a comparative perspective", *The Australian Economic Review,* vol. 32, No. 1 (1999).

[25] См. S. Kikeri, J. Nellis, M. Shirley, *Privatization: The Lessons of Experience* (Washington, D.C., World Bank, 1992).

[26] См. Egor S. Stroev, Leonid S. Bliakhman and Mikhail I. Krotov, *Russia and Eurasia at the Crossroads: Experience and Problems of Economic Reforms in the Commonwealth of Independent States* (Berlin and Heidelberg, Springer-Verlag, 1999).

[27] См. John Quiggin, "Does privatization pay?", *Australian Economic Review,* vol. 95 (1995).

[28] См. A.C. Haris, "Financing infrastructure: private profits from public losses", доклад, представленный на конференции, которая была организована Комитетом государственных счетов парламента Нового Южного Уэльса на тему "Государственные/частные инвестиции: все еще целесообразно?", Сидней, 31 июля 1966 года.

[29] A. Estache and J. Strong, *The Rise, the Fall, and the Emerging Recovery of Project Finance in Transport,* World Bank Institute Working Paper (2000). См. также, например, J.A. Gomez-Ibanez and J.R. Meyer, *Going*

Private: The International Experience with Transport Privatization (Washington, D.C., Brookings, 1993); и A. Estache, *Privatization and Regulation of Transport Infrastructure in the 1990s,* World Bank Policy Research Paper, No. 2248 (Washington, D.C., November 1999).

[30] См. S. King and R. Maddock, *Unlocking the Infrastructure* (Sydney, Allen and Unwin, 1996).

[31] См., например, WHO, *The World Health Organization Report – Health Systems: Improving Performance* (Geneva, 2000).

[32] Там же, приложения, таблица 1.

[33] См. также главу 12, раздел B.

[34] См., например, Maria Amparo Cruz Saco and Carmelo Mesa Lago, eds., *Do Options Exist? The Reform of Pensions and Health Care Systems in Latin America* (Pittsburgh University Press, 2000).

[35] См. Tarsicio Castaneda, *Combating Poverty: Innovative Social Reforms in Chile during the 1980s* (San Francisco, ICS Press, 1992).

Глава VII

Государство

1. Представления граждан о том, какие роли исполняет государство, за последние два десятилетия претерпели в определенных отношениях быстрые изменения, которые в ряде случаев носили революционный характер. Речь идет не только о том, как государство осуществляет управление экономикой и организует предоставление услуг, но и о том, как оно распределяет ответственность по различным уровням государственного управления и отвечает потребностям граждан, а также о том, как формируются правительства и как обеспечивается их подотчетность.

2. На фоне изменений в управлении экономикой и в организации предоставления услуг особое значение приобрели рыночные подходы, дерегулирование, партнерство с гражданским обществом, приватизация и сдерживание государственных расходов, что нагляднее всего проявилось во всеобщем переходе от централизованно планируемой экономики к экономике, ориентированной на рынок. Перемены в области политики, особенно после окончания "холодной войны", характеризовались тенденцией к становлению демократии как повсеместно принятого принципа государственного управления. Сегодня больше, чем когда-либо ранее, стран называются демократическими, а правительства повсюду при организации государственных институтов руководствуются принципами участия, подотчетности и транспарентности. В то же время между признанием того факта, что демократические принципы становятся всеобщим стандартом государственного управления, и следованием этим принципам на деле сохраняется определенный разрыв, который за последние несколько лет, видимо, увеличился. Это относится как к странам с давними традициями участия и включения общества в процесс принятия решений, так и к странам, которые сравнительно недавно приняли принципы демократического управления. Также пока не ясно, как рассчитанные на длительное время реформы политической и административной систем изменили распределение политических полномочий среди групп, представляющих различные интересы, в том числе фактическую возможность для граждан участвовать в принятии решений и требовать подотчетности от правительства и государственных институтов.

3. Ниже эти процессы изменений двух видов исследуются поочередно: сначала анализируются роль и функции государства и структуры государственных институтов, а затем рассматривается распределение политических полномочий среди групп, представляющих различные интересы, в том числе доступ граждан к участию в принятии государственных решений и возможности для них требовать от правительства подотчетности[1].

Роль и функции государства

4. Во многих странах конец 80 – начало 90-х годов были отмечены кардинальным изменением преобладавшей после Второй мировой войны парадигмы, когда государственный сектор играет центральную и всеобъемлющую роль в обеспечении благосостояния граждан и содействии экономическому развитию. В ходе Второй мировой войны и в послевоенный период роль государства неуклонно возрастала. Ведущая роль государства в развитых странах с рыночной или смешанной экономикой стала проявляться в обеспечении высокого уровня экономической активности и занятости посредством умелого макроэкономического управления, регулирования частного сектора и повышения общего благосостояния, особенно путем оказания помощи самым уязвимым и находящимся в неблагоприятном положении слоям населения. Во многих развивающихся странах, особенно недавно обретших независимость, государство играло центральную роль в национальном строительстве и управлении экономическим развитием. В ряде стран, находившихся под сильным влиянием бывшего Советского Союза, государство выполняло доминирующую роль в управлении большинством вопросов экономики и социального обеспечения посредством централизованного планирования и государственной собственности.

5. По ряду причин, отмеченных ниже, произошло существенное переосмысление роли и структуры правительства, а также государственного сектора в целом[2]. Всеобъемлющие реформы, начало которым было положено более 20 лет назад, сначала стали проводить развитые страны (в первое время воздействие этих реформ было наибольшим в Соединенном Королевстве, Австралии, Новой Зеландии и других странах), а затем они распространились на развивающиеся страны и страны с прежде централизованно планируемой экономикой.

Факторы, приводящие к реформам по государственной реструктуризации

6. Пересмотр после Второй мировой войны парадигмы, относящейся к роли и организационной структуре государства, был обусловлен двумя тенденциями: во-первых, углублением процесса глобальных экономических перемен, приведшим в середине 70-х годов к экономическому спаду и инфляции в развитых странах, а также к состоянию – как в развитых, так и развивающихся странах, – которое отдельные наблюдатели назвали бюджетным кризисом государства; во-вторых, трансформацией политических условий функционирования государственного сектора, характерной для многих стран, особенно социалистических. Полезно кратко напомнить о том, какие обстоятельства породили разочарование в деятельности правительств некоторых стран и привели к поиску новых направлений развития.

7. Послевоенный период 50–60-х годов характеризовался в большинстве развитых стран быстрым экономическим ростом и весьма высоким уровнем занятости. Во многих развивающихся странах отмечались высокие показатели экономического развития. Снижались тарифы и уменьшались другие препятствия развитию торговли, особенно касающиеся продуктов, в которых заинтересованы развитые страны; и международная торговля расширялась быстрыми темпами. В развитых странах производство характеризовалось масштабными структурными изменениями, при этом произошло относительное снижение доли сельского хозяйства и таких отраслей, как угледобывающая, сталелитейная, строительство железных дорог, судостроение и другие традиционные секторы экономики, и наблюдался соответствующий рост в новых технологичных отраслях, ориентированных на потребителя.

8. Правительства содействовали этому процессу и регулировали его, с тем чтобы смягчить последствия неудач на рынке, защитить от конкуренции, внутренней и внешней, уязвимые секторы и сохранить рабочие места. Правительственные субсидии направлялись в отдельные отрасли, которые были созданы и процветали в рамках государственной собственности, в другие отрасли, ранее национализированные по стратегическим и идеологическим причинам, а также в некоторые другие отрасли. Масштабы индустриализации в развивающихся странах, зачастую начинавшейся или поддерживаемой правительством и в основном ориентированной на импортозамещение, достигли существенных размеров, и ряд стран перешли к стратегии ориентации на экспорт, особенно в текстильной промышленности, производстве одежды и в производстве трудоемкой продукции в целом.

9. В начале 70-х годов рост в ряде стран достигался за счет увеличения бюджетного дефицита, ускорения инфляции, переизбытка производственных мощностей в ведущих секторах и усиления уязвимости имеющих важное значение национальных предприятий от экономических спадов и растущей конкуренции. В середине 70-х годов экономическую систему лихорадило, и непосредственным катализатором послужил четырехкратный рост цен на нефть, за которым в конце 70-х годов последовало еще одно сильное подорожание нефти. Глубокий спад в развитых странах сопровождался стагнацией в развивающихся странах, за которой последовал рост внешней задолженности многих развивающихся стран – импортеров нефти. В подобной ситуации правительства развитых стран сместили акцент в своей политике с расширения экономической деятельности и обеспечения полной занятости на уделение основного внимания вопросам стабильности цен, состояния внешних расчетов, конкурентности и эффективности. Развивающимся странам пришлось справляться со своими проблемами в более сложных глобальных условиях, обеспечивающих лишь незначительный стимул к росту.

10. Развивающиеся страны по-разному реагировали на экономический кризис и стагнацию. Многие из них предпочли или были вынуждены принять программы стабилизации или структурных изменений, потребовавшие решительных и срочных дефляционных мер, включая сокращение бюджетного дефицита, а также сокращения размера и сферы ответственности государственного сектора. Экономический рост следовало обеспечить путем сокращения регулирования и прямого вмешательства на рынке, решая проблемы неэффективного предоставления государственных услуг, убыточности государственных предприятий, неэффективного регулирования экономики и управления ею[3], укрепляя при этом роль частного сектора в развитии экономики. В подобных условиях национальные и международные учреждения в области развития и финансирования (в первую очередь Международный валютный фонд и Всемирный банк) предлагали техническую помощь и займы, нередко на условиях осуществления странами определенных мер по реформированию, согласованных с этими организациями.

11. В результате политики роста благосостояния и обеспечения социальной защиты, масштабы которой и соответствующие затраты увеличивались, бюджеты развитых стран также выросли. Хотя с помощью этих программ были достигнуты многие из поставленных целей в социальной области, такие как снижение уровня бедности, гарантирование доходов пожилым и инвалидам, финансирование деятельности в области развития в интересах детей и других уязвимых групп населения, они привели к росту затрат и уровня налогообложения. По мере расширения и удорожания этих программ все чаще возникали вопросы относительно их необходимости и эффективности. Программы подвергались критике за их обременительность, отсутствие гибкости, неспособность отвечать изменяющимся потребностям, обусловленность интересами поставщиков, возможности мошенничества, за то, что они предполагают чрезмерное вмешательство и неэффективны с точки зрения затрат. Идея вернуться к государственному регулированию быстро приобрела новых приверженцев, особенно в корпоративном секторе.

12. В течение 80-х годов политические движения во многих развитых странах были связаны с новой правой/неолиберальной идеологией, завоевывающей все бóльшую поддержку в обществе и предполагающей реформирование "государства благосостояния". "Новые правые", доказывая, что такая модель управления более несостоятельна с экономической и бюджетной точек зрения, также критиковали государство за его чрезмерную роль и вмешательство в экономику, за лишение частного сектора стимулов путем, в частности, введения все более высоких налогов; за чрезмерное регулирование жизни общества и нарушение личных свобод; за поддержку государственных монополий в тех отраслях, которые должны развиваться по законам рыночной конкуренции; и наконец, за неэффективность социальных служб[4].

13. Другое важное изменение в политических условиях реформирования государственного сектора заключалось в повсеместном распространении после окончания "холодной войны" демократических форм правления[5]. Сильнее всего политическое давление с целью реформирования государственных институтов проявлялось в Восточной Европе и Центральной Азии, где демократизация привела страны к новому определению роли государства, упразднению существующих и становлению новых государственных институтов в новых независимых государствах, входивших прежде в Советский Союз и Югославию, а также в некоторых других странах. Расположенные в других частях мира страны также все чаще переходили к демократическим формам правления, что сопровождалось большим вовлечением в этот процесс общества и реформированием государственного сектора. Отчасти под влиянием западных стран-доноров и многосторонних финансовых учреждений, все чаще после 1989 года включающих концепцию надлежащего управления в качестве основного компонента их политики предоставления помощи, многие развивающиеся страны начали проводить политику реформ, опираясь на представление о том, что государственные институты обеспечивают самые эффективные способы управления, лишь будучи ответственными, подотчетными и транспарентными и действуя в предсказуемых правовых условиях.

14. Итак, глобальный процесс изменения роли и функций государства, продолжающийся в течение двух последних десятилетий, причиной которого стали экономические преобразования и финансовые кризисы, а также изменение политических условий, проявился в основном в реформах двух видов: ограничение или сокращение размеров органов государственного управления и повышение оперативности и эффективности государственных услуг. Ход осуществления этих реформ рассматривается ниже.

Ограничение размеров органов государственного управления

15. Воздействие государства на экономическое здоровье нации и уровень жизни населения определяется тем, в каких масштабах и каким образом оно осуществляет свою деятельность. Объем деятельности государства, или размеры органов государственного управления, можно измерить различными способами, например путем сопоставления расходов центрального правительства или суммы налоговых поступлений с ВВП; соотношения государственных активов и общей суммы активов; а также с помощью показателя добавленной стоимости товаров и услуг, создаваемых в государственном секторе, как доли ВВП. Более сложно конкретно измерить уровень государственного регулирования экономики.

16. Размер органов государственного управления, измеренный как расходы центрального правительства в процентной доле от ВВП, до 90-х годов устойчиво возрастал во всех регионах мира. В развитых странах за 1960–1994 годы этот показатель практически удвоился. В 90-х годах, особенно во второй половине десятилетия, большинство этих стран начали проводить политику сдерживания расходов. Как показывают имеющиеся данные, темпы роста замедлились, но расходы центрального правительства в процентной доле от ВВП сколь-нибудь заметно не снизились[6].

17. В период с 1960 по 1989 год в развивающихся странах также наблюдался значительный рост расходов центрального правительства, однако в 90-х годах эти расходы, при некоторых региональных различиях, немного уменьшились[7]. Согласно данным, собранным Научно-исследовательским институтом социального развития при Организации Объединенных Наций (ЮНРИСД), заметное сокращение расходов отмечалось в странах Африки к югу от Сахары, в Южной и Восточной Азии и Тихоокеанском регионе; в то время как уровень правительственных расходов в странах Северной Африки, Западной Азии, Латинской Америки и Карибского бассейна оставался относительно стабильным[8].

18. Переход стран Восточной Европы и Центральной Азии от централизованного планирования к рыночной экономике сопровождался значительным сокращением уровня расходов центрального правительства по отношению к ВВП, хотя этот показатель значительно различался по странам. Так, расходы центрального правительства в новых независимых странах, входящих в Содружество Независимых Государств, составляют в Грузии и Азербайджане в настоящее время меньше 20 процентов от ВВП, тогда как в Украине, Беларуси и государствах Балтии этот показатель по-прежнему превышает 30 процентов. Многие страны Центральной Европы поддерживают этот показатель на уровне, приближающемся к среднему значению для стран Западной Европы[9].

19. Принятые правительствами меры по уменьшению размера органов государственного управления и связанных с ними затрат включали введение ограничений на расходы по отдельным программам и на рост заработной платы в государственном секторе, сокращение набора сотрудников и численности работающих, рационализацию услуг, заключение внешних контрактов, все более частую ориентацию на оплату услуг пользователями, ужесточение условий предоставления субсидий и обоснование государственной поддержки и приватизации. В некоторых случаях реализация основных программ прекращалась.

20. В развивающихся странах попытки снизить расходы центрального правительства зачастую были связаны с осуществлением программ структурной перестройки, в которых основное внимание уделялось бюджетной дисциплине, достигаемой за счет ограничения заработной платы и сокращения занятости в государственном секторе, урезания социальных субсидий, а также введения платы за услуги. К середине 80-х годов эти меры привели не только к сокращению бюджетного дефицита, но и уменьшению в большинстве регионов, кроме Северной и Западной Африки, размера аппарата центрального правительства[10].

21. Важным элементом переходного периода в странах Восточной Европы и Центральной Азии с ранее централизованно планируемой экономикой явилась реформа расходов. Как отмечалось выше, размеры органов государственного управления в отдельных странах сокращались весьма разными темпами, поскольку некоторые из них с обретением независимости направили все усилия на быстрое создание новых

государственных институтов, тогда как другие, например Российская Федерация и Югославия, вынуждены были реформировать государственные институты и программы в условиях серьезного распада долговременных экономических связей вслед за изменением политической карты мира. Помимо дерегулирования экономической сферы и содействия развитию частных рынков (что было особо важной проблемой для этих стран) они начали перестройку всей системы социальной защиты и социальных услуг. Некоторые страны сумели сохранить социальные расходы государства на прежнем уровне, тогда как во многих других странах система всеобщего социального обслуживания и доступ к ней были нарушены ввиду недостатка финансирования, введения платных услуг, приватизации социальных служб, а также других экономических мер[11].

22. Приватизация государственных предприятий стала еще одной мерой по сокращению размера органов государственного управления и расширению диапазона деятельности, регулируемой рыночной дисциплиной (а также образованию государственных доходов и сокращению бюджетного дефицита). С 80-х годов правительства развитых стран все более сокращали государственную собственность, и в результате существенно уменьшилась доля в ВВП выпуска продукции или добавленной стоимости, созданной государственными предприятиями. В большинстве развивающихся стран приватизация началась только в 90-х годах, и везде, за исключением Латинской Америки и Карибского бассейна, она все еще находится на начальном этапе[12]. Однако в 1990–1997 годах в 62 странах осуществлялась продажа государственных активов. Программы приватизации в странах с переходной экономикой проводятся в различных масштабах с 1989 года. За период 1990–1998 годов они принесли поступлений на сумму более 44 млрд. долл. США, что эквивалентно почти 5 процентам совокупного ВВП соответствующих стран. За этот же период в 23 странах получены доходы от приватизации государственных предприятий, при этом приватизация осуществляется наиболее активно в странах Центральной Европы, Центральной Азии и государствах Балтии[13].

23. Хотя непосредственная роль государства как производителя товаров и услуг в этих странах сократилась и уменьшился дефицит бюджета, они столкнулись с проблемами, связанными с методами проведения приватизации; с серьезной несправедливостью в образовавшихся в результате структурах собственности; с неадекватными регламентирующими рамками контролирования недавно приватизированных секторов или отсутствием таких рамок. Недостаточный контроль в ряде случаев привел к весьма неравному распределению доходов от приватизации[14].

24. Помимо двух крайних позиций – всеобъемлющие либо минималистские функции государства, которые обе основаны скорее на идеологических соображениях, чем на эмпирических наблюдениях в отношении того, что более отвечает интересам благосостояния общества, – во множестве случаев достоинства того или иного подхода зависят от обстоятельств. Невозможно вывести общее заключение о том, способствует ли во всех случаях сокращение размеров органов государственного управления росту эффективности и большей справедливости. В странах, где государство играет как большую, так и незначительную роль, отмечены хорошие показатели по различным критериям благосостояния, и наоборот. Преобладавшее в 80 – начале 90-х годов мнение склонялось к восстановлению роли государства. В последнее время, судя по всему, маятник качнулся в обратную сторону.

Повышение эффективности государственных услуг

25. Помимо сокращения размеров органов государственного управления предпринималось или предлагалось множество инициатив по повышению эффективности государственной деятельности. Одной из центральных задач реформирования является повышение эффективности основных функций государства. В ответ на все возрастающую критику, особенно со стороны приверженцев неолиберальных идей и граждан, недовольных высокими налогами, говорится, что реформы направлены на преодоление проблем неэффективности, ненадлежащего управления и бюрократической косности. Правительства разных стран приступили к осуществлению разнообразных реформ, опирающихся на рыночный подход к управлению принятием решений в государственном секторе, децентрализацию, реструктуризацию, а также на изменения в предоставлении услуг и практике управления.

26. Новые реформы государственного управления были направлены на отделение важнейших функций правительства по формированию политики и установлению норм, а также по контролю и оценке исполнения программ от практического претворения этих программ в жизнь. Гибкости и большей эффективности предстояло добиться посредством внешнего исполнения и заключения контрактов на предоставление услуг. Выполнение программ все чаще поручалось учреждениям-исполнителям, обладающим значительной самостоятельностью в управлении и свободным от соображений текущей политики.

27. Благодаря отделению функции по определению на уровне политики потребностей, целей и расходов на государственные услуги от функции по предоставлению государственных услуг на уровне учреждения-исполнителя государство может выступать в роли покупателя товаров и услуг, которые в принципе могут быть произведены любым учреждением, будь то государственным или частным. Отношения между политическим руководством и административным персоналом теперь уже определяются не автоматически на основе традиционной иерархической цепочки приказов, а скорее договорами на выполнение работ, где указаны подлежащие предоставлению услуги. Подобные договоры на выполнение работ все чаще применяются во многих развивающихся странах с целью повышения эффективности государственных предприятий благодаря введению процедур контроля исполнения четко поставленных задач и поддающихся количественной оценке целей в установленные сроки.

28. Соглашения о предоставлении социальных услуг заключаются также с негосударственными учреждениями. Во многих странах внешний подряд был введен как средство внедрения в деятельность государственного сектора рыночных механизмов и стимулов частного сектора. Предоставление частному сектору возможности конкурировать с государственными учреждениями в получении контрактов на предоставление государственных услуг вынуждает государственные учреждения-исполнители снижать их стоимость, повышать свою конкурентоспособность, эффективность и гибкость. Однако такие соглашения могут также послужить средством, подрывающим возможности трудящихся для ведения переговоров и позволяющим не соблюдать установленные нормы в отношении работы по найму.

29. В развитых странах появилась значимая отрасль по предоставлению негосударственных услуг как на коммерческой, так и на некоммерческой основе, поскольку за последние два десятилетия внешний подряд стал широко распространенной практикой. Давно установившаяся практика формального привлечения в государственный сектор поставщиков услуг, действующих полностью или частично на добровольной основе, претерпевает таким образом существенные изменения. Во многих развивающихся странах программы структурной перестройки предусматривали заключение договоров на выполнение работ или на внешний подряд, что нередко сопровождалось приватизацией государственных предприятий в качестве средства снижения расходов и повышения эффективности. Однако в ряде стран, как развивающихся, так и развитых, отсутствие эффективных рыночных механизмов и недостаточные масштабы частного сектора (в сочетании с неадекватными возможностями государства по регулированию соглашений о внешнем подряде между структурами государственного и частного секторов и контролю за их выполнением привели к коррупции, ненадлежащему управлению и растрате государственных средств[15]. Страны Восточной Европы и Центральной Азии при переходе от централизованного планирования к современным службам социального обеспечения столкнулись с явлением "отстраненности государства", следствием чего стала утрата государством центральной роли в предоставлении всевозможных услуг в связи с приватизацией и оказанием услуг на контрактной основе. Вместе с тем в этих странах по разным причинам не удалось получить преимуществ, связанных с такой реформой. Среди причин можно назвать глубокие и серьезные экономический и бюджетный кризисы; медленный прогресс в реформировании ранее государственных учреждений и отсутствие у частного сектора достаточного потенциала для предоставления услуг, альтернативных услугам государственного сектора; а также отсутствие у государства достаточных возможностей для контроля и регулирования предоставления негосударственных услуг[16].

30. Другим важным аспектом новых реформ государственного управления стала попытка децентрализации полномочий путем их передачи на нижние уровни управления. Диапазон реформ, направленных на децентрализацию государственных учреждений, весьма широк: от децентрализации административных функций за счет передачи функций государства на более низкие уровни управления при сохранении важнейших

функций контроля за бюджетом и разработки политики" до децентрализации финансово-бюджетных функций за счет передачи на более низкие уровни полномочий по принятию решений относительно бюджетных и финансовых вопросов и передачи на более низкие уровни, независимые от центрального правительства, политических полномочий и некоторых ресурсов[17].

31. Реформы, направленные на децентрализацию, были наиболее заметными в развитых странах, инициировавших комплексные меры по деконцентрации и реорганизации государственных учреждений путем передачи части их функций местным органам управления. В развивающихся странах децентрализация носила менее общий характер, хотя несколько примеров можно привести. В Южной и Восточной Азии страны с традиционно сильным центральным правительством, такие как Китай и Вьетнам, осуществили комплексные реформы с целью перестройки и реструктуризации государственных учреждений, и здесь децентрализация была очевидной. Страны Латинской Америки и Карибского бассейна приняли различные меры для повышения институционального потенциала государства посредством децентрализации предоставления социальных услуг и передачи этой функции на уровень провинций и на местный уровень. В Восточной Европе такие страны, как Чешская Республика, Польша и Венгрия, добились успехов в децентрализации государственных институтов, ранее отличавшихся высокой степенью централизации, в то же время страны Центральной Азии и Юго-Восточной Европы все еще перестраивают и реформируют старые институциональные структуры, отличающиеся неэффективностью, недостаточной подотчетностью и проблемами в предоставлении адекватных базовых социальных услуг[18].

32. Реформы, направленные на децентрализацию, могут ассоциироваться с преимуществами в связи с расширением участия на местном уровне, повышением транспарентности и лучшим предоставлением услуг. Утверждается, что децентрализация органов власти способствует политической конкуренции на местах, расширяет политический выбор и повышает эффективность местных органов власти. Передача на местный уровень ответственности за предоставление социальных услуг может повысить уровень подотчетности и реагирования на местные потребности, а также расширить возможности партнерства с гражданским обществом и частным сектором. В свою очередь, повышение подотчетности и транспарентности учреждений местных органов власти увеличивает эффективность и действенность.

33. Вместе с тем в последние годы росло осознание того, что децентрализация может иметь отрицательные последствия. Некоторые страны свернули реформы, направленные на децентрализацию, опасаясь снижения управленческого потенциала и уменьшения подотчетности или не имея достаточного институционального потенциала. Децентрализация политических и бюджетных функций не всегда осуществляется одновременно, что приводит к недостаточному контролю над государственными финансами на местном уровне и нечеткому распределению ответственности между центральным правительством и местными органами власти. Это типично для стран с низким уровнем институционального потенциала или неустойчивыми политическими и правовыми структурами, которые должны контролировать и регулировать деятельность децентрализованных государственных учреждений.

34. Во многих странах углубились региональные различия в уровне доходов и неравенство в доступе к социальным услугам отчасти в результате ослабления перераспределительной функции центрального правительства. В Российской Федерации и Китае, среди прочего, проявилась обеспокоенность в связи с этими тенденциями. Конкуренция между местными и региональными органами власти за потоки ресурсов от центрального правительства поднимает вопросы их справедливого распределения и может привести к тому, что центральные государственные институты и прочие неэффективные структуры будут стремиться извлечь из этого определенную выгоду. Деконцентрация административных функций путем их передачи государственным учреждениям более низкого уровня может привести к ослаблению контроля со стороны общества, уменьшению подотчетности и сокращению участия общества. Она также порождает новые проблемы горизонтальной координации. Действительно, в прошлом весьма неохотно шли на передачу политических и административных полномочий на местный уровень, с тем чтобы в максимальной степени ограничить возможности отдельных лиц или одной политической либо этнической группы диктовать принятие решений, при том что другие группы лишены какого-либо влияния и не имеют доступа к услугам[19].

Эффективность, справедливость и надлежащее управление

35. Какими бы ни были уровень и охват деятельности правительства и государственного сектора и выполняемые ими функции, государство отвечает за две важнейшие сферы: решение вопросов, не охватываемых рынком, обеспечивая чисто общественные блага, такие как правопорядок или оборона государства, решая нерыночные вопросы базового образования и защиты окружающей среды и координируя деятельность частного сектора, а также достижение социальной справедливости посредством политики, направленной на лучшее распределение льгот и возможностей, защиту наиболее уязвимых групп населения и обеспечение социальной безопасности. В ряде стран, где был подорван потенциал государства по выполнению этих функций, в настоящее время наблюдается тенденция к признанию их важного значения.

36. Для более эффективного выполнения этих задач во многих государствах, проводящих направленные на реструктуризацию реформы, одним из важнейших принципов стало особое внимание надлежащему управлению. Концепция надлежащего управления включает эффективное управление финансовыми и людскими ресурсами; подотчетность в предоставлении государственных услуг; предсказуемую правовую основу и справедливую судебную систему; а также транспарентные и крепкие государственные учреждения[20]. Повышенное внимание к политике надлежащего управления проявляется во все более широком признании правительствами того, что государственное управление можно усовершенствовать, в большей степени учитывая мнения граждан или клиентов. Увеличивая транспарентность и подотчетность, государственные учреждения обеспечивают легитимность своих действий и повышение доверия к ним, что позволяет им более эффективно выполнять свои функции.

37. Внедрение в государственную администрацию принципа надлежащего управления в ряде стран было связано с политическими реформами и демократизацией. Все больше внимания стало уделяться созданию стабильных и более предсказуемых правовых рамок и более справедливых систем судопроизводства. Большинство стран признают, что основным критерием справедливости и беспристрастности правительства является его приверженность власти закона; оно также должно располагать соответствующими механизмами для обеспечения подотчетности и соблюдения основных прав граждан. Однако прогресс в проведении реформ в этой области оказался неоднозначным.

38. Как отмечалось на проходившей недавно региональной конференции по государственному управлению в Африке, на континенте необходимы дальнейшие шаги по обеспечению целостности, компетентности и независимости судебных органов, в том числе увеличение финансовой независимости судей, реформирование процедур их назначения и повышение эффективности функционирования судебных систем. Сообщалось о широком распространении в Африке случаев злоупотребления властью, нарушения прав человека судами, полицией и органами правопорядка[21]. В других регионах наблюдается аналогичная ситуация – власть закона, несмотря на проводимые реформы, еще предстоит укрепить в полной мере, для чего необходимо создать независимые и справедливые системы судопроизводства, поддерживаемые эффективными институтами, формирующими политику[22].

39. В странах Восточной Европы и Центральной Азии дальнейшие реформы в правовой области могли бы быть направлены на защиту прав граждан от бюрократии посредством таких мер, как разработка предсказуемых административных процедур, судебное рассмотрение административных решений и развитие систем обеспечения подотчетности государственных институтов[23]. В ряде стран Южной и Восточной Азии нет правовых или конституционных положений, обеспечивающих защиту лиц на гражданской службе от произвольного политического вмешательства; кроме того, нет объективных и транспарентных правил, гарантирующих как независимость, так и подотчетность при выполнении ими своих обязанностей[24].

40. Несмотря на эти препятствия становлению надлежащего управления, имеется широкое согласие в отношении центральной роли государственных институтов, основанных на принципах справедливости, участия и подотчетности, в обеспечении эффективного управления. Так, на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития, проходившей в 1995 году, правительства выразили поддержку принципам демократического управления и участия и признали важное значение этих принципов в обеспечении

социального развития. В Копенгагенской декларации о социальном развитии и Программе действий[25] говорится, что *"демократия и транспарентное и гласное руководство и управление во всех секторах общества являются необходимыми основами для обеспечения социального и ориентированного на человека устойчивого развития"* (пункт 4); в отношении участия государства отмечено, что *"обеспечение такой возможности требует всестороннего участия людей в разработке, осуществлении и оценке решений, определяющих функционирование и благополучие наших обществ"* (пункт 26).

Политическое участие и подотчетность

41. Демократия стала доминирующим принципом управления, который действует во все большем числе стран. Однако в последнее время появились свидетельства того, что распространение демократии замедлилось и все больше новых или восстановленных демократических правительств сталкиваются с препятствиями в своих усилиях по консолидации этих политических систем.

42. Оценка масштабов демократических реформ и демократизации неизбежно подвержена влиянию принятой исследователями концепции демократии, а также субъективного толкования и характеристик режимов различных видов. Предпринят ряд попыток количественно определить и сравнить некоторые характеристики демократических систем, такие как степень участия населения в принятии государственных решений, приверженность базовым принципам свободных и честных выборов и уважение политических и гражданских прав. Универсального определения демократии, принятого или хотя бы имеющего широкую поддержку, нет ни в политических, ни в академических кругах. В настоящем разделе оценка политического участия и подотчетности основана на данных обзора исследований в этой области, проведенных, в частности, ЮНРИСД[26]. Хотя представленное здесь исследование составляет основу для выводов относительно глобальных и региональных тенденций в области участия в политической жизни, подотчетности и демократии, оно не означает поддержки какого-либо конкретного определения, отбора показателей или "количественных показателей" демократии.

43. Как представляется, общепризнано, что все регионы мира столкнулись с "волной демократизации", которая проявилась прежде всего и главным образом в значительном увеличении за последнее десятилетие количества состязательных выборов. К другим свидетельствам широкого распространения демократии, особенно в регионах Центральной и Восточной Европы, Латинской Америки, Карибского бассейна и странах Африки к югу от Сахары[27], относятся начало реформирования систем, характеризующихся широкой политической представленностью и подотчетностью правительств и возможностью участия граждан. Процесс изменений начался в конце 70 – начале 80-х годов в Южной Европе и Латинской Америке, затем в конце 80 – начале 90-х годов распространился на Восточную Европу и Центральную Азию, а также, в меньшем масштабе и не столь заметно, на страны Африки, Южной и Восточной Азии[28]. В настоящем разделе рассматриваются два аспекта глобального распространения принципа демократического управления. Первый аспект связан с участием в политике и подотчетностью, а именно с проведением на регулярной основе свободных и честных выборов для определения политических представителей и руководителей, выявления иных форм участия граждан в принятии государственных решений, а также с существованием системы институциональных ограничений при осуществлении политической власти. Второй аспект касается политических и гражданских прав, а именно гарантий основных прав, что позволяет гражданам требовать подотчетности от своих представителей на базе согласованных международных документов по правам человека[29].

Выборная демократия

44. Согласно данным одного из обзоров, в 1974 году правительства 39 стран были сформированы на основе состязательных и честных выборов. К 1989 году число таких стран возросло до 69, а к 1999 году – до 117[30], достигнув наиболее высокого уровня. В послевоенные годы ряд стран, испытывавших нехватку квалифицированной рабочей силы и ресурсов, приняли систему однопартийных правительств с целью содействия национальному строительству и развитию. Приведенные выше данные отражают перемены в пользу состязательных выборов, о чем свидетельствовала принятая Генеральной Ассамблеей в 1984 году резолюция, подтверждающая принципы периодических и подлинных выборов[31].

45. При представительной демократии участие в выборах служит основным средством выражения мнения граждан. На основе этого можно было бы утверждать, что перспективы участия граждан в принятии политических решений никогда не были столь широкими, как сегодня. Почти две трети стран мира избрали путь политической демократии. Согласно данным исследования, проведенного ЮНРИСД, в 90-х годах свыше четырех пятых всех стран хотя бы однажды проводили состязательные выборы при участии двух и более политических партий[32]. И хотя выборная демократия распространилась на все регионы мира, ее влияние было наиболее заметным в Восточной Европе и Центральной Азии, Латинской Америке и Карибском бассейне, а также в Южной и Восточной Азии и Тихоокеанском регионе. В большинстве этих стран, как и в развитых странах, сегодня проходят периодические и состязательные выборы[33].

46. Значимое участие граждан не гарантируется лишь проведением парламентских или президентских выборов. Чтобы результат выборов явился отражением действительных интересов граждан и их мнения о том, кто должен представлять эти интересы в правительстве, в процессе выборов должны принимать участие общественные группы, включая находящееся у власти правительство. Во все большем числе стран отмечается, что систему выборной демократии еще предстоит полностью институционализировать. Об этом свидетельствуют, среди прочего, тот факт, что участвующие в выборах группы оспаривают их результаты; бойкот выборов со стороны политических партий из-за несправедливых процессов выборов; и отсутствие чередования политической власти в парламенте и правительстве при искаженных процессах выборов в связи со стремлением властных структур удержаться на месте и нежеланием уступить власть. Например, в странах Африки к югу от Сахары результаты почти половины всеобщих выборов, проведенных за последнее десятилетие, были оспорены, а практически каждые третьи выборы бойкотировались одной или более партиями. Из 33 стран этого региона, где проводились всеобщие выборы, в 17 странах после выборов состав правительства оставался прежним, а некоторые лидеры правящих партий были обвинены в использовании нечестных приемов во время выборов, что позволило им остаться у власти[34]. Согласно опросу общественного мнения, проведенному в 12 странах Латинской Америки, более половины респондентов считали выборный процесс в своей стране искаженным или нечестным[35].

47. Несмотря на небольшое число или на несовершенство выборных демократий в ряде регионов, все больше людей в мире могут участвовать в политической жизни благодаря свободным, состязательным и честным выборам. Однако в большинстве стран значительное число граждан предпочитают не участвовать в этом процессе. Оценивая участие в политической жизни, следует, таким образом, принимать во внимание также отказ людей от участия в выборах. Согласно обзору, подготовленному Международным институтом по оказанию помощи в деле демократизации и проведения выборов, в целом уровень отказов от участия в президентских и парламентских выборах после Второй мировой войны устойчиво рос во всех регионах. Однако после 1990 года этот показатель повсеместно явно снизился.

48. За последние 20 лет участие избирателей незначительно снизилось в странах Западной Европы и Океании, при этом уровень отказа от участия в выборах оставался на самом высоком уровне – 75 процентов. В Северной Америке, Африке, Латинской Америке и Карибском бассейне этот показатель самый низкий – во всех случаях меньше 60 процентов. На основе обзоров делается заключение, что в странах, где на протяжении более 20 лет регулярно проводились свободные и честные выборы, показатель отказа от участия в выборах несколько выше по сравнению со странами с новой или восстановленной системой выборной демократии. Однако в обеих группах стран с 90-х годов происходит снижение участия в выборах[36].

Альтернативные формы участия

49. Официальные системы выборов служат лишь механизмом, посредством которого граждане могут участвовать в политических процессах, выражать свое мнение и интересы политическому руководству. В последние годы граждане все чаще используют другие средства воздействия на принимающие решения государственные структуры.

50. Как сказано выше, реформы, направленные на децентрализацию, открыли более прямой доступ к местным органам власти и учреждениям, а также предоставили новые возможности воздействия на политику и предоставление услуг. Более прямой доступ к местным органам власти обеспечил новые возможности. Однако в ряде случаев это привело и к новым проблемам. Так, отдельные лица или религиозные, этнические и политические группы, позиции которых в области мобилизации ресурсов были сильнее на местном, чем на национальном, уровне, получили чрезмерное влияние на процессы принятия решений на местном уровне и в ряде случаев смогли оттеснить другие группы от участия в этих процессах.

51. Гражданское общество также играет значительную роль в качестве инструмента структурированного участия в политическом процессе. Так, в большинстве регионов мира достигнут значительный рост числа институтов, выполняющих посредническую функцию между гражданами и государством (на всех уровнях государственного управления), с помощью которых граждане могут выражать свое мнение. Как говорилось в главе VIII, в большинстве стран возросло число организаций гражданского общества, как формальных, так и неформальных. Количество действующих в странах Африки и Азии неправительственных организаций, групп на основе общин и низовых организаций за последние 20 лет практически удвоилось, а с 1989 года в странах Восточной Европы и Центральной Азии отмечен еще более значительный рост неправительственных организаций. В развитых странах такой рост продолжается. Хотя многие из таких организаций, крупных и мелких, занимаются в основном предоставлением разнообразных социальных услуг (во многих развивающихся странах они предоставляют услуги на уровне общин в тех районах, где государственные институты либо развиты слабо, либо вовсе отсутствуют, а в развитых странах такие организации действуют параллельно с государственными органами или дополняют их), растет число групп и ассоциаций по взаимной поддержке или защите, обеспечивающих важные каналы связи, посредством которых отдельные лица могут выражать свои интересы и объединяться с целью воздействия на государственную политику.

52. Однако следует заметить, что в отдельных случаях увеличение числа неправительственных учреждений по оказанию поддержки и защиты порождало новые проблемы. Не все НПО адекватно выражают потребности своих учредителей или интересы граждан в целом. Некоторые из них малопрозрачны и слабы, недостаточно подотчетны и не применяют принципы демократического управления. Хотя для уязвимых и маргинализированных групп участие в негосударственных институтах может оказаться важным средством включения в политическую жизнь, некоторые организации не обеспечивают справедливого доступа (за исключением, например, ряда социальных, этнических или религиозных групп)[37], тогда как другие действуют на очень узкой основе и поэтому по определению являются эксклюзивными. В некоторых странах, особенно где нет глубоко укоренившейся традиции формальных и неформальных ассоциаций граждан, не связанных с семейными, родственными или политическими интересами, НПО действуют под строгим надзором или контролем государственных институтов, которые ограничивают их возможности влияния на государственную политику или эффективного участия в процессах принятия решений.

Политическая подотчетность

53. Осуществление политической власти, отвечающее представлениям и интересам граждан, зависит как от их участия в выборах и других политических процессах, так и от систем подотчетности, которые ограничивают возможность правительства злоупотреблять властью, защищают людей от произвольных решений и обеспечивают некоторые базовые политические права. Подобные механизмы прочно укоренились в конституционной и политической практике многих стран. Такая практика включает обеспечение независимости судебных органов, парламентский надзор над исполнительной властью, реальную конкурентность политических партий и право граждан на свободное участие в политических процессах. В ряде других стран, особенно в нескольких странах с новой или недавно восстановленной выборной демократией, такие системы обеспечения подотчетности еще предстоит разработать или укрепить[38].

54. Защита права на участие в политическом процессе служит основным компонентом любой системы обеспечения подотчетности при осуществлении политической власти. Многие страны признают такие права, установленные в Международном пакте о гражданских и политических правах[39]. Международная политическая поддержка принципов политических прав как важнейшей характеристики демократического правления недавно

была высказана Комиссией по правам человека в ее резолюции под названием "Поощрение права на демократию". Комиссия подтверждает, что права на демократию включают, в частности, права на свободу убеждений и их свободное выражение, свободу мысли, совести и религии, на свободу мирных ассоциаций и собраний; право на свободу искать, получать и распространять информацию; право на законность, включая законодательную защиту прав граждан; всеобщее и равное избирательное право; право на участие в политической жизни; транспарентные и подотчетные институты управления и право граждан выбирать систему правления с помощью демократических средств[40].

55. Государства все чаще официально признают международные документы по правам человека и основополагающие демократические, политические и гражданские права, что находит отражение в реальных действиях правительств по реализации этих принципов[41]. Согласно исследованиям, доступ граждан к реальному участию в политической жизни посредством выборов и иным образом, а также возможность для них обеспечивать подотчетность своих представителей благодаря защите базовых политических и гражданских прав в целом существенно расширились, особенно после 1989 года[42]. В то же время между регионами и странами сохраняются существенные различия.

56. Многие страны, которые осуществили реформы политических систем с целью расширения доступа граждан к участию в политической жизни и повышения подотчетности правительства, столкнулись с определенными трудностями. Как показывает быстрый рост выборных демократий в мире, многие страны ввели реформы и приступили к осуществлению реформ, направленных на создание системы регулярных и свободных выборов, однако оказалось весьма сложным институционализировать другие аспекты политической реформы. По данным ЮНРИСД, одним из главных препятствий, с которыми столкнулись страны с переходной экономикой, явилась роль политических партий, действующих в ряде случаев как институты, рассчитанные на политическую и экономическую элиту и не способствующие справедливому доступу к участию в политической жизни всех групп общества. Например, когда процесс демократических реформ осуществлялся правительствами или правящими партиями, в первую очередь учитывались интересы стоящих у власти групп, таких как военные, крупные землевладельцы и крупные предприниматели. Это можно было наблюдать в ряде стран Восточной Европы, а также Латинской Америки, где у власти остались представители правящих кругов старой политической системы. С другим препятствием к повышению подотчетности и расширению участия населения в политической жизни столкнулись страны с традиционно сильным президентским правлением. Отмечались случаи конфронтации с многопартийной системой или со слабой неэффективной законодательной властью, когда власть была централизована в администрации президента и были ослаблены институты демократического контроля – такую систему называют "делегированная демократия"[43].

Несостоятельность государства: крах государственной власти

57. Препятствия, с которыми столкнулись некоторые страны, стремясь укрепить свою систему демократического правления, привели не только к становлению неустойчивых, квазидемократических политических режимов или к возврату к авторитарным формам правления. В последние годы все больше стран переживают полный крах государственной власти[44]. Крах или несостоятельность государства имеет место, когда государственные институты прекращают выполнять даже самые основные функции, такие как поддержание правопорядка, обеспечение национальной безопасности и общего руководства экономикой. Крах государственной власти во многих случаях происходит, когда начинается гражданская война или межэтнические конфликты, когда социальная ткань общества разрывается, а социальный и политический порядок разрушается, когда ни одна из партий неспособна восстановить власть центрального правительства.

58. Несостоятельность государства выражается в утрате правительством институциональной способности обеспечивать политический порядок и выполнять другие базовые функции. В большинстве случаев к несостоятельности государства привели вооруженные конфликты. Источники вооруженных конфликтов подробно рассмотрены в главе XV. Однако с точки зрения демократического правления можно заметить, что государство нередко само играет важную роль как в разжигании, так и в предотвращении столкновения различных групп внутри страны. Острые межэтнические конфликты часто обусловлены не прямой конфронтацией или спорными вопросами, а чувством несправедливого доступа к участию в принятии

государственных решений, к ресурсам, возможностям занятости и правосудию. Например, в странах Африки к югу от Сахары основная часть конфликтов была связана скорее не с вопросами автономии или создания новых государств, а с получением контроля над государственной властью и ресурсами. В Сомали, которая может служить одним из самых ярких примеров полного краха власти центрального правительства, после падения правящего режима в 1991 году этнический фактор не играл какой-либо роли в яростной борьбе различных кланов за политическую власть[45].

59. На основе сказанного можно утверждать, что крах государственной власти происходит, когда государство утрачивает легитимность или не в состоянии ее добиться в глазах значительной части граждан страны или могущественного и влиятельного меньшинства. Потеря легитимности может быть вызвана неспособностью государства обеспечить необходимые плюрализм и справедливость при осуществлении демократического правления или весьма низкой эффективностью в выполнении правительством базовых функций в связи с коррупцией, ненадлежащим управлением или халатностью. В таких случаях острое проявление недовольства граждан, политическое неповиновение или вооруженные конфликты при слабых и недееспособных государственных институтах могут угрожать власти правительства и, возможно, привести к его краху.

60. Наиболее подверженными краху представляются правительства, которым еще предстоит укрепить демократические формы правления и которые обладают слабым институциональным потенциалом. Согласно недавно проведенному глобальному обзору, после окончания "холодной войны" количество случаев несостоятельности государства возросло. Только в 1991 году было 10 таких примеров. С середины 90-х годов случаи несостоятельности государства стали не столь частыми[46].

Примечания

[1] См. Yusuf Bangura, *Public Sector Restructuring*, UNRISD Occasional Paper, No. 3 (Geneva, 2000).

[2] См. Geoge Larbi, *The New Public Management Approach and Crisis States,* UNRISD Discussion Paper, No. 112 (Geneva, 1999).

[3] См. Merilee Grindle, "Divergent cultures? When public organizations perform well in developing countries", *World Development,* vol. 25, No 4 (1997).

[4] См. сноску 2.

[5] См. сноску 1.

[6] См. World Bank, *World Development Report 1997: The State in a Changing World* (Washington, D.C.).

[7] Ibid.

[8] См. сноску 1.

[9] См. ПРООН, *Доклад о развитии человека в Европе и в Содружестве Независимых Государств* (Нью-Йорк, 1999); и World Bank, *2000 World Development Indicators* (Washington, D.C.), представлено по адресу: http://www.worldbank.org/data/wdi2000.

[10] См. сноски 1 и 6.

[11] См. сноску 9.

[12] См. сноску 1.

[13] Основано на данных из World Bank, *2000 World Development Indicators.*

[14] См. сноску 1.

[15] См. сноску 2.

[16] См. сноску 9.

[17] См. сноску 6.

[18] Ibid.

[19] См. сноску 1 и Организация Объединенных Наций, документ E/CN.5/1998/4.

[20] См. сноску 2.

[21] См. Организация Объединенных Наций, документ ST/ESA/PAD/SER.E/64.

[22] См. Организация Объединенных Наций, документ ST/SG/AC.6/1997/L.2 и сноску 6.

[23] См. Организация Объединенных Наций, документ A/50/917.

[24] См. Организация Объединенных Наций, документ A/50/929.

[25] См. Организация Объединенных Наций, документ A/CONF.166/9.

[26] См. также Keith Jaggers and Ted Robert Gurr, "Tracking democracy's third wave with the policy III data", *International Journal of Peace Research*, vol. 32, No 4, 1995.

[27] Yusuf Bangura and T. Nakamura, "Democratization and governance reforms in plural societies", mimeograph, Geneva, UNRISD.

[28] См. сноски 6, 26 и 27; а также John O'Loughlin et.al., "The Diffusion of Democracy, 1946-1994", *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 88, No 4, 1998.

[29] Это и есть самые общие аспекты демократии, установленные эмпирическими исследованиями; см. сноску 26 и John O'Loughlin et.al., сноска 28.

[30] Основано на данных Freedom House annual survey of political rights and civil liberties; см. Adrian Karatnycky et.al., *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties 1998-1999* (New York, Freedom House).

[31] Резолюция 43/157 Генеральной Ассамблеи.

[32] См. сноску 27.

[33] См. сноску 30.

[34] См. сноску 27; а также Yusuf Bangara, "Democratization, equity and stability: African politics and Society in the 1990s" (Geneva, UNRISD).

[35] См. сноску 6.

[36] International Institute for Democracy and Electoral Assistance, "Voter turnout from 1945 to 1998: a global report on political participation", представлено по адресу: http://www/int-idea.se/Voter turnout/index.html.

[37] См. сноску 6.

[38] Fareed Zakaria, "The rise of illiteral democracy", *Foreign Affairs*, vol. 76, No 6 (1997).

[39] Что касается политических прав, Пакт обеспечивает защиту прав на свободу мысли, сознания, религии, мнения и его выражения; прав на мирное собрание и свободу объединения; и прав принимать участие в государственных мероприятиях, голосовать и быть избранным. На 1 января 2000 года ратифицировали Пакт или присоединились к нему 145 государств-членов. Более трех ратификаций и присоединений относятся к 1989 году. См. Организация Объединенных Наций, документ E/CN.4/2000/89.

[40] См. резолюцию Комиссии по правам человека 199/57.

[41] Linda Keith, "The United Nations International Covenant on Civil and Political Rights: does it make a difference in human rights behavior?", *Journal of Peace Research*, vol. 36, No 1 (1999).

[42] См. сноску 26. Некоторые исследовательские институты предприняли попытку количественно выразить и измерить масштаб этих политических тенденций. Изучение той или иной субъективной политической концепции, такой как демократия, даже в разбивке по компонентам, в значительной степени поддающихся измерению, неизбежно будет отражать, как уже отмечалось, некоторые пристрастия исследователя. При различии применяемых методов и полученных на микроуровне результатов исследователи приходят к схожим заключениям в отношении тенденций на глобальном и региональном уровнях. Ссылки на эти работы не свидетельствуют об одобрении соответствующей методологии.

[43] См. сноску 27.

[44] См. Daniel Esty et.al., *State Failure Task Force Report: Phase II Findings* (Mclean, Virginia, Science Applications International Corporation, 1998).

[45] См. сноски 1, 6 и 27.

[46] См. сноску 44.

Глава VIII

Гражданское общество

Гражданское общество: многообразие и плюрализм

1. Активное, полнокровное гражданское общество считается одним из важных элементов современной социально-политической жизни как на национальном, так и на международном уровне и как одна из предпосылок демократического развития и участия населения в общественной жизни. В любой стране у общества имеется три сферы, в рамках которых осуществляется взаимодействие и ведутся дискуссии: правительство, рынок и семья, причем под понятием "семьи" подразумеваются и расширенные семьи, то есть включающие родственников, а также кланы и общины. В большинстве стран существуют многие сотни, если не тысячи, некоммерческих организаций, отстаивающих интересы отдельных лиц, групп и общин. Такие организации составляют основу гражданского общества, которое образуют добровольные объединения, создаваемые для защиты общих интересов или проведения коллективных акций. По сути, оно состоит из внутренне связанных структур, объединенных семейными узами, единой верой, общими интересами, местом нахождения или идеологией; его стержнем является действующее за рамками частной коммерческой сферы и официальных правительственных органов добровольное объединение людей, которое может иметь множество форм и осуществляет, среди прочего, организованную политическую или общественную деятельность[1]. Гражданское общество выступает посредником во взаимодействии между семьями и рынком и между семьями и государством.

2. Характер, масштабы и возможности гражданского общества в разных странах неодинаковы, поскольку различны и присущие странам исторические и культурные условия. Гражданское общество формируется под влиянием национальной культуры и, в свою очередь, само является частью этой культуры. Тем не менее общей предпосылкой для формирования и функционирования большинства организаций гражданского общества, независимо от места их нахождения, служит то, что они не преследуют цели получения прибыли, являются некоммерческими, коллективными, подотчетными, приверженными принципу прозрачности, гражданскими и гражданственными, частными, но решающими общественно значимые задачи и ориентированными на достижение общего блага, имеющими определенную степень представленности и действующими на основе консенсуса и добровольности. В идеальном случае организации гражданского общества являются независимыми, соблюдают внутреннюю демократию и не ставят свое существование в зависимость от поддержки государства или частного бизнеса. Их легитимность обусловлена не их мощью или способностью получать прибыль, а их вкладом в общее благо и способностью чутко реагировать на нужды и настроения определенной группы, интересы которой они выражают. Принцип представленности может быть основан на массовом членстве, или на признанном авторитете организации в определенной сфере деятельности, или на ее компетентности в конкретных областях. Многие организации гражданского общества стремятся выступать от имени или представлять интересы людей, находящихся далеко от центров власти. Хотя некоторые институты гражданского общества более известны и более влиятельны, чем другие, все они в целом играют определенную роль в формулировании политической повестки дня и достижении конкретных целей, роль, весомость которой в последние годы во многих странах возрастала.

3. Организации не могут существовать или нормально функционировать, если не имеется установленных государством институциональных рамок или законов, включая надежные гарантии в отношении соблюдения основных прав и политических свобод. Если характер связи между государством и гражданским обществом в каждой стране имеет свои особенности, то общим является обязательное наличие хорошо развитой правовой основы и гарантированной конституцией защиты гражданских и политических прав отдельных лиц и групп. Организации гражданского общества могут функционировать лишь в условиях надежной защищенности, что позволяет заинтересованным гражданам тем или иным образом участвовать в политическом диалоге. Свободная политическая деятельность может осуществляться только свободными гражданами, готовыми принимать участие в жизни общины, муниципального образования или государства.

4. Питательной средой для гражданского общества является атмосфера терпимости, включая готовность воспринять иное мнение и достигать компромисса. По мере распространения демократических форм правления общественность все внимательнее наблюдает и тщательнее оценивает, каким образом государство осуществляет властные функции и взаимодействует со своими гражданами. Институты гражданского общества, как правило, демонстрируют готовность подвергать сомнению действия властей, и в этом отношении они выполняют важную функцию. Поэтому свобода слова и средств массовой информации является необходимым условием для ведения содержательной политической дискуссии, а также для выражения обеспокоенности общества по тому или иному поводу, отстаивания того или иного курса действий или представительства тех или иных политических групп. При этом цель может заключаться в том, чтобы повлиять на превалирующие мнения или даже изменить основополагающие правила ведения политического диалога.

5. Взаимоотношения между гражданским обществом и демократическими институтами носят комплексный характер. Гражданское общество представляет собой не только основной элемент политической демократии, оно также весьма замысловато вплетается в демократические формы правления. Сильное гражданское общество подкрепляет демократию; при его отсутствии демократия не может быть полной, так как суживается пространство для свободы слова и добровольной самоорганизации. В некоторых странах организации гражданского общества пытались наполнить новым содержанием принцип участия в управлении, разоблачая так называемую "фасадную демократию", препятствуя превращению выборов в некое ритуальное мероприятие и повышая их значимость, содействуя участию населения в общественной жизни и открыто говоря о злоупотреблениях властей и о коррупции. Таким образом, гражданское общество может содействовать демократическому развитию, создавая возможности для индивидуального и коллективного самоопределения и служа каналом для выражения различных интересов. С другой стороны, без демократии и поддерживающих ее институтов гражданское общество не может полноценно функционировать, а его способность расти и развиваться жестко лимитируется.

6. Открытость политических дискуссий, что само по себе является одной из предпосылок демократии, имеет весьма важное значение для установления единых для всех правил игры и обеспечения участникам равных возможностей в плане влияния на общественное мнение, достижения компромиссов путем создания коалиций и содействия политической мобилизации. Поскольку организованная общественная жизнь проявляется в первую очередь на национальном уровне, гражданское общество по определению представляет собой прежде всего явление национальное. Однако отстаивание того или иного курса все чаще выходит за национальные границы.

7. Некоторые организации гражданского общества имеют долгую историю (например, политические партии, профсоюзы, религиозные организации или профессиональные ассоциации), другие, в том числе и многие некоммерческие неправительственные организации, стали заметны и политически активны относительно недавно (например, движения в защиту окружающей среды, женские группы, НПО по вопросам развития). Многие организации, особенно в развивающихся странах, являются неформальными или полуформальными группами граждан или движениями, организованными по месту жительства для отстаивания конкретных интересов или удовлетворения конкретных потребностей. Становление и взаимодействие таких институтов играют важнейшую роль в формировании культуры демократической подотчетности и надлежащего управления, что обеспечивает гражданам эффективный инструмент для выражения своих интересов и защиты своих прав, а также для осуществления контроля в отношении действий правительства и частнопредпринимательского сектора. Такие организации дают людям возможность определять свою позицию, рассматривать имеющиеся альтернативы и выражать свои интересы, помогая им таким образом превращаться из "рядовых" членов общин в активных граждан. Люди, как правило, считают, что гораздо проще и эффективнее участвовать в общественной жизни через посредство таких организаций. Путем акций социального, политического или экономического характера эти организации привлекают внимание к своей деятельности, что позволяет оценить их действия, насколько демократичны их ценности и какие цели они преследуют[2].

8. Организации гражданского общества способствуют участию населения в общественной жизни, помогая просвещать людей путем активного обсуждения значимых для всего общества вопросов и более полного вовлечения его членов в поиски нужных решений. Характер подобного участия также очень важен. Хотя в любой организации неизбежна и даже желательна некоторая доля пассивного членства, многие добровольные объединения гражданского общества поощряют активность своих членов и стремятся сделать их участие менее формальным. В определенном смысле появление организаций гражданского общества стало защитной реакцией общества и свидетельством недовольства людей традиционной системой посредничества в защите интересов, традиционными партиями и даже давно зарекомендовавшими себя объединениями[3].

9. Большинство организаций гражданского общества демонстрируют свою приверженность деятельности по улучшению условий жизни и подают пример альтруизма и гражданской ответственности. Если для одних организаций смысл их деятельности заключается в отстаивании интересов в конкретной области (защита окружающей среды, борьба за мир и т. п.), а также в представлении особых интересов целевых групп, другие занимаются практическими вопросами, такими как организация социального обеспечения. Иногда отстаивание интересов гармонично сочетается с практическими действиями. Однако в обоих случаях представители гражданского общества предлагают альтернативные стратегии, стимулируют открытое обсуждение и обогащают процесс выработки политики. Стимулируя участие в общественной жизни, эти организации оказывают помощь своим общинам и одновременно содействуют развитию своих стран в экономическом, социальном и политическом плане.

10. Деятельность некоммерческих неправительственных организаций нередко восполняет ниши и пустоты в экономической и социальной сферах, и особенно там, где рынок или государство обычно терпят неудачу. Во многих случаях, включая и такие сферы, как социальное обеспечение, культура и отдых или базовое образование и здравоохранение, эти организации способны вдохнуть новую жизнь в существующие виды деятельности, эффективно дополняя то, что делают государственные организации и другие поставщики услуг. В таблице VIII.1 приводятся данные о расширении деятельности некоммерческих организаций в отдельных странах в сопоставлении с ВВП этих стран.

Таблица VIII.1

Суммарный объем расходов некоммерческого сектора в сравнении с ВВП отдельных стран

Страна	ВВП за 1999 год в рыночных ценах (трлн. долл. США в текущих ценах)
Соединенные Штаты	9,2
Япония	4,3
Германия	2,1
Франция	1,4
Соединенное Королевство	1,4
Италия	1,2
[illegible]	[illegible]
Китай	1,0
Бразилия	0,8
Испания	0,6
Канада	0,6
Российская Федерация	0,4

Источник: Департамент по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций, на основе John Hopkins Comparative Non-profit Sector Project и Всемирный банк, База данных показателей мирового развития по состоянию на апрель 2001 года, адрес в Интернете: http:/worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html.

11. Некоторое члены этих организаций могут быть наняты на постоянной основе в качестве сотрудников и получать зарплату, однако значительная часть членов являются добровольцами. Вклад добровольцев весьма значителен также и в материальном выражении. Успешно функционирующие организации способны использовать инициативу и творческий потенциал своих членов на благо общества.

12. Организации гражданского общества весьма различаются по странам и даже внутри стран в том, что касается интереса к ним со стороны граждан. Некоторые организации пользуются авторитетом как эффективные и ориентированные на практические нужды людей и признаются удачной альтернативой как государственным институтам, так и частным компаниям. Другие привлекательны для своих членов тем, что им не свойственна иерархичность и в их деятельности меньше бюрократизма; они работают в тесном контакте со своими рядовыми членами и живут жизнью общества. Поскольку эти организации функционируют на некоммерческой основе, их, как правило, нельзя заподозрить в проведении деятельности в интересах той или иной группы собственников или держателей акций.

13. Технологическая революция, и прежде всего появление "общества Всемирной паутины", что позволяет иметь почти мгновенный доступ к информации, способствовала росту организаций гражданского общества и повышению их роли. Новшества в информационных технологиях не только изменили способ распространения информации, но и привели к увеличению числа заинтересованных пользователей, поскольку перестал действовать фактор географической близости и изменились представления людей об общности[4]. Одним из следствий этого явилось то, что все больше людей и организаций устанавливают трансграничные контакты, укрепляя связи с другими организациями и развивая международное сотрудничество. Более значительной стала деятельность объединений некоммерческих добровольных ассоциаций по привлечению внимания средств массовой информации к тем или иным вопросам, оказанию влияния на общественное мнение внутри стран и распространению своего мнения на международном уровне. Их позиция и действия важны для повышения осведомленности населения в отношении вопросов, стоящих перед обществом.

14. Активизация некоторых организаций гражданского общества происходит одновременно с другой тенденцией в его рамках, а именно с относительным спадом в профсоюзном движении. Хотя в разных странах это происходит неодинаково и нельзя говорить о повсеместном сокращении членского состава профсоюзов, для такого относительного спада имелись некоторые причины общего характера. В результате изменения структур производства и состава рынка труда по отраслям и виду занятости в развивающихся странах произошло сокращение традиционной базы профсоюзного движения. Многообразное воздействие глобализации, вызывающее изменение умонастроений и поведенческих моделей, поставило перед профсоюзами новые непростые задачи[5]. В других случаях на положении профсоюзов отразились крупные сдвиги в политической организации общества. Например, во всех бывших социалистических странах отмечались разочарование в профсоюзах и значительное сокращение численности их членов. Тем не менее в этих странах уровни участия в профсоюзном движения остаются сопоставимыми с такими уровнями в западноевропейских странах и намного выше, чем в Соединенных Штатах. В развивающихся странах контингент для вовлечения в профсоюзы невелик из-за ограниченности промышленной базы. Определенную роль в некоторых странах сыграли также преднамеренные ограничения права на объединение, хотя в отдельных случаях они стали менее строгими.

15. Несмотря на то что происшедшие крупные изменения негативно отразились на деятельности профсоюзов, они продолжают оставаться важным инструментом участия трудящихся в экономической и социальной жизни. В рамках политического процесса многие профсоюзы представляют жизненно важные интересы своих членов и активно их отстаивают. Наблюдалось и создание новых форм партнерства между профсоюзами и некоммерческим сектором.

Некоммерческие организации: структура занятости и сфера деятельности

16. За последние два десятилетия некоммерческие организации активизировали свою деятельность во всех регионах. Выросло не только число таких неправительственных организаций – по имеющимся оценкам, в развивающихся странах их число за этот период удвоилось, – но они также расширили свою сферу деятельности, а их функции стали более разнообразными. Однако систематическая оценка их деятельности становится возможной только сейчас благодаря появлению надежных данных.

17. Неправительственный сектор стал экономической силой и превращается в крупную отрасль, в которой в 22 выборочно обследованных странах трудятся 19 млн. занятых полный рабочий день и получающих зарплату работников[6] в дополнение к еще большему числу людей, добровольно посвящающих свое время общественной работе. Используя различные средства, эти организации привлекают финансовые и людские ресурсы в целях социально-экономического развития.

18. Например, после недавнего финансового кризиса в Восточной и Юго-Восточной Азии возросло влияние многих организаций и гражданских групп и упрочилось их положение в обществе. В Индонезии оживление традиций самопомощи помогло людям начать контроль за осуществлением правительственных программ и улучшило климат для развития мелкого предпринимательства; в Таиланде участие гражданского общества сыграло существенную роль в выводе страны из экономического кризиса и противодействии правительственным и корпоративным злоупотреблениям[7]. В Республике Корея имевшие место в начале 90-х годов крупные политические перемены были подкреплены проведением ряда преобразований и готовностью властей пойти навстречу гражданскому обществу[8]. В Центральной Америке новые массовые организации не упустили возможности выступить против применения властями силы для подавления антиправительственных выступлений; однако расширение числа участников социальных процессов не обязательно способствует становлению более эгалитарных социальных отношений, это всего лишь первый шаг по пути создания возможностей для становления демократического общества[9].

19. Во многих странах общинные группы и группы по месту проживания, а также движения самопомощи не только вносят позитивный вклад в политический процесс, но и выступают как активные участники социально-экономического развития. С годами экономическая роль неправительственных организаций стала более заметной. Сопоставимые данные о деятельности некоммерческого сектора в более чем 22 странах[10] позволяют провести предварительный анализ, дающий представление о размерах этого сектора, его структуре, доходах и составе, а также способствующий оценке влияния и действенности некоммерческих организаций.

20. Об экономической весомости этого сектора говорит тот факт, что расходы некоммерческих организаций в 22 указанных странах составили 4,6 процента валового внутреннего продукта, а занятость, созданная некоммерческими организациями, равнялась почти 5 процентам всей занятости в несельскохозяйственном секторе. Она была эквивалентна 10 процентам занятости в секторе обслуживания и 27 процентам всей занятости в государственном секторе[11]. Если к труду получающих заработную плату работников прибавить труд добровольцев, оцененный по затраченному ими времени (а в настоящее время в работе некоммерческих организаций принимают участие примерно 28 процентов населения этих стран), то общий результат был бы эквивалентен примерно 41 проценту от числа всех работников государственного сектора (дополнительная информация содержится в таблицах VIII.2 и VIII.3).

21. За усредненными цифрами скрываются значительные различия по регионам. В то время как в Западной Европе и других развитых странах на некоммерческие организации приходится примерно 7 процентов несельскохозяйственной рабочей силы, в Латинской Америке их доля составляет 2,2 процента, а в Восточной Европе – 1,1 процента. В самом деле, разброс значений в этом секторе может объясняться как наличием ресурсов, так и объемом социальных и экономических потребностей.

22. Самая большая занятость в некоммерческом секторе отмечается в социальной области и особенно в таких ее сферах, как образование (30 процентов от общей занятости), здравоохранение (20 процентов), службы социального обеспечения (18 процентов), а также культура и отдых (14 процентов). Положение в регионах существенно различается. В Западной Европе три четверти всех работников некоммерческого сектора заняты в организациях, относящихся к сфере образования, здравоохранения и социального обеспечения. В Австралии, Израиле, Соединенных Штатах и Японии наибольшая часть работников некоммерческого сектора заняты в сфере здравоохранения (35 процентов), за которой с небольшой разницей следует сфера образования (29 процентов). В странах с переходной экономикой Центральной Европы некоммерческая занятость концентрируется главным образом в сфере культуры и отдыха, а на традиционные социальные услуги приходится гораздо меньшая ее доля[12]. Возможно, во многих из этих стран государство продолжает оставаться предпочтительным источником социального обеспечения, хотя такое положение постепенно меняется. В Латинской Америке бóльшая часть некоммерческой занятости приходится на образование, а в других сферах социального обеспечения некоммерческий сектор представлен скромнее. В этом регионе существенную роль в обеспечении образовательных услуг традиционно играла церковь. В таблице VIII.2 приводятся данные о важнейших сферах деятельности некоммерческих организаций.

23. Если учитывать работу добровольцев, то уровни занятости в некоммерческом секторе значительно меняются во всех регионах (см. таблицу VIII.3). Имеется, по крайней мере, три ключевые определяющие характеристики работы на добровольных началах. Во-первых, эта работа не должна быть направлена прежде всего на получение финансового вознаграждения, хотя при этом могут допускаться возмещение расходов и определенные, нередко символические, выплаты. Во-вторых, работа должна выполняться на добровольной основе в соответствии со свободным волеизъявлением человека[13]. В-третьих, проводимая работа должна обеспечивать выгоды для кого-либо еще помимо самого добровольца или для общества в целом, хотя при этом признается, что работа на добровольных началах обеспечивает существенные выгоды также и самому добровольцу.

24. В рамках этой широкой концептуальной основы можно определить по меньшей мере четыре различных вида добровольной деятельности: взаимная помощь или самопомощь; благотворительность или предоставление услуг другим; участие или вовлечение в жизнь общества; и агитационно-пропагандистская деятельность или проведение кампаний. Каждый из этих видов деятельности можно наблюдать во всех частях мира. Вместе с тем форма, которую приобретает каждый из видов такой деятельности, и соотношение или сочетание различных видов в значительной степени отличаются друг от друга в зависимости от конкретных стран. Факторами, влияющими на характер добровольной деятельности, являются экономические, социальные и политические особенности страны и ее уровень развития[14].

25. В Западной Европе, где особенно большое число добровольцев занято в сфере агитационно-пропагандистской и общественной деятельности, а также в сфере спорта и досуга, их учет повышает долю в общей занятости, не приносящей доход, в неформальном секторе с 62 до 77 процентов, тогда как в сфере культуры и отдыха такая доля почти удваивается – с 10 до 19 процентов, а в сфере защиты окружающей среды/гражданских прав и агитационно-пропагандистской деятельности она возрастает с 3,3 до 6,1 процента[15]. В других развитых странах при учете добровольцев сохраняется – хотя и при некотором сокращении – доминирующее положение занятости в сфере здравоохранения (в Соединенных Штатах почти 40 процентов работы на добровольных началах приходится на сферу социального обслуживания и еще 10 процентов – на сферу вовлечения в жизнь общества и агитационно-пропагандистскую деятельность). Если учитывать работу на добровольных началах в Центральной и Восточной Европе (на которую приходится около 28 процентов времени, затраченного во всем регионе на такую работу), доля некоммерческой занятости в сфере социальных услуг увеличивается с 12 до 18 процентов. В Латинской Америке около 44 процентов всего времени работы добровольцев приходится на сферу социальных услуг, где они работают либо в церковных, либо в общинных организациях. При учете времени работы добровольцев доля в общей не приносящей доход занятости в сфере социальных услуг возрастает с 10 до 17 процентов, а в сфере развития – с 7 до 10 процентов.

Таблица VIII.2

Занятость полный рабочий день в некоммерческом секторе в разбивке по странам и сферам деятельности, 1995 год

Регион	Страна	Сфера деятельности (процентная доля)											Общая занятость в некоммерческом секторе	Доля некоммерческого сектора в общей занятости[a]
		Культура	Образование	Здравоохранение	Социальное обеспечение	Окружающая среда	Развитие	Агитац.-пропагандистская деятельность	Фонды	Международная	Профессиональная	Прочее/н.у.		
Европейский союз	Австрия	8,4	8,9	11,6	64,0	0,4	–	4,5	–	0,8	1,4	–	143 637	4,46
	Бельгия	4,9	38,8	30,4	13,8	0,5	9,9	0,4	0,2	0,2	0,9	–	357 802	10,48
	Финляндия	14,2	25,0	23,0	17,8	1,0	2,4	8,7	0,0	0,3	7,2	0,3	62 848	2,96
	Франция	12,1	20,7	15,5	39,7	1,0	5,5	1,9	0,0	1,8	1,8	–	959 821	4,90
	Германия	5,4	11,7	30,6	38,8	0,8	6,1	1,6	0,4	0,7	3,9	–	1 440 850	4,93
	Ирландия	6,0	53,7	27,6	4,5	0,9	4,3	0,4	0,1	0,3	2,2	–	118 664	11,54
	Нидерланды	3,5	28,0	42,1	19,3	1,0	2,6	0,6	0,4	0,6	2,0	–	647 297	12,49
	Испания	11,8	25,1	12,2	31,8	0,3	11,2	3,4	0,1	2,0	1,8	0,3	475 179	4,52
	Соединенное Королевство	24,5	41,5	4,3	13,1	1,3	7,6	0,7	0,7	3,8	2,6	–	1 415 743	6,20
Европейский союз в среднем[b]		10,1	28,2	21,9	27,0	0,8	6,2	2,5	0,2	1,2	2,6	0,3	5 621 841	6,94
Другие развитые страны	Австралия	16,4	23,3	18,6	20,1	0,5	10,8	3,2	0,1	0,2	4,3	2,6	402 574	7,24
	Израиль	5,9	50,3	27,0	10,9	0,8	1,0	0,4	2,0	0,1	1,8	–	145 396	9,21
	Япония	3,1	22,5	47,1	16,6	0,4	0,3	0,2	0,2	0,4	5,0	4,3	2 140 079	3,50
	Соединенные Штаты	7,3	21,5	46,3	13,5	–	6,3	1,8	0,3	–	2,9	–	8 554 900	7,83
Другие развитые страны в среднем[b]		8,2	29,4	34,8	15,3	0,5	4,6	1,4	0,6	0,2	3,5	3,4	11 242 949	6,95
Все развитые страны в среднем[b]		9,5	28,5	25,9	23,4	0,7	5,7	2,1	0,4	0,9	2,9	1,9	16 864 790	6,94
Центральная Европа	Чешская Республика	31,0	14,6	13,6	11,2	3,7	7,4	3,1	2,0	1,1	12,3	–	74 196	1,75
	Венгрия	38,1	10,0	4,5	11,1	2,0	13,2	1,0	3,3	0,8	16,1	–	44 938	1,33
	Румыния	34,0	17,9	13,1	20,7	0,7	3,6	4,4	0,8	1,3	3,6	–	37 353	0,60
	Словакия	36,7	28,5	1,9	5,2	6,8	1,1	2,9	4,9	0,9	10,4	0,8	16 196	0,87
Центральная Европа в среднем[b]		34,9	17,7	8,3	12,0	3,3	6,3	2,8	2,8	1,0	10,6	0,8	172 683	1,14
Латинская Америка	Аргентина	15,1	41,2	13,4	10,7	0,3	5,7	0,4	0,2	1,3	6,8	4,9	395 315	3,70
	Бразилия	17,0	36,9	17,8	16,4	0,2	1,1	0,6	–	0,4	9,6	–	1 034 550	2,25
	Колумбия	9,4	26,1	17,5	14,6	0,8	13,1	1,3	0,9	0,1	15,1	1,2	286 861	2,38
	Мексика	7,7	43,2	8,1	8,7	0,7	0,5	0,3	0,3	–	30,5	–	93 809	0,44
	Перу	4,0	74,5	4,2	1,2	0,6	14,5	0,8	0,1	0,0	–	–	126 988	2,38
Латиноамериканские страны в среднем[b]		10,6	44,4	12,2	10,3	0,5	7,0	0,7	0,4	0,4	15,5	3,0	1 937 524	2,23
Общее среднее значение[b]		14,4	30,2	19,6	18,3	1,2	6,1	1,9	0,8	0,8	6,8	2,1	18 974 996	4,80

[a] Занятость полный рабочий день в несельскохозяйственном секторе.

[b] Невзвешенные средние значения.

Источник: John Hopkins Comparative Non-profit Sector Project, phase II.

Таблица VIII.3

Занятость полный рабочий день в некоммерческом секторе с учетом добровольцев в разбивке по странам и сферам деятельности, 1995 год

Регион	Страна	Сфера деятельности (процентная доля)											Общая занятость в некоммерческом секторе	Доля некоммерческого сектора в общей занятости[a]
		Культура	Образование	Здравоохранение	Социальное обеспечение	Окружающая среда	Развитие	Агитац.-пропагандистская деятельность	Фонды	Международная	Профессиональная	Прочее/н.у.		
Европейский союз	Австрия	6,5	6,9	9,1	49,9	0,3	–	3,5	–	0,6	1,1	22,1	184 323	5,65
	Бельгия	11,1	30,5	23,9	22,9	0,5	8,3	0,5	0,3	0,4	1,5	–	456 901	13,00
	Финляндия	32,6	12,4	13,1	15,5	0,7	1,6	16,8	0,2	0,4	6,2	0,4	137 599	6,27
	Франция	30,0	14,6	9,2	27,4	5,0	4,7	1,9	0,6	2,4	4,3	–	1 981 476	9,61
	Германия	19,7	7,6	21,8	27,2	2,8	4,4	3,3	1,0	1,6	4,2	6,4	2 418 924	8,00
	Ирландия	10,5	43,0	23,3	13,0	0,9	5,7	0,5	0,7	0,4	1,7	0,3	150 314	14,19
	Нидерланды	17,0	23,4	29,1	20,5	2,1	1,7	3,0	0,2	1,2	1,8	–	1 037 397	18,62
	Испания	15,2	20,6	10,5	30,8	3,0	9,2	5,9	0,1	2,6	1,8	0,2	728 778	6,76
	Соединенное Королевство	27,5	25,4	8,0	16,0	2,4	12,5	1,8	1,3	2,4	1,5	1,2	2 536 026	10,58
Европейский союз в среднем[b]		18,9	20,5	16,4	24,8	2,0	6,0	4,1	0,5	1,3	2,7	5,1	9 631 738	10,30
Другие развитые страны	Австралия	22,7	17,9	14,9	23,6	1,4	10,4	2,9	0,2	0,4	3,3	2,4	579 722	10,11
	Израиль	8,6	41,4	27,2	16,0	0,6	0,8	2,0	1,6	0,1	1,6	–	176 657	10,97
	Япония	5,5	18,5	37,3	17,3	0,7	1,9	0,5	1,1	1,6	5,0	10,7	2 835 176	4,58
	Соединенные Штаты	9,0	18,5	34,2	22,1	1,0	4,0	4,9	1,0	0,3	3,9	1,1	13 549 062	11,87
Другие развитые страны в среднем[b]		11,5	24,1	28,4	19,7	0,9	4,3	2,6	1,0	0,6	3,4	4,7	17 140 617	9,38
Все развитые страны в среднем[b]		16,6	21,6	20,1	23,3	1,6	5,4	3,6	0,7	1,1	2,9	5,0	26 772 356	10,02
Центральная Европа	Чешская Республика	35,8	10,6	11,9	13,1	6,1	6,7	3,5	2,2	1,4	8,6	–	115 056	2,69
	Венгрия	36,8	8,9	4,7	15,1	2,2	11,3	2,3	3,7	1,0	14,0	–	554 816	1,62
	Румыния	28,6	15,1	8,5	32,2	2,2	2,4	3,8	1,0	4,0	2,4	–	83 861	1,34
	Словакия	37,0	20,4	1,9	10,1	9,0	1,1	3,8	5,6	0,9	9,1	1,1	23 047	1,23
Центральная Европа в среднем[b]		34,5	13,8	6,7	17,6	4,9	5,4	3,4	3,1	1,8	8,5	1,1	276 780	1,72
Латинская Америка	Аргентина	13,8	31,5	9,8	13,5	1,6	15,7	1,8	0,1	0,8	8,2	3,2	659 425	6,03
	Бразилия	15,1	35,1	17,5	19,2	0,2	3,0	0,7	–	0,4	8,6	0,3	1 173 766	2,54
	Колумбия	7,5	20,2	15,3	18,7	0,8	18,5	1,6	1,5	0,1	14,9	0,9	377 617	3,11
	Мексика	6,4	30,7	8,4	16,3	1,8	1,2	0,8	0,8	–	33,6	–	141 024	0,66
	Перу	3,4	62,0	3,5	17,7	0,6	12,1	0,7	0,1	0,0	–	–	153 374	2,86
Латиноамериканские страны в среднем[b]		9,2	35,9	10,9	17,1	1,0	10,1	1,1	0,6	0,3	16,3	1,5	2 505 207	3,04
Общее среднее значение[b]		18,2	23,4	15,6	20,8	2,1	6,5	3,0	1,2	1,1	6,5	3,9	29 554 343	6,90

[a] Занятость полный рабочий день в несельскохозяйственном секторе.

[b] Невзвешенные средние значения.

Источник: John Hopkins Comparative Non-profit Sector Project, phase II.

Таблица VIII.4

Некоммерческие доходы (с учетом и без учета вклада добровольцев) в разбивке по странам и источникам доходов, 1995 год

		Исключая вклад добровольцев				Включая вклад добровольцев[a]			
		Доля (в процентах) доходов от:				Доля (в процентах) доходов от:			
Регион	**Страна**	Государственного сектора	частных пожертвований	взносов, сборов	Всего доходов наличными (млн. долл. США)	государственного сектора	частных пожертвований	взносов, сборов	Всего доходов наличными, включая вклад добровольцев (млн. долл. США)
Европейский союз	Австрия	50,4	6,1	43,5	6 262	41,3	23,1	35,6	7 643
	Бельгия	76,8	4,7	18,6	25 576	65,9	18,1	16,0	29 773
	Финляндия	36,2	5,9	57,9	6 064	25,2	34,6	40,3	8 722
	Франция	57,8	7,5	34,6	57 304	33,4	46,6	20,0	99 234
	Германия	64,3	3,4	32,3	94 454	42,5	36,2	21,3	142 887
	Ирландия	77,2	7,0	15,8	5 017	67,6	18,6	13,8	5 732
	Нидерланды	59,3	1,9	38,8	59 107	45,3	25,1	29,6	77 383
	Испания	32,1	18,8	49,0	25 778	25,2	36,3	38,5	32 833
	Соединенное Королевство	46,7	8,8	44,6	78 220	36,4	28,8	34,8	100 196
Европейский союз в среднем[b]		55,6	7,1	37,2	357 781	42,5	29,7	27,8	504 403
Другие развитые страны	Австралия	31,1	6,4	62,5	20 227	25,4	23,4	51,2	24 712
	Израиль	63,9	10,2	25,8	10 947	59,1	17,0	23,9	11 842
	Япония	45,2	2,6	52,1	250 959	41,5	10,7	47,8	282 314
	Соединенные Штаты	30,5	12,9	56,6	566 960	25,6	26,9	47,4	675 973
Другие развитые страны в среднем[b]		42,7	8,0	49,3	857 094	37,9	19,5	42,6	994 841
Все развитые страны в среднем[b]		51,7	7,4	40,9	1 214 876	41,1	26,6	32,3	1 499 244
Центральная Европа	Чешская Республика	39,4	14,0	46,6	860	32,1	30,0	37,9	1 056
	Венгрия	27,1	18,4	54,6	1 433	26,2	21,1	52,7	1 483
	Румыния	45,0	26,5	28,5	130	20,5	66,5	13,0	285
	Словакия	21,9	23,3	54,9	295	21,3	25,1	53,5	302
Центральная Европа в среднем[b]		33,3	20,5	46,1	2 718	25,0	35,7	39,3	3 126
Латинская Америка	Аргентина	19,5	7,5	73,1	13 321	16,2	23,0	60,8	16 014
	Колумбия	14,9	14,9	70,2	1 719	13,1	24,9	62,0	1 948
	Мексика	8,5	6,3	85,2	229	7,5	17,9	74,7	261
	Перу	19,3	12,9	67,8	1 190	19,0	14,0	66,9	1 206
Латинская Америка в среднем[b]		15,5	10,4	74,1	16 458	14,0	20,0	66,1	19 428
Общее среднее значение[b]		41,3	10,5	48,2	1 234 051	32,9	27,0	40,1	1 521 798

[a] Вклад добровольцев включен в колонку "Частные пожертвования".

[b] Невзвешенные средние значения.

Источник: John Hopkins Comparative Non-profit Sector Project, phase II.

26. Анализ структуры доходов некоммерческого сектора дает смешанную картину. Хотя частные пожертвования составляют существенную часть его доходов, ни в одной стране частная благотворительность не стала основным источником средств. Более чем в половине стран, по которым имеются подробные данные о доходах, главным источником оставались взносы и сборы (см. таблицу VIII.4). Их доля в общих доходах варьировалась от высокого уровня в 85,2 процента в Мексике до примерно 19 процентов в Бельгии. Во многих странах важным источником финансовых средств для НПО был и остается государственный сектор. Этот факт наиболее очевиден в Западной Европе, где регулярное предоставление субсидий и подрядов неправительственным организациям является отражением традиции "субсидиарности", характерной для социальной политики европейских стран, традиции, признающей важную роль государства в финансировании социальных служб, и в качестве поставщиков социальных услуг используются также частные и некоммерческие организации[16]. Размеры благотворительности значительно различаются, и если учитывать вклад добровольцев, то показатель ее заметно возрастает (с 11 до 27 процентов).

27. В других регионах источники доходов могут быть самыми разными. Во многих странах Азии, где имеется упрочивший свои позиции частный сектор, наиболее существенным источником финансирования деятельности НПО стала благотворительность деловых кругов и поступления от оплаты услуг[17]. В Китае государственные организации оказывают значительную финансовую помощь в форме целевых дотаций местным органам власти, субсидий наличными и взносов натурой. Однако во многих случаях китайские НПО зависят от целого ряда альтернативных источников финансирования, таких как взносы натурой и наличными от коммерческих предприятий, вклады новых китайских предпринимателей, дотации наличными и натурой от крупных международных НПО и доходы, получаемые побочными коммерческими венчурными предприятиями, управляемыми такими организациями. Поэтому целый ряд НПО получают финансовые средства в основном не от государственных организаций-спонсоров, а от иных доноров[18].

Роль гражданского общества в предоставлении населению социальных услуг

28. Повсюду в мире организации гражданского общества вносят весомый вклад в финансирование социальных услуг и предоставление их населению. Эти организации способствуют улучшению услуг в области образования и здравоохранения, смягчению бедности и защите окружающей среды и обеспечивают предоставление других социальных услуг. Их потенциальный вклад в развитие сопоставим с вкладом рыночного и государственного секторов.

29. Деятельность организаций гражданского общества по своему характеру весьма различна, и ее нельзя рассматривать в качестве единого целого. Многие организации решают проблемы, связанные с конкретными условиями и обстоятельствами, адресно оказывая помощь целевым группам населения, в частности беднейшим из бедных. Если участие некоторых организаций в предоставлении услуг могло быть для них побочным мероприятием, другие были специально созданы для организации коллективных действий в целях удовлетворения неотложных потребностей. Формы сотрудничества могут быть эпизодическими или долгосрочными, на протяжении жизни нескольких поколений, и регулироваться такими правилами и установками, которые не обязательно предусматривают конкретные организационные формы; однако при всем разнообразии своих форм общинные или низовые организации преодолевают разделяющие их формальные/неформальные границы[19].

30. Объем предоставляемых социальных услуг по линии неправительственных организаций возрос отчасти в ответ на решение многих стран сократить государственное обеспечение некоторых видов социальных услуг (см. также главу VII). В 80-х годах и в начале 90-х годов, когда во многих странах широкое распространение получили процессы приватизации некоторых услуг и децентрализации многих функций и ответственности, деятельность институтов гражданского общества стала более адресной, и их начали рассматривать не только как серьезных альтернативных поставщиков социальных услуг, но и как поставщиков, более эффективных и более чутких к потребностям людей. Но если в отдельных случаях такое восприятие было справедливо, чаще оно не соответствовало действительности. Появление таких организаций совпало по времени с ростом финансовых и политических ограничений способности правительств разрешать многие социальные проблемы, что зачастую сопровождалось коренной реструктуризацией экономики, негативно отражавшейся на людях.

НПО нередко рассматривают в качестве замены государства в некоторых его функциях. В результате этого во многих развитых странах обязательства государства были упразднены или сокращены, и это усилило убежденность многих в том, что правительство недееспособно в силу присущих ему конкретных слабостей. Не следует упускать из виду последствия реструктуризации в области управления для отдельных лиц, семей и общин, поскольку без дальнейшего анализа едва ли возможно решать те проблемы, которые породили ощущение того, что государственному сектору присуща слабость и "неизбежна" сдача им своих позиций[20].

31. Форма и объем услуг, предоставляемых негосударственными организациями в сферах образования и здравоохранения, значительно различаются в регионах. Негосударственные услуги в области здравоохранения наиболее распространены в странах Африки к югу от Сахары (в таблице VIII.5 содержатся данные о распространенности услуг в области здравоохранения в отдельных странах Африки). В Латинской Америке заметными поставщиками услуг в области здравоохранения являются профсоюзные, предпринимательские и профессиональные организации, тогда как негосударственные и частные коммерческие медицинские учреждения более типичны для Азии, где относительно высок уровень частных услуг, особенно в области лечения[21]. В сфере образования многие организации создают фонды для строительства и содержания начальных и средних школ, выплаты зарплаты учителям и покрытия расходов на профессиональную подготовку. Если в странах Африки к югу от Сахары НПО и религиозные организации чаще всего действуют непосредственно в формальном секторе образования, в Азии и Латинской Америке они скорее склонны заниматься вопросами неформального образования и борьбой с неграмотностью среди взрослых. В Южной Азии НПО помогают организовывать массовые выступления за повышение качества государственного образования и в меньшей степени занимаются непосредственным предоставлением образовательных услуг[22].

Таблица VIII.5

Объем услуг в области здравоохранения в Африке, предоставляемых негосударственными поставщиками

Страна (организация)	Негосударственная доля от общего числа больниц/койкомест (в процентах)	Негосударственная доля от общего числа услуг/приема больных
Камерун	40 (медпунктов)	
Гана (церковь)	25 (койкомест)	40 (охват населения)
		50 (амбулаторное обслуживание)
Кения (НПО)		35 (от всех услуг)
Лесото (некоммерческие организации)	50 (больниц) 60 (клиник)	
Малави (церковь)		40 (от всех услуг)
Объединенная Республика Танзания (церковь)	40 (больниц)	
Уганда (церковь)	42 (больниц)	
(НПО)	14 (медпунктов)	
Замбия (церковь)		35 (от всех услуг)
Зимбабве (церковь)	68 (койкомест/сельские районы)	40 (прием больных)

Источник: Департамент по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций, на основе Mark Robinson and Gordon Write, *The Role of Civic Organizations in the Provision of Social Services: Towards Synergy*, Research for Action, No. 37 (Helsinki, UNU/WIDER, 1997).

32. Предоставление услуг НПО и другими группами имеет свои как преимущества, так и недостатки. В этом смысле наиболее очевидным недостатком является распыленность ресурсов, которые зачастую недостаточны для всеобъемлющего охвата социальными услугами. Если ограниченные ресурсы распределяются так, чтобы везде было понемногу, может пострадать качество. Могут также возникать сомнения в обеспечении социальной справедливости, поскольку не все НПО свободны от предвзятости, включая гендерную, классовую и этническую. Кроме того, неправительственные организации могут оказаться в большой зависимости от внешнего содействия[23].

33. Расширение вовлеченности НПО в процесс предоставления услуг может изменить их поведение и отразиться на устоявшихся методах их действий. Международные НПО могут отличаться чрезмерно забюрократизированными структурами, что в свою очередь может приводить к уменьшению их изначальных преимуществ. Кроме того, существует опасность конфликта между эффективным предоставлением услуг и способностью сохранять новаторский подход к развитию своей деятельности. По данным изучения деятельности НПО в Гамбии, крупномасштабное предоставление услуг, в котором принимают участие многие организации, требует как наличия стандартизированных механизмов поставок, так и структур, обеспечивающих поступление внешнего финансирования в значительных объемах, а также систем быстрого и комплексного принятия решений[24].

34. Во многих случаях, и особенно в развивающихся странах, сохраняется необходимость участия государства в социальной сфере. Поэтому очень важны более высокая координация и взаимодействие между гражданским обществом и государством. Одной из областей, где координация действий может принести ощутимые результаты, является повышение качества предоставляемых социальных услуг благодаря созданию более адекватных нормативно-правовых рамок.

Создание социального капитала

35. Понятие социального капитала является одним из новейших инструментов анализа развития, непосредственно связанным с эволюцией гражданского общества. Такие трудноуловимые, но очень важные настроения, как доверие между гражданами и разделяемые всеми моральные критерии солидарности и взаимных обязательств, способствуют координации действий и сотрудничеству и представляют собой то, что получило название "социальный капитал"[25]. Институты гражданского общества укрепляют важнейшие каналы коммуникации между гражданами и способствуют приобретению практических навыков общественного бытия и развитию социального капитала.

36. Социальные установки и моральные критерии доверия и взаимности особенно важны и имеют решающее значение для социальной и политической стабильности и сотрудничества. Социальный капитал заключается прежде всего в тех моральных и культурных ценностях и социальных установках, которые определяют предрасположенность людей к сотрудничеству, взаимному доверию, пониманию и сопереживанию. Он помогает сплотить общество путем трансформации индивидуумов в членов сообщества, разделяющих общие интересы и представления о социальных отношениях и общественном благе. Социальный капитал является современным аналогом понятия "братство", которое в XX веке, похоже, ушло из политического лексикона[26].

37. Имеется немало источников социального капитала: семья, работа, образование и окружение, в котором находится человек. Во многих странах социальный капитал синонимичен понятию "общинные организации", поэтому еще одним важным источником его является добровольный сектор. Будучи открытыми для членов общины и занимаясь общими вопросами ее жизни, эти организации обычно озвучивают мнение своих членов и скорее выступают от их имени, чем выполняют роль профессиональных посредников[27]. Для большинства массовых организаций типичны культура совместных действий и самое широкое вовлечение в свою деятельность членов общины из всех ее сегментов, в том числе и из традиционно маргинальных.

38. Социальный капитал в очень большой степени зависит от существующих условий. Качество гражданского участия отражается на деятельности представительной власти; огромное значение имеют такие факторы, как плотность совместной жизни, структуры и распределение систем социальных связей[28]. Именно социокультурный компонент социального капитала создает те условия, при которых этот капитал приобретает весомость и им могут пользоваться отдельные лица или группы в целях осуществления индивидуальных или коллективных действий, которые в ином случае были бы невозможны[29].

39. Поскольку организация жизни на местном уровне и другие общинные характеристики в разных местах отнюдь не одинаковы, уровни социального капитала могут быть разными даже в одной и той же стране. Важно то, что социальный капитал является надежным индикатором того, как будет вести себя местная власть в весьма разных конкретных условиях в стране. Одним из важнейших следствий наличия (или отсутствия) социального капитала является наличие или отсутствие социальной сплоченности. Общепризнанно, что чем выше социальная сплоченность, тем ниже показатель смертности населения. Согласно данным, полученным некоторыми исследователями, уровень смертности среди социально изолированных людей в два-три раза выше, чем среди людей, объединенных системами социальной связи, что, вероятно, отражает ограниченность доступа первых к источникам эмоциональной и материальной поддержки (такой, как финансовая помощь), а также другим ее формам[30]. Более того, недавно была выявлена определенная взаимосвязь между показателями социального капитала (например, доверием к правительству и другим политическим институтам, качеством отношений на рабочем месте, гражданским участием в политической жизни) и ожидаемой продолжительностью жизни и уровнем смертности. В Российской Федерации, где за последнее десятилетие серьезно сократилась ожидаемая продолжительность жизни и возросла смертность, одной из причин такого положения может быть слабость гражданского общества[31].

40. В создании социального капитала большую роль играют имеющиеся социальные структуры и институты. Вопрос заключается в том, каким образом можно объединить традиционные институты и использовать их как основу для развития гражданского общества. При создании новых объединений в качестве модели можно использовать традиционные формы организации (например, сельские профсоюзы в Боливии)[32]. Считается, что гражданское общество не может создаваться сверху вниз, оно должно зарождаться и развиваться естественным образом снизу вверх. В определенном смысле то же можно было бы сказать и о социальном капитале. Однако есть и такие примеры (особенно в бывших социалистических странах), когда сильное по статистическим показателям гражданское общество реально не участвует в политических процессах и в еще меньшей степени имеет отношение к процессу принятия политических решений. Во многих случаях общество еще не научилось осуществлять контроль и не знает, как добиться подотчетности политических органов власти[33].

41. Во многих странах, особенно в Африке, где социальные условия нередко неустойчивы, отмечаются трудности с увеличением членского состава имеющихся организаций. В отсутствие тщательной оценки существующей социальной среды возникает опасность того, что формы влияния нынешних институтов могут быть такими, что это влияние нелегко будет удерживать в приемлемых рамках. С другой стороны, использование имеющегося социального капитала, особенно методов деятельности, основанных на предпринимательском подходе, доказало свою полезность для создания социальной инфраструктуры. Представляется, что уместнее всего было бы возложить задачи в области развития на существующие институты, одновременно адаптируя их к выполнению новых задач и повышая их демократичность. Однако нельзя забывать об опасности того, что традиционные структуры могут стать серьезным препятствием на пути развития организаций гражданского общества.

42. Одним из главных вызывающих обеспокоенность аспектов и в то же время неотъемлемым компонентом социального развития является доверие[34]. В современном все более сложном мире, характеризующемся неопределенностью и рисками, доверие между людьми позволяет в какой-то мере контролировать эту неопределенность. Доверие необходимо для нормального функционирования экономики: оно позволяет деловым партнерам заключать взаимовыгодные сделки. При отсутствии доверия сокращаются возможности для взаимовыгодной торговли, менее вероятным становится проведение совместной деятельности. Вследствие недостаточно оптимальной специализации сокращается экономическое благосостояние и, по-видимому,

социальное обеспечение в целом[35]. Доверие, будучи важнейшим элементом институциональной инфраструктуры, является частью социального капитала любой страны. Доверие не бывает абстрактным. Оно возникает на основе опыта и укрепляется под воздействием образования и средств массовой информации. Если семейное или родственное доверие основывается на репутации, то в основе более широкого доверия лежит готовность сотрудничать с неизвестными партнерами[36]. В странах с переходной экономикой доверие нередко возможно лишь среди ограниченного круга друзей, а институт широкого доверия зачастую отсутствует. Особенно распространено недоверие к государственным институтам и беспристрастности обязательного для исполнения решения независимой третьей стороны. Во всех обществах важнейшая роль неформальных институтов заключается в том, чтобы способствовать экономическим обменам как путем поддержки независимых правил игры, так и культивированием доверия к тому, что решение третьей стороны будет исполнено через государственные структуры. Такое доверие станет возможным при наличии сильного гражданского общества, в котором отдельные лица поддерживают связь между собой и стремятся сообща искать решения дилемм коллективного выбора[37].

43. Между социальным капиталом и демократическим управлением существует такая же связь, как и между гражданским обществом и демократией. Все шире признается, что демократия есть нечто гораздо большее, чем свобода. Чтобы быть жизнеспособной, она нуждается в наличии тех же моральных критериев, социальных установок и исходных допущений, какие образуют социальный капитал. Если имеется социальный капитал, то обреченная на провал озабоченность своей личной свободой превращается в устойчивую обеспокоенность в отношении коллективной свободы и социальной справедливости[38].

44. Хотя критерии общения, системы социальных связей и результирующая среда – три разные грани социального капитала – охватывают все пространство социальных отношений, они вызывают и ряд вопросов, которые касаются участия индивидуума в системах социальных связей и добровольных ассоциациях, природы непроизвольной связи между взаимностью и доверием, роли добровольных организаций в формировании гражданских добродетелей доверия и взаимности, а также вида организаций, которые больше всего способствуют созданию того, что составляет социальный капитал, и в силу чего он создается[39]. Ответы на эти и другие вопросы далеко не очевидны. Тем не менее существование местных организаций свидетельствует о наличии социального капитала среди местных групп, что позволяет им находить наилучшие формы действий для защиты своих интересов. Межотраслевые связи среди организаций создают условия для контактов между сторонами, способствуют их развитию и, похоже, имеют отношение к достижению успеха при совместном решении проблем[40].

Примечания

[1] См., например, Goran Hyden, "Civil society, social capital and development: dissection of a complex discourse", *Studies in Comparative International Development,* vol. 32, No. 1 (Spring 1997); Michael Walzer, "The idea of civil society", *Dissent,* No. 38 (Spring 1991). Фрэнсис Фукуяма предлагает следующее определение: "Гражданское общество – хаотичная смесь промежуточных организаций, таких как деловые предприятия, добровольные объединения, образовательные учреждения, клубы, союзы, средства массовой информации, благотворительные и церковные организации, – возникает на основе семьи, этого главнейшего инструмента, под воздействием которого люди приобщаются к своей культуре и приобретают навыки, позволяющие им жить в широком обществе, и благодаря которому ценности и накопленная обществом сумма знаний передается из поколения в поколение" [см. Francis Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity* (New York, Free Press, 1995)]. По мнению Дитриха Рюшмайера, гражданское общество – это "множество организованных социальных видов деятельности, формальных и неформальных, которые не основаны непосредственно на родственных и семейных связях, экономических отношениях и расчетах или государственных интересах, но политически целесообразны" [см. Dietrich Rueschemeyer, *"The self-organization of society and democratic rule: specifying the relationship";* D. Rueschemeyer, M. Rueschemeyer and D. Wittrock, *Participation and Democracy, East and West* (Armonk, New York, M.E. Sharp, 1998)].

[2] Не все группы граждан непременно являются благодетельными с точки зрения общества. Среди них могут быть и такие, которые не имеют ничего общего с демократией и/или неспособны позитивно служить интересам общества. Отдельные группы могут заниматься активным разжиганием недоверия и ненависти, а не пропагандой терпимости и примирения; некоторые даже могут заниматься преступной деятельностью. Если в обществе существует поляризация, сила сложившихся по интересам групп растет, и некоторые из них могут даже стать "нарушителями" в рамках политического процесса, занимаясь местническим политиканством и распространяя в обществе цинизм. Есть мнение, что ныне существующим гражданским обществам присущи как репрессивность, так и демократия, как конфликтность, так и дух сотрудничества, как порок, так и добродетель; их мотивацией вполне может быть и сектантская алчность, и общественный интерес (см. Mark Robinson and Gordon White, *The Role of Civic Organizations in the Provision of Social Services: Research for Action,* No. 37 (Helsinki, UNU/WIDER, 1997).

[3] См. Rueschemeyer et al., работа, указанная в примечании 1.

[4] См. Jessica T. Mathews, "Power shift", *Foreign Affairs* (January/February 1997).

[5] См. *World Labour Report: Industrial Relations, Democracy and Social Stability, 1997-1998* (Geneva, 1997).

[6] См. Lester M. Salaman, Helmut K. Anheier and associates, *The Emerging Sector Revisited: A Summary, Revised Estimates* (Baltimore, The Johns Hopkins Comparative Non-profit Sector Project, 1999).

[7] См. Michael Vatikiotis, "Local answers: civil groups help citizens find their voices", Far Eastern Economic Review (November 1998).

[8] См. Sunhyuk Kim, "State and civil society in South Korea's democratic consolidation: is the battle really over?", *Asian Survey* (December 1997).

[9] См. Laura Macdonald, *Supporting Civil Society: The Political Role of Non-governmental Organizations in Central America* (New York, St. Martins Press, 1997).

[10] В выборке представлены некоммерческие институты различных стран, включая развитые, развивающиеся страны и страны с переходной экономикой; приводимые данные были получены в рамках Проекта сравнительного изучения некоммерческого сектора, выполняемого в настоящее время в Университете Джонса Хопкинса. В обзор были включены Австралия, Австрия, Аргентина, Бельгия, Бразилия, Венгрия, Германия, Израиль, Ирландия, Испания, Колумбия, Мексика, Нидерланды, Перу, Румыния, Словакия, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Финляндия, Франция, Чешская Республика и Япония.

[11] См. примечание 6.

[12] См. Keith Snavely, "The welfare state and the emerging non-profit sector in Bulgaria", Europe-Asia Studies, vol. 48, No. 4 (1996).

[13] Здесь существуют и серые зоны, такие как школьные программы выполнения общинных работ, которые поощряют, а иногда требуют, чтобы учащиеся выполняли какую-либо работу на добровольной основе, или программы "продовольствие за работу", прямо означающие выполнение какой-либо работы в общине в обмен на продовольственную помощь.

[14] См. документ Организации Объединенных Наций A/AC.253/16/Add.7, пункты 6 и 7.

[15] См. примечание 6.

[16] Там же.

[17] См. документ ЭСКАТО SDD/SPS/IM/2.

[18] Там же.

[19] См. Robinson and White, op. cit.

[20] См. Bob Edwards and Michael W. Foley, "Social capital and the political economy of our discontent", *American Behavioural Scientist,* vol. 40, No. 5 (March/April 1997).

[21] Ibid.

[22] Ibid.

[23] Ibid.

[24] См. Claire Fyvie and Alastair Ager, "NGOs and innovation: organizational characteristics and constraints in development assistance work in the Gambia", *World Development,* vol. 27, No. 8.

[25] См. J.S. Coleman, *Foundations of Social Theory* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1990); и Robert Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton University Press, 1993) .

[26] См. Kenneth Newtor, "Social capital and democracy", *American Behaviourial Scientist,* vol. 40, No. 5 (March/April 1997).

[27] См. Seth Borgos and Scott Douglas, "Community organizing and civic renewal: a view from the South", *Social Policy* (winter 1966).

[28] См. Robert D. Putnam, "Democracy in America", Rueschemeyer et al., работа, указанная в примечании 1.

[29] См. примечание 20.

[30] См. I. Kawachi, B. Kennedy and K. Lochner, "Long live community: social capital as public health", *The American Prospect* (November/December 1997).

[31] См. Bruce P. Kennedy, Ichiro Kawachi and Elizabeth Brainerd, "The role of social capital in the Russian mortality crisis", World Development, vol. 26, No. 11 (1999).

[32] См. Hyden, работа, указанная в примечании 1.

[33] См., например, Ferenc Miszlivetz and Jody Jensen, "An emerging paradox: civil society from above?", в: Rueschemeya et al., работа, указанная в примечании 1.

[34] См., например, Fukuyama, работа, указанная в примечании 1.

[35] Ibid.

[36] См. Martin Reisner, *Trust in Transition,* EBRD Working Paper, No. 39 (London, 1999). Некоторые другие авторы рассматривают предпринимательство в качестве института, осуществляющего посредничество, и представляют рынок как "школу социальности" (см., например, Thomas Taylor, Alexander Kazakov and Michael Thompsom, *"Business ethics and civil society in Russia", International Studies of Management and Organization,* vol. 27, No. 1 (Spring 1997).

[37] См. Martin Reisner, *Informal Institutions, Social Capital and Economic Transition: Reflections on a Neglected Dimension,* EBRD Working Paper, No. 25 (London, 1997).

[38] Ibid.

[39] См. примечание 26.

[40] См. L. David Brown and Darcy Ashman, "Participation, social capital and intersectoral problem solving: African and Asian cases", *World Development,* vol. 24, No. 9 (1996).

Выводы

1. Под воздействием технологических перемен и глобальных социально-экономических преобразований происходит быстрое изменение институциональной организации общества. Демократические тенденции, новшества в сфере информации и коммуникации, а также политические и культурные перемены сказываются на семье, численном составе и поведении поколений, ролях, отводимых рынку и государству, а также организациям гражданского общества. В соответствии с этим политика в социальной сфере должна решать серьезные задачи, возникающие в результате воздействия этих изменений на общество и его институты.

2. Повышение образовательного уровня женщин и расширение их участия на рынке труда привели как в развитых, так и в развивающихся странах к снижению коэффициента рождаемости. Эта тенденция в сочетании с другими экономическими и культурными изменениями, такими, например, как увеличение числа одиноких взрослых (домашнее хозяйство, состоящее из одного лица) и повышение показателя разводов, привела к появлению семей меньшего размера и новых семейных структур. Выросло число домашних хозяйств с одним родителем (главой которых зачастую являются женщины). В развивающихся странах, в частности в Африке, эта тенденция возникла в том числе и в результате опустошительных последствий распространения ВИЧ/СПИДа. Потенциальными жертвами распада традиционной семьи становятся дети.

3. Необходимы срочные меры по защите уязвимых слоев общества, и прежде всего женщин, детей, престарелых и инвалидов. На фоне падения общей рождаемости вызывает беспокойство рост подростковой беременности (в возрасте от 15 до 19 лет). Поскольку подростки не имеют ни жизненного опыта, ни финансовых средств на содержание своих детей, беременность в подростковом возрасте нередко ставит под угрозу не только дальнейшее образование и профессиональную подготовку таких родителей (особенно девочек), но и возможности развития их детей. Еще одной тревожной тенденцией является увеличение среднего возраста населения, что происходит в результате совместного воздействия таких явлений, как увеличение ожидаемой продолжительности жизни и снижение коэффициента рождаемости. Это отражается на финансовой устойчивости систем социального обеспечения как в развивающихся, так и в развитых странах. В большинстве развивающихся стран данная тенденция создает большую проблему, поскольку существующие там социальные гарантии для пожилых людей недостаточны и престарелые члены общества традиционно находятся на иждивении семьи. В связи с изменением структуры семьи для решения этих проблем крайне важно принять необходимые социально-политические меры. Особую обеспокоенность для работающих вне дома матерей, число которых растет, вызывают вопросы, касающиеся возможностей сочетать семейные и производственные обязанности за счет гибкого рабочего графика, сбалансирования потребностей карьерного роста и семейных обязанностей, а также доступа к надлежащим по качеству услугам системы охраны детства. Представляется необходимым, чтобы государство направляло средства на создание доступных для всех качественных детских учреждений.

4. Семья и общество состоят из нескольких поколений, и каждое из них имеет свои особые потребности и выполняет свою роль. Поколения и их поведение находятся под влиянием многих определяющих состояние общества факторов (и, в свою очередь, сами влияют на них), таких как рождаемость, смертность, здоровье, жилищные проблемы, образование, занятость, накопления и капиталовложения, миграция (внутренняя и внешняя) и технологический уровень. Сегодняшнее поколение в возрасте от 15 до 24 лет является самым многочисленным в истории, причем большинство молодых людей живут в развивающихся странах. Они одновременно и создают проблемы, и являются надеждой для экономики своих стран. Имея образование и соответствующую профессиональную подготовку, эти молодые люди по мере взросления могли бы стать производительной рабочей силой. Однако их число требует крупных затрат на обеспечение профессиональной подготовки и создание возможностей получения приносящей доход занятости. Это особенно важно, поскольку молодежная безработица является основной причиной утраты доверия и потери рабочих умений и навыков, что может вести к проявлениям среди членов этой возрастной группы антиобщественного и рискованного поведения. Старение населения ставит другие проблемы, например, как наилучшем образом использовать опыт и знания поколения, которое уже не работает, но впереди у него еще немало потенциально активных и продуктивных лет жизни; развитие медицинских технологий для обеспечения ухода за все возрастающим числом таких людей и организация социального обеспечения для престарелых. У среднего поколения

появляется надежда на более разнообразный выбор, повышение гибкости и усиление фактора личного решения, хотя ему также угрожает негарантированность занятости в условиях усиливающейся глобализации экономики.

5. Влияние глобализации можно видеть и на примере формирования глобальной молодежной культуры под воздействием средств массовой информации и новых коммуникационных возможностей. Молодежь, включая подростков, находится в том возрасте, который является переходным от детства и до наступления взрослых обязанностей, и в этот период люди особенно подвержены негативному воздействию различных социально-экономических перемен и сбоев. По мере интенсификации международной миграции, коммуникации и глобальной экономической конкуренции особенно важным становятся приобретение соответствующих рабочих умений и навыков и приобщение к глобальному гражданству.

6. Тенденция перехода от семьи, объединяющей несколько поколений, к семье нуклеарного типа привела к изменению структуры взаимодействия между различными поколениями. Отношения между поколениями проявляются не только в оказании поддержки молодым и престарелым (экономически неактивному населению). Они включают обмен знаниями между поколениями, что является важным средством передачи жизненного опыта от старших младшим, а также заботу взрослых о детях, имеющую решающее значение для развития детей.

7. В связи с такими изменениями во взаимодействии поколений задачей политики становятся обеспечение социальной справедливости среди поколений и оптимальное использование потенциала всех граждан в созидании общества гармонии и сотрудничества.

8. Изменения в политической сфере, представлениях о роли государства и коммуникационных технологиях способствовали увеличению количества и масштабов деятельности организаций гражданского общества. Они продолжают выполнять свою традиционную роль, заключающуюся в том, чтобы озвучивать точку зрения общества, выражая мнение его членов, не имеющих возможности заявить о себе, добиваться реализации конкретных целей и обеспечивать население социальными услугами. В то же время они становятся все более активными участниками национальных и международных форумов, выступая в качестве своеобразного противовеса интересов как государственного, так и частного сектора. Организации гражданского общества являются неотъемлемой частью демократического процесса. В этом своем качестве они играют важную роль в создании социального капитала, способствуя взаимопониманию и доверию, отношениям сотрудничества в целях обеспечения "общего блага" и достижения социальной солидарности. Осуществление адекватной политики необходимо, для того чтобы надлежащим образом направить позитивную энергию гражданского общества на достижение целей, значимых для всего общества, а также для того, чтобы координировать деятельность и облегчать участие и открытое обсуждение и одновременно не допустить, чтобы решение вопросов, стоящих перед обществом, зависело от воли групп, имеющих особые интересы, особенно таких, которые проповедуют насилие и/или ненависть.

9. Все эти процессы происходят на фоне эволюции ролей государства и рынка. За последние двадцать лет восприятие роли государства изменилось. Если прежде оно должно было обеспечивать полную занятость и соответствующий уровень экономической активности, а также общее благосостояние граждан, осуществляя макроэкономическое руководство и обеспечивая население социальными услугами, то теперь государство должно способствовать экономическому росту путем сокращения своего прямого вмешательства в экономику и ухода из сферы предоставления услуг. Этот сдвиг стал отчасти следствием финансового кризиса и внешних диспропорций, имевших место во многих странах в результате резких изменений цен на нефть, роста расходов на социальное обеспечение, а также чрезмерной внешней задолженности некоторых развивающихся стран. Этому сдвигу способствовали и экономические проблемы, с которыми столкнулись отдельные развивающиеся станы со средними доходами, стремившиеся придерживаться статичной стратегии развития, а также политический и экономический крах социалистического блока. В 90-х годах стала вполне очевидной победа рыночной модели как организационного принципа управления национальной экономикой над командно-административной моделью. Экономика стран стала более открытой и, следовательно, более уязвимой для внешних потрясений.

10. Усилия по сокращению государственного участия благодаря приватизации, обеспечившей повышение роли рынка в более широких областях социально-экономической жизни, и децентрализация в сфере управления принесли разнородные результаты в развитых и развивающихся странах. В ходе этого процесса возникли проблемы, связанные с обеспечением социальной справедливости, поскольку даже в идеальных обстоятельствах рынок не свободен от недостатков. К тому же многие страны проводили реформы, связанные с сокращением роли государства и утверждением рыночных принципов, не создав заблаговременно необходимых институтов или потенциала управления, обеспечивающих защиту общественных интересов и социальной справедливости.

11. В Европе и Юго-Восточной Азии мнение о том, что ничем не сдерживаемый свободный рынок не является самым подходящим инструментом распределения ресурсов, укрепилось после кризиса финансового рынка и прекращения бума на фондовом рынке Соединенных Штатов. Хотя страны в этих регионах проводят в некоторых областях экономики ориентированные на рыночные методы преобразования, они, как правило, стремятся избегать социальной дестабилизации, которая ассоциируется с радикальными реформами. В частности, в странах Европейского союза процесс реформирования был нацелен на модернизацию и радикальное обновление социально-демократического государства благосостояния.

12. В некоторых странах отход государства от выполнения задачи по обеспечению населения социальными услугами, особенно в областях образования, здравоохранения (см. часть третью) и социальной защиты (см. часть четвертую), привел также и к общему сокращению объема услуг для бедных слоев населения. Все эти разнородные результаты свидетельствуют о том, что установление должного равновесия и конструктивного взаимодействия между государством и рынком является делом сложным и при разработке политики в этой области необходимо принимать во внимание конкретные обстоятельства в разных странах в то или иное время.

13. В самом деле, изменение институциональных рамок создает также возможность для воссоздания государства и его социальной политики. Государство более не рассматривается как всесильный организатор социально-экономического развития, однако по мере все большего расширения влияния рынка и увеличения числа и объема деятельности организаций гражданского общества усиливается необходимость в регулирующей и контролирующей роли государства в отношении рынка и других негосударственных институтов. Еще важнее то, что имеются такие области социально-экономической жизни, в которых вмешательство государства необходимо для исправления недостатков рынка и обеспечения социальной справедливости и социального согласия. Даже в тех случаях, когда отход государства от роли поставщика услуг оправдан из соображений рациональности и экономичности, оно может продолжать нести ответственность за мобилизацию и справедливое использование финансовых средств в целях обеспечения потребностей бедных слоев населения. Точно так же эффективность социальной политики становится еще более важной для содействия результативности принимаемых мер и социальной справедливости, а также сохранения принципа состязательности и подотчетности в политической и экономической жизни.

14. Доказано, что успеху многих стран с рыночной экономикой в двадцатом столетии содействовала не только частная собственность, но и поддержание конкуренции между участниками рынка. Конкурентная среда оказалась абсолютной необходимостью для организации эффективного производства и решающим фактором укрепления и развития рыночной экономики в ее нынешнем виде. Несмотря на различные экономические и социальные издержки, которые требуют внимания, конкурентная среда обеспечила мощный технологический рывок и позволила достичь некоторых главных целей развития. Для укрепления дисциплины рынка и повышения его прозрачности следует в качестве важнейших целей добиваться эффективного регулирования и государственного контроля. Это является необходимым условием для сохранения принципа состязательности и продолжения развития рынка.

Часть третья

Условия жизни: неоднозначные результаты

Введение

1. В поисках средств к существованию для своих семей люди ищут работу и приносящую доход деятельность. Однако в результате появления новых технологий и видов занятости они оказываются на рынке труда, отличающемся высокой сегментацией и конкурентной борьбой. Для молодых людей, готовящихся пополнить ряды рабочей силы, самым верным путем приобретения профессии и необходимых навыков остается получение образования. Однако здесь существуют такие серьезные препятствия, как, в частности, гендерная предвзятость, бедность, не соответствующие современным потребностям и устаревшие учебные программы и слабая подготовка преподавательского состава. В целом под воздействием глобализации, при которой рабочая сила становится более раздробленной и разобщенной, гарантии занятости и получения дохода уменьшаются. Широкий разброс в заработной плате внутри стран и между странами еще более возрастает, что приводит к возникновению двухъярусного мира.

2 Качество жизни представляет собой широкое понятие, включающее удовлетворение не только основных потребностей человека, но также и таких потребностей, как права человека, общественная безопасность, национальная безопасность, качественная окружающая среда и возможности проведения досуга. Представленный здесь анализ проливает свет лишь на те изменения, которые в последнее время произошли в областях продовольственной безопасности, здравоохранения и обеспеченности жильем. Он свидетельствует о том, что, несмотря на технологические перемены, в результате которых количество продовольствия в глобальном масштабе возросло до уровня, позволяющего накормить всех, такие явления, как голод и недоедание, продолжают сохраняться и в развитых, и в развивающихся странах. Новшества в области медицины, более качественное питание и улучшение санитарного состояния в среднем привели к резкому снижению смертности и повышению ожидаемой продолжительности жизни, однако в мире в целом качество жизни бедных и уязвимых групп населения улучшилось ненамного. В результате вооруженных конфликтов, политических переворотов и эпидемии ВИЧ/СПИДа показатели развития ухудшились в слишком большом числе стран.

3. Таким образом, тенденции в области качества жизни действительно неоднозначны: достижение значительного прогресса в определенных областях сосуществует с неразрешенными проблемами и возникновением новых угроз для развития человеческого потенциала.

Глава IX

Образование

1. В жизни общества и в обеспечении его благосостояния образование играет центральную роль. Прогресс любой страны неразрывно связан с жизнеспособностью и воздействием ее системы образования – от дошкольного воспитания до продолжения образования после получения ученой степени. На глобальном уровне на образование расходуется 5 процентов мирового ВВП, однако оно дает намного более значительную отдачу. Сегодня, больше чем когда-либо прежде, инвестиции в образование приносят огромные экономические и социальные выгоды отдельным лицам и народам, связанным между собой в рамках глобальной экономики. Образование – хотя оно ни в коем случае не является единственной или волшебной дверью в мир возможностей – остается одним из главных путей, ведущих к более полному развитию человеческого потенциала, а следовательно, к уменьшению бедности и отчуждения от общества.

2. Целями развития всеобщего государственного образования, как и прежде, является обеспечение государственного строительства и национальной интеграции, распространение общих ценностей, приобщение детей к жизни в обществе и подготовка молодых людей к производительной деятельности по достижении ими взрослого возраста. Эти цели продолжают вдохновлять глобальные усилия, направленные на обеспечение всеобщего образования. Кроме того, образование все в большей мере становится экономическим императивом. Глобализация, изменение структур производства и рынка труда, новые информационные технологии и постоянно расширяющиеся границы исследований в области наук о жизни, вместе взятые, оказывают воздействие на изменение большинства сторон нашего бытия. Сегодня, в век информации, возникают возможности, которые зависят от знаний и умений, в результате чего образование становится все более важной детерминантой международной конкурентоспособности той или иной страны в глобальной экономике. Требуется также более высокая способность адаптироваться к быстрым и неожиданным изменениям в организации жизни и коммерческой деятельности. В новом тысячелетии, отличительной чертой которого являются общества, основанные на знаниях, образование приобрело решающее значение в качестве экономического фактора и предполагает обучение в течение всей жизни.

3. За последнее десятилетие международное сообщество взяло на себя целый ряд обязательств в области образования[1]. Всемирная конференция по вопросам образования для всех, состоявшаяся в 1990 году в Жомтьене (Таиланд), стала вехой в глобальной политике в области образования. Однако дела значительно отставали от слов. В результате оценки инициативы "Образование для всех" 2000 года в отношении достижения целей, определенных в Жомтьене, было установлено, что начального образования не получают 113 млн. детей. Нельзя не назвать ошеломляющим тот факт, что неграмотными в новое столетие вступили 880 млн. взрослых. Системы образования продолжают страдать от дискриминации по гендерному признаку. Две трети всех неграмотных взрослых составляют женщины. Точно такое же положение существовало и десять лет назад, что указывает на сохранение в области образования устойчивой гендерной предвзятости. Проблемы неравного качества образования и доступа к нему, особенно для девочек, бедного населения сельских районов, а также языковых, этнических и прочих меньшинств, в равной мере характерны для систем образования в бедных и богатых странах. Они оставляют в тени значительные успехи, достигнутые за последние десять лет некоторыми странами в расширении начального образования. Качество обучения и обретение навыков и ценностей не отвечают ожиданиям и потребностям отдельных людей и обществ[2]. Для образования, которое отнюдь не является основным правом человека, хотя и было провозглашено таковым во Всеобщей декларации прав человека в 1948 году, характерно все углубляющееся неравенство в доступе к нему внутри стран и между странами.

4. Основным фактором, лежащим в основе неспособности правительств достичь поставленных целей в образовании, является бедность. Все государственные расходы стран на начальное образование составили в 1998 году в среднем менее 1,7 процента ВНП. Десятая часть стран, в которых проводилась оценка в рамках инициативы "Образование для всех" 2000 года, сообщили о расходах менее 0,7 процента, а еще одна десятая – о расходах, превысивших 3,6 процента[3]. Еще важнее то, что объем ВНП во многих развивающихся странах, особенно в беднейших из них, весьма невелик, а это означает, что в данных странах уровни государственных

расходов на образование остаются крайне низкими. В пересчете на душу населения, даже если бы эти страны увеличили долю общего ВНП, расходуемую на образование, до уровня развитых стран (около 5 процентов ВНП), то все равно эти средства были бы далеко не достаточны для обеспечения доступа к базовому образованию для всех. Во многих развивающихся странах кризисное положение с финансированием здравоохранения и образования усугубляется из-за бремени государственной внешней задолженности. Таким образом, препятствием для образования является бедность, а отсутствие образования не позволяет этим странам выйти из порочного круга бедности и отчуждения.

5. Выполнение задачи по достижению целей всеобщего образования осложняется в результате воздействия ряда других факторов. Во многих районах мира имеют место трудноразрешимые конфликты, порождающие все больше беженцев и перемещенных лиц, среди которых много женщин и детей, чье образование неизбежно прерывается. Кроме того, во всех регионах задачи лиц, определяющих политику в области образования, осложняются в результате добровольного и вынужденного перемещения населения и смешения языков и культур. Сегодня в мире стало на тридцать стран больше, чем десять лет назад. Радикальные перемены произошли в политической, экономической и социальной жизни стран Центральной и Восточной Европы. Все эти события оказали воздействие на национальные системы образования. Создают проблемы и демографические тенденции. Более пятой части населения мира составляют подростки. Это самая большая их доля во всей истории человечества (см. главу IV), и нагрузка на школьные системы беспрецедентна. Пандемия ВИЧ/СПИДа является не только огромной человеческой и социальной трагедией, но еще и экономической угрозой, так как она оказывает катастрофическое воздействие на целые поколения. Каждый год ВИЧ/СПИД убивает более 2 млн. взрослых, и детям приходится управляться без родителей, дедушек с бабушками, учителей и медицинских работников[4]. Государственные и частные финансовые ресурсы, которые можно было бы вложить в образование, приходится направлять на борьбу с ВИЧ/СПИДом и лечение заболевших СПИДом, что усиливает влияние бедности на образование. Системе образования к тому же приходиться соперничать с новыми технологиями информации и связи, под воздействием которых, с одной стороны, меняются общественные институты и формы взаимодействия людей, а с другой стороны, возникает все углубляющаяся цифровая пропасть.

6. В нижеследующих разделах кратко излагаются основные процессы и вопросы политики в области образования.

Рост охвата обучением и вопросы эффективности и качества

7. Несмотря на значительные препятствия, во всем мире увеличилось число поступающих в начальную школу. Следующие результаты оценки инициативы "Образование для всех" 2000 года вселяют надежду: число посещающих школы возросло с 599 млн. в 1990 году до 681 млн. в 1998 году; за этот же период число детей, не посещающих школу, сократилось со 127 млн. до 113 млн.; за последние десять лет число детей в дошкольных учреждениях возросло на 5 процентов. Во всем мире грамотой владеет 87 процентов молодых людей (в возрасте от 15 до 24 лет). Значительный прирост поступающих в школу произошел в развивающихся странах, особенно в девяти из них с самым многочисленным в мире населением (Бангладеш, Бразилии, Индии, Индонезии, Китае, Мексике, Нигерии и Пакистане), на долю которых приходится половина населения и 70 процентов неграмотных всего мира[5].

8. За последние 20 лет показатели охвата на всех уровнях образования увеличились во всем мире (см. таблицу IX.1). Страны Африки к югу от Сахары, арабские государства и страны Южной Азии еще не достигли всеобщего охвата начальным образованием, хотя его показатели улучшились везде, кроме стран Африки к югу от Сахары. Показатели охвата обучением на всех уровнях образования возросли даже в самых бедных развивающихся странах, то есть в наименее развитых их них.

Таблица IX.1
Общие показатели охвата образованием в разбивке по ступеням образования и гендерному признаку за 1980–1997 годы (в процентах)

Регионы	Годы	Все ступени			Первая ступень			Вторая ступень			Третья ступень		
		Всего	Мужчины	Женщины	Всего	Мужчины	Женщины	Всего	Мужчины	Женщины	Всего	Мужчины	Женщины
Весь мир	1980	55,3	60,2	50,2	95,9	103,3	88,1	46,5	51,6	41,1	12,3	13,4	11,1
	1985	56,2	60,7	51,4	99,6	106,5	92,3	48,6	53,6	43,3	12,9	14,0	11,8
	1990	57,5	61,4	53,3	99,2	105,0	93,0	51,8	56,5	46,9	13,8	14,6	13,0
	1996	62,6	65,9	59,0	100,9	106,0	95,5	59,4	63,1	55,6	16,9	17,5	16,3
	1997	63,3	66,7	59,6	101,8	106,9	96,4	60,1	64,0	56,0	17,4	18,1	16,7
Развивающиеся страны	1980	50,2	56,3	43,8	94,9	103,7	85,7	35,3	41,9	28,3	5,2	6,7	3,7
	1985	51,2	56,9	45,3	99,3	107,5	90,7	38,0	44,4	31,4	6,6	8,2	4,9
	1990	52,7	57,6	47,5	98,8	105,6	91,7	42,2	48,2	36,0	7,1	8,5	5,7
	1996	58,2	62,5	53,6	100,7	106,5	94,5	50,9	55,6	45,8	9,8	11,4	8,1
	1997	58,9	63,4	54,3	101,6	107,5	95,4	51,7	56,6	46,4	10,3	12,0	8,6
Страны Африки к югу от Сахары	1980	40,6	46,6	34,7	79,5	88,7	70,2	17,5	22,2	12,8	1,7	2,7	0,7
	1985	42,3	47,6	37,0	78,9	87,2	70,6	22,1	26,3	17,9	2,3	3,5	1,1
	1990	40,9	45,4	36,4	74,8	81,9	67,6	22,4	25,5	19,2	3,0	4,1	1,9
	1996	43,2	47,7	38,7	76,9	84,3	69,5	25,8	28,7	23,0	3,8	5,0	2,7
	1997	43,2	47,7	38,7	76,8	84,1	69,4	26,2	29,1	23,3	3,9	5,1	2,8
Арабские государства	1980	47,8	56,0	39,2	79,0	90,1	67,5	38,5	47,1	29,6	9,6	12,9	6,1
	1985	52,5	59,7	45,0	81,8	90,7	72,4	47,0	54,9	38,7	11,3	14,7	7,6
	1990	54,6	61,1	47,8	81,4	90,0	72,4	52,2	59,1	44,9	11,4	14,1	8,6
	1996	57,4	62,5	52,1	84,2	91,6	76,5	55,8	60,1	51,3	14,1	16,4	11,7
	1997	57,9	63,0	52,6	84,7	92,1	76,9	56,9	61,2	52,3	14,9	17,3	12,4
Латинская Америка и Карибский бассейн	1980	63,8	65,0	62,6	104,1	105,6	102,7	44,4	44,1	44,7	13,7	15,5	11,9
	1985	65,4	66,4	64,3	104,7	106,8	102,6	49,7	48,3	51,1	15,7	17,2	14,2
	1990	66,1	66,4	65,8	105,6	106,2	103,7	50,9	49,0	52,8	16,8	17,3	16,4
	1996	71,1	72,0	70,3	111,9	114,6	109,1	59,8	57,1	62,5	18,8	19,4	18,1
	1997	72,6	73,6	71,5	113,6	116,9	110,2	62,2	59,2	65,3	19,4	20,1	18,7

Таблица IX.1 (продолжение)

Регионы	Годы	Все ступени			Первая ступень			Вторая ступень			Третья ступень		
		Всего	Мужчины	Женщины	Всего	Мужчины	Женщины	Всего	Мужчины	Женщины	Всего	Мужчины	Женщины
Восточная Азия и Океания	1980	57,8	63,1	52,3	110,4	117,4	103,0	43,9	50,3	37,0	3,8	4,9	2,7
	1985	54,7	59,2	50,0	117,7	124,2	110,9	41,6	47,0	35,8	5,4	6,8	3,9
	1990	55,6	58,9	52,1	118,5	122,0	114,8	47,4	52,3	42,3	5,9	7,1	4,7
	1996	66,0	67,9	63,9	116,0	116,7	115,2	64,5	67,4	61,5	10,0	11,6	8,3
	1997	67,9	69,8	65,9	118,0	118,3	117,6	66,3	69,3	63,1	10,8	12,5	9,0
Южная Азия	1980	38,2	47,1	28,5	75,9	90,5	60,1	27,6	36,3	18,2	4,3	6,2	2,3
	1985	43,7	52,6	34,2	85,1	98,5	70,7	34,1	43,6	23,8	5,4	7,4	3,2
	1990	48,2	56,5	39,2	90,3	102,6	77,1	39,8	49,2	29,7	5,7	7,4	3,7
	1996	51,9	59,4	43,9	94,8	106,0	82,9	45,4	53,8	36,4	6,8	8,6	4,9
	1997	52,0	59,7	43,6	95,4	106,8	83,3	45,3	54,1	35,8	7,2	9,1	5,1
Наименее развитые страны	1980	32,4	39,1	25,5	66,0	77,1	54,7	14,8	20,5	8,9	1,8	2,7	0,9
	1985	33,0	38,8	27,0	65,8	75,0	56,4	16,4	21,3	11,3	2,5	3,7	1,3
	1990	33,7	38,8	28,5	65,8	73,4	58,0	17,2	21,8	12,6	2,5	3,6	1,3
	1996	36,1	41,4	30,6	70,7	79,6	61,6	19,0	23,1	14,8	3,1	4,6	1,7
	1997	36,4	41,8	30,8	71,5	80,6	62,3	19,3	23,5	15,0	3,2	4,6	1,7
Развитые страны	1980	76,3	76,3	76,3	100,9	101,1	100,6	89,4	89,1	89,7	36,2	36,2	36,1
	1985	78,7	78,4	79,1	101,0	101,3	100,8	93,7	93,4	94,0	38,6	37,4	39,8
	1990	80,9	80,1	81,8	101,0	101,2	100,7	93,9	92,9	94,8	44,5	42,6	46,4
	1996	85,7	84,2	87,4	102,3	102,3	101,9	99,5	98,3	100,8	51,0	47,1	55,1
	1997	86,3	84,7	88,0	102,7	102,9	102,4	100,1	98,9	101,4	51,6	47,7	55,7
Европа	1980	73,4	73,6	73,7	102,2	102,5	101,9	86,9	86,3	87,6	29,3	29,0	29,7
	1985	75,4	74,8	76,0	102,1	102,4	101,8	90,5	89,6	91,3	31,7	30,6	33,0
	1990	77,3	76,6	78,1	101,1	101,1	101,1	92,4	91,1	93,7	35,9	35,0	36,9
	1996	82,7	81,0	84,5	103,8	104,2	103,4	98,7	96,7	100,9	42,1	38,8	45,6
	1997	83,3	81,5	85,1	104,7	104,9	104,4	99,2	97,2	101,3	42,8	39,5	46,3

Источник: ЮНЕСКО, Статистический ежегодник, 1984, 1998 и 1999 годы (Париж).

9. Коэффициенты охвата обучением и общий контингент учащихся являются полезными показателями доступа к образованию. Но они содержат лишь часть информации. Они не отражают эффективности систем образования. Одна из причин этого в том, что обычно они регистрируются в начале учебного года и в них не учитываются посещаемость и отсев в течение года. Например, за последние десять лет самый высокий охват был отмечен в двух регионах – Южной Азии и Африке к югу от Сахары – всего 33 млн. учащихся. Однако там менее трех из четырех учащихся доучились до пятого класса. В наименее развитых странах до этого уровня доучивается примерно половина школьников, и многие бросают учебу, не переходя во второй класс. Еще одним аспектом эффективности системы образования, который не учитывается в показателях охвата образованием, является второгодничество, которое влияет на общие показатели охвата в сторону их увеличения. Это следует учитывать при рассмотрении показателей охвата. Так, по оценке Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), во многих странах Африки, Азии и Латинской Америки второгодники составляют более 20 процентов учащихся.

10. Еще важнее то, что показатели охвата не отражают качества образования. На самом деле, оценка инициативы "Образование для всех" 2000 года свидетельствует о том, что зачастую качество приносится в жертву стремлению достичь всеобщего охвата, что в свою очередь увековечивает второгодничество и отсев. Поэтому общий рост охвата начальным образованием в развивающихся странах следует рассматривать в истинном свете, учитывая высокий показатель отсева и большое неравенство между экономическими и социальными группами населения[6]. На практике сохраняющийся низкий охват образованием, высокие показатели отсева на начальной ступени и слабая успеваемость привели во многих странах к тому, что модель начальной школы уже не воспринимается как единственная основа для получения образования и изыскиваются дополнительные неформальные методы[7].

Относительные приоритеты

11. Большинство развивающихся стран ставят своей целью всеобщее начальное образование. Приоритетное отношение к начальному образованию в качестве ключевого инструмента формального образования базируется на убежденности в том, что именно упор на обучение детей в раннем возрасте, а не на второй и третьей ступенях, закладывает основу для вступления ребенка в социальную и экономическую жизнь. Считается, что всеобщее начальное образование оказывает воздействие, выходящее далеко за пределы просто "обучения", но имеет крайне важное значение для преобразований в обществе и процесса модернизации. Кроме того, начальное образование необходимо для перехода на более высокие его ступени. К тому же имеется немало эмпирических свидетельств, подтверждающих доводы в пользу того, что начальное образование играет важную роль в инициации экономического роста в бедных странах [см., например, *Обзор мирового экономического и социального положения, 2000 год* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.00.II.C.1), глава VI "Развитие образования как непременное условие устойчивого экономического роста"].

12. Несмотря на важность начального образования, пренебрежение второй и даже третьей ступенью образования неоправданно. Стимулирование распространения начального образования в развивающихся странах в значительной степени исходит от доноров, особенно со стороны Всемирного банка, по мнению которого начальная ступень требует меньших затрат, чем вторая и третья, при большей экономической отдаче. Однако опыт многих развивающихся стан противоречит этой гипотезе. Рентабельность в течение одного периода может и не проявиться в течение другого или же резко упасть во время экономического кризиса. К тому же предполагаемые экономические выгоды от начального образования – повышение производительности в национальном масштабе при более высоком уровне образования населения, снижение рождаемости и улучшение санитарно-гигиенических условий в семьях образованных женщин – обеспечиваются, конечно же, не только начальным образованием, но и более высокими его ступенями[8]. Кроме того, распространение начального образования не приводит к исчезновению неграмотности даже в тех странах, где достигнут значительный общий охват начальным образованием: неграмотность является негативным результатом незавершенного образования[9].

13. Выполняя предписания доноров в отношении распространения начального образования, правительства стран-должников зачастую делали это за счет урезания образования второй ступени или профессионально-технического обучения, что является вызывающей беспокойство тенденцией, если учесть взаимно усиливающие друг друга последствия. Качественное и доступное образование второй ступени усиливает спрос на начальное образование[10]. Очевидно и то, что учителя начальных школ могут обеспечить качественное преподавание только после того, как пройдут обучение в учебных заведениях второй и третьей ступеней. В дополнение к этому следует иметь в виду, что чем шире доступ к начальному образованию, тем больше будет давление в пользу расширения образования второй и третьей ступеней, особенно со стороны родителей и влиятельных кругов общества. Следовательно, пренебрежение более высокими ступенями образования может подорвать качество начального образования и в конечном счете подавить спрос на него.

14. Итак, вопрос об относительной приоритетности тех или иных ступеней образования вызвал жаркие споры. И хотя его решение в каждой стране будет зависеть от таких факторов, как уровень развития и наличие (или нередко отсутствие) у нее средств, можно сказать, что пренебрежение второй и третьей ступенями образования означает проявление политической недальновидности, хотя нельзя отрицать и первостепенную важность начального образования.

Спрос и предложение

15. Несмотря на постоянно наличествующие проблемы качества и справедливости, при проведении любого анализа образования необходимо рассмотреть факторы, в результате воздействия которых уровни образования остаются низкими в тех странах, где их следует повышать в целях достижения социального и экономического развития.

16. Если говорить о предложении, то в развивающихся и наименее развитых странах их неспособность улучшить показатели охвата образованием и повысить его качество определяется многими факторами макроэкономического уровня. Из самых крупных препятствий, которые нужно преодолеть, можно указать на слабость национальной экономики, инфляционное давление, бремя обслуживания долгов, реструктуризацию государственных финансов, нужды быстро растущего населения, широко распространенную бедность, плохое управление выделяемыми на образование бюджетными средствами и неправильное распределение ресурсов на национальном и региональном уровнях.

17. Сталкиваясь с нехваткой ресурсов и изменением общей направленности социально-экономической политики в сторону более широкого использования рыночных инструментов и сокращения участия государства, правительства многих стран провели в последние годы реформирование систем образования, обусловленное принятием мер жесткой экономии государственных средств в целях повышения эффективности образования с точки зрения затрат. Такие реформы заключались в децентрализации и приватизации второй и третьей ступеней, а также во введении платы за обучение и прочих сборов в государственном секторе, включая базовое образование.

18. Во многих развивающихся странах финансирование государственного образования было приватизировано. На Филиппинах домашние хозяйства оплачивают примерно треть общих расходов на начальную школу, а в Объединенной Республике Танзании, Замбии и Вьетнаме – половину таких расходов[11]. В странах с переходной экономикой прекращение поддержки со стороны промышленных и сельскохозяйственных государственных предприятий усугубило кризисное положение с государственными расходами на образование, что стало результатом радикального сокращения государственных доходов из-за резкого экономического спада. В странах, осуществляющих структурную перестройку, введение платы за обучение в государственных школах стало частью мер по "возмещению издержек". Появляется все больше свидетельств того, что приватизационные меры и введение платы за обучение действовали в направлении сокращения доступа к образованию, особенно для беднейшего населения. Эти и другие формы отказа государства от своей роли в качестве основной структуры, обеспечивавшей предоставление базовых услуг, оказали разрушительное воздействие на образование в развивающихся странах в целом.

19. Особую тревогу вызывает положение в странах с переходной экономикой. С 1990 года выделяемые государством средства на образование резко уменьшились. В странах, по которым имеются данные, государственные расходы в реальном выражении сократились на 25–75 процентов: в Российской Федерации – на 33 процента, в Литве – на 47 процентов, а в Болгарии – на 75 процентов[12]. В странах Закавказья и Центральной Азии охват образованием уменьшился на всех его уровнях. В частности, в Грузии и Кыргызстане отмечен значительный спад показателей охвата образованием на начальной и неполной средней ступенях. По оценкам Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), школу не посещает один ребенок из семи детей школьного возраста в Грузии, Латвии, БЮР Македония, Туркменистане, Узбекистане и Хорватии. Сегодня полмиллиона детей в возрасте 8–10 лет не охвачены школьной системой[13].

20. В противоположность этому, в других развивающихся странах вмешательство государства с целью устранения барьеров, создаваемых необходимостью нести расходы на образование, привело к явному улучшению доступа к образованию. Например, в соответствии с принятым в 1997 году правительством Уганды решением об обязательном начальном образовании родители были освобождены от уплаты половины стоимости обучения. В результате в 1997/98 учебном году в школу поступило почти вдвое больше детей. В Малави и Пакистане смягчение или отмена требования об обязательной школьной форме позволили бедным семьям отправить своих детей учиться[14].

21. В ряде стран на доступе к образованию отрицательно сказались гражданские войны и межэтнические конфликты. Перемещения, болезни и лишения, эти последствия длительных и крупномасштабных войн, особенно тяжело сказываются на детях. Отмена режима автономии в провинции Косово в бывшей Югославии привела к тому, что остались неохваченными системой образования 300 тыс. албанских детей. В Боснии и Герцеговине во время войны было разрушено от трети до половины школьных зданий. Показатели охвата образованием в Эфиопии являются одними из самых низких в мире. Школу там посещают менее трети мальчиков в возрасте от 6 до 11 лет и только 10 процентов девочек. В Руанде более 60 процентов учителей были убиты или бежали из страны[15].

22. Такие политические и экономические факторы, воздействующие на предложение, обусловливают нехватку школ и учителей, плохое состояние школьных помещений, большое число учащихся на одного учителя, низкое качество или отсутствие учебных пособий и слабую подготовки и/или низкую зарплату учителей. В 1995 году ЮНЕСКО и ЮНИСЕФ провели в отдельных наименее развитых странах совместное исследование, в результате которого было установлено, что в 10 из 14 таких стран треть или более школьников занимаются в помещениях, не оборудованных классными досками. В восьми странах более 90 процентов учащихся занимаются в школах, не имеющих электричества и водопровода[16]. Практически нет улучшения соотношения числа учащихся и учителей[17]. В рамках оценки инициативы "Образование для всех" 2000 года три четверти стран сообщили, что в 1998 году на одного учителя приходилось 37 учащихся (практически предел для эффективного преподавания). Это соотношение лишь немного уменьшилось по сравнению с 1990 годом. Во всех странах, по которым имеются данные, число школ с соотношением выше 50:1 увеличилось до примерно 11 процентов. Самое высокое соотношение отмечается в странах Африки к югу от Сахары, а также в Южной и Западной Азии[18].

23. Эпидемия ВИЧ/СПИДа также наносит урон системам образования многих развивающихся стран, особенно стран Африки к югу от Сахары, где эта инфекция широко распространена. В этих странах в начале возникновения кризисного положения показатель инфицированности был высоким среди более образованных людей, включая школьных учителей. Потери среди учителей из-за этой болезни оказали разрушительное воздействие на системы образования в таких странах, как Уганда и Малави, где и ранее не хватало квалифицированных учителей для удовлетворения спроса на предоставление качественного базового образования для всех.

24. В течение последнего десятилетия на профессиональный рост учителей и улучшение условий их труда направлялось слишком мало средств, в результате чего очень многие из квалифицированных и талантливых учителей предпочитали переходить на другую, лучше оплачиваемую работу. По сравнению с серединой 80-х годов в странах Африки к югу от Сахары и в Латинской Америке заработная плата учителей в реальном

выражении снизилась более чем на треть. Недостаточная заработная плата и низкий социальный статус негативно отражаются на моральном состоянии учителей, приводят к ухудшению качества преподавания и падению успеваемости школьников. В одном из исследований, проведенном в Соединенных Штатах, большие различия в успехах черных и белых учащихся в разных школах относятся на счет различий в квалификации учителей[19].

25. Первое место в перечне факторов, негативно влияющих на спрос на образование и запись в школы, занимает его низкое качество. Испытывая постоянную нужду, бедные семьи считают, что образование, которое обеспечивают плохо оснащенные и далеко расположенные школы при полной апатии учителей и абсентеизме учащихся, не играет никакой роли в их ежедневной борьбе за существование. В таком случае на первое место выходят соображения о детском труде как альтернативе. Оплачиваемый труд детей и их работа в домашнем хозяйстве могут иметь решающее значение для доходов и благосостояния семьи. В странах Южной Азии, где маленьких детей привлекают к работе по дому, в поле и на производстве, школу не посещают более 50 млн. детей. Кроме того, рост показателей охвата образованием в этом регионе отстает от темпов роста населения школьного возраста, который объясняется высоким уровнем рождаемости и улучшением положения с выживаемостью детей. В странах Африки к югу от Сахары, где отмечаются быстрый рост населения и резкое ухудшение качества здравоохранения, а также низкое качество образования и других услуг, начальную школу не посещают 42 млн. детей соответствующего возраста[20].

26. Во многих странах с переходной экономикой развитие нерегулируемой, неформальной экономики, особенно в сфере розничной торговли и услуг, может создавать условия для использования детского труда. В развивающихся странах работают примерно 250 млн. детей, многие из которых не учатся в школе. Проведенное в Бразилии исследование причин, по которым не все дети ходят в школу, показало, что главной причиной отсева является необходимость для ребенка пойти на работу, чтобы помогать содержать свою семью[21]. В целом в Латинской Америке, хотя в семьях и понимают, что привлечение ребенка к труду в раннем возрасте уменьшает его возможности получить образование, все же придают большое значение доходу от труда детей и подростков. Без детских заработков нищета среди таких домохозяйств возросла бы на 10–20 процентов[22].

27. Альтернативные издержки, как и прямые, возрастают с возрастом и уровнем образования. По мере взросления детей их все легче трудоустроить вне домашнего хозяйства, а их потенциальные заработки увеличиваются. В Боливии, Венесуэле, Сальвадоре и Чили более 30 процентов подростков в возрасте 15–18 лет не посещают школу, потому что вынуждены работать[23].

28. Другим важным влияющим на спрос фактором на макроуровне являются возможности на рынке труда для работников, получивших базовое образование. Когда уровень безработицы среди образованных людей высок, как это имеет место в большей части стран Африки к югу от Сахары, спрос на образование имеет тенденцию к сокращению, поскольку и родителей, и детей не привлекают туманные перспективы вознаграждения за полученное образование. В результате создается ловушка: нищета – низкий уровень образования – низкая производительность – низкий уровень заработной платы. В отличие от этого, если национальная стратегия развития направлена на создание рабочих мест для образованных работников и уровень образования ценится на рынке труда, спрос на образование будет стимулироваться. Примером успешного осуществления стратегии развития, направленной на использование национальных трудовых ресурсов при поощрении стремления к образованию, является регион Восточной Азии.

29. На микроуровне бедность домашних хозяйств не позволяет семьям оплачивать расходы на обучение и тем самым ограничивает их спрос на образование. Семьи, отправляющие детей в школу, сталкиваются с необходимостью идти на многочисленные прямые расходы даже в тех странах, где начальное и среднее образование официально являются бесплатными. Непосредственно из своего кармана нужно платить за школьную форму, учебники, школьные принадлежности и оплачивать транспортные расходы. Школы также могут просить платить за дополнительные занятия, делать различные взносы, проводить сборы в пользу ассоциаций родителей и учителей, а также делать пожертвования в денежной или натуральной форме. При переходе детей из начальной школы в школу второй ступени все подобные затраты обычно возрастают как в абсолютных величинах, так и относительно доли дохода домашнего хозяйства.

30. Такие расходы особенно тяжелы для бедных домашних хозяйств. Проведенные исследования свидетельствуют о том, что доля доходов домашнего хозяйства, выделяемая на образование, не только значительна по размеру, но также является более существенной для групп с низким уровнем дохода, причем это различие увеличивается при обучении на второй и третьей ступенях образования. Например, в Эквадоре расходы на образование в семьях, находящихся за чертой бедности, составляют более 3 процентов их совокупного дохода на каждого ребенка, тогда как состоятельные домохозяйства тратят на это только 2,3 процента[24]. В Индии на начальное образование расходуется в среднем 7 процентов дохода домашнего хозяйства. В Индонезии прямые расходы на начальное образование составляют 38 процентов дохода на душу населения для беднейшей квинтили, тогда как для самой богатой они равняются 17 процентам[25].

31. В Центральной и Восточной Европе и бывшем Советском Союзе домашние хозяйства также несут издержки на школьное обучение, хотя там и существует бесплатное государственное образование. Основная проблема – расходы на учебники, особенно в странах бывшего Советского Союза. В Грузии, например, где учебники выдаются бесплатно только семьям беженцев, стоимость набора учебников для седьмого класса в два раза выше средней месячной зарплаты. После либерализации цен и отмены субсидий, которые прежде обеспечивали доступ к образованию даже для беднейших семей, возросла в реальном выражении стоимость школьной формы и проезда на местном транспорте[26]. В таких странах – членах ОЭСР, как Нидерланды, Норвегия, Финляндия и Швеция, расходы домашних хозяйств на жизнеобеспечение учащихся, книги и прочие учебные пособия превышают 0,5 процента ВВП[27].

Гендерный разрыв

32. Совокупное воздействие факторов, определяющих спрос и предложение, может оказаться особенно пагубным для возможности получения образования девочками. При наличии предубеждений гендерного характера действие таких факторов, как бедность домашнего хозяйства, территориальная удаленность или недоступность школ и альтернативные издержки образования, приводит к тому, что преждевременно прекращают занятия в школе или вообще не посещают ее больше девочек, чем мальчиков. Охват образованием девочек сдерживается в силу таких причин, как традиционно оставляемые за девочками роли домашних хозяек, нянек и жен с малолетства, запрет отправлять девочек в школы, в которых учатся преимущественно мальчики, и не учитывающие гендерные различия школьная среда и учебные программы школ.

33. Девочки составляют 60 процентов (около 67 млн.) из 113 млн. детей, не посещающих начальную школу. Несмотря на увеличение абсолютного числа девочек, поступивших в начальные школы, чистые показатели охвата девочек начальным образованием отстают от показателей охвата мальчиков, особенно в странах Африки к югу от Сахары, в арабских государствах и странах Северной Африки, а также в Южной и Западной Азии. Для этих же регионов характерно самое большое гендерное неравенство среди молодежи в возрасте 15–24 лет[28]. За последнее десятилетие гендерный разрыв в охвате обучением в мире сократился всего лишь на один процентный пункт – с 8 процентов в 1990 году до 7 процентов в 1998 году, – что отражает наличие укоренившихся в большой части мира препятствий для образования девочек. В Африке в целом девочки составляют почти 60 процентов детей, не посещающих школу, что свидетельствует о существовании такого же гендерного разрыва, как и десять лет назад. В странах Африки к югу от Сахары гендерный разрыв за период 1990–1998 годов увеличился с 10 до 12 процентов. За этой средней цифрой скрыты данные об огромных расхождениях – от охвата 16 процентов девочек в Мали до 100 процентов в Южной Африке и Малави[29]. Две трети из 44 млн. детей, не посещающих школу в этом регионе, составляют девочки[30].

34. В Южной и Западной Азии гендерный разрыв в 1998 году также составлял 12 процентов, хотя и уменьшился по сравнению с 17 процентами в 1990 году. Он остается большим в арабских государствах и странах Северной Африки, хотя там и достигнут относительно больший прогресс и за этот же период гендерный разрыв сократился с 17 до 9 процентов[31]. Правительства арабских государств считают гендерный разрыв основным фактором, объясняющим распространенность неграмотности в этих государствах[32]. Охват девочек образованием сократился в регионах, где имеет место экономический спад, о чем свидетельствует увеличение гендерного разрыва с 3 до 4 процентов в Восточной и Центральной Европе[33]. Во время азиатского финансового кризиса число девочек в неполной средней школе в Джакарте уменьшилось на 19 процентов[34].

35. В отличие от этого, в регионах, где гендерные предубеждения и бедность не столь распространены, охват девочек образованием быстро возрастал. В Восточной Азии и в Океании гендерный разрыв в охвате образованием за последнее десятилетие сократился с 2 до 1 процента[35]. В отдельных регионах такой разрыв исчез, возможно, в силу того, что уменьшился охват образованием мальчиков. В Латинской Америке в школе учатся 60 процентов девочек и только 47 процентов мальчиков[36].

36. Следует напомнить, что показатели охвата образованием сами по себе не позволяют составить полное представление о положении в области образования, поскольку, как говорилось выше, показатели отсева могут быть довольно значительными. Эти показатели также свидетельствуют о наличии гендерного разрыва, что видно из рис. IX.1.

37. В промышленно развитых странах, где показатели охвата образованием достигли 100 процентов как мальчиков, так и девочек, все же существуют заметные различия в получении образования мужчинами и женщинами более старших возрастных групп. Доля женщин, имеющих только начальное или неполное среднее образование, гораздо больше в возрастной группе 55–64 лет, чем в группе 25–34 лет[37]. Еще важнее то, что даже при более высоком уровне образования молодые женщины получают меньшую зарплату по сравнению с молодыми мужчинами с таким же уровнем образования.

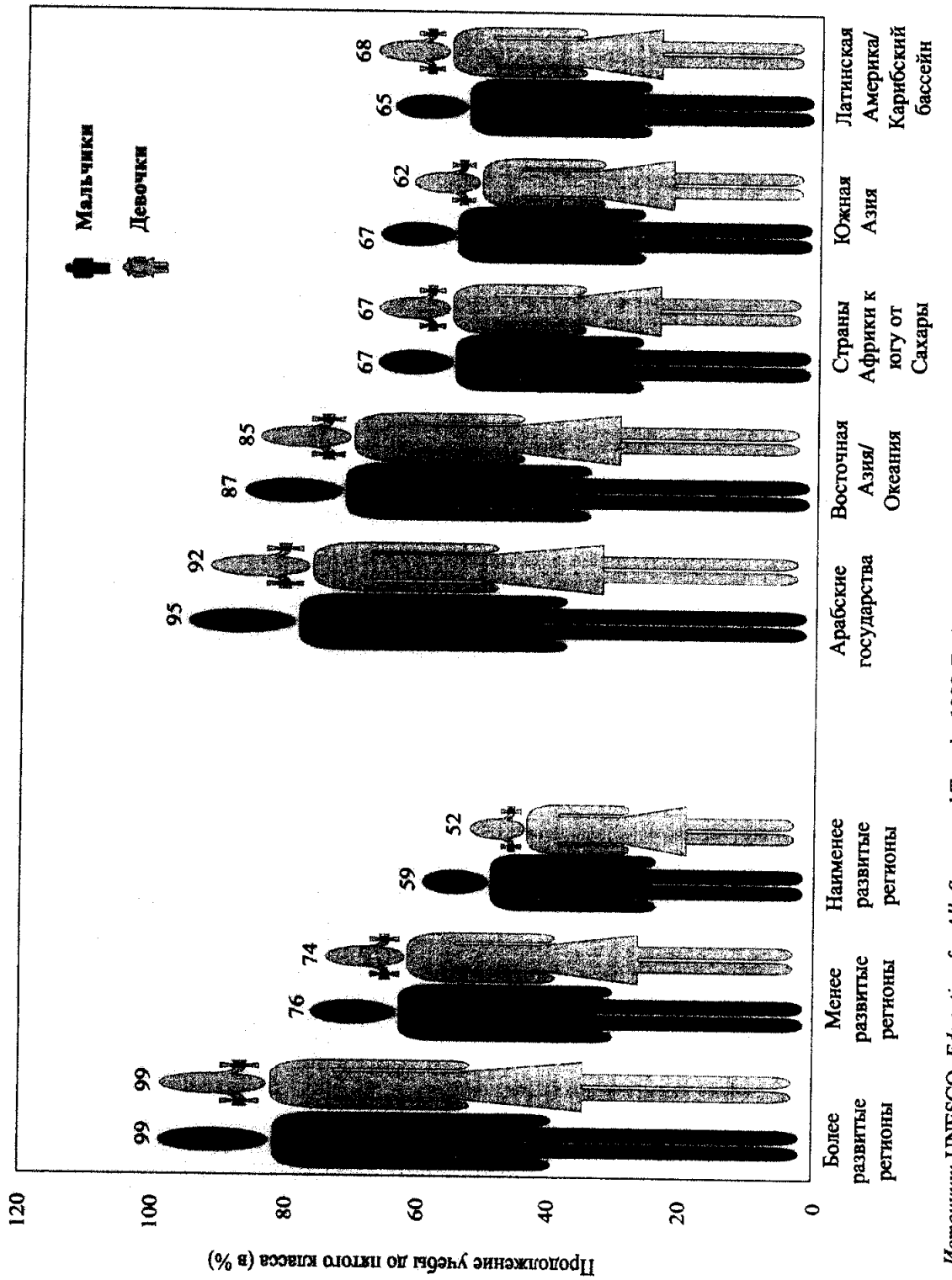
38. Образование девочек и женщин все чаще рассматривается не только в плане достижения целей справедливости, но и как инвестиция с высокой социальной и экономической отдачей. Во многих странах все больше внимания уделяется устранению культурных и политических препятствий на пути достижения гендерного равноправия и решению гендерных проблем в системе образования. Проверенной стратегией достижения гендерного равноправия в области образования является стимулирование учебы девочек в школе.

39. Опыт показывает, что меры по сокращению прямых расходов и альтернативных издержек улучшают положение для девочек. Такие меры включают отмену платы за обучение, а также школьной формы, предоставление девочкам стипендий, создание детских учреждений для младших братьев и сестер девочек, согласование времени школьных занятий с распорядком домашней занятости девочек, совершенствование труда по дому, например создание доступных источников воды и мукомолен в целях уменьшения бремени работы в домашнем хозяйстве для девочек и женщин. Например, правительство Бангладеш приняло позитивные меры по найму женщин-учителей, обеспечило для девочек в сельских районах бесплатное образование до восьмого класса и учредило программы предоставления стипендий девочкам, учащимся в средней школе. В Китае организация дневного содержания малышей в сельских школах привела к увеличению охвата образованием девочек. В Бенине девочек освободили от платы за обучение в сельских районах, а в Буркина-Фасо разрешили посещать школу беременным девочкам подросткового возраста. Полученный в ряде стран опыт показывает, что приближение школ к месту проживания, обеспечение в школах большей безопасности и приближение школьных программ к потребностям жизни могут привести к значительному увеличению числа девочек, посещающих школу.

40. В некоторых странах были проведены эксперименты по подготовке девочек к занятию нетрадиционными видами деятельности. В Нигерии и Гамбии всячески поощряется привлечение девочек к занятиям естественными науками, математикой и техническими дисциплинами путем создания различных клубов и предоставления особых стимулов на третьей ступени образования. Привлечению девочек в школу способствовали соответствующая национальная политика и новые формы партнерства между правительствами, местными общинами, НПО и донорами. Одним из примеров этого является Гвинея[38].

Рисунок IX.1

Эмпирические данные о продолжении учебы до пятого класса в разбивке по регионам и гендерному признаку, 1994/95 учебный год



Источник: UNESCO, *Education for All, Status and Trends, 1998* (Paris).

Доступ к образованию и справедливость

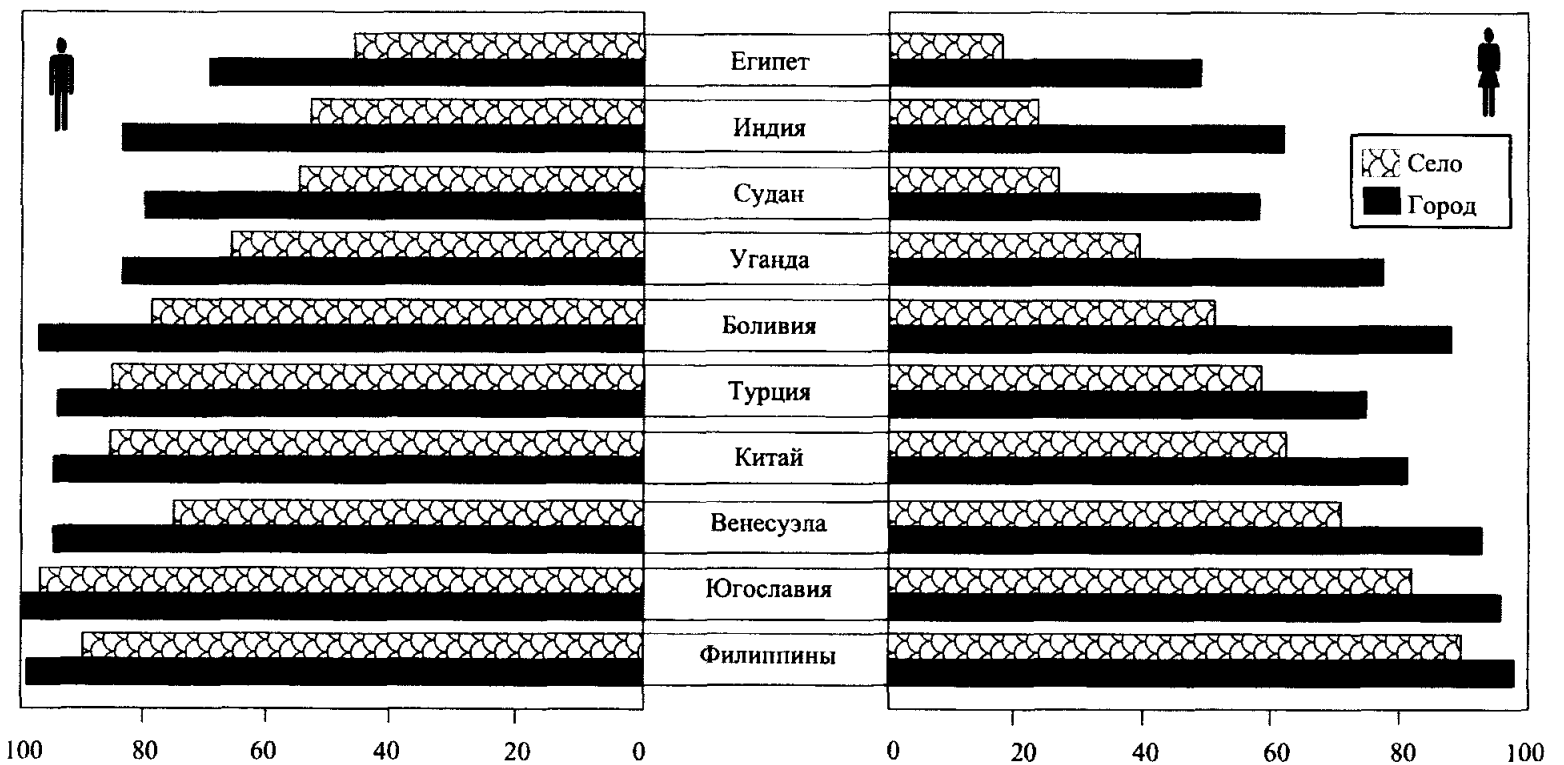
41. Охват образованием определяется действием не только гендерного, но еще и таких важных для всего общества факторов, как принадлежность к определенному социальному слою и уровень благосостояния. Рассмотренные выше экономические условия в большей мере отражаются на предоставлении возможности образования и доступе к нему для сельских жителей и малоимущих семей. Почти во всех регионах детей мигрантов и лиц из этнических, религиозных и языковых меньшинств, а также людей с серьезными физическими/психическими недостатками или жителей отдаленных сельских районов крайне редко можно увидеть в школьном классе. Например, в северном нагорье и центральном высокогорье Вьетнама, отличающихся более высокой концентрацией групп этнических меньшинств, показатели охвата школьным образованием и его завершения ниже, чем в более благополучных юго-восточных районах. В Китае в 25 провинциях, где проживают самые крупные группы этнических меньшинств, эти показатели далеко отстают от средних по стране. В Индии среди племен и низших каст уровень грамотности детей старше 7 лет составляет 41 процент, тогда как среди мусульман он равняется 49 процентам, а среди индусов – 60 процентам[39]. В Нигере школу посещают только около трети детей из национальных меньшинств[40]. В большинстве развивающихся стран существует разрыв в показателях между сельским и городским населением (см. рис. IX.2).

42. Справедливость в образовании является проблемой не только развивающихся стран. В Соединенных Штатах разрыв в показателях полного завершения образования между белыми и учащимися из различных меньшинств привел к возникновению таких предложений о реформировании образования, как предоставление за счет налогоплательщиков ваучеров для оплаты занятий в частных школах и введение стандартных экзаменационных методов. Однако все еще продолжаются споры по вопросу о том, помогут ли такие меры уменьшить столь значительное в городских школах число преждевременно прекращающих обучение и второгодников или же они проложат путь для свертывания системы государственных школ. Критики утверждают, что ваучеры – в виде налоговых кредитов или прямых выплат бедным учащимся для оплаты занятий в частных школах – являются временной мерой, которая полезна лишь для небольшой части населения и не позволит преодолеть исторически сложившееся неравенство в школьной системе. Даже при наличии ваучеров в частные школы не будут допускаться "трудные" учащиеся. Ни ваучеры, ни стандартные экзаменационные методы, за которые выступают некоторые политические деятели, считая их средством повышения качества и подотчетности, не позволяют решить давние проблемы государственных школ, такие как переполненность, недостаточный уровень финансирования, нехватка квалифицированных учителей и отсутствие двуязычного образования.

43. С вопросами доступа связано качество образования. Повсеместно бедствием большинства систем образования являются низкие стандарты, и, как оказалось, это нелегко исправить. Во многих странах правительства пришли к заключению, что качественное образование по-прежнему является привилегией немногих[41]. Инициативы по реформированию школы, такие как совершенствование учебных программ, методики преподавания, методов оценки успеваемости и коренное реформирование системы подготовки учителей, остаются в основном спорадическими. Тенденция обеспечивать необходимыми услугами в первую очередь городские районы не обязательно означает, что они дают лучшее образование. На самом деле быстрые темпы роста городов и все углубляющиеся в них различия языкового и культурного характера приводят к колоссальному перенапряжению возможностей имеющихся служб. От переполненности классов, поверхностности преподавания и неадекватных учебных материалов страдают системы образования, где бы они ни находились, будь то в крупном городском центре в развивающейся стране или в старой центральной части города и других не обеспеченных в достаточной степени услугами районах в более развитых регионах.

Рисунок IX.2

Грамотность среди взрослых (15 лет и старше) в разбивке по городским/сельским районам и по гендерному признаку в отдельных странах (на основании последних имеющихся данных)



Источник: UNESCO, *Education for All, Status and Trends, 1997: Adult Education in a Polarizing World* (Paris, 1997).

Примечание: Египет: данные приведены только в отношении граждан Египта и не учитывают безработное население.
Судан: данные приведены только по северным штатам и не учитывают бездомных и/или кочевников.

44. В регионе Европы раздаются призывы реформировать профессию учителя путем принятия таких мер, как введение зависимости заработной платы от результатов работы, заключение краткосрочных контрактов, организация конкуренции между школами и предъявление более высоких требований к кандидатам на должность учителя. В промышленно развитых странах ведутся оживленные дискуссии по вопросам более строгой оценки знаний учащихся и работы учителей[42]. Однако вопросы качества образования зависят не только от работы учителей, показателей охвата образованием, соотношения числа учителей и учеников, учебных программ и учебных материалов. Эти опосредованные показатели не позволяют достаточно точно установить, что изучают школьники. В последние годы некоторые страны и отдельные районы в странах начали осуществлять ряд проектов и инициатив по оценке результатов обучения. За немногими исключениями, им удалось получить довольно скудные данные относительно результатов учебы или личной либо социальной значимости изучаемых предметов[43].

45. Доступ к образованию и его качество имеют одинаковую ценность с точки зрения справедливости. Они взаимосвязаны, и их следует рассматривать с учетом того, кто получает выгоду от образования и кто за него платит. Организация системы образования создает предпочтительные условия для богатых перед бедными в виде целого ряда обстоятельств. Во многих развивающихся странах выделяемые на образование средства направляются прежде всего в дорогостоящую систему высшего образования в ущерб начальному и среднему образованию – политика, на которую в последние годы стали обращать внимание. Массированное субсидирование полного среднего и высшего образования, которое, как правило, приносит выгоду более обеспеченным людям, ущемляет интересы бедных слоев населения. Расходование государственных средств на высшее образование носит особенно несправедливый характер, поскольку субсидии в расчете на одного студента больше, чем субсидии в расчете на одного учащегося более низких ступеней, хотя большинство студентов университетов принадлежат к семьям с высоким доходом (см. таблицу IX.2). Кроме того, экономический анализ свидетельствует о том, что личные доходы (в форме более высокой заработной платы) человека с высшим образованием достаточно велики, и поэтому личные расходы (плата за обучение) также должны быть значительными. На самом деле в большинстве стран государственное высшее образование остается почти бесплатным[44]. Лишь крайне незначительная доля расходов возмещается за счет платы за обучение, которая в Индии и Непале составляет всего лишь 5–10 процентов. В Восточной Азии, Океании и Южной Азии на высшее образование расходуется в шесть раз больше средств, чем на начальное и среднее образование. В Венесуэле на начальное и среднее образование направляется менее четверти бюджетных средств, тогда как остальные три четверти ассигнуются системе образования третьей ступени[45].

46. Даже на уровне начального образования, где, как утверждается, государственные расходы осуществляются в пользу бедных слоев населения, выгоду зачастую получают люди обеспеченные. Третью государственных расходов на начальное образование пользуется самая богатая пятая часть населения и только 13 процентов беднейших слоев[46]. Поскольку большинство детей, преждевременно оставляющих начальную школу, принадлежат к бедным семьям, остающиеся, относительно лучше обеспеченные, также получают больше субсидий в пересчете на каждого из них.

47. Важным аспектом споров вокруг проблем доступа и справедливости является вопрос о государственной поддержке частного образования. Во многих странах – членах ОЭСР частные школы зависят от государственных субсидий. В Дании, Нидерландах и Соединенном Королевстве от 25 до 40 процентов государственных средств, выделяемых системе высшего образования, попадают в домашние хозяйства в виде стипендий, грантов и кредитов, включая специальные субсидии студентам наличными или в натуральной форме, такие как проезд на общественном транспорте – бесплатно или по сниженному тарифу. В Новой Зеландии, Норвегии и Швеции кредиты студентам составляют от 16 до 33 процентов государственных расходов. В некоторых странах, где происходит расширение системы высшего образования, а студенты платят за обучение, в том числе в Австралии, Норвегии и Соединенном Королевстве, государственные трансферты в частный сектор рассматриваются в качестве средства расширения доступа для студентов с низким уровнем дохода[47].

Таблица IX.2

Оценочные данные о текущих государственных расходах на одного учащегося в разбивке по регионам и ступеням образования, 1985, 1995 и 1997 годы

Регион	Годы	Все ступени		Дошкольное, начальное и среднее образование		Третья ступень образования	
		Долл. США	% ВНП на душу населения	Долл. США	% ВНП на душу населения	Долл. США	% ВНП на душу населения
Весь мир	**1985**	**683**	**22,4**	**532**	**17,5**	**2 011**	**66,1**
	1995	**1 273**	**22,0**	**1 052**	**18,2**	**3 370**	**58,2**
	1997	**1 224**	**22,0**	**999**	**17,9**	**3 655**	**65,7**
Более развитые регионы	**1985**	**2 344**	**20,5**	**1 982**	**17,3**	**3 498**	**30,5**
	1995	**4 979**	**21,4**	**4 636**	**19,9**	**5 936**	**25,5**
	1997	**5 360**	**21,0**	**4 992**	**19,5**	**6 437**	**25,2**
из них:							
Северная Америка	1985	3 107	19,0	2 900	17,8	3 761	23,0
	1995	5 150	22,0	5 021	21,5	5 596	23,9
	1997	5 330	21,5	5 014	20,3	6 478	26,2
Азия/Океания	1985	2 131	19,7	1 823	16,9	3 720	34,4
	1995	5 727	18,3	5 390	17,2	5 488	17,5
	1997	6 136	17,9	5 833	17,0	5 407	15,8
Европа	1985	1 803	22,1	1 385	16,9	2 975	36,4
	1995	4 552	22,7	4 062	20,3	6 585	32,9
	1997	5 032	23,0	4 583	20,92	6 893	31,5
Страны с переходной экономикой	**1985**	**571**	**22,7**	**473**	**18,8**	**666**	**26,5**
	1995	**432**	**20,5**	**377**	**17,9**	**457**	**21,7**
	1997	**544**	**26,0**	**397**	**19,0**	**683**	**32,7**
Менее развитые регионы	**1985**	**101**	**17,5**	**74**	**12,8**	**602**	**103,9**
	1995	**217**	**17,7**	**165**	**13,5**	**967**	**78,9**
	1997	**194**	**15,5**	**150**	**12,0**	**852**	**68,0**
из них:							
страны Африки	1985	92	29,0	72	22,6	1 531	481,5
К югу от Сахары	1995	87	30,4	66	23,2	1 241	433,9
	1997	252	10,7	190	8,1	1 611	68,3
Арабские государства	1985	476	24,9	364	19,0	2 211	115,6
	1995	444	20,5	360	16,6	1 588	73,5
	1997	584	22,1	494	18,7	1 726	65,5
Латинская Америка/	1985	211	11,7	153	8,5	548	30,4
Карибский бассейн	1995	444	12,9	352	10,2	937	27,2
	1997	465	13,8	392	11,7	1 169	34,7
Восточная Азия/Океания	1985	60	13,8	44	10,1	406	93,1
	1995	155	15,3	116	11,5	709	70,3
	1997	182	14,2	136	10,6	817	63,9
Южная Азия	1985	77	17,8	56	13,0	333	77,6
	1995	223	18,8	168	14,1	1 058	89,1
	1997	64	15,3	44	10,6	305	72,8
Наименее развитые регионы	**1985**	**34**	**17,7**	**25**	**12,9**	**299**	**153,9**
	1995	**33**	**16,6**	**26**	**12,8**	**252**	**125,6**
	1997	**39**	**14,4**	**28**	**10,4**	**236**	**88,2**

Источники: ЮНЕСКО, *Всемирный статистический обзор по высшему образованию*: 1980–1995 годы, таблица 7.1; и ЮНЕСКО, *Всемирный доклад по образованию, 2000 год*.

48. Однако во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой субсидирование частных школ выливается в субсидирование семей с более высоким уровнем дохода, которые могут платить за обучение в таких нередко эксклюзивных учебных заведениях[48]. В Индонезии, как было установлено в результате проведения одного исследования, большинство частных школ в сельских районах в такой же мере зависят от государственных субсидий, что и государственные школы[49]. В Венгрии частные школы получают одинаковые с государственными школами субсидии. В некоторых странах практикуется освобождение от налогов, как, например, в Казахстане, где частные школы не платят налога на прибыль. В нескольких странах Латинской Америки родители, дети которых обучаются в частных школах, получают существенные налоговые льготы.

49. Конкуренция между государственными и частными школами за получение государственных средств и последствия для справедливости углубления пропасти между этими школами вынудили некоторые государства принять меры в отношении распределения своих фондов. Например, в Бразилии установлен налог в 2,5 процента на заработную плату работников частного сектора, поступления от которого направляются на начальное образование. Установленный в 1982 году в Республике Корея специальный налог на алкоголь, табак и доход в виде процентов позволял в течение пяти лет финансировать из национального бюджета 15 процентов расходов на образование, после чего его действие было продлено еще на пять лет. В Непале, Китае и Ботсване также взимается специальный сбор на образование[50]. Правительства стран на юге и востоке Африки ввели налоговые и другие стимулы для частного сектора в целях оказания поддержки начальному образованию, расширили дистанционное и мобильное обучение, увеличили число школ по изучению Корана и других альтернативных учебных заведений, стали более широко применять раздачу учебников во временное пользование и стремятся путем проведения децентрализации повысить участие гражданского общества в решении проблем образования[51].

Роль образования

50. Образование в значительной мере способствует социально-экономической мобильности в обществе. Даже в тех обществах, где существуют жесткие культурные или политические ограничения, препятствующие такой мобильности, образование зачастую предоставляет одну из немногих законных возможностей. Таким образом, образование – это сила, способствующая утверждению равенства в обществе. По этой причине меры по содействию образованию бедных слоев населения считаются решающими компонентами стратегий по уменьшению масштабов бедности.

51. Образование может быть инструментом формирования общества на основе общих ценностей. Однако оно может стать и разобщающим фактором, если воспроизводит систему социального или этнического неравенства и изоляции. Об этом свидетельствует исторический опыт колониальных стран, где образованное меньшинство действовало в качестве представителей правителей, а затем, после обретения независимости, стало обладателем чрезвычайно ценных профессиональных и административных возможностей. Последующие поколения таких социальных групп чаще всего пользуются привилегиями, которые дает главенствующее положение в сферах культуры и политики. Они даже могут к выгоде своих детей контролировать средства, при помощи которых финансируются и формируются школьные системы. Неравное распределение образования может быть причиной серьезных трений, особенно в разделенных по этническому признаку обществах, в которых привилегированные группы имеют более высокий уровень образования, чем подчиненные группы.

52. В странах, где происходят или недавно завершились этнические конфликты, и в новых независимых государствах, основанных на принципе национальной самобытности, образование выполняет решающую роль по поддержанию мира внутри страны и по воспитанию терпимости к разнообразию. Учебные программы, в которых искажается история, пропаганда стереотипов в учебниках и в преподаваемом учителями материале и обучение, осуществляемое в угоду самобытности меньшинства или гегемонии большинства, способны и сеять семена межэтнических конфликтов, и раздувать их последствия. Использование языка в качестве средства подавления, особенно этнических меньшинств или коренных народностей, нередко рассматривается как акт культурной агрессии и фактор, препятствующий поступлению в школу детей из меньшинств[52].

53. Введение языка большинства населения в школьной системе многоязычных стран может в некоторых случаях способствовать сплочению, как, например, в Сенегале, или, напротив, углублению противоречий, как в Турции. В значительной степени это зависит от государственной политики в отношении других языков и степени признания их важности для коллективного национального самосознания. Государственная политика в области образования, основанная на стремлении к ассимиляции и стандартизации, зачастую ведет к уничтожению национальной самобытности меньшинства, о чем свидетельствуют попытки Сербии противостоять самоутверждению албанцев[53].

54. С другой стороны, Индонезия, Малайзия и Филиппины предприняли усилия по поддержанию и обогащению культурного наследия путем использования языков коренного населения и местных ресурсов, привлечения различных общин к составлению учебных материалов и включения в учебные программы естественной истории и культуры[54]. В Румынии, Словакии и Венгрии группам меньшинств законом предоставлено право создавать культурные и образовательные учреждения, включая преподавание на языке меньшинства на всех ступенях образования. В некоторых университетах Венгрии в учебные программы включены занятия по истории и культуре народности рома и разработаны программы подготовки учителей. В одном из университетов Румынии введена преференциальная система для студентов-рома, помогающая им получить высшее образование[55]. Вопросы этнической и языковой принадлежности тесно связаны с неравенством между городскими и сельскими районами и напряженностью между доминирующей языковой группой и другими группами. Результаты исследований говорят о том, что в двуязычных школах выше показатели посещаемости и успеваемости и ниже проценты второгодничества и отсева учащихся.

55. Способ организации образования может вести к социальному отчуждению. Придание чрезмерного значения успеваемости порождает негативное отношение к неуспевающим и закрывает возможности для слабых учащихся. Академическая неуспеваемость может приводить к отчуждению, а в некоторых случаях и к актам жестокости или агрессии в школах. Низкая успеваемость и отсев характерны для значительной части учащихся даже в тех странах, где расходы на образование являются одними из самых высоких в мире[56]. Некоторые педагоги считают, что решающим фактором обучения является не количество часов школьных занятий, которое нередко увеличивается в ответ на требования общества повысить успеваемость, а качество преподавания. Увеличение продолжительности школьных занятий без повышения качества преподавания даже может отрицательно сказаться на успеваемости в тех случаях, когда учащиеся скучают, а преподавание ведется плохо[57]. Осуществление политики одинакового для всех охвата или постановки единой для всех цели иногда может привести к тому, что больший объем образования для некоторых лиц не уменьшает, а увеличивает неравенство, поскольку при этом происходит концентрация ресурсов в интересах немногих в ущерб многим[58].

56. В настоящее время в некоторых странах проводится тщательное изучение учебного материала с целью оценки того, насколько образование готовит молодежь к самостоятельной жизни. Например, в ряде государств Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) широкое распространение среднего образования в настоящее время рассматривается как более полезное на этапе перехода к рыночной экономике и обеспечивающее лучшие возможности для получения высшего образования. Это знаменует отход от существовавшей в странах ЦВЕ при плановой экономике практики направления детей, достигших 14 лет, в систему профессионально-технического обучения[59]. В других странах цель профессионально-технического обучения заключается в том, чтобы дать неимущим молодым людям возможность найти работу на условиях самозанятости (например, политехнические учебные заведения для молодежи в Кении, национальная открытая программа обучения ремеслам в Нигерии и колледж для "босоногих" в Индии).

57. В связи с глобализацией роль образования в процессе обучения в течение всей жизни приобретает новые критически важные аспекты. Постоянно возрастающая потребность в высококвалифицированной рабочей силе, которая может адаптироваться к требованиям быстрых технологических перемен, привела к тому, что все большее внимание уделяется обучению на рабочем месте. Например, в Германии, Франции и Швеции существуют налоговые льготы для предприятий, расширяющих профессиональную подготовку и переподготовку без отрыва от производства. Достижение функциональной грамотности является серьезной задачей даже для развитых стран с всеобщей грамотностью. По некоторым оценкам, 18 процентов взрослого населения в 12 странах Европы и Северной Америки не могут удовлетворять основным касающимся чтения требованиям общества, "основанного на знаниях"[60]. Быстрые перемены, которые вызвал научно-технический

прогресс, требуют уделять больше внимание широкому общему образованию в сочетании с углубленной подготовкой в избранной области, что создает основу для продолжения обучения в течение всей жизни.

58. Впечатляющий рост сетей информационных технологий и мультимедийных систем может облегчить широкое распространение инициатив по неформальному и дистанционному обучению, если при этом будут обеспечиваться доступность оборудования по цене и наличие базовой инфраструктуры. Расширяя доступ в определенных областях, новые технологии способны создать в странах новые глубокие пропасти между теми, кто может пользоваться новыми средствами, и теми, кто не имеет доступа к ним. По мнению некоторых специалистов, зависимость возможностей отдельного лица от доступа к таким технологиям превращает формирование информационного общества в угрозу демократии и образованию[61]. Разрыв в цифровых технологиях может углубить обусловленный неравенством в доступе к образованию разрыв между богатыми и бедными, сельскими и городскими жителями, мужчинами и женщинами.

Примечания

[1] Всемирная встреча на высшем уровне в интересах детей (1990 год), Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (1992 год), Всемирная конференция по правам человека (1993 год), Всемирная конференция по специальным потребностям в области образования (1994 год), Международная конференция по народонаселению и развитию (1994 год), Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития (1995 год), четвертая Всемирная конференция по положению женщин (1995 год), Промежуточная встреча Международного консультативного форума по вопросам образования для всех (1996 год), пятая Международная конференция по вопросам образования взрослого населения (1997 год) и Международная конференция по вопросам детского труда (1997 год). Вслед за Всемирной декларацией об образовании для всех (Жомтьен, 1990 год) были приняты Дакарские рамки действий (Дакар, 2000 год).

[2] См. Дакарские рамки действий, принятые Всемирным форумом по образованию (Дакар, Сенегал, 2000 год) в Бюллетене ЮНЕСКО *Образование для всех*, № 39 (лето 2000 года).

[3] См. UNESCO, *Global Synthesis*, Education for All 2000 Assessment, World Education Forum, Dakar, 26–28 April 2000 (Всемирный форум по образованию, Дакар, 26 – 28 апреля 2000 года).

[4] См. ЮНИСЕФ, *Положение детей в мире, 2001 год.*

[5] См. примечание 2.

[6] См. UNRISD, *Visible Hands: Taking Responsibility for Social Development* (Geneva, 2000).

[7] См. примечание 3.

[8] См. примечание 6.

[9] См. ЮНЕСКО, "Образование для всех в арабских государствах: новое подтверждение взятых обязательств: Рамки действий для арабских государств, направленные на удовлетворение потребностей в базовом образовании в 2000–2010 гг.", окончательный проект, 27 января 2000 года.

[10] См. примечание 6.

[11] См. Oxfam, *Education Now: Break the Cycle of Poverty* (1999).

[12] См. примечание 3.

[13] См. ЮНИСЕФ, Проект MONEE, *ЦВЕ/СНГ/Балтия: Образование для всех*? Региональный мониторинговый доклад № 5 (1998 год), Флоренция, Исследовательский центр "Инноченти".

[14] См. примечание 11.

[15] См. UNESCO, "Education for All: achieving the goal", working document, mid-decade meeting of the International Consultative Forum on Education for All, June 1996, Amman.

[16] См. ЮНЕСКО, *Доклад о мировом положении в области образования*, 1994 год.

[17] См. примечание 11.

[18] См. UNESCO, "Education for All 2000 assessment", statistical document, 2000.

[19] См. UNESCO, "Wasted opportunities: when schools fail", *Education for All, Status and Trends* (1998).

[20] См. примечание 3.

[21] См. примечание 19.

[22] См. ECLAC, *Social Panorama* (1997).

[23] См. Inter-American Development Bank, "Facing up to inequality in Latin America: economic and social progress in Latin America", 1998-1999 report.

[24] Ibid.

[25] См. примечание 11.

[26] См. примечание 13.

[27] См. OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators 1997.*

[28] См. примечание 18.

[29] См. примечание 3; данные ЮНЕСКО о гендерном разрыве свидетельствуют о различиях в показателях чистого охвата образованием мальчиков и девочек за период 1990–1998 годов.

[30] См. примечание 11.

[31] См. примечание 3.

[32] См. примечание 9.

[33] См. примечание 3.

[34] См. World Bank, *The Impact of Indonesia's Economic Crisis on Basic Education: Findings from Survey of Schools* (December 1998).

[35] См. примечание 3.

[36] См. ЮНИСЕФ, *Положение детей в мире, 1999 год.*

[37] См. OECD, *Education at a Glance: Indicators 1997.*

[38] См. примечание 11.

[39] Там же.

[40] См. примечание 36.

[41] См. работу, указанную в примечании 3, где цитируются Рамки действий для арабских государств, направленные на удовлетворение потребностей в базовом образовании в 2000–2010 годах.

[42] См. примечание 3.

[43] Там же.

[44] См. World Bank, *Priorities and Strategies for Education: A World Bank Sector Review* (May 1995).

[45] См. примечание 11.

[46] См. UNDP, UNESCO, UNFPA, UNICEF, WHO and the World Bank, *Implementing the 20/20 Initiative: Achieving Universal Access to Basic Social Services* (UNICEF, 1998).

[47] См. ОЭСР, *Анализ политики в области образования.*

[48] См. примечание 13.

[49] См. примечание 11.

[50] См. UNDP, *Human Development in South Asia* (1998).

[51] См. примечание 3.

[52] См. *The Two Faces of Education in Ethnic Conflict: Towards Peacebuilding Education for Children*, Kenneth D. Bush and Diana Saltarelli, eds. (Florence, UNICEF Innocenti Research Centre, August 2000).

[53] Ibid.

[54] См. примечание 3.

[55] См. Организация Объединенных Наций, документ A/CONF.189/PC./1/8.

[56] См. UNESCO, *Learning: The Treasure Within, Report of the International Commission on Education for the Twenty-first Century* (Paris, 1996).

[57] См. *The New York Times*, 25 January 2001, "We waste our children's time.

[58] См. примечание 3.

[59] См. John Micklewright and Kitty Stewart, *Child Well-Being in the EU and Enlargement to the East*, Innocenti Working Papers, No. 75 (Florence, UNICEF Innocenti Research Centre, February 2000).

[60] Информация содержится на сайте www.unesco.org/education.

[61] См. примечание 56.

Глава X

Обеспечение занятости и дохода

1. Несмотря на то что в 90-х годах наблюдался рост мировой экономики, в большинстве стран сохраняются высокие уровни безработицы. По оценкам МОТ, на конец 2000 года не имели работы 160 млн. трудящихся[1]. Безработица растет в Латинской Америке, остается высокой в Центральной и Восточной Европе, Северной Африке и странах Африки к югу от Сахары, а также в городах значительной части Азии и, несмотря на некоторое улучшение, сохраняется на высоком уровне в большинстве стран Западной Европы и Австралазии.

2. От безработицы и неполной занятости в непропорционально значительной степени страдают малоимущие, женщины, молодежь, люди старшего возраста и те, кто имеет низкую квалификацию. Хотя работающие бедняки составляют основу рабочей силы в развивающихся странах, их доля велика и в рабочей силе развитых стран и стран с переходной экономикой. Их уязвимость заключается в низких уровнях зачастую нерегулярного дохода, нерегулярном, неформальном и временном характере трудовых соглашений и в отсутствии доступа к программам социального страхования. Одной из главных причин бедности является длительная безработица. Многие люди не имеют права на пособия по безработице или же могут претендовать на пособия лишь в меньших размерах. Длительная безработица вынуждает многих трудящихся досрочно выходить на пенсию. Серьезной проблемой остается выявление рабочих мест, которые позволили бы молодым людям, имеющим квалификацию или не имеющим ее, впервые получить работу и выйти на рынок труда.

3. Во многих странах показатели безработицы среди молодежи в два или три раза превышают такие показатели среди взрослых. Основная масса безработной молодежи приходится на развивающиеся страны. Безработица в молодые годы может оказать существенное отрицательное воздействие на перспективы занятости в течение всей жизни. В настоящее время женщины составляют почти половину рабочей силы в мире. Однако до сих пор работающие женщины получают более низкую по сравнению с мужчинами заработную плату, а показатели безработицы среди женщин обычно выше, чем среди мужчин. Они заняты в основном на низкооплачиваемой и неквалифицированной работе, и тот факт, что они составляют большинство среди трудящихся, занятых неполный рабочий день или на нерегулярной работе, означает, что они, как правило, более уязвимы, чем мужчины. В некоторых странах серьезной проблемой является эксплуатация детского труда.

4. В большинстве стран структура рабочей силы претерпевает существенные изменения, что оказывает воздействие на обеспечение дохода. Для многих трудящихся ухудшаются возможности занятости, гарантированность работы и обеспечения дохода. В результате давления, возникающего в условиях конкуренции на мировом уровне, в некоторых странах практикуется заключение не обеспеченных гарантиями трудовых соглашений, а в развитых странах расширяется использование нерегулярной и неполной занятости. В развивающихся странах занятость в неформальном секторе предусматривает лишь малопроизводительную работу, недостаточный доход и непостоянные рабочие места. Главной причиной расширения деятельности неформального сектора являются ограниченные возможности для занятости в формальном секторе, который охвачен программами социального страхования. Такие новые структуры занятости и все большее распространение неформального ее характера снижают защищенность рабочих мест и порождают новые проблемы.

5. В настоящее время в развивающихся странах регулярный наемный труд, как правило, не является преобладающей формой занятости. Вместо этого бóльшая часть рабочей силы трудится на условиях самозанятости в неформальном секторе. Отмечается значительное недоиспользование трудовых ресурсов, и уровень оплаты труда чаще всего недостаточен для сокращения масштабов бедности.

Азия

6. До финансового кризиса в Восточной Азии высокие темпы экономического роста во многих странах Азиатского региона обеспечили почти полную занятость. Структура занятости изменилась, сместившись с малопроизводительного сельскохозяйственного труда в сторону более производительной деятельности в сфере промышленного производства и услуг. Более высокие показатели роста занятости объяснялись также упором на экспорт трудоемких промышленных товаров. Однако кризис крайне негативно сказался на положении с занятостью. Возникшая безработица и снижение реальных доходов привели к резкому увеличению бедности. Миллионы трудящихся были вынуждены перейти в неформальную экономику. Во всех странах во время кризиса особенно сильно пострадали неимущие домашние хозяйства и молодежь, лица с низкой квалификацией и трудящиеся, занятые в неформальном секторе или на нерегулярной основе, однако потеряли работу и многие наемные работники со средним доходом. Значительная часть изменений в сфере занятости выразилась также и в снижении реальной заработной платы.

7. Ситуация в странах, наиболее пострадавших от кризиса, во многом различалась. Безработица и неполная занятость существенно возросли в Республике Корея, Таиланде и Индонезии. Показатели трудового участия снизились в Малайзии, но возросли в Индонезии, где женщины, особенно из бедных домашних хозяйств, пытались найти дополнительный доход. Значительно расширилась неформальная занятость, поскольку произошел переход рабочей силы из формального сектора в сферу самостоятельной занятости, неоплачиваемой работы по дому и занятости в сельском хозяйстве. В Республике Корея показатели безработицы возросли с 2,5 процента накануне кризиса до наивысшей отметки 8,7 процента в феврале 1999 года, а затем опустились до 4,6 процента в октябре 1999 года[2]. Новыми безработными стали главным образом низкооплачиваемые трудящиеся, самозанятые и неоплачиваемые работники по дому, которые не были охвачены страхованием на случай безработицы. Женщин увольняли раньше их коллег-мужчин, многие трудящиеся добровольно выходили на пенсию, а некоторых вновь нанимали по краткосрочным контрактам с ограниченными льготами. В Индонезии за период до середины июня 1998 года работу потеряли 13,4 млн. человек в силу того, что многие компании вынуждены были закрыться или сократить персонал[3]. Индонезия – единственная из сильнее всего затронутых кризисом стран, где показатели трудового участия возросли, что стало отражением низких уровней первоначальных доходов и, следовательно, уязвимости неимущих домашних хозяйств, а также неспособности формальных "сеток безопасности" справиться с потрясением. К середине 1999 года в отдельных странах стали появляться признаки восстановления. Однако рынки труда пострадали больше, чем рынки продукции, и после кризиса они восстанавливаются медленнее (показатели безработицы в отдельных странах приводятся в таблице X.1).

8. Китай сумел избежать наихудших последствий кризиса. В 1998 году показатели безработицы, согласно оценкам, составили около 8 процентов городской рабочей силы, причем в некоторых городских районах они достигали 12–13 процентов. Серьезной проблемой в сельских районах является неполная занятость. Около 130 млн. безработных в сельских районах ищут работу за пределами сельскохозяйственного сектора[4]. Последствия недавнего кризиса свидетельствуют о том, что отсутствие системы социальных гарантий особенно пагубно сказывается на бедных домашних хозяйствах.

9. Хотя экономический кризис в основном не затронул страны Южной Азии, их экономика выросла недостаточно, для того что сколь-нибудь значительно улучшилось положение с безработицей. Главная причина бедности в этом регионе в большей мере связана с низкой заработной платой и низкой производительностью труда. В последние годы в формальной экономике этих стран несколько сократилась занятость в государственном секторе. Как в городском, так и в сельском секторе росло число занятых на нерегулярной основе. В Пакистане в 1999 году показатель безработицы составил 6 процентов, что выше, чем в предыдущие годы, а среди женщин он достигал 15 процентов, в то время как среди мужчин она составляла 5,2 процента. Экономический рост в Бангладеш отставал от роста рабочей силы. В 90-х годах на рынке труда появилось 8 млн. человек, однако занятость увеличилась только на 5 млн. Более 80 процентов населения живут в сельских районах, и половина из них находится ниже черты бедности[5].

Таблица X.1

Показатели занятости в отдельных странах
(в процентах от рабочей силы)

Регион/страна	Всего				Мужчины			Женщины		
	1990 г.	1995 г.	1997 г.	1999 г.	1990 г.	1995 г.	1997 г.	1990 г.	1995 г.	1997 г.
Африка										
Алжир	19,7	29,9	26,4	28,7	21,7	26,0	26,9	17,0	38,4	24,0
Ботсвана	...	21,5	...	21,5	...	19,4	...	...	23,9	...
Египет	8,6	11,1	...	8,2	5,2	7,4	...	17,9	23,8	...
Лесото	...	...	...	40,5	...	...	...	...	...	...
Марокко	15,4	22,3	17,8	22,0	13,9	18,4	15,8	19,6	31,0	23,0
Намибия	...	...	...	19,5	...	...	...	...	...	...
Южная Африка	...	4,5	5,1	25,3	...	...	...	...	...	...
Азия										
Бангладеш	1,9	...	2,5	2,5	2,0	...	2,7	1,9	...	2,3
Китай	2,5	2,9	3,0	3,1	...	...	...	...	...	...
Индонезия	1,7	2,1	4,1	5,5	1,4	...	3,4	2,2	...	5,1
Малайзия	5,1	2,9	2,5	3,4	...	...	...	...	...	...
Пакистан	6,3	5,4	...	5,9	4,5	4,1	...	16,8	13,7	...
Филиппины	8,1	8,4	7,9	9,4	7,1	7,7	7,5	9,8	9,4	8,5
Республика Корея	2,4	2,0	2,6	6,3	2,9	2,3	2,8	1,8	1,7	2,3
Таиланд	2,2	1,1	0,9	4,3	2,1	0,9	0,8	2,4	1,4	0,9
Европа										
Бельгия	7,2	9,3	9,0	8,6	4,6	7,3	7,1	11,4	12,2	11,5
Чешская Республика	0,7	4,1	4,7	8,7	...	3,5	3,8	...	4,8	5,8
Дания	8,3	7,0	5,4	5,1	7,8	5,6	4,5	8,9	8,6	6,4
Франция	9,2	11,6	12,3	11,8	7,0	9,8	10,8	12,0	13,9	14,2
Германия	5,6	8,1	9,8	8,7	4,5	7,1	8,9	7,0	9,4	10,9
Греция	7,0	9,1	9,6	10,8	4,3	6,2	6,2	11,7	13,8	14,8
Венгрия	1,7	10,2	8,7	6,5	1,8	11,3	9,5	1,4	8,7	7,8
Италия	11,4	12,3	12,5	11,3	7,8	9,6	9,7	17,6	16,9	16,9
Нидерланды	7,4	7,0	5,5	3,6	5,4	5,8	4,5	10,6	8,7	7,0
Польша	6,3	13,3	11,2	16,7	12,2	12,1	9,6	14,7	14,7	13,2
Российская Федерация	0,1	8,8	9,3	11,4	0,1	9,0	9,6	0,1	8,7	9,0
Испания	16,0	22,7	20,6	15,8	11,7	17,9	15,8	24,2	30,6	28,3
Украина	...	5,6	8,9	11,9	...	6,3	9,5	...	4,9	8,4
Латинская Америка и Карибский бассейн										
Аргентина	6,3	15,9	16,3	14,3	8,4	14,8	15,4	10,4	17,8	17,6
Бразилия	3,7	6,1	6,9	7,8	3,8	5,3	5,7	3,4	7,3	8,8
Чили	5,7	4,7	5,3	9,8	5,7	4,4	4,7	5,7	5,3	6,6
Колумбия	10,2	8,7	12,1	19,4	8,1	6,8	9,8	13,2	11,3	15,1
Эквадор	6,1	6,9	9,2	15,1	4,3	5,5	7,0	9,1	8,8	12,7
Мексика	3,0	4,7	2,7	2,5	2,5	4,6	2,3	4,2	5,0	3,6
Венесуэла	10,4	10,2	...	14,9	10,9	8,9	...	9,3	12,8	...

Источник: ILO, *World Labour Report, 2000* (Geneva); и *World Employment Report 2001* (Geneva).

Латинская Америка и Карибский бассейн

10. В Латинской Америке и Карибском бассейне в 1999 году нарастали тенденции ухудшения положения с занятостью, которые были очевидными еще в середине 90-х годов. Возникшие в разных странах в конце 1998 года экономические проблемы привели к падению показателей занятости и резкому увеличению безработицы. В большинстве стран Южной Америки создание рабочих мест замедлилось, однако оно стало более динамичным в Мексике, Центральной Америке и значительной части Карибского бассейна. По региону в целом занятость сократилась с 53,7 процента населения трудоспособного возраста в 1998 году до 52,5 процента в 1999 году[6]. Во многих странах, включая Аргентину, Бразилию, Колумбию, Чили и Эквадор, доля наемных работников формального сектора в общей занятости сократилась. В результате произошло дальнейшее расширение неформального сегмента рынка труда. В начале 2000 года показатель безработицы в регионе приближался к 9 процентам, что для значительного числа стран было самым высоким уровнем с начала ведения статистики труда. Это означает, что безработными в Латинской Америке являются 29 млн. человек[7].

11. Самый значительный рост безработицы наблюдался в Аргентине, Венесуэле, Колумбии, Чили и Эквадоре. Особенно резким он был в Чили, где безработица увеличилась с 6,4 процента в 1995 году до 9,8 процента в 1999 году. Схожая ситуация сложилась в Аргентине, где спад производства вызвал рост безработицы с примерно 13 процентов до 14,3 процента (см. таблицу X.1).

12. Как и прежде, сильнее всего это сказывается на женщинах и молодежи. Показатель безработицы среди молодых людей по региону в среднем более чем удвоился. В целом возможности занятости не расширились, а качество занятости снизилось. В большинстве стран, за исключением Мексики, реальная заработная плата сократилась. Разброс дифференциальных ставок заработной платы уменьшился, однако заработки молодых людей составляют лишь 44 процента от заработков взрослых. Зарплата лиц со средним образованием более чем на 46 процентов превышает заработки тех, кто имеет лишь базовое образование.

Африка

13. В большинстве африканских стран рост занятости отставал от роста предложения на рынке труда, которое ежегодно увеличивается примерно на 3 процента. Поскольку в формальном секторе создается незначительное число рабочих мест, большинство новых рабочих мест приходится на неформальную экономику и малопродуктивное сельское хозяйство. Доля рабочей силы с полной занятостью остается низкой, и в городских районах обычным делом стала явная безработица. Оценки по большинству стран дают показатели безработицы на уровне от 20 до 30 процентов, при том что безработных женщин в два раза больше, чем мужчин, а среди молодежи число безработных составляет 25–40 процентов от их возрастной когорты[8]. Положение с занятостью далее усугубилось в этом регионе в результате сокращения занятости в государственном секторе, которое часто сопутствуют усилиям по стабилизации и проведению более долгосрочной реструктуризации.

14. Страны Африки к югу от Сахары продолжали оставаться тем регионом мира, где больше всего распространена крайняя нищета. В большинстве стран юга Африки почти пятая часть рабочей силы не имеет работы (см. таблицу X.1). В некоторых странах резко снизилась реальная заработная плата в обрабатывающих отраслях[9]. На Ближнем Востоке и в Северной Африке условия на рынках труда оставались, как правило, неблагоприятными для ищущих работу. Например, в Алжире показатель безработицы, по оценкам, составляет 29 процентов, в Египте – 8 процентов и в Марокко – 22 процента (см. таблицу X.1).

Безработица среди молодежи и детский труд в развивающихся странах

15. Высокие уровни безработицы среди молодежи, включая имеющих образование молодых людей, продолжают оставаться серьезной проблемой для развивающихся стран Африки, Азии и Латинской Америки. Официальная безработица среди молодежи усугубляется значительными уровнями неполной занятости и низкокачественными рабочими местами в неформальном секторе. В этих регионах структурные перемены и программы приватизации еще более ограничивают возможности занятости для многих молодых работников.

16. В большинстве стран безработица среди молодежи выше, чем среди взрослых. Имеющиеся данные позволяют сделать вывод, что разрыв между уровнями безработицы среди молодежи и взрослых в развивающихся странах больше, чем в развитых странах. В Зимбабве безработица среди подростков в возрасте от 15 до 19 лет составляет 18,1 процента, среди молодых людей в возрасте от 20 до 24 лет – 15,5 процента, а среди взрослых – 4,7 процента. В Бразилии в 1997 году безработица среди молодежи составила 16,7 процента, тогда как среди взрослых она равнялась 6,0 процента. Аналогичным образом, в Чили в 1998 году эти показатели составляли 19,4 и 6,1 процента, соответственно (см. рис. X.1).

17. Во многих развивающихся странах показатели безработицы среди молодых людей нередко превышают 30 процентов[10]. Как правило, в развивающихся странах женщины имеют меньше возможностей занятости, чем мужчины. Например, на Филиппинах показатель безработицы среди молодых женщин в 1997 году составлял 18,5 процента, тогда как для женщин в целом он равнялся 8,5 процента; для мужчин эти показатели равнялись 14,1 и 7,5 процента, соответственно. В Индии ищущие работу женщины имеют меньше возможностей получить ее. Показатель безработицы среди молодых мужчин и молодых женщин одинаков и составляет 8 процентов[11]. Однако в сельской местности он выше для молодых женщин. В Объединенной Республике Танзании показатель безработицы среди молодых женщин составляет 25,7 процента, что почти в два раза больше, чем среди мужчин (13,5 процента). В некоторых странах Латинской Америки, например в Чили, показатель женской безработицы с середины 80-х годов постоянно держится на более высоком уровне, чем показатель мужской безработицы.

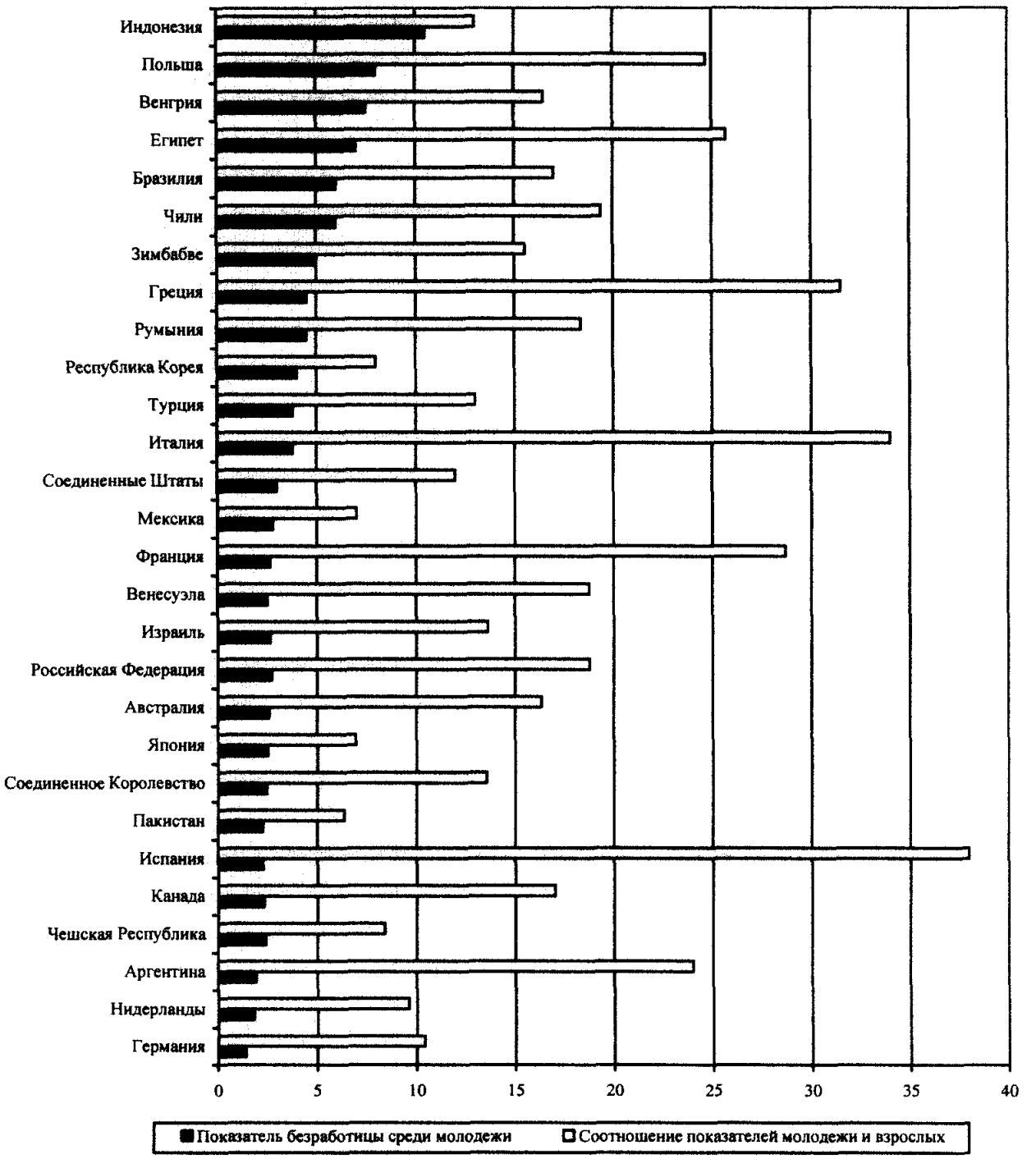
18. Продолжает вызывать обеспокоенность проблема детского труда. Во многих развивающихся странах около 250 млн. детей в возрасте от 5 до 14 лет и примерно 50–60 млн. детей в возрасте от 5 до 11 лет работают в нездоровых, опасных и эксплуататорских условиях[12]. Две трети работающих детей в развивающихся странах проживают в сельских районах, а три четверти заняты на сельскохозяйственных или подобных работах[13]. Большинство таких детей принадлежат к бедным маргинальным общинам и неблагополучным группам населения. Высокая распространенность детского труда связана с бедностью их родителей и низким качеством или же недоступностью образования. Дети из бедных семей работают потому, что таким семьям необходим дополнительный доход, особенно если основной источник доходов родителей ненадежен. Оценки числа работающих детей колеблются от 14 млн. до 100 млн. в Индии, от 2 млн. до 19 млн. в Пакистане, от 5 млн. до 15 млн. в Бангладеш, от 2 млн. до 7 млн. в Бразилии, от 1,3 млн. до 13 млн. в Мексике и примерно 12 млн. в Нигерии. Считается, что в Африке работают свыше 20 процентов детей, а в Латинской Америке – от 10 до 25 процентов[14]. Огромное большинство работающих детей не получают платы за свой труд. Наиболее распространенными формами эксплуатации детей являются работы по дому и в сельском хозяйстве в качестве находящихся в кабальной зависимости работников, причем особенно уязвимы девочки.

Промышленно развитые страны

19. Во многих промышленно развитых странах одной из основных проблем продолжает оставаться устойчиво высокий уровень безработицы. Показатели безработицы на уровне 8 и более процентов сохранялись в Бельгии, Германии, Греции, Испании, Италии, Финляндии и Франции (см. таблицу X.1). В Европейском союзе в 1999 году средний показатель безработицы составил 9,2 процента. Не имеют работы более 35 млн. человек, а также еще 4 млн. "отчаявшихся работников" не регистрируются в качестве безработных, потому что оставили надежду найти приемлемые для себя рабочие места[15]. Миллионы других заняты лишь неполный рабочий день. Во многих странах больше всего от безработицы страдают женщины, молодежь, трудящиеся старшего возраста, представители этнических меньшинств и люди с физическими/психическими недостатками. В некоторых странах высокий уровень безработицы усугубляется тем, что значительная часть безработных не имели работы более одного года. Теперь, когда становится нормой домашнее хозяйство с двумя кормильцами, длительная безработица также приводит к возникновению феномена безработных домашних хозяйств.

Рисунок X.1

Показатель безработицы среди молодежи и его соотношение с показателем безработицы среди взрослых по отдельным странам в порядке убывающего значения соотношения (1997 или ближайший к нему год)



Источник: ILO, *World Labour Report 2000* (Geneva).

20. В 1999 году в Европейском союзе примерно половину всех безработных составляли длительно безработные. В некоторых странах длительная безработица вынуждает многих трудящихся досрочно выйти на пенсию, что создает для отдельных семей серьезные проблемы в связи с начислением пенсий по возрасту, гарантирующих получение дохода. Однако в последние годы в странах Европейского союза число длительно безработных несколько сократилось – с 49,3 процента в 1996 году до 47,5 процента в 1999 году (см. таблицу X.2). Длительной безработице в первую очередь подвержены такие группы, как женщины, молодые люди и лица с менее высоким уровнем образования. Низкий уровень образования повышает опасность того, что потеря работы приведет к длительной безработице. Высоким остается уровень безработицы среди молодых людей, а низкие темпы экономического роста привели к ухудшению положения молодых трудящихся, что может оказать влияние на уровни их дохода и гарантию его получения в последующие годы. Во многих странах показатель молодежной безработицы выражается двузначными числами.

Таблица X.2

Распространенность длительной безработицы[a]

	1990 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.
Австрия	..	25,6	28,7	29,2	31,7
Бельгия	68,7	61,3	60,5	61,7	60,5
Дания	29,9	26,5	27,2	26,9	20,5
Финляндия	9,2	34,5	29,8	27,5	29,6
Франция	38,0	39,5	41,2	44,1	40,3
Германия	46,8	47,8	50,1	52,6	51,7
Греция	49,8	56,7	55,7	54,9	...
Италия	69,8	65,6	66,3	59,6	61,4
Япония	19,1	20,2	21,8	20,9	22,4
Корея	2,6	3,9	2,6	1,6	3,8
Нидерланды	49,3	50,0	49,1	47,9	43,5
Норвегия	20,4	16,0	12	8,2	6,8
Португалия	44,8	53,1	55,6	44,7	41,2
Испания	54,0	55,7	55,5	54,1	51,3
Швеция	12,1	30,1	33,4	33,5	...
Швейцария	16,4	25	28,5	34,8	39,8
Соединенное Королевство	34,4	39,8	38,6	32,7	29,8
Европейский союз	48,6	49,3	50,1	49,1	47,5
Европейские страны – члены ОЭСР	48,1	47,6	48,0	47,0	45,8
Всего ОЭСР	30,9	34,2	34,9	33,1	31,2

Источник: OECD, Employment Outlook (Paris, June 2000).

[a] 12 месяцев и более.

21. Рынки труда в развитых странах, особенно в странах Западной Европы, все еще характеризуются существенными различиями между показателями занятости женщин и мужчин. Хотя среди зарегистрированных безработных больше мужчин, чем женщин, поскольку их в целом больше в составе рабочей силы, показатели женской безработицы, как правило, превышают показатели мужской безработицы (см. таблицу X.1). Женщины продолжают оставаться менее квалифицированными работниками и зарабатывают меньше, чем мужчины. На их долю приходится непропорционально большая часть среди 10 процентов наемных работников с наименьшей заработной платой, тогда как мужчины составляют большинство в группе 10 процентов работников с самой высокой заработной платой.

22. Под воздействием международной конкуренции во многих развитых странах происходит изменение структуры рынков труда, на которых уменьшается спрос на неквалифицированную рабочую силу и быстро растет число рабочих мест, для которых требуются соответствующие образование, квалификация и гибкость. В результате фрагментации рынков труда неквалифицированные трудящиеся могут получить только низкооплачиваемую работу. Реальная заработная плата уменьшается по той причине, что занятость становится лишь частичной, временной и ненадежной. Например, четверть всех занятых полный рабочий день в Соединенных Штатах получает меньше двух третей средней заработной платы по сравнению с менее чем 6 процентами таких трудящихся в Финляндии и Швеции. В странах ОЭСР трудящиеся, имеющие только неполное среднее образование, занимают низкооплачиваемые рабочие места более чем вдвое чаще по сравнению с трудящимися в целом. В большинстве развивающихся стран от этого особенно страдают женщины.

23. Также имеются большие различия между конкретными группами низкооплачиваемых работников. В Японии, Швейцарии, Соединенном Королевстве и в Северной Америке более 30 процентов всех женщин, занятых полный рабочий день, работают на низкооплачиваемых рабочих местах по сравнению с менее чем 10 процентами в Финляндии и Швеции. В Соединенных Штатах почти две трети молодежи, занятой полный рабочий день, получают низкую зарплату по сравнению с пятой частью работающей молодежи в Швеции. Однако по отношению ко всем трудящимся распространенность низкой заработной платы среди молодежи является самой большой в европейских странах, за исключением Италии и Соединенного Королевства. Единственными странами, где низкооплачиваемая занятость распространена гораздо шире среди людей старшего возраста по сравнению с трудящимися наиболее работоспособного возраста, являются Япония и в меньшей степени Соединенное Королевство[16].

Страны с переходной экономикой

24. В странах Восточной и Центральной Европы и СНГ в связи с тем, что там происходит реструктуризация государственного сектора, а частный сектор не успевает создавать новые рабочие места, люди сталкиваются с возрастающей незащищенностью и безработицей. Даже несмотря на то, что в 2000 году экономический рост составил около 5 процентов, то есть был самым большим после начала процесса перехода, его результаты пока не начали сказываться на уровне занятости. В 1998 году безработица в странах с переходной экономикой составляла 14 процентов. Занятость в целом продолжала сокращаться. Безработица резко возросла после российского финансового кризиса в результате общего замедления экономической активности, однако главной причиной того, что она сохранялась и в 2000 году, по всей видимости, является углубление процесса реструктуризации предприятий во многих странах. В середине 2000 года общее число зарегистрированных безработных в странах с переходной экономикой превысило 17 млн., из которых на Восточную Европу приходилось 7,6 млн., на государства Балтии – 350 тыс. и на страны СНГ – 9,1 млн.[17]

25. Сокращение числа рабочих мест привело к еще большему распространению бедности, экономической пассивности и увеличению числа занятых в неформальном секторе. В странах с переходной экономикой возник новый вид бедности. Социальными группами, в наибольшей степени страдающими от безработицы, являются молодые люди работоспособного возраста, особенно бросившие школу и не имеющие опыта работы. Люди старших возрастов, в первую очередь женщины, подвержены гораздо большему риску длительной безработицы и испытывают резкое снижение уровня дохода. В странах Центральной Европы работникам с низкой или устаревшей квалификацией особенно трудно найти новую работу. В отличие от этого, в странах СНГ больше всего страдают от безработицы трудящиеся с высоким уровнем образования. В странах Центральной и Восточной Европы безработица также непропорционально широко распространена среди некоторых этнических меньшинств.

26. В большинстве стран, и прежде всего в странах СНГ, минимальная заработная плата упала ниже прожиточного минимума, что привело к увеличению числа неимущих. Неравенство в странах с переходной экономикой в основном ассоциируется с падением официальной заработной платы и доходов неквалифицированных рабочих, чья заработная плата уменьшилась по сравнению с оплатой труда более образованных трудящихся. Поскольку официальная зарплата неквалифицированных рабочих в странах СНГ резко упала, многим из них пришлось искать вторую работу. В большинстве стран с переходной экономикой

значительную часть неимущих составляют трудящиеся с низким уровнем дохода. Например, в Украине 8 процентов всех трудящихся получают зарплату, составляющую менее половины прожиточного минимума. Увеличилась разница между зарплатой квалифицированных и неквалифицированных трудящихся, и лица со средним и высшим образованием в целом не столь бедны, как те, у кого есть лишь начальное или профессионально-техническое образование. Из-за урезания семейных льгот сокращение государственных бюджетов особенно отрицательно сказалось на детях. Уменьшение дохода семей и объема государственных услуг означает, что женщины вынуждены выполнять больший объем неоплачиваемой работы. Особенно трудное положение создалось для одиноких матерей, живущих ниже черты бедности.

27. В странах с переходной экономикой безработица среди молодежи держалась на очень высоком уровне, составив в 1998 году 30 процентов[18]. Например, в 1997 году, несмотря на некоторое восстановление производства, молодежная безработица в Польше составила 24,7 процента по сравнению с 8 процентами для взрослых трудящихся. В Венгрии соответствующие цифры равнялись 16,0 и 7,5 процента (см. рис. X.1). Безработица среди женщин продолжает оставаться более высокой, чем безработица среди мужчин, в Болгарии, Польше, Хорватии и Чешской Республике. В отличие от этого, в Венгрии, Украине и Эстонии уровень безработицы среди женщин ниже[19]. Вызывает также беспокойство сохраняющаяся длительная безработица, составляющая от 37,1 процента общей занятости в Чешской Республике и до 49,5 процента – в Венгрии (см. таблицу X.2).

28. Растущая безработица, сопровождающаяся ухудшением условий занятости и падением реальной заработной платы, привела в странах с переходной экономикой к многократному увеличению числа людей, живущих за чертой бедности. Многие работники вынуждены трудиться на нескольких рабочих местах и заниматься различными видами неформальной деятельности. В странах СНГ квалифицированные наемные работники оказываются на бесперспективных рабочих местах в сокращающихся отраслях, и у них мало возможностей найти новую работу. Многие трудящиеся были отправлены в административный отпуск без сохранения содержания или с очень низкой оплатой, принудительно переведены на неполный рабочий день или отправлены в продленный отпуск по беременности и родам. Например, в некоторых странах СНГ заработная плата учителей, составляющих самую большую группу наемных работников в государственном секторе, настолько мала, что, по-видимому, дает не больше, чем личное подсобное хозяйство. Несмотря на задержки заработной платы или выплат в натуральной форме, многие люди не торопились бросать работу из-за опасения, что они никогда уже не получат причитающуюся им заработную плату. Трудящиеся предпенсионного возраста зачастую остаются на низкооплачиваемой работе в формальном секторе, с тем чтобы довести свой рабочий стаж до 25 лет, что гарантирует 10-процентную прибавку к пенсии по старости. Несмотря на задержки зарплаты, трудящиеся продолжают пользоваться связанными с их работой льготами и услугами, которые предприятия продолжают обеспечивать, включая жилье и медицинское обслуживание.

Растущий неформальный сектор

29. С ростом числа неимущих трудящихся тесно связан рост неформальной экономики. Занятость в неформальном секторе возросла во всех регионах. В нем заняты большинство неимущих трудящихся, особенно в развивающихся странах. Увеличение "нерегулярности" рабочих мест привело к расширению неформальной наемной занятости как в городской, так и в сельской экономике. В городах, где неформальный сектор более заметен, на него приходится бóльшая часть городской занятости, но этот сектор растет и в сельских районах. В неформальный сектор попадают молодые люди после школы, не имеющие других вариантов трудоустройства, а также большое число трудящихся, потерявших работу в государственном секторе. Главной причиной расширения активности неформального сектора является стагнация или сокращение возможностей занятости в формальном секторе.

30. В Африке в целом неформальная занятость в городах составляет более 60 процентов от всей городской занятости. Неформальная занятость составляет почти 80 процентов от всей занятости в Котону (Бенин) и Ибадане (Нигерия) и 66 процентов в Дуале (Камерун). Оценки городской неформальной занятости в некоторых странах Азии свидетельствуют о том, что в 90-х годах она продолжала составлять бóльшую долю городской занятости как среди мужчин, так и среди женщин (см. таблицу X.3). В некоторых странах, включая Индию, Филиппины и Шри-Ланку, наемная занятость в городском неформальном секторе росла быстрее, чем в формальном.

Таблица X.3

Неформальная рабочая сила

Страна	Год обзора	Городская занятость в неформальном секторе в процентах от общей городской занятости		
		Всего	Мужчины	Женщины
Африка				
Бенин[a]	1992	47,9	52,5	41,4
Ботсвана[b]	1996	19,3	12,3	27,6
Кот-д'Ивуар[c]	1996	52,7	37,3	73,3
Эфиопия	1996	33,0	19,3	53,4
Южная Африка	1995	17,4	11,1	26,4
Уганда	1993	83,7	67,6	80,5
Объединенная Республика Танзания[d]	1995	67,0	59,7	85,3
Азия				
Бангладеш[e]	1993	10,0	10,0	16,0
Индия	1993	44,2	...	...
Индонезия[f]	1995	20,6	19,1	22,7
Иран (Исламская Республика)[a]	1996	17,9	3,4	89,5
Мьянма[g]	1996	54,2	52,6	56,9
Пакистан[a]	1992	67,1	65,9	80,6
Филиппины[h]	1995	17,0	15,8	19,4
Таиланд[i]	1994	76,8	75,3	78,6
Европа				
Хорватия	1997	6,2	5,9	6,6
Литва	1997	8,5	11,9	4,8
Польша	1995	12,8	14,3	11,0
Словакия[j]	1996	19,2	25,0	10,9
Украина	1997	4,9	4,5	5,3
Латинская Америка и Карибский бассейн				
Боливия[a]	1996	58,5	54,0	63,8
Бразилия[b]	1995	48,2	...	...
Чили[a]	1997	30,3	31,9	27,4
Колумбия[j]	1996	53,4	53,5	53,4
Эквадор[a]	1997	40,0	39,0	41,6
Ямайка[b]	1996	23,5	26,2	20,6
Мексика[k]	1996	27,4	28,1	26,2
Парагвай[a]	1996	46,4	47,0	46,0
Перу[a]	1997	51,9	47,7	57,5
Уругвай	1997	30,1	32,8	26,8
Венесуэла[b]	1997	42,4	44,2	39,5

Источник: Worl Labour Report 2000 (Geneva).

[a] Исключая сельское хозяйство.

[b] Городские и сельские районы; сельское хозяйство.

[c] Только Абиджан.

[d] Только Дар-эс-Салам.

[e] Обрабатывающая промышленность и отдельные виды услуг.

[f] Городские и сельские районы; только обрабатывающая промышленность.

[g] Исключая сельское хозяйство, торговлю, гостиничный и ресторанный бизнес.

[h] Только столичный регион.

[i] Городские и сельские районы.

[j] Десять метрополий.

[k] Крупные города; исключая сельское хозяйство.

31. В 90-х годах большинство рабочих мест, которые были созданы в странах Латинской Америки и Карибского бассейна (около 70 из каждых 100 новых рабочих мест, появившихся за период с 1990 по 1997 год), пришлось на неформальный сектор. Доля неформальных рабочих мест в общей занятости достигла почти 50 процентов, хотя между различными странами имеются существенные различия[20]. Доля самозанятых составляет примерно половину всех трудящихся, занятых в неформальном секторе (51,7 процента), а следующую за ними группу составляют трудящиеся, занятые на микропредприятиях и в домашнем секторе. Заработная плата трудящихся в неформальном секторе в среднем наполовину выше, чем зарплата рабочих и служащих на современных предприятиях.

32. В странах СНГ самозанятость ограничивается натуральным хозяйством и мелкой торговлей. Например, в Польше в 1998 году неформальной деятельностью занимались 4,8 процента населения в возрасте от 15 лет, в том числе в городских районах – 3,8 процента, а в сельских – 6,4 процента. Неформальными видами трудовой деятельности занимались 5,5 процента имеющих работу, 14,6 процента безработных и 2,4 процента экономически пассивных людей. Результаты проведенного в Российской Федерации исследования показали, что в неформальном секторе были заняты 7,5 млн. человек, или 6,5 процента населения в возрасте от 15 лет. По оценкам, от 35 до 40 процентов взрослого населения имели второе место работы[21].

33. Во многих странах значительно возросло число женщин, работающих в неформальном секторе. По мере того как мужчины становятся безработными или частично безработными, домашние хозяйства, особенно бедные, все больше зависят от доходов женщин. Ограниченность возможности наемного труда для женщин в формальном секторе вынуждает все большее их число прибегать к самозанятости, главным образом на микропредприятиях.

Изменение структуры занятости и обеспечения дохода

34. Под давлением глобальной конкуренции развивающиеся и развитые страны вынуждены менять системы и схемы труда. В некоторых секторах появились "нетипичные" или "нестандартные" виды работы. Это привело к еще большей уязвимости трудящихся из-за нерегулярности получения дохода и низких его уровней и отрицательно сказалось на условиях занятости, включая отсутствие доступа к социальной защите. Новые виды работы, как правило, предусматривают более низкие уровни социального обеспечения. Выражается обеспокоенность в связи с качеством рабочих мест самозанятых лиц, особенно в том, что касается оплаты труда и его условий. Самозанятые работают больше часов в день в худших рабочих условиях и в меньшей степени могут рассчитывать на получение льгот по семейным обстоятельствам, таких как отпуск по беременности и родам и услуги детских учреждений.

35. В Латинской Америке, например, одним из проявлений повышенной ненадежности рабочих мест стало увеличение числа наемных работников на временной работе на микропредприятиях. Временными работниками становятся люди с низким уровнем образования и женщины. О ненадежности занятости говорит и большое число городских наемных работников, трудящихся без контракта. В 1998 году их доля составила 22 процента в Чили и 38 процентов в Мексике[22]. Доходы таких работников значительно ниже, чем тех, кто занят на постоянной основе. В Боливии и Парагвае в 1997 году доступа к социальному обеспечению не имели свыше 60 процентов наемных работников, более 90 процентов из которых были заняты на микропредприятиях.

36. Во многих развитых странах существенной причиной увеличения числа рабочих мест стала самозанятость. В 90-х годах в большинстве стран ОЭСР, и особенно в Канаде и Германии, она росла быстрее, чем занятость в гражданской сфере в целом. В некоторых странах, и прежде всего в Германии и Соединенном Королевстве, этот рост сопровождался выполнением государственных программ, направленных на поощрение самозанятости и развития предпринимательства[23]. Однако доля такой занятости в глобальном масштабе все еще остается небольшой и составляла в 1998 году по всему миру в среднем 12 процентов, в Соединенных Штатах – 7 процентов, в Италии – 23 процента, в Республике Корея и Турции – 25 процентов и в Мексике – 26 процентов[24].

37. В течение 90-х годов в общей занятости также возросла доля таких ее видов, как частичная занятость, нерегулярная работа и другие виды неполной занятости. С 1990 по 1999 год она увеличилась с 13 до 16 процентов в Европейском союзе, с 13 до 15 процентов в Европе в целом и с 14 до 16 процентов в странах ОЭСР. Также растет доля временной занятости; например, имеющиеся данные свидетельствуют о том, что с 1990 по 1997 год временная занятость в 12 странах Европейского союза (ЕС) увеличилась с 10 до 12 процентов.

38. В странах с переходной экономикой повышается гибкость рынка труда. В Центральной Европе это проявляется в корректировании числа работающих, в то время как в формальном секторе неполная или краткосрочная занятость ограниченны, хотя широко распространены в неформальном секторе. В странах СНГ гибкость рынка труда выражается в форме колебаний количества часов работы и реальной заработной платы, а также в незарегистрированной занятости. В 1997 году на частичную занятость приходилось 5,9 процента рынка труда в Чешской Республике, 5 процентов в Венгрии и 12,2 процента в Украине[25].

39. В ЕС женщины составляют 80 процентов занятых неполный рабочий день, а в среднем на условиях неполной занятости трудятся 32 процента всех работающих женщин[26]. Например, почти четверть рабочей силы в Соединенном Королевстве по крайней мере часть своей работы выполняют дома. В странах с переходной экономикой также широко распространена практика неполной занятости среди работающих женщин. Например, в Венгрии доля женщин, работающих неполный рабочий день, возросла с менее чем 2 процентов до начала процесса перехода до 9 процентов в 1997 году.

Политика в области занятости

40. Необходимым условием для того, чтобы неимущие могли выбраться из бедности, является расширение возможностей занятости. Во всех странах задача заключается в обеспечении такого положения, при котором экономический рост приводит к созданию рабочих мест. Есть немалый простор для создания новых рабочих мест путем переориентации инвестиционной политики в области занятости в пользу бедных слоев населения и в целях расширения возможностей занятости. Многие страны изучают стратегические меры по стимулированию развития малых и средних предприятий, что способствует созданию рабочих мест. Во многих развитых странах начато выполнение программ по созданию новых рабочих мест в сфере социальных услуг и местных служб по защите окружающей среды. Такие рабочие места позволяют обеспечить относительно высокую занятость и нередко отвечают растущим потребностям стареющего общества в личных услугах. Еще одним источником новых рабочих мест, создание которых не связано с крупными дополнительными расходами, является применение способствующих занятости методов при осуществлении инфраструктурных инвестиций. Такие технологии в случае их применения в отношении определенных категорий общественных работ, таких как строительство сельских дорог, восстановление окружающей среды, строительство систем ирригации и водоснабжения, уже доказали свою рентабельность.

41. Что касается политики на рынке труда, то во многих странах уделяется внимание качеству занятости и растущим проблемам неимущих трудящихся. Проявляется все большее стремление сочетать меры по поддержанию дохода подвергающихся изоляции и находящихся в неблагоприятных условиях групп населения с активными мерами на рынке труда в пользу тех, кто способен работать.

42. Задача политики в области занятости заключается не только в том, чтобы создавать рабочие места, но также и в том, чтобы обеспечивать так называемую "достойную" работу. Важно поставить целью повышение надежности рабочих мест, повышение производственного потенциала, качества занятости и, по мере возможности, обеспечение надлежащего доступа к социальной защите. В дополнение к обеспечению неформального сектора возможностями в плане профессиональной подготовки, кредитования, использования инфраструктуры и получения консультативных услуг по техническим и деловым вопросам все большее внимание следует уделять спросу и решать проблемы тех, кто покупает товары и услуги неформального сектора и заключает с его представителями договоры субподряда. Необходимо помнить о существовании различных глобальных производственных цепочек, по которым товары и услуги находят свой путь на международные рынки. Бедным, и особенно женщинам, должен быть предоставлен более широкий доступ к производственным ресурсам, таким как кредиты, технологии и методы сбыта, с тем чтобы они получили возможность самостоятельной занятости. Важным вопросом является укрепление экономических связей между неформальным и формальным секторами.

43. В связи со снижением надежности рабочих мест и дохода следует безотлагательно вновь заняться системами социальной защиты, которая в том числе должна быть обеспечена неимущим трудящимся и находящимся в неблагоприятных условиях лицам. В рамки всеобъемлющей политики в области занятости следует включить концепцию социальной защиты, которая должна учитывать и последствия потери работы во время экономического кризиса и в ходе реструктуризации. Следует уделить внимание созданию системы страхования по безработице и расширению систем социальной помощи, с тем чтобы гарантировать базовое обеспечение дохода для работников неформального сектора. В этом отношении более высокий уровень сотрудничества в целях развития имеет решающее значение в деле оказания помощи развивающимся странам по преодолению ограничений, связанных с их ресурсами и потенциалом.

Примечания

[1] См. ILO, *World Employment Report 2001: Life at Work in the Information Economy* (Geneva, 2000).

[2] См. Tamar Manuelyan Atinc, "Coping with crises: social policy and the poor" (Washington, D.C., 2000).

[3] См. ESCAP, *Economic and Social Survey 1999* (Bangkok, 1999).

[4] См. примечание 1.

[5] Там же.

[6] См. ЭКЛАК, *Обзор экономического положения в Латинской Америке и Карибском бассейне за 1999 год* (Сантьяго, 1999 год).

[7] См. ILO, *2000 Labour Overview* (Lima, Regional Office for Latin America and the Carribbean, 2000).

[8] См. документ Организации Объединенных Наций A/253/13–R/CN.5/2002.

[9] См. примечание 1.

[10] См. ILO, *World Employment Report 1998/99* (Geneva, 2000).

[11] См. Nial O'Higgins "Youth unemployment and employment policy: a global perspective" (Geneva, ILO, 2001).

[12] См. ЮНИСЕФ, *Положение детей в мире, 2000 год* (Нью-Йорк, 2000 год).

[13] См. Iftihar Ahmed, "Getting rid of child labour" (Geneva, ILO/International Programme on the Elimination of Child Labour, 2000).

[14] См. UNDP, *Human Development Report 1996* (New York, 1996).

[15] См. *OECD Employment Outlook, June 2000* (Paris, 2000).

[16] См. OECD, "Labour market policies: new challenges – policies for low-paid workers and unskilled job-seekers" (Paris, 1997).

[17] См. ЕЭК, *Обзор экономического положения Европы, 2000 год*, № 2/3 (Женева, 2000 год).

[18] См. ILO, работа, упомянутая в примечании 1.

[19] См. Alena Nesporova, "Employment and labour market policies in transition economies" (Geneva, ILO, 1999).

[20] См. ECLAC, "The equity gap: a second assessment" (Santiago, 2000).

[21] См. ЕЭК, указ. соч.

[22] См. ECLAC, *Social Panorama of Latin America, 1999-2000* (Santiago, 1999).

[23] См. примечание 15.

[24] См. ILO, работа, упомянутая в примечании 1.

[25] См. Nesporova, op. cit.

[26] См. примечание 15.

Глава XI

Различия в уровне доходов и бедность

1. Социальное неравенство, несомненно, существует во всех странах. Социальная жизнь современных обществ формируется под доминирующим влиянием различий в благосостоянии, имущественном положении, властных полномочиях, престиже, доступе к рабочим местам, финансовым ресурсам, социальным службам и важнейшим элементам жизнеобеспечения, таким как продовольствие, жилье и питьевая вода, а также в том, каким образом воспринимаются люди и как к ним относятся. Хотя неравенство имеет много проявлений, наиболее глубокое воздействие на доступ к возможностям получения дохода, умножению дохода, распределению и потреблению оказывают три основных вида неравенства: экономическое неравенство, неравенство социального положения и неравенство в обладании властными функциями.

2. В течение всего XX столетия и особенно после Второй мировой войны общество во многих странах пыталось смягчить социальное неравенство, возникающее из-за различий в благосостоянии, имущественном и социальном положении, а также устранить сохранившиеся последствия дискриминации в отношении отдельных социальных групп. Основные цели главы XI заключаются в том, чтобы выявить влияние социального неравенства на различия в уровне дохода, установить тенденции распределения дохода между социальными группами и оценить воздействие политических мер и программ, которые направлены на повышение возможностей получения дохода для социально неблагополучных групп.

Мировое и международное распределение доходов

3. Новое беспокойство в связи с неравенством доходов вызвано, среди прочего, усиливающейся поляризацией в Северной Америке и Западной Европе в 80-х годах и в странах с переходной экономикой в 90-х годах. В последние годы усовершенствованная методика и бóльшая доступность данных обследований домашних хозяйств впервые сделали возможным расчет мирового распределения доходов. Мировое распределение доходов на основе доходов домашних хозяйств по всему миру следует отличать от международного их распределения, которое основывается на разнице средних доходов по странам (взвешенных по численности населения) и не учитывает неравенство доходов внутри стран.

4. В 90-х годах, несмотря на беспрецедентный глобальный экономический рост, увеличилось неравенство в мировом распределении доходов. По последним оценкам, неравенство в мировом распределении доходов за период с 1988 по 1993 год стало еще более неравномерным и коэффициент Джини вырос с 62,5 в 1988 году до 66,0 в 1993 году, что означает его ежегодное повышение примерно на 0,6 пункта Джини[1]. По историческим меркам такие темпы увеличения неравенства считаются высокими[2]. Степень неравенства в мировом распределении доходов наглядно проявляется в следующем: в 1993 году беднейшие 20 процентов населения мира получали только 2 процента всего мирового дохода в долларах США при паритете покупательной способности по сравнению с 2,3 процента в 1988 году; наиболее богатый 1 процент населения мира получал столько же, сколько 57 процентов в нижней части шкалы[3]. Эти результаты не расходятся с результатами других исследований, цель проведения которых заключалась в оценке глобального неравенства без использования фактических данных, полученных при обследованиях домашних хозяйств[4].

Распределение доходов внутри стран

5. Неравенству в распределении доходов внутри стран была посвящена глава III. Здесь мы далее рассматриваем некоторые из основных черт неравенства в распределении доходов в 90-х годы. Вывод о существенном неравенстве в распределении доходов во многих странах можно сделать на основе выборки, состоящей из 52 стран, данные по которым содержатся в таблице XI.1. За исключением одной страны, доля дохода наиболее богатых 10 процентов населения как минимум вдвое превышает их долю во всем населении страны. К тому же концентрация и поляризация доходов резче проявляются в развивающихся странах, чем в развитых странах и странах с переходной экономикой. Например, в развивающихся странах доля доходов самого богатого дециля населения в среднем составляла 34,1 процента по сравнению с 25,6 и 22,8 процента,

соответственно, в странах с переходной экономикой и в развитых странах. На нижнем конце шкалы распределения доходов средняя доля самого бедного дециля населения составляла 2,5 процента в развивающихся странах по сравнению с 3,3 и 3,4 процента, соответственно, в странах с переходной экономикой и в развитых странах.

6. Еще одной важной общей чертой стран с крайне неравномерным распределением доходов является относительно маргинальная доля доходов третьего квинтиля населения. В Бразилии доля этой группы составила 10 процентов, тогда как в Чили и Колумбии она равняется почти 11 процентам (таблица XI.1). В промышленно развитых странах и странах с переходной экономикой, включенных в выборку, доля третьего квинтиля составляет от низкого уровня 13,3 процента в Российской Федерации до 18–19 процентов в Словакии, Беларуси и Словении.

7. В большинстве развивающихся стран значительное влияние на общее распределение доходов оказывают расхождения в уровне доходов между городом и деревней. Сельское население, как правило, находится на нижнем конце шкалы распределения доходов. Разница между средним доходом на душу населения или на домашнее хозяйство сельского и городского населения может быть чрезвычайно большой и в некоторых случаях достигать ошеломляющих величин. Имеющиеся данные говорят о том, что в большинстве развивающихся стран трудовой доход в сельском хозяйстве значительно ниже средней по стране заработной платы, и он также обычно ниже средней зарплаты в других экономических секторах. Разрыв между доходами города и деревни во многих развивающихся странах отражает большую распространенность бедности в сельских районах. Как видно из таблицы XI.2, во всех странах, за исключением Туниса, Египта, Индонезии и Объединенной Республики Танзании, бедность в сельских районах распространена больше, чем в городских. По имеющимся оценкам, из 1,2 млрд. человек, живущих во всем мире в условиях крайней бедности, 75 процентов работают и живут в сельских районах[5].

8. Кроме того, во многих странах мира существуют явно выраженные региональные различия в уровнях доходов. Например, в Российской Федерации разница в доходах между областями, республиками, территориями и другими административными единицами, выраженная в процентной доле от среднего дохода на душу населения по стране, составляет от 50 процентов в Республике Марий Эл до 320 процентов в столице[6]. Региональные различия в уровнях доходов проявляются и в распределении бедности в Соединенных Штатах. В 1996–1997 годах распространенность бедности колебалась от высокого уровня в 23 процента в округе Колумбия и Нью-Мехико до низкого уровня в 8 процентов в Нью-Гэмпшире[7].

9. В промышленно развитых странах и в формальном секторе развивающихся стран, где заработная плата является основным компонентом дохода большинства наемных работников, наблюдаются заметные различия в уровне заработной платы между разными профессиональными группами. Одним из крайних примеров является то, что в 1998 году в Соединенных Штатах глава корпорации зарабатывал в среднем в 419 раз больше производственного рабочего и в 728 раз больше работника, получающего минимальную заработную плату[8]. Подобная схема наблюдалась во всех европейских странах: например, соотношение средней заработной платы после вычета налогов главного менеджера и заработной платы производственного рабочего равнялось 3,5 в Бельгии, 10,5 в Канаде, 8,5 в Италии и 11 в Соединенном Королевстве[9]. Однако во многих промышленно развитых странах именно неравенство заработной платы рабочих и служащих разделяет рабочую силу на две большие и четко обозначенные группы – высококвалифицированная и высокооплачиваемая группа и низкоквалифицированная низкооплачиваемая группа.

Таблица XI.1

Распределение доходов в отдельных странах, 2000 год

Страны	Год	Процентная доля доходов или потребления						
		Нижние 10%	Нижние 20%	Вторые 20%	Третьи 20%	Четвертые 20%	Высшие 20%	Высшие 10%
		Развивающиеся страны						
Алжир	1995[a, b]	2,8	7,0	11,6	16,1	22,7	42,6	26,8
Бангладеш	1995–96[a, b]	3,9	8,7	12,0	15,7	20,8	42,8	28,6
Боливия	1990[c, d]	2,3	5,6	9,7	14,5	22,0	48,2	31,7
Бразилия	1996[c, d]	0,9	2,5	5,5	10,0	18,3	63,8	47,6
Чили	1994[c, d]	1,4	3,5	6,6	10,9	18,1	61,0	46,1
Китай	1998[c, d]	2,4	5,9	10,2	15,1	22,2	46,6	30,4
Колумбия	1996[c, d]	1,1	3,0	6,6	11,1	18,4	60,9	46,1
Коста-Рика	1996[c, d]	1,3	4,0	8,8	13,7	21,7	51,8	34,7
Эквадор	1995[a, b]	2,2	5,4	9,4	14,2	21,3	49,7	33,8
Египет	1995[a, b]	4,4	9,8	13,2	16,6	21,4	39,0	25,0
Сальвадор	1996[c, d]	1,2	3,4	7,5	12,5	20,2	56,5	40,5
Гана	1997[a, b]	3,6	8,4	12,2	15,8	21,9	41,7	26,1
Гвинея	1994[a, b]	2,6	6,4	10,4	14,8	21,2	47,2	32,0
Индия	1997[a, b]	3,5	8,1	11,6	15,0	19,3	46,1	33,5
Индонезия	1996[c, d]	3,6	8,0	11,3	15,1	20,8	44,9	30,3
Кения	1994[a, b]	1,8	5,0	9,7	14,2	20,9	50,2	34,9
Лаосская Народно-Демократическая Республика	1992[a, b]	4,2	9,6	12,9	16,3	21,0	40,2	26,4
Мадагаскар	1993[a, b]	1,9	5,1	9,4	13,3	20,1	52,1	36,7
Мексика	1995[c, d]	1,4	3,6	7,2	11,8	19,2	58,2	42,8
Непал	1995–96[a, b]	3,2	7,6	11,5	15,1	21,0	44,8	29,8
Пакистан	1996–97[a, b]	4,1	9,5	12,9	16,0	20,5	41,1	27,6
Филиппины	1997[a, b]	2,3	5,4	8,8	13,2	20,3	52,3	36,6
Таиланд	1998[a, b]	2,8	6,4	9,8	14,2	21,2	48,4	32,4
Объединенная Республика Танзания	1993[a, b]	2,8	6,8	11,0	15,1	21,6	45,5	30,1
Венесуэла	1996[c, d]	1,3	3,7	8,4	13,6	21,2	53,1	37,0
Замбия	1996[a, b]	1,6	4,2	8,2	12,8	20,1	54,8	39,2
		Страны с переходной экономикой						
Беларусь	1998[a, b]	5,1	11,4	15,2	18,2	21,9	33,3	20,0
Болгария	1995[a, b]	3,4	8,5	13,8	17,9	22,7	37,0	22,5
Чешская Республика	1996[c, d]	4,3	10,3	14,5	17,7	21,7	35,9	22,4
Эстония	1995[c, d]	2,2	6,2	12,0	17,0	23,1	41,8	26,2
Венгрия	1996[c, d]	3,9	8,8	12,5	16,6	22,3	39,9	24,8
Казахстан	1996[a, b]	2,7	6,7	11,5	16,4	23,1	42,3	26,3
Кыргызстан	1997[c, d]	2,7	6,3	10,2	14,7	21,4	47,4	31,7
Латвия	1998[c, d]	2,9	7,6	12,9	17,1	22,1	40,3	25,9
Литва	1996[a, b]	3,1	7,8	12,6	16,8	22,4	40,3	25,6
Польша	1996[c, d]	3,0	7,7	12,6	16,7	22,1	40,9	26,3
Республика Молдова	1992[c, d]	2,7	6,9	11,9	16,7	23,1	41,5	25,8
Румыния	1994[c, d]	3,7	8,9	13,6	17,6	22,6	37,3	22,7
Российская Федерация[e]	1998[a, b]	1,7	4,4	8,6	13,3	20,1	53,7	38,7
Словакия	1992[c, d]	5,1	11,9	15,8	18,8	22,2	31,4	18,2
Словения	1995[c, d]	3,2	8,4	14,3	18,5	23,4	35,4	20,7
Туркменистан	1998[a, b]	2,6	6,1	10,2	14,7	21,5	47,5	31,7
Украина	1996[a, b]	3,9	8,6	12,0	16,2	22,0	41,2	26,4
		Развитые страны						
Бельгия	1992[c, d]	3,7	9,5	14,6	18,4	23,0	34,5	20,2
Канада	1994[c, d]	2,8	7,5	12,9	17,2	23,0	39,3	23,8
Дания	1992[c, d]	3,6	9,6	14,9	18,3	22,7	34,5	20,5
Финляндия	1991[c, d]	4,2	10,0	14,2	17,6	22,3	35,8	21,6
Италия	1995[c, d]	3,5	8,7	14,0	18,1	22,9	36,3	21,8
Норвегия	1995[c, d]	4,1	9,7	14,3	17,9	22,2	35,8	21,8
Испания	1990[c, d]	2,8	7,5	12,6	17,0	22,6	40,3	25,2
Швеция	1992[c, d]	3,7	9,6	14,5	18,1	23,2	34,5	20,1
Соединенные Штаты	1997[c, d]	1,8	5,2	10,5	15,6	22,4	46,4	30,5

[a] Относится к долям потребления по процентилям населения.
[b] По потреблению на душу населения.
[c] Относится к долям доходов по процентилям населения.
[d] По доходу на душу населения.
[e] Распределение денежного дохода.
Источник: World Bank, *World Development Report, 2000/2001*, table 5.

Таблица XI.2

Бедность в городских и сельских районах в отдельных странах
(процентная доля населения, живущего в бедности)

Страна	Распространенность бедности				Различия (распространенность бедности в городе и деревне)	
	В сельских районах		В городских районах			
	80-е годы	90-е годы	80-е годы	90-е годы	80-е годы	90-е годы
Латинская Америка						
Аргентина	10	20	7	15	3	5
Бразилия	47	63	15	43	32	20
Колумбия	45	68	36	38	9	30
Коста-Рика	17	28	10	27	7	1
Гватемала	74	85	70	61	4	24
Гондурас	55	84	14	71	41	13
Мексика	54	55	36	37	18	18
Панама	50	51	36	40	14	11
Перу	80	72	35	52	45	20
Уругвай	21	23	9	10	12	13
Венесуэла	26	53	15	31	11	22
Азия						
Бангладеш	74	53	66	34	8	19
Китай	24	16	2	0	22	16
Индия	51	48	40	4	11	44
Индонезия	44	14	26	16	18	–2
Малайзия	37	19	13	7	24	12
Филиппины	59	52	45	37	14	15
Шри-Ланка	23	32	18	12	5	20
Африка						
Ботсвана	55	38	40	15	15	23
Камерун	40	24	15	13	25	11
Чад	56	38	30	15	26	23
Египет	19	21	26	29	–7	–8
Гана	37	25	59	18	–22	6
Лесото	55	44	50	11	5	33
Малави	85	85	25	8	60	77
Мали	48	42	27	7	21	35
Свазиленд	50	36	45	12	5	24
Тунис	42	7	22	10	20	–3
Объединенная Республика Танзания	15	19	27	43	–12	–24
Замбия	80	87	26	45	54	42

Источник: ILO, World Employment Report, 1998-1999 (Geneva, 1999), table 1.

10. Во многих странах значительны также различия в уровне доходов по возрасту, полу и этнической принадлежности. В частности, в большинстве стран женщины обычно получают меньше, чем мужчины, занятые на такой же работе[10]. Проведенное недавно обследование в странах Европейского союза подтвердило, что средняя почасовая оплата труда женщин была ниже, чем у мужчин. Например, в Швеции женщины получали 84 процента от почасовой оплаты труда мужчин; во Франции и в Соединенном Королевстве такое соотношение составляло 73 процента и немногим более 64 процентов, соответственно. Даже после внесения поправки на структурные различия (квалификация, возраст, профессия и отрасль) сохраняется неравенство в пользу мужчин в 13 процентов в Швеции, 22 процента в Испании, 23 процента во Франции и почти 25 процентов в Соединенном Королевстве[11]. К тому же этот разрыв между оплатой труда мужчин и женщин увеличивается с возрастом и уровнем образования. Например, в Испании неравенство оплаты труда мужчин и женщин для рабочих в возрасте от 55 лет на 10 процентных пунктов больше, чем для работников в возрасте от 20 до 24 лет; во Франции разница в оплате труда составляла почти 30 процентов для одинаковых возрастных групп. Более высокий уровень образования не устраняет гендерный разрыв в заработной плате: в Испании и Франции женщины с университетским дипломом получают 65–66 процентов того, что зарабатывают мужчины с таким же образованием, тогда как в обеих этих странах женщины с неполным средним образованием зарабатывают 74 процента сопоставимой мужской заработной платы.

11. В каждой стране есть люди, которых, исходя из национальных критериев бедности, можно отнести к неимущим. Но такие национальные показатели бедности невозможно непосредственно сравнивать, и бедняк в Швеции или Соединенном Королевстве по критериям бедности многих развивающихся стран может считаться вполне обеспеченным человеком. Однако это не означает, что степень человеческих лишений в промышленно развитых странах не столь велика, как в развивающихся странах; скорее всего, речь идет о различиях по форме. Если в развивающихся странах лишения проявляются главным образом в хроническом голодании, болезнях или отсутствии большинства основ, необходимых для физического выживания, в промышленно развитых странах наиболее распространенными формами лишения являются отчуждение и относительная социальная маргинальность.

12. Социальный состав бедного населения и его географическое размещение изменяются по мере осуществления промышленных преобразований и расширения урбанизации. В определенной степени это отражается в изменении распространения городской бедности. Например, в Бразилии показатели городской бедности возросли с 15 процентов в 80-х годах до 43 процентов в 90-х годах. Городская бедность растет и в других латиноамериканских странах, а также в странах иных регионов, например в Объединенной Республике Танзании, Замбии и Египте (таблица XI.2).

13. Исследования феномена бедности открывают некоторые приобретающие все более значительные масштабы и широко распространенные структуры бедности, а также характеристики бедных[12]. Во всех странах большинство бедных людей находятся на низших ступеньках социальной лестницы и профессиональной иерархии; у них, как правило, нет ни средств, ни возможностей зарабатывать. Женщинам в большей степени, чем мужчинам, грозит опасность впасть в бедность. Вероятность оказаться в слое бедняков также выше у коренного населения и этнических меньшинств. Классовая, гендерная, этническая и расовая принадлежность, усиливая друг друга, продолжают действовать совокупно и порождают систему социального расслоения, которая может облегчить доступ к возможностям получения дохода и экономических выгод либо воспрепятствовать ему.

Тенденции распределения доходов

14. Модели распределения доходов внутри стран в послевоенный период рассматривались в главе II. Многообразие выявленных схем распределения доходов отражает многообразие социально-экономических, политических и культурных условий, под воздействием которых формируются механизмы как распределения, так и перераспределения. Например, характер и масштаб объединения трудящихся в профсоюзы также оказывают влияние на схему распределения доходов; различия между схемами распределения доходов во многих странах Западной Европы и Соединенных Штатах отчасти могут быть отнесены на счет различий в степени активности и организации профсоюзов. Различия в результатах распределения доходов в Российской

Федерации и Польше вследствие экономических преобразований также могут частично объясняться национальными отличиями в деятельности и историческом опыте рабочего движения.

15. Индустриализация, проводимая в развивающихся странах и в некоторых странах с переходной экономикой, и постиндустриальные преобразования, осуществляемые в развитых странах, также воздействуют на схему распределения доходов. Эти два основополагающих процесса претерпели определенные изменения, и они будут продолжать изменять саму социальную и классовую структуру общества, что может в том числе привести к маргинализации некоторых социальных групп и возникновению новых групп, связанных с новыми видами экономической деятельности. Такие структурные изменения в плане социального расслоения отразились в схемах распределения доходов и особенно заметно проявляются в увеличении доли дохода квинтиля населения со средним доходом. Такое положение является следствием возникновения городских классов, особенно среднего класса, состоящего из профессионалов, управленцев, высококвалифицированных промышленных рабочих и служащих государственного сектора.

16. Процесс индустриализации во многих развивающихся странах протекает медленно, и поэтому сельскохозяйственное население продолжает оставаться значительным по размеру. Тем не менее по мере развития современных отраслей новые занятые в них социальные группы получили относительное преимущество по зарплате по сравнению с проживающими в сельских районах людьми, что ведет к увеличению различий в доходах между городом и деревней (таблица XI.2). Медленные темпы модернизации сельскохозяйственного сектора усугубляют структурное неравенство, например в области распределения земли в сельских районах. Результаты некоторых исследований свидетельствуют о расширении слоя безземельных крестьян в Индии.

17. Медленное экономическое развитие в сельских районах и отсутствие возможностей получения доходов вызвали массовую миграцию из сельских районов в города, что приводит к быстрой урбанизации и разрастанию городского неформального сектора. В развивающихся странах этот сектор играет двоякую роль, поглощая избыток рабочей силы в периоды экономического спада и/или структурных перемен и в то же время создавая условия для снижения заработной платы в формальном секторе, в результате чего сокращаются возможности трудящихся отстаивать свои права и в конечном счете создаются препятствия для перераспределения дохода.

18. Во многих развивающихся странах двоякая структура рынка труда в городах характеризуется наличием устойчивого крупного неформального сектора и относительно небольшого формального сектора. Такая структура способствует увеличению неравенства доходов в городах и распространению бедности (таблица XI.2). Начиная с середины 70-х годов она приводит к росту концентрации доходов в городских районах и расширению разницы в заработной плате между работниками высокой и низкой квалификации, между работниками с различными уровнями формального образования и профессиональной подготовки, а также между теми, кто получил определенное формальное образование, и работниками-самоучками. Надбавки к зарплате квалифицированных работников в форме кумулятивного повышения зарплаты с середины 70-х по начало 90-х годов составили 54 процента в Мексике, 42 процента в Колумбии и 32 процента на Тайване (провинция Китая), а также в собственно Китае. Заработная плата менее квалифицированных работников в этих странах также росла, но гораздо медленнее: в отличие от квалифицированных работников, их зарплата выросла лишь на 11 процентов в Мексике, 23 процента в Колумбии и 7 процентов на Тайване (провинция Китая) и в Китае[13].

19. Имеющиеся данные позволяют предположить, что в промышленно развитых странах долгосрочные изменения в распределении доходов сложились под воздействием высокого спроса на квалифицированную рабочую силу, вызванного изменениями в промышленном производстве и технологическим прогрессом. Спад в сельском хозяйстве, а затем и в обрабатывающей промышленности и расширение сферы услуг привели как к горизонтальному, так и вертикальному перераспределению доходов между самозанятыми и наемными работниками, между работниками различных отраслей и секторов экономики, а также внутри профессиональных категорий и между ними.

20. За период с 80-х годов во многих промышленно развитых странах возросло неравенство в заработках, которые в среднем увеличились у более образованных работников, тогда как молодежь понесла относительные потери по сравнению с работниками зрелого возраста. Например, лица с университетским образованием зарабатывают на 50–100 процентов больше, чем работники, имеющие среднее образование. В Соединенных Штатах надбавка к зарплате работников, окончивших колледж, возросла с 13 процентов в 1979 году до 62 процентов в 1995 году[14]. Неравенство увеличилось не только между квалифицированными работниками и чернорабочими, но также внутри групп, имеющих образование и опыт. На расширение "внутригруппового" неравенства приходится основная часть неравенства в доходах. Например, в Федеративной Республике Германии индекс Тайля распределения дохода по профессиональному положению глав домашних хозяйств возросс 10 в 1973 году до 12 в 1990 году[15]. Влияние внутригруппового неравенства на общее неравенство в доходах возросло с 79 до 87 процентов, тогда как влияние межгруппового неравенства сократилось с 21 процента до 13 процентов, соответственно[16]. За тот же период индексы Тайля по конкретным группам возросли на 2 процентных пункта для служащих и самозанятых, на 1 процент для производственных рабочих и государственных служащих и на 3 процента для фермеров.

21. Такие тенденции расширения неравенства в заработной плате между группами и внутри групп в промышленно развитых странах распространены повсеместно, различаясь главным образом по масштабам. Изменения в разнице оплаты труда ассоциируются со структурными сдвигами, благоприятными для высококвалифицированных и высокооплачиваемых работников, что приводит к перераспределению доходов в их пользу (см. главу II). Из таблицы XI.3 видно, что на верхней ступени шкалы распределения заработная плата на уровне 90-го процентиля, измеряемая как отклонение от медианы, выросла на 3 процента в Австралии, Нидерландах и Швеции и на 7 и 15 процентов в Соединенном Королевстве и Соединенных Штатах, соответственно. За тот же период зарплата работников на нижней ступени на уровне 20-го процентиля понизилась на 1 процент в Швеции и Соединенных Штатах и на 7 процентов в Соединенном Королевстве.

22. Воздействие надбавки за квалификацию/образование на неравенство распределения доходов в разных странах было неодинаковым. Оно гораздо больше ощущалось в Соединенных Штатах и развивающихся странах и в меньшей степени проявлялось в странах Европы. Предполагается, что структуры надбавок за квалификацию в разных странах сложились под воздействием страновых различий в степени необходимости квалификации для преобладающей технологии, наличия квалифицированной рабочей силы и размеров внутреннего рынка, с одной стороны, и либерализации международной торговли – с другой[17]. Так, в Соединенных Штатах, где применяются более современные технологии, имеется большее число выпускников колледжей и бóльшие масштабы рынка технологий, требующих высокой квалификации, надбавка за квалификацию больше и продолжает расти быстрее, чем в Европе и развивающихся странах, что приводит к более существенному перераспределению заработной платы в пользу работников с более высоким уровнем образования. К тому же растущее число образованных людей в Соединенных Штатах поддерживает устойчивый спрос на высокотехнологичные товары, что приводит к дальнейшему увеличению капиталовложений в высокие технологии и укреплению структуры квалификационной надбавки.

23. Относительно высокая квалификационная надбавка в некоторых развивающихся странах и вытекающая из этого увеличивающаяся неравномерность доходов по уровню образования объясняются ограниченностью числа выпускников национальных колледжей и высокой технологической насыщенностью и дороговизной импортных факторов производства. Либерализация международной торговли, как правило, поддерживает существующую в Соединенных Штатах и в тех развивающихся странах, которые предпочитают импортировать американские технологии, тенденцию к увеличению квалификационной надбавки. Например, согласно произведенным оценкам, в Чили с 1960 по 1996 год прямой вклад международной торговли в увеличение неравенства в заработной плате составлял примерно 11 процентов[18]. С другой стороны, в европейских странах либерализация торговли ведет, как правило, к замедлению роста квалификационной надбавки, что происходит из-за преимущественного использования местных технологий, не столь больших внутренних рынков, конкуренции со стороны Соединенных Штатов и появления на международных рынках новых производителей.

Таблица XI.3

Изменения в распределении доходов в отдельных промышленно развитых странах
(в процентах)

Логарифмические различия в оплате труда, реальная годовая заработная плата, мужчины в возрасте 25–54 лет[a]					
Разница между:		**10–50**	**20–50**	**80–50**	**90–50**
			Полностью занятые работники		
Австралия					
	1981 г.	–48	–29	28	45
	1985 г.	–50	–29	30	48
Нидерланды					
	1983 г.	–33	–24	32	52
	1987 г.	–35	–23	31	55
Швеция					
	1981 г.	–3	–19	24	43
	1987 г.	–3	–20	29	46
Соединенное Королевство					
	1979 г.	–42	–27	30	51
	1986 г.	–52	–34	37	58
Соединенные Штаты					
	1979 г.	–81	–50	36	54
	1986 г.	–83	–51	47	69
			Все работники		
Канада					
	1981 г.	–86	–45	33	50
	1987 г.	–104	–51	37	53
Франция					
	1979 г.	–49	–31	38	64
	1984 г.	–57	–36	38	67
Соединенные Штаты					
	1979 г.	–89	–53	36	57
	1986 г.	–104	–61	46	72

[a] Заработок мужчин – глав домашних хозяйств на уровне 10-го, 20-го, 80-го и 90-го процентиля, измеренный в качестве логарифмических отклонений от среднего заработка.

Источник: Peter Gottschalk, Bjorn Gustafsson and Edward Palmer, eds., *Changing Patterns in the Distribution of Economic Welfare: An International Perspective* (Cambridge University Press, 1997), table 2.1.

24. На распределении доходов в промышленно развитых странах также сказываются наличие рабочих мест, пособия по безработице, пенсии и социальные пособия. В некоторых странах важным фактором роста неравенства доходов стало отсутствие возможностей занятости. В результате многих исследований было установлено, что безработица может негативно отразиться на уровне зарплаты при последующем найме на работу. По оценкам, полученным в Швеции, одна неделя безработицы приводит к снижению последующей почасовой оплаты труда на 0,17 процента для мужчин и на 0,18 процента для женщин; воздействие на последующий недельный заработок в сторону его понижения составило 0,19 процента для мужчин и 0,23 процента для женщин[19]. В 80-х годах показатели длительной безработицы во многих промышленно развитых странах оставались на неизменно высоком уровне, а в некоторых из этих стран она оставалась высокой и в 90-х годах. В 1997 году почти 29 процентов безработных мужчин и 31 процент безработных женщин в 15 странах Европейского союза не могли получить работу в течение 24 месяцев и более[20].

25. В последнее время возникла обеспокоенность в связи с тем, что внедрение новых технологий ведет к растущей ненадежности доходов, связанной с быстрыми структурными переменами и неспособностью институтов рынков труда и учебных заведений оказать своевременную поддержку потерявшим работу трудящимся. В течение 70-х годов среди работников-мужчин стало больше частично занятых, временно занятых и самозанятых, и их число оставалось на относительно высоком уровне на протяжении 80-х годов. К 1997 году в большинстве стран этот уровень понизился, однако он возрос в Германии и начал повышаться в Соединенных Штатах, где с 1990 года в средний день почти 2,2 млн. наемных работников были заняты на временной основе. Постоянно работающие на условиях частичной занятости вместе с временными работниками составляют в Соединенных Штатах 24 процента рабочей силы.

26. Результаты недавно проведенных исследований схем занятости в Калифорнии свидетельствуют о том, что, несмотря на устойчивый экономический рост, показатели частичной и временной занятости увеличиваются. Кроме того, экономика Калифорнии, которая отчасти базируется на высокотехнологичном секторе, характеризуется в основном массовой текучестью рабочей силы при одновременном снижении средней реальной зарплаты работников всех категорий. Почти 45 процентов работников в Калифорнии оставались у своих нанимателей менее двух лет, причем у большинства из них не было медицинского страхования и каких-либо льгот [21].

27. Еще одной проблемой, вызывающей растущее беспокойство во многих развитых странах, является занятость среди молодежи. Молодые работники сталкиваются с трудностями при выходе на рынок труда, и коэффициент их трудового участия, понизившийся в 80-х годах, продолжал снижаться и в 90-х годах. В 1997 году уровень безработицы среди молодых людей в возрасте 15–24 лет составлял от 39 процентов в Испании до 3 процентов в Бельгии[22]. В большинстве промышленно развитых стран заработная плата молодых работников ниже оплаты труда взрослых с аналогичными квалификацией и опытом, поскольку на нее влияет действующее законодательство об оплате труда. Например, в Германии централизованная система заключения коллективных трудовых договоров устанавливает нижний возрастной уровень, и не достигший его работник не считается "полномасштабным работником" и потому получает меньшее вознаграждение за свой труд, чем получал бы взрослый, имеющий идентичную квалификацию. Этот нижний уровень колеблется от 18 лет до 21 года в зависимости от отрасли и необходимых навыков, а коэффициент трудового вознаграждения для молодых рабочих варьируется от 80 до 97 процентов от заработной платы взрослых работников[23]. С другой стороны, в Канаде на положении молодых работников сказывается законодательство о минимальной заработной плате, в соответствии с которым всем наемным работникам и всем работающим учащимся должны выплачивать минимальную заработную плату. Некоторые исследования показали, что повышения минимальной заработной платы в Канаде отрицательно сказались на занятости молодых работников. Ряд европейских стран, а также отдельные канадские провинции, где законодательно установлена минимальная зарплата, прибегают к различным уловкам, для того чтобы облегчить доступ молодых работников на рынок труда. Например, во Франции используется ряд механизмов, которые позволяют выплачивать молодежи вознаграждение ниже официального минимального уровня. Однако постоянная нехватка рабочих мест в большинстве промышленно развитых стран, как правило, негативно отражается на недавно появившихся на рынке работниках, которые оказываются в хвосте очереди за работой.

28. В 90-х годах в большинстве стран ОЭСР положение на рынке труда ухудшилось, и общий показатель безработицы возрос с 6 процентов в 1990 году до 7,3 процента в 1997 году. В большинстве континентальных европейских стран структурный компонент безработицы, то есть безработица, связанная с проведением структурных изменений в экономике, возрос, больше всего – почти на 6 процентов – увеличившись в Финляндии, за которой следуют Швеция и Германия, где этот рост составил почти 4 и 3 процента, соответственно. Если в категорию безработных включить работающих не по своему выбору на условиях частичной занятости и переставших искать работу, уровень безработицы в странах ОЭСР повышается еще на 2–6 процентов, а это означает, что на рынке труда наблюдается гораздо больший спад, чем это следует из результатов замеров безработицы, проводившихся с применением обычных методик.

29. Несмотря на замедление роста занятости и повышение уровня безработицы, в большинстве европейских стран не произошло снижения уровня жизни работающего населения или резкого увеличения неравенства доходов. С другой стороны, в Соединенных Штатах, несмотря на мощный экономический рост и рекордно низкий уровень безработицы, продолжалось начавшееся в конце 70-х годов повышение неравенства в распределении доходов. Такое расхождение между Соединенными Штатами и европейскими странами объясняется различиями в механизмах перераспределения и институтах рынка труда и, в частности, различиями в отношении к безработным, системах заключения трудовых договоров, мерах по защите занятости, налогообложении, а также в степени объединения работников в профсоюзы. В целом большинство стран континентальной Европы были в состоянии смягчить неравенство в доходах, связанное с увеличением различий в уровнях заработной платы, тогда как Соединенные Штаты и некоторые другие промышленно развитые страны сделать этого не смогли. Например, воздействие налогообложения и социальных трансфертов на окончательное распределение располагаемого дохода, выраженное в показателях распространения бедности, было значительно более глубоким в европейских странах, чем в Соединенных Штатах. Система налогообложения и социальных трансфертов привела к сокращению бедности в Европе примерно на 20–30 процентов, тогда как в Соединенных Штатах такое сокращение составило примерно 16 процентов[24]. Тем не менее во всех случаях социальные издержки были высоки и выражались в форме как значительной и/или продолжительной безработицы, так и снижения реальных доходов и/или их поляризации.

30. В большинстве стран с переходной экономикой дореформенные модели распределения доходов, отличавшихся небольшими различиями, были разрушены в результате коренной реорганизации общественного устройства. Во всех этих странах неравенство в доходах и их концентрация в той или иной степени возросли. В добавление к значительному спаду производства неравенство в распределении доходов усугубилось под воздействием процесса приватизации и перехода государственных активов в руки незначительной части населения, инфляции, безработицы, уменьшения заработной платы и социальных трансфертов, а также отказа от некоторых видов всеобщего социального обеспечения. Кроме того, более значительным стало неравенство в заработной плате в зависимости от уровня образования, возраста, состояния здоровья, пола и места проживания, и расширился разрыв в заработной плате между производственными рабочими и служащими, между работниками государственного и частного секторов, а также между работниками различных профессий.

31. Экономические преобразования в странах с переходной экономикой привели к радикальному изменению структуры дохода и, соответственно, моделей потребления различных социальных групп. Появились новые источники дохода, включая прибыль от частных активов. В результате крупномасштабного распространения неформальной экономической деятельности к имеющимся оценкам изменений следует подходить с осторожностью. Однако они содержат определенную информацию о тенденциях в структурах дохода и потребления. Из таблицы XI.4 видно, что доля трудового дохода упала в шести из 11 обследованных стран, пенсии понизились в пяти из них, а социальные льготы – в девяти. В то же время поступления от реализации сельскохозяйственной продукции выросли в восьми странах. Доля дохода, расходуемая на продовольствие, резко повысилась во всех странах, и особенно в Беларуси, Таджикистане и Узбекистане. Во всех странах упала доля дохода, расходуемая на непродовольственные потребительские товары. Эти тенденции развивались на фоне снижения реального дохода на душу населения и поляризации доходов, и таким образом они указывают на растущее обнищание населения. Реальная покупательная способность среднего денежного дохода резко сократилась в результате либерализации цен, инфляции и снижения заработной платы, что привело к уменьшению способности населения удовлетворять свои базовые потребности (см. рис. XI.1).

Таблица XI.4

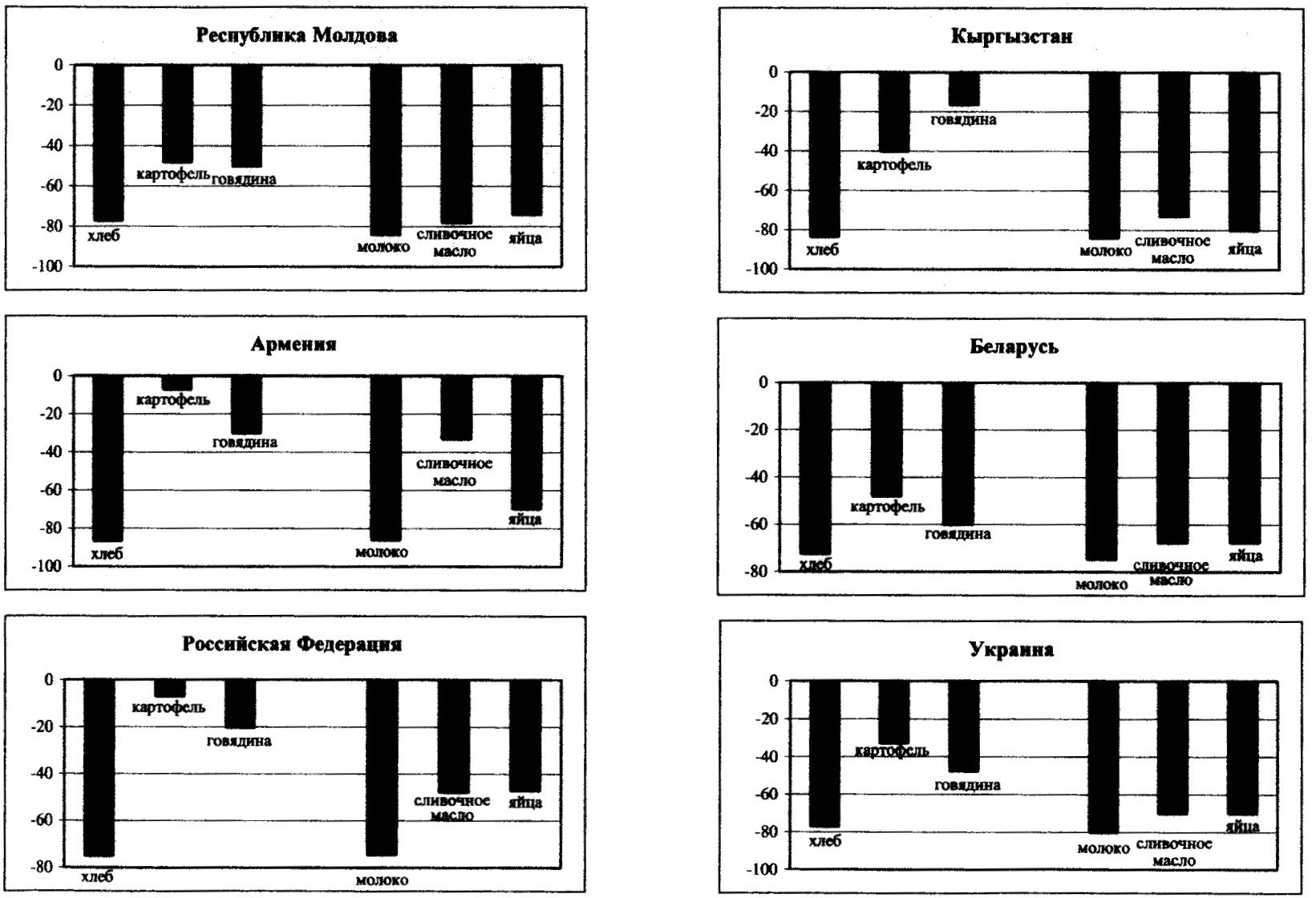
Изменения в источниках дохода и структуре потребления в отдельных странах с переходной экономикой, 1991–1996 годы
(изменения в процентной доле от общего)

Страна	Источники доходов					Потребление			
	Трудовой доход	Пенсии	Стипендии	Социальные пособия	Сбыт сельско-хозяйственной продукции	Продоволь-ствие	Непродоволь-ственные потребительские товары	Алкоголь	Услуги
Азербайджан	–22,1	–4,2	–0,3	–1,2	5,4	18,7	–17,7	-0,5	–0,5
Армения	–21,8	–0,4	0,1	–3,5	–4,9	9,4	–13,5	–1,3	5,4
Беларусь	–7,1	9,6	0,0	–2,0	–0,8	22,3	–24,1	–2,0	3,8
Казахстан	3,6	1,7	–0,2	–2,9	4,8	13,1	–17,3	–2,0	6,2
Кыргызстан	–8,5	1,1	–0,3	–0,3	19,8	15,4	–16,8	–2,5	3,9
Республика Молдова	–7,8	–1,9	0,0	–1,4	5,4	11,9	–17,1	–0,9	6,1
Российская Федерация	5,8	3,1	–0,3	0,6	0,6	11,8	–16,4	–1,7	6,3
Таджикистан	–5,1	–0,1	–0,3	2,1	2,7	21,2	–19,6	0,5	–2,1
Туркменистан	0,4	1,3	–0,1	–4,5	0,7	9,5	–9,4	1,4	–1,5
Узбекистан	2,5	3,6	0,2	–4,1	1,9	20,0	–20,0	–1,3	1,3
Украина	1,6	–1,3	–0,1	–1,0	–0,7	6,6	–6,5	–0,5	10,9

Источник: Межгосударственный статистический комитет Содружества Независимых Государств, *Население и условия жизни в странах Содружества Независимых Государств* (Москва, 1998 год).

Рисунок XI.1

Изменения располагаемого дохода домашних хозяйств после вычета налогов по отдельным странам СНГ
(процентное изменение за 1991–1996 годы по основным продовольственным товарам)



Источник: Статистический сборник *"Население и условия жизни в странах Содружества Независимых Государств"* (Москва, 1998 год).

32. На схемах распределения национального дохода все в большей мере отражается процесс глобализации. Последние оценочные данные свидетельствуют, что как международная торговля, так и использование фирмами внешних подрядчиков привело к расширению разрыва в заработной плате/доходе между различными социальными группами, включая разрыв между неквалифицированными и квалифицированными работниками, между мобильными и немобильными группами, а также между группами городского и сельского населения. По данным МОТ, экономические выгоды, полученные, например, Бангладеш от участия в международной торговле и привлечения внешних факторов, были в основном использованы квинтилью населения с самым высоким доходом, тогда как доход нижней квинтили населения на протяжении 90-х годов оставался без изменения. Экономический рост имел место прежде всего в нескольких городских районах, особенно в зонах обработки экспортной продукции, тогда как другие районы страны сильно отставали. Во многих странах Латинской Америки наблюдалась схожая тенденция, усилившаяся под влиянием интеграции этого региона в глобальный рынок капитала и бремени внешней задолженности[25].

33. Влияние использования внешних подрядов на распределение в странах, их поставляющих, полностью еще не оценено. По имеющимся оценочным данным, можно предположить, что использование внешних подрядов обусловило примерно 20 процентов сдвига в относительной занятости в сторону квалифицированных (непроизводственных) работников в обрабатывающей промышленности Соединенных Штатов в 1979–1980 годы[26]. С 80-х годов объем использования внешних факторов стал быстро расти. Например, с 1974 по 1993 год доля импортируемой продукции в общем объеме промежуточной продукции возросла во всех обрабатывающих отраслях в Канаде с 16 до 20 процентов, в Соединенном Королевстве – с 13 до 22 процентов и в Соединенных Штатах – с 4 до 8 процентов. Степень вертикальной специализации, измеряемая как доля от общей стоимости торговли, которая приходится на импортную промежуточную продукцию и затем включается в экспортные товары, достигла 30 процентов в Нидерландах, более 20 процентов в Канаде и Дании и от 10 до 20 процентов в Германии, Франции и Соединенном Королевстве[27]. Это, несомненно, приведет к серьезным последствиям для занятости как в странах, получающих такие элементы, так и в странах, их поставляющих. Некоторые недавно проведенные исследования свидетельствуют о том, что использование внешних подрядов сокращает относительный спрос на неквалифицированную рабочую силу как в развитых, так и в развивающихся странах[28]. Причина заключается в том, что деятельность с привлечением внешних подрядов предполагает большее использование неквалифицированной рабочей силы, чем деятельность в развитой стране, и большего использования квалифицированной рабочей силы, чем деятельность в развивающейся стране. Перемещение таких видов деятельности из одной страны в другую повышает среднюю квалификационную насыщенность производства в обеих странах, а потому ведет к увеличению квалификационной надбавки в мировом масштабе.

Изменения в различиях в заработной плате/доходах по гендерному и этническому признаком

34. Послевоенный период характеризовался нарастающей борьбой на международном и национальном уровнях против узаконенного неравенства, ограничивающего возможности человека[29]. Эти усилия были направлены не только на отказ от откровенно дискриминационных официальных законов и правил, но и на улучшение возможностей получения дохода страдающими от дискриминации группами путем расширения их доступа к образованию, финансовым ресурсам и рабочим местам. В некоторых странах с целью укрепления способности таких групп создавать доход было проведено перераспределение активов, в первую очередь земли. Отдельные страны достигли значительного прогресса в этом отношении, тогда как другие лишь приступили к такой ликвидации неравенства. По крайней мере частично это отражается в динамике различий в уровне доходов/заработной платы между такими особыми группами и остальной частью общества. Однако достигнутый в этой области прогресс трудно оценить, если полагаться исключительно на различия в уровне доходов/заработной платы, из-за сложности факторов, которые оказывают воздействие на такие различия. Еще более трудной задачей является определение доли различий в заработной плате, обусловленной дискриминацией.

35. Теоретически будущие поступления зависят от нескольких основных элементов, определяющих производительную способность человека, включая природные данные, имущественное положение, человеческий капитал, социальный капитал (статус семьи, общественные связи, верования, убеждения и

привычки, приобретенные в процессе социализации) и, наконец, удачу и личный выбор. Различия в этих элементах между отдельными лицами ведут к различиям в результатах их деятельности на рынке. Поэтому группы, подвергавшиеся в течение длительного времени дискриминации, лишены многих из этих элементов, и меры по исправлению положения не всегда могут быстро решить проблемы, вызванные кумулятивным воздействием дискриминации, или же такие меры могут оказать лишь ограниченное влияние.

Сохранение разрыва в заработной плате мужчин и женщин

36. Динамика различий между доходами отдельных групп в послевоенный период свидетельствует о том, что, например, положение женщин улучшилось, однако гендерный разрыв продолжает сохраняться. К тому же в отношении объема и темпов изменений имеются большие различия по странам. Например, средний разрыв в оплате труда мужчин и женщин в обрабатывающей промышленности Швеции сократился с 17 процентов в 1971 году до 10 процентов в 1980 году и оставался на этом уровне до начала 90-х годов. С 1990 по 1997 год он вновь начал расширяться и достиг 16 процентов[30]. В отличие от этого, в Египте за 70-е годы разрыв в заработной плате между мужчинами и женщинами в обрабатывающей промышленности возрос с 33 процентов в 1971 году до 38 процентов в 1980 году, однако затем начал сокращаться. В Канаде такой разрыв в оплате труда работников, занятых полный рабочий день, за период 1984–1994 годов несколько уменьшился (на 9 процентов), но продолжал оставаться значительным (27 процентов). Большинство женщин продолжали относиться к самым низким по зарплате категориям, однако за указанное десятилетие возросла доля женщин, перешедших в более высокие категории. Такое улучшение положения с заработком касалось в основном женщин возрастной категории от 40 до 54 лет. В отличие от этого, молодые женщины, по-видимому, оставались на нижних ступенях шкалы заработков, несмотря на существенное повышение их образовательного уровня по сравнению с поколением времен демографического взрыва[31].

37. Как представляется, во времена экономических трудностей даже в наиболее эгалитарных обществах женщины сталкиваются с сокращением возможностей занятости, что может вести к обесцениванию достигнутого женщинами прогресса. В трудные годы слабого экономического роста и значительной безработицы в Европе уровень безработицы среди женщин в возрасте от 25 лет был выше, чем среди мужчин той же возрастной группы. Например, в Дании разница составляла 2 процентных пункта, в Бельгии – от 8 до 10, в Италии и Испании – от 6 до 8, а во Франции – от 3 до 4 процентных пунктов[32]. Распространенность частичной занятости среди работающих по найму женщин в Бельгии и Соединенном Королевстве была в 8 раз больше, чем среди мужчин, в Германии – в 9 раз и в Ирландии – почти в 3 раза. Учитывая, что большинство рабочих мест, на которых трудятся частично занятые работники, не связаны с передовыми технологиями, молодые женщины, работающие сейчас на таких местах, в будущем могут столкнуться с увеличением квалификационного компонента в гендерных различиях ставок заработной платы[33]. В ходе недавнего экономического кризиса в Азии работающие женщины подвергались непропорционально масштабным сокращениям главным образом потому, что они составляли большинство работавших в наиболее пострадавших отраслях. С самого начала этого кризиса безработица среди женщин была выше, чем среди работников-мужчин. Женщины также существенно потеряли в заработной плате, особенно в отраслях, в которых работает большое число женщин, таких как образование, здравоохранение, текстильная и пищевая промышленность. Гендерные различия в заработной плате, которые прежде сдерживались официальными нормами и контролировались органами власти, резко увеличились вне зависимости от уровня квалификации, что в некоторых странах привело к появлению открытых форм дискриминации.

38. Также следует отметить, что, хотя описанные выше тенденции спроса на рабочую силу аналогичным образом отразились как на мужчинах, так и женщинах, их воздействие оказалось несколько более сильным в случае работающих женщин. Разрыв в заработной плате между производственными рабочими и служащими, а также различия в зарплате в рамках одной профессиональной группы для женщин также увеличились. Различия в заработной плате по профессиональной вертикали гораздо более существенны для работающих женщин, чем для мужчин. Например, в Соединенном Королевстве соотношение ставок заработной платы в профессиональных категориях "обработка и ремонт (исключая электро- и металлоизделия)" и "специалист – наука, инженерное дело, технология" составляло 59 процентов для женщин против 68 процентов для мужчин. В то же время гендерный разрыв по профессиональной горизонтали был больше среди рабочих (61 процент), чем среди специалистов (70 процентов)[34].

39. Различия в заработной плате/доходах по этническому признаку также уменьшились, главным образом в результате повышения качественных параметров человеческого капитала таких групп, однако неравенство все еще сохраняется. В Соединенных Штатах в 1981 году соотношение зарплаты белых и черных по всем работникам составляло 0,67 для мужчин и 0,97 для женщин, тогда как соотношение зарплаты испаноязычных и белых работников составляло 0,72 для мужчин и 0,90 для женщин. В начале 90-х годов черные работники-мужчины получали на 24,4 процента меньше белых, тогда как в отношении черных женщин этот разрыв равнялся 19 процентам. К 1995 году соотношение зарплаты белых и черных для полностью занятых в течение года работников составляло 0,67 для черных мужчин и сократилось для черных женщин (0,83), испаноязычных мужчин (0,58) и испаноязычных женщин (0,75)[35]. В развивающихся странах различия в зарплате/доходах по гендерному и этническому признакам являются более значительными, чем в развитых странах. Например, в Гватемале соотношение почасовой заработной платы для работников из коренного и некоренного населения составляло 0,44 для мужчин и 0,36 для женщин[36].

40. Ученые и политические деятели уже давно пытаются выявить источники различий в заработной плате/доходах по признаку пола, а также расовой и этнической принадлежности, особенно в тех случаях, когда нарушаются принципы равенства и/или справедливости. Различные попытки оценить влияние каждой возможной детерминанты заработной платы или доходов на неравенство в заработной плате/доходах давали широкий разброс результатов, в зависимости от уровня дезагрегирования. Предполагаемая остаточная (или необъясненная) доля различия обычно относится на счет воздействия дискриминации и варьируется от 18 до более чем 60 процентов[37].

41. Женщины и представители некоторых этнических меньшинств продолжают оставаться в неблагоприятном положении в том, что касается личных способностей, включая отсутствие квалификации/образования и опыта, необходимых для обеспечения более высокой производительности и, соответственно, получения более высоких заработков. В некоторых странах Латинской Америки в случае мужчин, принадлежащих к группам меньшинств, на различия в личных качествах приходится до половины разницы в заработной плате, а в случае женщин (независимо от принадлежности к меньшинствам) на такие различия приходится от 69 до 76 процентов. Например, в Перу выгоды от одного года учебы и приобретения опыта для мужчин и женщин из коренного населения являются более низкими: выгода от учебы для работников из коренного населения в Перу составляли 1,5 процента против 5 процентов для работников из некоренного населения, тогда как выгоды от опыта для тех и других составляли почти ноль и 3 процента, соответственно[38].

42. Кроме того, сегрегация на рынке труда по гендерному, расовому или этническому признакам усугубляет существующие различия в заработной плате между такими группами и большинством населения. В некоторых странах занятость женщин и представителей меньшинств характеризуется более высокими уровнями безработицы и неполной занятости, а также их концентрацией на нижней ступеньке профессиональной лестницы и – что типично для многих развивающихся стран – в таких экономических секторах, как сельское хозяйство. Например, до Второй мировой войны в Соединенных Штатах черные и прочие небелые работники были непропорционально широко представлены в переживавшем спад сельскохозяйственном секторе и в секторе домашних и личных услуг. После этого большое их число переместились в обрабатывающий сектор, где происходили глубокие структурные перемены и поэтому сохранялся относительно высокий уровень безработицы. К 1980 году "станочниками и чернорабочими" были почти 27 процентов небелых работников по сравнению с менее чем 18 процентами белых работников[39]. Такая отраслевая сегрегация породила профессиональную и ведомственную сегрегацию: результаты недавно проведенного в Соединенных Штатах исследования говорят о том, что различные формы сегрегации (по профессии, отрасли и ведомству и рабочей нише, то есть при том же круге рабочих обязанностей, а также по этническому или расовому признаку) привели к снижению заработной платы испаноязычных мужчин на 6 процентов, а черных мужчин – на 4,7 процента[40]. Как в промышленно развитых, так и в развивающихся странах существует тесная связь между долей женской занятости в той или иной отрасли или профессии и различиями в заработной плате между мужчинами и женщинами. Например, на Филиппинах в профессиональных/технических видах деятельности в тех отраслях, где доля женщин составляет 50 процентов или более, среднемесячная заработная плата женщин была примерно на 10 процентов ниже, чем в отраслях, где доля занятости женщин составляла от 0,01 до 10 процентов [41].

43. Хотя сегрегация по признаку пола при занятости во многих странах сокращается, данные недавнего исследования МОТ говорят о том, что она все еще имеет широкое распространение[42]. На основе этих данных МОТ, охватывающих примерно 77 процентов несельскохозяйственных видов работ, в типичной стране около 55 процентов несельскохозяйственной рабочей силы занимается так называемыми "мужскими" или "женскими" видами работ, каковыми, по определению, считаются те, где число занятых мужчин или женщин составляет более 80 процентов от всех работников. Сегрегация способствует социальному неравенству, поскольку она ограничивает женщин или представителей меньшинств узким кругом работ или видов деятельности, которые являются для них традиционными. Не говоря о закреплении стереотипа сегрегируемых групп и уменьшении их заработков, сегрегация оказывает отрицательное воздействие на эффективность рынка труда за счет недопущения квалифицированных женщин или представителей меньшинств к некоторым видам деятельности, где их производительность была бы наиболее высока. Сегрегация снижает способность рынка труда реагировать на происходящие изменения путем перераспределения людских ресурсов. Наконец, низкие заработная плата и доходы представителей национальных меньшинств и женщин, обусловленные их сегрегацией, способствуют распространению бедности и неравенства в обществе в целом. Это приобретает особое значение в свете того факта, что главами все большей части домашних хозяйств в мире являются женщины – доля домашних хозяйств, возглавляемых женщинами, по оценкам, составляет примерно 10 процентов в некоторых странах Азии, 20–25 процентов в латиноамериканских странах и достигает 50 процентов в некоторых регионах Африки. В то же время во всех странах уровень безработицы среди женщин – глав домашних хозяйств выше, чем среди домашних хозяйств с детьми, возглавляемых мужчинами. Например, в 1997 году уровень безработицы среди женщин – глав домашних хозяйств с детьми равнялся 34 процентам в Бельгии, 25–26 процентам в Испании, Франции и Голландии и 5 процентам в Люксембурге, тогда как среди домашних хозяйств с детьми, возглавляемых мужчинами, уровень безработицы составлял 21 процент в Бельгии, 13–17 процентов в Испании, Франции и Ирландии и 3 процента в Люксембурге[43].

Политика и программы в поддержку справедливости

44. В разных странах в той или иной степени осуществляются меры содействия справедливому распределению доходов, но их проведение в жизнь в значительной мере обусловлено доминирующими культурными ценностями, социально-политическими факторами, уровнем экономического развития и темпами экономического роста. Эти политические меры различаются по своей масштабности и охвату и варьируются от прямого перераспределения активов до предоставления основных социальных гарантий и осуществления отдельных временных программ по поддержке доходов. В самом широком смысле все меры политического характера, которые смягчают неравенство в получении дохода, но не ухудшают положение отдельных людей, по своей сути могут считаться политикой в поддержку справедливости. Однако на практике достичь этого нелегко, поскольку любая политика, проводимая в целях перераспределения, нередко наносит кому-то ущерб если не в абсолютном, то в относительном выражении и потому может быть источником конфликтов между конкурирующими социальными группами.

45. В послевоенный период большинство стран, как правило, подходили к вопросам распределения с точки зрения либо предложения, либо спроса на рынке труда. Меры, принимаемые исходя из соображений предложения, были направлены на развитие или повышение человеческих способностей и потенциала производства дохода, отсутствие которых считалось основной причиной низкой производительности труда, а следовательно, низких доходов и бедности. Меры, принимаемые исходя из соображений спроса, были направлены на стимулирование спроса на рабочую силу за счет изменения институциональных рамок, обеспечения стимулов для развития частного сектора или создания рабочих мест в государственном секторе. Эти основные меры политического характера обычно сопровождались мерами по прямому перераспределению, включая аграрные реформы, национализацию, налогообложение, предоставление социальной защиты и социальных пособий, а также субсидирование потребителей или производителей. Со временем совокупность политических мер в каждой стране приобрела свои особенности, и их социальное воздействие проявлялось неодинаково.

46. В последние два десятилетия широко обсуждались результаты различных политических мер, принимавшихся с целью перераспределения доходов. Многие из этих мер подвергались осуждению за то, что они создают отрицательные стимулы для получателей выгод от их применения, за перекосы на рынках, подрыв конкурентоспособности, снижение экономической эффективности и замедление экономического роста.

47. По мере замедления экономического роста и все более тесной увязки перспектив дальнейшего экономического расширения с участием в процессе глобализации увеличилось число сторонников отмены некоторых из этих мер. Глобализация стала решающим фактором роста доходов во многих странах и оказала эффект перераспределения в пользу некоторых внутренних групп, но в ущерб возможностям получения доходов другими группами.

48. Устойчивый экономический рост в течение нескольких десятилетий в большинстве промышленно развитых стран, безусловно, позволил им достичь как существенного увеличения доходов на душу населения, так и заметного сокращения несправедливости в их распределении. Однако сокращение несправедливости в отношении доходов не происходило автоматически, для этого потребовалось разработать политические меры и создать институциональные механизмы, обеспечивающие общее распределение выгод от экономического роста по всем социальным группам. Одна совокупность таких политических мер и институциональных механизмов называется "государством всеобщего благосостояния", а другая – социалистическим государством. Между этими двумя моделями существуют варианты "государства благосостояния", при которых относительная значимость государственного и частного секторов, в том что касается влияния на модели создания и распределения доходов, может варьироваться.

49. Совокупность мер и институтов, определяющих сущность "государства благосостояния", включает активную политику в области занятости и регулирования рынка труда (права наемных работников, система заключения трудовых договоров и т. д.), систему социального страхования (пенсионная система и страхование по безработице), программы социальной помощи, субсидирование потребителей, обеспечение услуг в сфере здравоохранения и образования, прогрессивное налогообложение и занятость в государственном секторе. При такой организации различные денежные трансферты отдельным лицам в значительной мере компенсируют потерю дохода в случае безработицы, старости, болезни, потери кормильца или неисполнения обязательств и в сочетании с другими льготами приводят к уменьшению риска обнищания.

50. В период 1989–1994 годов размер пособия по безработице составлял от 20 процентов заработной платы в Италии до 80 процентов в Швеции, а длительность его выплаты составляла от шести месяцев в Нидерландах до четырех лет в Бельгии, Германии, Ирландии, Соединенном Королевстве и Новой Зеландии. Все подобные трансферты означают существенное перераспределение доходов между социальными группами (между работодателями и наемными работниками, занятыми и безработными, обеспеченными и бедными слоями общества) и между разными поколениями (население работоспособного возраста и пенсионеры). Такие трансферты оказывают выравнивающее воздействие на распределение дохода и приводят к существенному сокращению распространения бедности. Последний факт наглядно иллюстрируется данными о результатах функционирования системы социальной защиты в Соединенных Штатах (таблица XI.5). Благодаря выплате пособий по всем государственным социальным программам уровень бедности среди детей и престарелых сократился на 7 и 40 процентов, соответственно. В абсолютном выражении благодаря этим программам почти 26 млн. людей были избавлены от нищеты. В большинстве штатов Соединенных Штатов такие выплаты привели к значительному уменьшению бедности – на 60–99 процентов[44].

51. Еще одним важным комплексом соответствующих мер государственной политики и программ является активная политика в сфере занятости, которая включает такие элементы, как профессиональная подготовка работающих, содействие в поисках работы и субсидирование работодателей и работников. Главной целью такой деятельности являются сокращение безработицы и улучшение соотношения между предложением рабочей силы и спросом на те или иные профессии. Такая деятельность государства играет важную роль в повышении возможностей занятости для безработных, молодых работников и людей с физическими и психическими недостатками.

Таблица XI. 5

Соединенные Штаты: влияние программы социальных гарантий на распространение бедности, все население по возрастным группам, 1997 год

	Дети	Взрослые	Пожилые	Все возрастные группы
Все население (тыс. человек)	**71 069**	**165 329**	**32 082**	**266 840**
Число бедных (тыс. человек)				
До государственных программ	**16 294**	**24 342**	**15 748**	**56 390**
После программ социального страхования	15 866	23 184	15 279	54 329
После трансфертов по социальному обеспечению	14 890	19 519	3 831	38 240
После денежной помощи неимущим	14 113	18 084	3 376	35 574
После выплаты пособий на продовольствие и жилье	12 511	16 470	2 872	31 853
После уплаты федеральных налогов	11 080	15 888	2 876	29 844
Уровень бедности (в процентах от всех возрастных групп)				
До государственных программ	**23**	**15**	**49**	**21**
После программ социального страхования	22	14	48	20
После трансфертов по социальному обеспечению	21	12	12	14
После денежной помощи неимущим	20	11	11	13
После выплаты пособий на продовольствие и жилье	18	10	9	12
После уплаты федеральных налогов	16	10	9	11
Процент избавившихся от нищеты				
Благодаря программам социального страхования	3	5	3	4
Благодаря трансфертам по социальному обеспечению	6	15	73	29
Благодаря денежной помощи неимущим	5	6	3	5
Благодаря выплате пособий на продовольствие и жилье	10	7	3	7
Благодаря уплате федеральных налогов	9	2	0	4
Всего по государственным программам	**32**	**35**	**82**	**47**
Избавившиеся от нищеты благодаря государственным программам				
% избавившихся благодаря социальному страхованию	8	14	4	8
% избавившихся благодаря трансфертам по социальному обеспечению	19	43	89	61
% избавившихся благодаря денежной помощи неимущим	15	17	4	10
% избавившихся благодаря пособиям на продовольствие и жилье	31	19	4	14
% избавившихся благодаря федеральным налогам	27	7	0	8
Сокращение уровня бедности в процентах				
Благодаря социальному страхованию	1	1	2	1
Благодаря социальному обеспечению	1	2	36	6
Благодаря денежной помощи неимущим	1	1	1	1
Благодаря пособиям на продовольствие и жилье	2	1	2	1
Благодаря федеральным налогам	2	0	0	1
Всего по государственным программам	**7**	**5**	**40**	**10**

Источник: Kathlyn H. Porter, Kathy Larin, and Wendell Primus, *Social Security and Poverty among the Elderly: A National and State Perspective* (Washington, D.C., Center on Budget and Polity Priority, 1999).

52. Предоставление государством услуг в сферах образования и здравоохранения является еще одной формой перераспределения доходов, играющей важную роль в повышении жизненных возможностей бедных классов общества, а также маргинальных и дискриминируемых групп благодаря совершенствованию человеческого капитала, а следовательно, и повышения производительности их труда. В том что касается справедливости, такое перераспределение, вероятно, оказывает наиболее широкое социальное воздействие. Оно приводит к резкому изменению производительности труда, уровня доходов, структур распределения доходов и социальной стратификации во всех промышленно развитых странах.

53. Для решения проблем, связанных с воздействием дискриминации и социальной маргинальности на уровень доходов, были разработаны и осуществляются политика и программы гарантирования квот. Результаты этой политики и программ бурно обсуждаются, особенно в странах, где они осуществляются в течение довольно длительного времени (Индия, Соединенные Штаты), и в странах, где выгоды от них получает большинство населения (Южная Африка, Малайзия). Эти политические меры и программы оказывают позитивное влияние на социальный статус групп-бенефициаров и их возможности получения дохода. Во-первых, они позволили странам разрушить барьеры, отделявшие эти группы от основных видов деловой активности. Во-вторых, они повысили жизненные возможности этих групп благодаря расширению их доступа к образованию, финансовым ресурсам и занятости.

54. До последнего времени основным объектом внимания в развивающихся странах были не столько различия в уровне доходов, сколько структурные причины массовой бедности и низкого уровня экономического развития. Социальная защита практически отсутствовала, и население полагалось в основном на поддержку со стороны расширенной семьи или различных общинных форм обеспечения. Ключевым средством повышения благосостояния населения считался экономический рост, и поэтому основной упор делался на создание технологической базы для роста путем капиталовложений в промышленность и материальную инфраструктуру. Лишь в отдельных странах предпринимались попытки заняться структурными аспектами бедности, являющейся следствием неравного распределения активов, и особенно земли. Большинство аграрных реформ не принесли каких-либо существенных улучшений в сфере распределения доходов.

55. С другой стороны, промышленные преобразования во многих развивающихся странах были недостаточно широкими, для того чтобы компенсировать последствия быстрого демографического роста и стать движущей силой развития. Кроме того, поскольку индустриализация финансировалась за счет прибыли от сельского хозяйства, посредством торговли или манипулирования внутренними ценами, модернизация сельского хозяйства в основном откладывалась, что вело к сокращению объема сельскохозяйственной продукции, особенно продовольствия. Кроме того, упор на крупномасштабные проекты в сельскохозяйственном секторе часто вызывал перемещения проживающего поблизости сельского населения. Политические меры антиаграрного характера, а также недостаточно масштабная и медленная приватизация оказали негативное воздействие на распределение доходов во многих развивающихся странах, и прежде всего в Африке и Латинской Америке. Как отмечалось выше, различия в доходах между городом и деревней в большинстве развивающихся стран увеличились. Увеличилось также различие в доходах между основными группами городского населения (между работниками в формальном и неформальном секторах), между квалифицированными и неквалифицированными работниками и между работниками различных специальностей.

56. Проведенные в латиноамериканских странах исследования показали, что при отсутствии системы социальной защиты макроэкономические потрясения непропорционально сильно отражаются на группах населения с низким доходом. В 80-е годы – период беспрецедентных экономических кризисов и структурных перемен – распространенность бедности в 25 странах Латинской Америки (на основе черты бедности в размере 60 долл. США на человека в месяц по курсу доллара США в 1985 году) возросла с 27 процентов в 1980 году до 31 процента в 1989 году; городская бедность возросла на 5 процентных пунктов, а бедность в сельских районах увеличилась на 8 процентных пунктов[45]. Кроме того, события в Латинской Америке и более недавние события в Азии показали, что макроэкономические потрясения могут свести на нет любые улучшения в положении с доходом бедных слоев населения, достигнутые благодаря экономическому росту, хотя степень лишений может

быть неодинаковой в зависимости от способности населения справляться с потрясениями и от продолжительности кризиса. Недавний экономический кризис в Азии показал, что без достаточной социальной защиты тенденция к обнищанию может распространиться из городских в сельские районы, усугубляя негативное воздействие безработицы.

57. В настоящее время большинство развивающихся стран основное внимание уделяют макроэкономическим аспектам роста, дополняя макроэкономическую политику проведением институциональных преобразований, мерами по развитию людских ресурсов и созданием социальной защиты для обеспечения справедливого распределения выгод от экономического развития.

58. В странах с переходной экономикой изменение политики распределения происходило одновременно с фундаментальными структурными преобразованиями общества. Многие основные элементы социалистического социального обеспечения (гарантированная занятость, всеобщие социальные блага, социальные льготы по линии предприятий, гарантированный минимальный доход, фиксированные заработные платы и пенсии) были отменены. Вместо них были установлены новые условия социального страхования и обеспечения, включая страхование на случай безработицы и пособия для нуждающихся, направленные на создание минимальной защиты от основных рисков потери доходов. Все страны пытаются сохранить государственное обеспечение услуг в сфере образования и здравоохранения, однако в условиях ухудшения качества предоставляемых государством услуг началось проведение частичной приватизации. Кроме того, на макроэкономическом уровне есть свидетельства того, что отдельные страны, такие как Российская Федерация, до последнего времени повторяли прошлые политические ошибки, которые ввергли многие развивающиеся страны в состояние длительной экономической депрессии, включая чрезмерные внешние заимствования для покрытия дефицита внутреннего бюджета. Все это в сочетании с растущей поляризацией доходов и отрицательным экономическим ростом в некоторых странах может подорвать политическую поддержку процесса перехода.

59. Воздействие распределения доходов на процесс перехода до настоящего времени было скорее отрицательным, чем положительным. Политические меры и программы, призванные компенсировать подобные последствия, оказались неспособными на это главным образом по причине продолжающегося сокращения производства, но также по причине недостаточного финансирования. Пока еще не проявилась позитивная связь между экономическим ростом и доходами в странах, где происходит подъем.

60. В новом тысячелетии современное положение с обеспечением справедливости в распределении доходов в мире будет сохраняться. Бóльшая открытость и экономическая либерализация являются проверкой способности правительств защитить свое население от экономических спадов. В то же время растет осознание того, что будущее благосостояние общества зависит главным образом от распространения технологий, которые будут способствовать конвергенции национальных экономик. Однако крупным препятствием в этой связи является наличие разрыва в цифровых технологиях. Глубинное воздействие сил глобализации приводит к дестабилизации, поскольку они увеличивают разрыв внутри экономических групп и участников экономической деятельности и между ними. В конечном счете следует пересмотреть вопрос о проведении политического планирования, благоприятствующего глобализации, и перейти к применению более чутких подходов.

Примечания

[1] См. Branko Milanovic, *True World Income Distribution, 1988 and 1993: First Calculation Based on Household Survey Alone* (World Bank, Development Research Group, Washington, D.C., 1999); коэффициент Джини является мерилом неравенства: чем ниже значение коэффициента, тем равномернее распределение доходов.

[2] Для сравнения: в 80-х годах неравномерность распределения доходов в Соединенном Королевстве и Соединенных Штатах ежегодно возрастала примерно на 0,5 пункта Джини.

[3] См. Milanovic, op. cit., table 28. Автор утверждает, что увеличение глобального неравенства с 1988 по 1993 год объясняется главным образом неравенством между странами и тем, что, например, мировой коэффициент Джини увеличился в результате медленного роста доходов на душу населения в сельских районах в многонаселенных странах Азии (Китае, Индии, Бангладеш); быстрым ростом городских районов в Китае по сравнению с сельскими районами Китая и Индии и ростом доходов крупных и богатых стран ОЭСР.

[4] См., например, Albert Berry, Francois Bourguignon and Christian Morrisson, "Changes in the world distribution of income between 1950 and 1977", *Economic Journal,* vol. 93 (June 1983); и Francois Bourguignon and Christian Morrisson, *The Size Distribution of Income among World Citizens, 1820-1990* (World Bank, 1999).

[5] См. IFAD, *Rural Poverty Report 2001*(Oxford University Press, 2001).

[6] См. *Российский статистический ежегодник, 1996 год* (Москва, ГОСКОМСТАТ, 1996 год).

[7] См. United States Bureau of the Census, *Current Population Surveys*, March 1996, March 1997 and March 1998.

[8] См. "Facts and figures: a brief statistical look at the inequality of income, wealth and health in the United States" (Institute for Policy Studies/United for a Fair Economy, April 1998).

[9] См. John M. Abowd and David S. Kaplan, *Executive Compensation: Six Questions that Need Answering,* National Bureau of Economic Research, Working Paper, No. 7124 (Cambridge, Massachusetts, May 1999).

[10] См. МОТ, *Ежегодник по статистике труда, 2000 год* (Женева).

[11] См. Пресс-релиз Евростат, № 8397, 9 декабря 1997 года.

[12] См. Samuel A. Morley, *Poverty and Inequality in Latin America* (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995); Edward Weisband, ed., *Poverty Amidst Plenty: World Political Economy and Distributive Justice* (London, Westview Press, 1989); Michael Lipton and Jacques Van Der Gaag, eds., *Including the Poor (World Bank*, Washington, D.C., 1993); George Psacharopoulos and Zafiris Tzannotos, *Women's Employment and Pay in Latin America* (Washington, D.C., World Bank, 1992); UNDP, National human development reports on poverty; и World Bank country poverty studies.

[13] См. ILO, *World Employment Report 1998-1999* (Geneva, 1999); и Daron Acemoglu, *Patterns of Skill Premia,* NBER Working Paper, No. W7018 (March 1999).

[14] См. ILO, op. cit.

[15] Индекс Тайля является показателем неравенства: чем ниже этот индекс, тем равномернее распределяется доход.

[16] См. Peter Gettschalk, Bjorn Gustafsson and Edward Palmer, eds., *Changing Patterns in the Distribution of Economic Welfare: An International Perspective* (Cambridge University Press, 1997), table 9.7.

[17] См. Daron, op. cit.

[18] См. документ МОТ GB/274/WP/SDL/2, график 7.

[19] См. P. Joyce, "How does unemployment affect income and wages in the future?", licentiale dissertation (Uppsala University, Department of Economics, 1997).

[20] См. Eurostat, *Labour Force Survey Results, 1997* (Luxembourg, 1998), table 97.

[21] См. *The Christian Science Monitor,* 28 May 1999, "Now for the bad news about the 'new' economy".

[22] См. работу, на которую содержится ссылка в примечании 20, таблица 21. Снижение уровня трудового участия было частично вызвано увеличением посещаемости учебных заведений.

[23] См. Dominique M. Gross, *Youth Unemployment and Youth Labour Market Policies in Germany and Canada,* ILO Employment and Training Papers, No. 37 (Geneva, 1998).

[24] См. Luxembourg income study (August 1998).

[25] По мнению Самуэля Морли, многие страны этого региона должны были рассчитываться с владельцами капитала по ставке, которую они могли бы получить в других местах, включая ставку за компенсацию предполагаемого риска инвестирования в Латинской Америке.

[26] См. Robert C. Feenstra, "Integration of trade and disintegration of production in the global economy", *Journal of Economic Perspective*, vol. 12 (Fall 1998).

[27] См. Feenstra, op. cit., в частности таблицу 5.

[28] См. Robert C. Feenstra and Gordon Hanson, "Foreign investment, outsourcing and relative wages", в работе *The Political Economy of Trade Policy: Papers in Honour of Jagdish Bhagwati,* Robert C. Feenstra, G.M. Grossman and D.A. Irwin, eds. (Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1996).

[29] Узаконенное неравенство связано с комплексом обычаев, законов и социальных норм, которые в совокупности создают и поддерживают неравное распределение вознаграждения на основе классовых, этнических и гендерных признаков.

[30] См. МОТ, *Ежегодник по статистике труда*, 1981 и 1998 годы.

[31] См. Katherine Scott and Clarence Lochhead, "Are women catching up in the earnings race?" (Canadian Council of Social Development, 1997).

[32] См. ЕВРОСТАТ, *Обследование трудовых ресурсов*, 1983–1989 годы, таблица 39.

[33] По некоторым эмпирическим данным, влияние новых технологий на функции частично занятых и полностью занятых работников радикально различалось. Тогда как более половины полностью занятых работников в Канаде сообщили, что на их рабочих функциях весьма сильно отразилось внедрение компьютерных или автоматизированных технологий за последние пять лет, на это указали только около трети частично занятых работников. Большие различия существуют даже внутри профессиональных категорий. Среди дипломированных специалистов две трети полностью занятых указали, что на их профессиональных функциях отразилось внедрение новых технологий, но из частично занятых специалистов об этом заявили лишь 42 процента [см. Grant Schellenberg, *The Changing Nature of Part-time Work* (Canadian Council on Social Development, 1997)].

[34] См. Stephen Nickell, *Sectoral Structural Change and the State of the Labour Market in Great Britain,* Centre for Economic Performance, Discussion Paper Series, No. 2, University of Oxford (May 1996).

[35] См. Kemberly Bayard, Judith Hellerstein, David Neumark and Kenneth Troske, *Why are Racial and Ethnic Wage Gaps Larger for Men than for Women? Exploring the Role of Segregation Using the New Worker-Establishment Characteristics Database,* National Bureau of Economic Research, Working Paper, No. 6997 (March 1999).

[36] См. *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis,* World Bank Regional and Sectoral Studies, George Psacharopoulos and Harry Anthony Patrinos, eds. (Washington, D.C.), table 6.27.

[37] См, например, Psacharopoulos and Patrinos, op. cit.; и Psacharopoulos and Tzannatos, op. cit.

[38] См. Psacharopoulos and Patrinos, op. cit., table 8.20.

[39] См. Richard K. Vedder and Lowell E. Gallaway, *Out of Work: Unemployment and Government in Twentieth-Century America* (New York University Press, 1997).

[40] См. Bayard et al., op. cit., table 3.

[41] См. Guy Standing, *Cumulative Disadvantage? Women Industrial Workers in Malaysia and the Philippines,* ILO Working Paper (Geneva), World Employment Programme, July 1992, table 47.

[42] См. Richard Anker, *Gender and Jobs; Sex Segregation of Occupations in the World*, Geneva, ILO, 1998.

[43] См. работу, на которую содержится ссылка в примечании 20, таблица 115.

[44] См. Michael Tanner and Naomi Lopez, *The Value of Welfare: CATO vs. CBPP,* CATO Institute Briefing Papers, No. 27 (June 1996).

[45] См. Samuel A. Moreley, *Poverty and Inequality in Latin America: The Impact of Adjustment and Recovery in the 1980s* (Baltimore, Johns Hopkins University Press), tables 2-4.

Глава XII

Качество жизни

1. Качество жизни – широкая концепция, охватывающая целый ряд разнообразных аспектов и измерений, которые оказывают воздействие как на группы людей, так и на отдельных лиц. Всесторонний подход к этому вопросу требует изучения различных сложных и масштабных переменных, таких как традиционные экономические меры для оценки занятости, распределения доходов, образования и социальной защиты, о которых говорится в других главах настоящего доклада, а также продовольственная безопасность, здравоохранение, жилье и оценка инфраструктуры, являющихся предметом данной главы. Кроме того, с качеством жизни тесно связаны также общественная и национальная безопасность, состояние окружающей среды, рекреационные возможности и права человека, хотя зачастую их нельзя оценить количественно.

2. То, как понимается качество жизни и насколько удается достичь прогресса в его повышении, зависит от ресурсов и ценностей, вариантов выбора и традиций, сложного взаимодействия экономики и политики, регулирующих жизнь общества. В конечном счете социально-экономическое развитие и развитие людских ресурсов должны обеспечить посредством улучшения условий жизни каждому человеку возможность в полной мере развивать свой потенциал и принимать обоснованные решения в отношении качества жизни.

3. Государству по-прежнему принадлежит важная роль в перераспределении дохода с целью улучшения качества жизни находящихся в самом неблагоприятном положении слоев населения, даже если уровень их доходов остается неизменным. Решающую роль здесь играют государственные трансферты и инвестиции. Но дело не только в этом. Семья, а также общины и другие институты гражданского общества могут оказать серьезнейшее влияние на повышение качества жизни для всех. Например, на личном уровне адекватное и достаточное здравоохранение может существенно улучшить качество жизни пациента. Аналогичным образом, качество жизни работающих женщин может быть заметно повышено при наличии адекватных и доступных по цене программ для их детей. Наличие инфраструктуры и транспорта для инвалидов позволяет им передвигаться и активно участвовать в жизни общества.

4. Технологические изменения привели к росту производства продовольствия на глобальном уровне, но и в развитых, и в развивающихся странах сохраняются голод и недоедание. Новые открытия в медицине, улучшение питания и санитарных условий в целом привели к существенному снижению заболеваемости и увеличению ожидаемой продолжительности жизни, что обеспечивает для значительной части населения мира возможность более здоровой и долгой жизни. Однако широкое распространение бедности и нехватка финансовых ресурсов не позволили заметно улучшить качество жизни уязвимых и бедных слоев населения в мире. Фактически в странах, где происходят вооруженные конфликты, политические волнения и где распространяется эпидемия ВИЧ/СПИДа, произошло ухудшение многих показателей развития. Анализ тенденций качества жизни дает весьма разнородные результаты: достижение значительного прогресса в определенных областях сосуществует с неразрешенными проблемами, а также с возникновением новых угроз для развития человека.

A. Продовольственная безопасность

5. Продовольственная безопасность является необходимым условием благополучия людей и, следовательно, непосредственно влияет на качество жизни. Важным достижением последних двух десятилетий является то, что число людей в развивающихся странах, не имеющих достаточного количества продуктов питания, уменьшилось за первую половину 90-х годов на 40 млн. человек. Однако, несмотря на достигнутый прогресс, в развивающихся странах по-прежнему голодают около 800 млн. человек; еще для 24 млн. человек в развитых странах и странах переходного периода недоступно достаточное питание[1].

6. Технологические новшества произвели настоящую революцию в сельскохозяйственном производстве, обеспечив его рост, и способствовали достижению обнадеживающих результатов в борьбе за обеспечение продовольственной безопасности. С другой стороны, по-прежнему остаются нерешенными ряд проблем.

Бедность, несправедливое распределение продуктов питания, стихийные бедствия и деградация окружающей среды, изменение демографических проблем и потребностей, а также затяжные вооруженные конфликты являются факторами, обусловливающими медленное и неравномерное продвижение в области продовольственной безопасности. Для устранения причин и последствий отсутствия продовольственной безопасности политика должна основываться на уже достигнутых результатах. Чтобы оказать помощь уязвимым группам населения, страдающим от недостаточного питания, и достичь поставленной на Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам продовольствия цели сократить к 2015 году вдвое число голодающих во всем мире, необходимы политическая воля и участие всего общества.

Распространенность недостаточного питания и недоедания

7. В первом докладе о положении в области продовольственной безопасности в мире в 1999 году, опубликованном Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Организации Объединенных Наций (ФАО)[2], представлена глобальная картина распространения голода. Почти две трети людей, страдающих от недоедания, проживают в Азиатско-Тихоокеанском регионе. В двух самых густонаселенных странах мира от недостаточного питания страдают больше всех людей: в Индии – 204 млн. и в Китае – 164 млн. Однако следует отметить, что с 1979 по 1997 год доля населения, страдающего от недоедания, сократилась в Индии с 38 до 22 процентов и в Китае с 30 до 13 процентов. Хотя некоторые страны добились в течение 1980–1996 годов определенного прогресса, от недоедания страдает примерно половина населения Корейской Народно-Демократической Республики и Монголии и треть населения Лаосской Народно-Демократической Республики и Камбоджи.

8. Медленный прогресс наблюдается в странах Африки к югу от Сахары, где проживает почти четверть недоедающего населения развивающихся стран. Определенные достижения имеются в нескольких странах Западной Африки – в Бенине, Гане, Мавритании и Нигерии. По сравнению с Западной Африкой более высокая доля страдающих от недостаточного питания людей отмечена в Центральной, Восточной Африке и южной части Африки. В Конго, Мозамбике, Эритрее и Эфиопии недостаточное питание получают более половины населения. Тревожна ситуация в Сомали, где недоедают около трех четвертей населения.

9. В регионе Ближнего Востока и Северной Африки положение в целом улучшилось. Ни в одной из стран Северной Африки доля недоедающего населения не превышает 5 процентов. Низкий уровень недоедания отмечен в большинстве стран Ближнего Востока, за исключением Афганистана и Йемена, где более 35 процентов населения не имеют достаточного количества продуктов питания.

10. В Латинской Америке и Карибском бассейне от недостаточного питания страдают меньше людей, и в большинстве этих стран их доля составляет от 5 до 19 процентов. Однако в богатой нефтью Венесуэле доля недоедающего населения в 1980–1997 годах возросла с 4 до 15 процентов. Представляется, что в целом прогресс замедляется, поскольку некоторые достижения отмечены в 8 странах, а в 16 странах произошло ухудшение положения[3].

11. В развитых странах также есть недоедающие, хотя их доля меньше. Из 34 млн. недоедающих людей в развитых странах 26 млн. живут в странах с переходной экономикой, главным образом в бывших СССР и Югославии.

12. Отмечено сокращение хронического недоедания[4] (потребление менее 1900 калорий в день). С 1969 по 1992 год уровень недоедания в мире снизился с 35 процентов до 21 процента. За этот же период численность недоедающих значительно уменьшилась в Восточной Азии (с 41 до 16 процентов), но увеличилась в регионе Африки к югу от Сахары (с 38 до 43 процентов). Ожидается, что при сохранении нынешних темпов роста потребление продуктов питания в мире на душу населения увеличится к 2010 году с 2500 до 2800 калорий в день. Кроме того, в Восточной Азии, Северной Африке, Латинской Америке и Карибском бассейне потребление, вероятно, превысит 3000 калорий, что будет способствовать глобальному сокращению хронического недоедания на 10 процентов[5].

Последствия недостаточного питания

13. Голод и недостаточное питание в развивающихся странах приводят к повышению восприимчивости к болезням, сокращению ожидаемой продолжительности жизни и снижению производительности. По причинам, связанным с недостаточным питанием, ежегодно умирают миллионы людей. В развивающих странах от недостаточного питания сильнее всего страдают дети. Так, примерно половина детей в возрасте до пяти лет имеют недостаточный вес в Бангладеш, Индии и Эфиопии. По оценке Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ)[6], из общего числа 10 млн. смертей детей в возрасте до пяти лет в развивающихся странах почти в половине случаев одной из причин было недостаточное питание. Данные исследований, проводившихся в 1987–1998 годах, показывают, что каждые два ребенка из пяти в бедных странах отстают в росте (низкий рост для данного возраста), один из трех отстает в весе (малый вес для данного возраста) и один из десяти истощены (малый вес для данного роста). В Южной Азии почти половина детей младше пяти лет отстают в весе по сравнению с 33 процентами в Африке и 21 процентами в Восточной и Юго-Восточной Азии. Самый низкий показатель – в Латинской Америке и Карибском бассейне[7].

14. Дети, страдавшие от недостаточного питания, не могут в полной мере развить свой физический и умственный потенциал. Недостаток питания ослабляет иммунную систему и повышает восприимчивость к инфекционным заболеваниям и другим болезням. В этом отношении особенно уязвимы дети, которые вследствие недостатка белков отстают в росте и подвержены истощению. Вес и рост таких детей на 60–80 процентов отстает от среднего показателя веса и роста других детей того же возраста или пола. Кроме того, наносится ущерб умственному развитию, в результате чего сокращаются возможности обучения, что в дальнейшем ведет к ограничению возможностей трудоустройства и в конечном счете к снижению экономической производительности общества в целом.

15. Считается, что голодание в школьном возрасте может препятствовать детям в развивающихся странах получить образование. Хотя во многих странах действуют программы школьного питания, их эффективность еще следует оценить. По мнению некоторых аналитиков, в Центральной Азии, где почти 60 процентов населения живет в условиях бедности, голод может быть причиной того, что треть детей школьного возраста не получают никакого образования[8].

16. Недостаточное питание увеличивает угрозу здоровью женщин во время беременности и родов. У отставших в росте и недоедавших женщин чаще случаются выкидыши, преждевременные роды и мертворождения. Кроме того, у них чаще бывают осложнения при родах, которые могут привести к смерти при родах. К тому же у них рождаются дети с недостаточным весом, что может привести к недостаточному питанию в детстве.

17. В развитых странах и все чаще в некоторых развивающихся странах еще одним проявлением недостаточного питания являются излишний вес и ожирение. В глобальном масштабе распространенность такой разновидности недостаточного питания уже достигла размеров эпидемии, и поскольку с этой проблемой все чаще сталкиваются не только взрослые, но и дети, истинные ее последствия для здоровья могут стать очевидными лишь в дальнейшем[9]. Считается, что распространение ожирения является результатом неправильного питания и недостаточной информированности, излишнего потребления пищи, отсутствия физических нагрузок, психических расстройств или сочетания этих факторов. Имеющиеся в настоящее время разногласия и несовпадения между результатами различных исследований по вопросу о классификации ожирения среди детей и подростков затрудняют оценку распространенности ожирения на глобальном уровне. По оценкам ВОЗ, в настоящее время примерно 18 млн. детей младше пяти лет и 300 млн. взрослых страдают от избыточного веса[10]. В значительной степени распространение ожирения непосредственно связано с изменениями в мировой отрасли по производству продовольствия, которые привели к изменению сложившихся структур питания, например к росту потребления высококалорийных продуктов с большим содержанием жиров, особенно насыщенных жиров, и низким содержанием углеводов. В то же время эта проблема усугубляется снижением расходования калорий вследствие малоподвижного образа жизни. Излишний вес – повышенный фактор риска для целого ряда серьезных неинфекционных заболеваний, включая сердечно-сосудистые, гипертензию и кровоизлияние, неинсулиновозависимый сахарный диабет, некоторые виды рака, варикозное расширение вен, а также болезни желудочно-кишечного тракта и печени.

Угрозы для продовольственной безопасности

18. Поскольку прогресс в преодолении голода и недостаточного питания является неравномерным, встает вопрос о том, достаточно ли во всем мире производится продовольствия, чтобы накормить всех. Технологические новшества привели к росту сельскохозяйственного производства и увеличению производства продовольствия на душу населения. Этому способствовали широкое распространение ирригации и применение удобрений, а также успехи в растениеводстве. Увеличение производства зерна в период с 1950 по 1984 год привело к соответствующему росту потребления продуктов питания и к определенному, но неравномерному снижению уровня недостаточного питания. Если исходить из средней потребности человека в 2350 калорий в день, то, по оценке, с середины 70-х годов в мире производится количество продовольствия, достаточное чтобы накормить примерно на 20 процентов людей больше, чем живущих в настоящее время[11]. Однако рост производства продовольствия по-разному отразился на различных районах и странах. Например, в Индии повышение урожайности зерновых было сведено на нет ростом численности населения. С другой стороны, рост сельскохозяйственного производства в Китае при сокращении темпов прироста населения позволил увеличить производство зерна на душу населения с 200 до 300 кг[12].

19. В настоящее время имеются достаточные запасы продовольствия для покрытия нехватки вследствие стихийных бедствий и военных конфликтов. В начале 1990 года запасы зерновых составляли примерно 20 процентов от общемирового потребления, несколько сократившись в 1992 году. К 1994 году эти запасы были на 17 процентов ниже уровня, достаточного для обеспечения глобальной продовольственной безопасности[13].

20. Хотя объем глобальных продовольственных запасов позволяет сделать вывод о том, что имеется достаточное количество продовольствия, чтобы адекватно накормить все население мира, существует целый ряд угроз для продовольственной безопасности. К проблемам, требующим решения, относятся рост населения, истощение ресурсов, проблемы распределения, доступ к поставкам продовольствия и возможность неправильного применения технологий.

Спрос на продовольствие

21. Прогнозируется, что с 1995 по 2020 год население мира увеличится на 32 процента, составив 7,5 млрд. человек, причем бóльшая часть роста будет иметь место в развивающихся странах. Наибольший прирост населения ожидается в Азии, где, по прогнозам, только на Китай и Индию придется треть общего роста населения. Ожидается, что в Африке население возрастет на 70 процентов. При сохранении таких тенденций примерно 85 процентов роста глобального спроса на зерновые и мясо придется главным образом на развивающиеся страны.

22. В докладе Международного института по вопросам продовольственной политики (IFPRI), посвященном мировым продовольственным перспективам, говорится, что примерно 85 процентов роста мирового спроса на зерновые и мясо в период с 1985 по 2020 год будет иметь место в развивающихся странах[14]. Тем не менее прогнозируется, что в среднем жители развивающихся стран в 2020 году будут потреблять менее половины зерновых и немногим более трети мясопродуктов по сравнению с жителями развитых стран.

23. В исследовании IFPRI также говорится, что для удовлетворения возросшего спроса в 2020 году фермерам во всем мире нужно будет увеличить производство зерновых на 40 процентов. Это серьезная задача, учитывая сокращение производства зерновых после успехов, достигнутых в ходе "зеленой революции" 70-х годов. Хотя прогнозируется, что на развивающиеся страны будет приходиться 59 процентов мирового производства зерновых и 61 процент мирового производства мяса, чистое производство зерновых не будет удовлетворять возросший спрос. В связи с этим прогнозируется, что с 1995 по 2020 год чистый импорт зерновых в развивающихся странах удвоится. За этот же период чистый импорт мяса в развивающихся странах увеличится в 8 раз и составит 6,6 млн. тонн. С ростом спроса на мясопродукты связан рост спроса на фуражное зерно, который к 2020 году, как прогнозируется, превысит спрос на рис и пшеницу.

Урбанизация

24. Еще одним фактором, который может создать угрозу для продовольственной безопасности, является расширяющаяся урбанизация. Предполагается, что к 2010 году численность городского населения превысит численность сельского населения. С 1995 по 2030 год городское население во всем мире возрастет, согласно оценкам, с 2,5 млрд. до 4,9 млрд. человек, тогда как рост сельского населения за этот же период составит 116 млн. человек[15]. Также прогнозируется продолжение роста городов в развивающихся странах. По оценкам, в течение следующих 10–15 лет площадь городских районов в развивающихся странах удвоится. Например, наибольший рост наблюдается в менее урбанизированных регионах Азии и Африки. Решение проблемы обеспечения продовольствием растущего числа городов остается серьезнейшей задачей.

25. В связи с расширением урбанизации на распределении продовольствия будут воздействовать, как представляется, два фактора. Предполагаемое повышение уровня доходов приведет к переориентации структуры спроса на продовольствие с зерновых на мясные продукты. Например, по мере экономического развития китайцы потребляют все больше мяса. В связи с этим растет беспокойство по поводу того, будут ли обеспечены достаточные поставки для удовлетворения растущего спроса Китая на продовольствие, поскольку страна все в большей мере зависит от импорта. В то же время Всемирный банк прогнозирует рост числа бедняков в городах. По оценкам ФАО, бедные городские семьи могут расходовать 60–80 процентов дохода на одни лишь продукты питания. Воздействие роста урбанизации на мировое сельскохозяйственное производство и торговые системы потребует новаторской продовольственной политики.

26. Возросший спрос на производство продовольствия, необходимого, чтобы накормить растущее народонаселение, появился в то время, когда происходит истощение ресурсов. Сокращение посевных площадей, деградация земель, нехватка воды, природные бедствия и антропогенные катастрофы отражаются на потенциале производства продовольствия и в ближайшие годы могут обострить проблему продовольственной безопасности. Рост производства продовольствия в 1950–1984 годах частично объяснялся расширением культивируемых земель, применением новых механизмов и удобрений, улучшением ирригации, севооборота и растениеводства. Однако со временем чрезмерное применение удобрений и пестицидов привело к деградации земель, загрязнению и эрозии почв на обрабатываемых землях. Применение пестицидов к тому же привело к появлению невосприимчивых к ним вредителей.

27. За последние годы рост урбанизации привел к сокращению пахотных земель за счет высвобождения площадей под строительство дорог и сооружений. В Соединенных Штатах ежегодно под пригородные дороги и жилые кварталы отводится около 1 млн. га сельскохозяйственных земель. Аналогичным образом, в Китае каждый год около 200 тыс. га пахотных земель отводятся под городские улицы и сооружения[16]. В большинстве развивающихся стран деградация земель сопровождается хаотичным развитием городов, когда от 30 до 60 процентов городского населения живет на самовольно занятых землях, а от 70 до 95 процентов новых жилых строений возведены незаконно. Кроме того, рост миграции молодежи в города подрывает продовольственную безопасность сельских районов. Все больше молодых людей пренебрежительно относятся к сельскому хозяйству как к виду деятельности и образу жизни. Отсутствие доступа к земле, а также к кредитам и информации еще больше ограничивает сельскохозяйственное производство.

Нехватка воды

28. Помимо нехватки земель серьезным препятствием к расширению продовольственного производства является нехватка воды. С 1950 года только в Африке потребление воды возросло в три раза, а в Европе – на 500 процентов. С 1990 года появляется все больше свидетельств того, что на всех континентах происходит снижение уровня подземных вод. По мере истощения водоносных слоев появится дефицит воды, что приведет к сокращению поставки воды для ирригации. Особую обеспокоенность вызывают отрицательные последствия этого для производства зерновых в таких крупных странах, как Китай и Индия, где производство продовольственных продуктов наполовину или более осуществляется на орошаемых землях.

29. В Китае крупнейшим пользователем водных ресурсов является сельскохозяйственный сектор. Около 70 процентов производства зерновых в стране осуществляется на орошаемых землях. Однако поставки воды для ирригации сокращаются вследствие забора воды из рек и водохранилищ для городских нужд, истощения водоносных слоев и роста загрязнения в результате быстрой индустриализации. К тому же за последнее десятилетие на сокращении сельскохозяйственного производства сказалась засуха, особенно в богарных районах Китая. Развитие фермерства на богарных землях с целью расширения возможностей для производства зерна является альтернативным методом на 62 процентах пахотных земель Китая, не подходящих для ирригации[17].

30. Схожая ситуация с нехваткой воды создалась в Индии. Ожидается, что в 2050 году население Индии превзойдет по численности население Китая. Все большее число людей используют грунтовую воду из колодцев, выбирая ее быстрее, чем она восполняется. Нехватка воды может привести к использованию ирригационной воды для других нужд, что отрицательно скажется на урожайности и приведет к сокращению производства продовольствия ниже уровня выживания.

31. В большинстве стран Ближнего Востока и Северной Африки нехватка воды представляет серьезную проблему. В начале 1990 года восемь стран Ближнего Востока перешли в категорию стран с абсолютной нехваткой воды, где ежегодно на душу населения приходится менее 500 куб. м пресной воды. Дополнительное давление на ограниченные водные ресурсы в связи с быстрым ростом населения в регионе может стать причиной конфликтов. Одной из проблем в арабском мире продолжает оставаться борьба за контроль над бассейном реки Иордан между Израилем, Иорданией, Ливаном и Сирийской Арабской Республикой. Хотя продолжаются усилия с целью содействия региональному сотрудничеству в области водных ресурсов, одной из задач для будущих поколений станет достижение большей справедливости в распределении воды в регионе. Например, потребление воды на душу населения в Израиле (344 куб. м в год) более чем в три раза выше, чем на Западном берегу и в секторе Газа (94 куб. м в год)[18]. С другой стороны, Ирак принял новую стратегию решения проблемы нехватки воды. Среди населения проводится информационно-просветительская кампания о важности водных ресурсов, необходимости рационального использования воды и обеспечения достаточного количества воды в целях продовольственной безопасности[19].

32. После распада бывшего Советского Союза возникли аналогичные опасения по поводу возможного конфликта из-за водных ресурсов в бассейне Аральского моря. Территория этого района относится к пяти новым независимым государствам Центральной Азии – Казахстану, Кыргызстану, Таджикистану, Туркменистану и Узбекистану, часть территории – к Афганистану и к северному району Исламской Республики Иран. Однако эти государства успешно справились с задачей, задействовав такие процессы и механизмы, которые позволяют в дружественном русле решить их проблемы, связанные с водными ресурсами[20].

Прочие угрозы

33. Природные и антропогенные бедствия усугубляют нехватку продовольствия. Если 15 лет назад чрезвычайное положение с обеспечением продовольствием вызвалось по большей части природными бедствиями, в последнее время данная угроза уменьшилась. Отчасти это объясняется совершенствованием технологий раннего оповещения и быстрого распространения информации, что позволяет лучше подготовиться к чрезвычайному положению с обеспечением продовольствием.

34. На нехватку продовольствия влияют все более частые вооруженные конфликты и экономический крах. По данным ФАО, такие кризисные ситуации, требующие оказания чрезвычайной продовольственной помощи в связи с нехваткой продовольствия, имеют место примерно в 35 странах, 14 из которых находятся в Африке. В настоящее время кризисное положение с продовольствием сложилось также в пяти странах Содружества Независимых Государств и в четырех европейских балканских странах, где растет число беженцев, которые не имеет доступа к адекватному снабжению продуктами питания.

35. Насилие и войны привели к перемещениям населения. Например, в Колумбии гражданская война вынудила семьи бросить свои дома и бежать из сельских районов. В результате местное фермерское производство практически остановилось. Поскольку некому спасать семенной материал, потеряны различные виды основных продуктов питания. Постоянное производство продовольствия требует сохранения местного генетического биоразнообразия и знаний, накопленных местным населением в течение столетий. Чем дольше местные жители находятся вдали от своих земель и чем дольше их права нарушаются, тем труднее будет восстановить утраченный семенной материал и сохранить генетическое биоразнообразие в целях обеспечения продовольственной безопасности[21].

36. Затяжные войны в Африке, например в Демократической Республике Конго, Анголе, Конго и Судане, косвенно повлияли на повседневные условия жизни населения. В большинстве районов конфликты привели к прекращению сельскохозяйственной деятельности. Фермеры больше не выращивают сельскохозяйственные культуры, поскольку урожай разворовывается солдатами или беженцами, и фермеры остаются без продовольствия и без семян для посева в следующем сезоне. Это привело к дальнейшему сокращению сельскохозяйственного производства, и продовольственное потребление домашними хозяйствами резко упало. Во многих войнах продовольствие также используется в качестве своего рода оружия. Чтобы обессилить противника, воюющие стороны перекрывают доступ к основным источникам продовольственной и другой международной помощи. Беженцы, особенно дети, вынужденные покинуть свои дома из-за войны, наиболее часто сталкиваются с нехваткой продуктов питания и в наибольшей степени подвержены болезням.

37. Проводимая правительствами политика также сказалась на уровне сельскохозяйственного производства в мире. Поддержание цен, к которому прибегают развитые страны, направлено на предотвращение их колебаний в связи с непредвиденными изменениями на рынке или неблагоприятными климатическими условиями. Стабильность цен привела к увеличению производства продовольствия фермерами, и в результате в развитых странах образовался его избыток. В конечном счете цены на продукты снизились и возросла конкурентоспособность на международном рынке развитых стран, но при этом снизилась конкурентоспособность продовольственного производства в развивающихся странах.

38. Однако в будущем воздействие либерализации торговли и сокращения субсидирования продовольствия в развитых странах вполне может привести к повышению цен на продукты питания. Тогда фермеры из развивающихся стран смогут расширить свое производство и конкурировать на мировом рынке. С другой стороны, это отрицательно скажется на таких развивающихся странах – чистых импортерах продовольствия, как страны Африки к югу от Сахары и ближневосточные страны. Аналогичным образом, может ухудшиться положение в области недостаточного питания среди городского населения и жителей трущоб с низким уровнем доходов.

39. Вопросам продовольственного обеспечения и сельскохозяйственного производства уделялось серьезное внимание в ходе дискуссий по поводу свободной торговли и восстановления устойчивого сельского хозяйства, продовольственной безопасности и развития сельских районов. Считается, что протекционистские меры в развитых странах отрицательно сказываются на производстве продовольствия в развивающихся странах. Ожидается, что обсуждение этих вопросов на международном уровне продолжится с целью разработки политики и направления потоков капитала в системы продовольственного обеспечения во всех странах мира.

40. Очень часто доступ к продовольствию сводится к проблеме распределения. Проблема доступа к продовольствию усугубляется бедностью и увеличивающимся неравенством в доходах в развивающихся странах. Многие страны с низким уровнем дохода не имеют доступа к технологиям и не в состоянии увеличить сельскохозяйственное производство. Например, большинство фермеров в Африке не могут приобрести улучшенные сорта семян, химикаты и сельскохозяйственные машины для увеличения сельскохозяйственного производства. Безземельные сельские жители и безработные борются за выживание. В Южной Африке имевшее место во времена апартеида отсутствие права на владение землей до сих пор оказывает воздействие на перенаселенность и деградацию окружающей среды в сельских районах проживания черного населения[22]. Проблемы с продовольственной безопасностью приводят к тому, что бедное население лишается возможности удовлетворять минимальные потребности в питании.

41. Однако есть страны, где имеется достаточно продовольствия для населения, но крайне неравномерное распределение доходов ограничивает покупательную способность бедных домашних хозяйств. Например, хотя Бразилия является одним из крупнейших мировых экспортеров продовольствия, 30 млн. ее жителей страдают от голода и недостаточного питания и примерно 100 тыс. детей ежегодно умирают от голода. Это, как сообщается, вызвано безработицей, деградацией окружающей среды и отсутствием доступа к земле, что лишает людей возможности производить или покупать продовольствие[23].

42. Иногда утверждается, что ответом на угрозы для продовольственной безопасности является возможность увеличить поставки продовольствия за счет генетически модифицированных продуктов. Другие считают, что агробиотехнология – это в долговременном плане угроза для продовольственной безопасности, поскольку может оказать отрицательное воздействие на мелких фермеров, биоразнообразие и окружающую среду. Все еще продолжаются споры по вопросам этики, безопасности и права на интеллектуальную собственность. К тому же некоторые считают, что выгоду получат лишь немногие крупные корпорации и в результате расширится пропасть между богатыми и бедными. С другой стороны, все больший интерес вызывает применение агроэкологического подхода, с тем чтобы содействовать мелким фермерам в увеличении производительности. Этот подход основывается прежде всего на использовании фермерского труда, органических материалов и на совершенствовании управленческих навыков при меньших внешних вводимых ресурсах, таких как удобрения, пестициды и ирригационные системы. Развитие информационных технологий также создает возможности для достижения продовольственной безопасности.

Дальнейшие перспективы

43. Вопреки мрачным прогнозам, беспрецедентные темпы роста сельскохозяйственного производства в мире в минувшем столетии определили темпы роста населения. Стремительный технологический прогресс проложил путь росту сельского хозяйства и позволил обеспечить для многих потребление достаточно питательных продуктов. И все же, несмотря на адекватное количество продовольствия, жители Земли продолжают сталкиваться с неравномерным прогрессом в достижении продовольственной безопасности для всех. Голод и недостаточное питание сохраняются, особенно в уязвимых регионах, погрязших в бедности и практически не затронутых технологическим прогрессом. Аналогичным образом, несмотря на прогресс в области питания, все шире распространяется недостаточное питание, проявляясь в форме ожирения из-за чрезмерного потребления пищи в результате роста доходов и изменения структуры потребления.

44. Национальная политика, направленная на достижение продовольственной безопасности, должна предусматривать повышение продуктивности сельского хозяйства и более справедливое распределение продовольствия. Не менее важно учитывать изменяющуюся демографическую ситуацию, связанную с ростом населения и урбанизацией, которые ведут к увеличению спроса на продовольствие и изменению его структуры. Ускоренный экономический рост, включая увеличение инвестиций в целях оживления сельскохозяйственного сектора, приводит к созданию новых рабочих мест. Кроме того, бедность, растущее неравенство в уровне доходов, политическая нестабильность и вооруженные конфликты, если с ними не бороться, приведут к усугублению положения с продовольственной безопасностью. Следует тщательно взвесить сравнительные преимущества опоры на импорт продовольствия или на внутреннее его производство. Уменьшающаяся с течением времени отдача в сельском хозяйстве от применения новых технологий из-за их отрицательного воздействия на природные ресурсы требует долгосрочных усилий по сохранению окружающей среды.

45. Проведение политики, направленной на решение проблемы голода, требует наличия политической воли и ви́дения глобальной перспективы. Важную роль в этом играют органы управления на всех уровнях, включая участие общины. Региональное и международное сотрудничество в целях разработки честной и справедливой политики либерализации торговли должно обеспечить бедным странам и бедным людям выгоды от дальнейшей либерализации торговли. Приверженность этой политике на национальном уровне и участие на глобальном уровне будут означать, что обеспечение продовольственной безопасности для всех является вполне достижимой целью.

B. Здравоохранение

46. Целью нижеследующего раздела является краткое изложение определенных глобальных аспектов здравоохранения, рассматриваемого в узком смысле как один из показателей качества жизни, и здесь не дается обзор общего положения в области здравоохранения в мире. Более широкий обзор представлен в ежегоднике "Доклад о состоянии здравоохранения в мире", который издается Всемирной организацией здравоохранения[24] и в котором дается ежегодный обзор состояния здравоохранения в мире, а также специально рассматриваются отдельные темы, такие как инфекционные заболевания и системы здравоохранения.

Улучшение состояния здоровья в 1950–2000 годах и региональные различия

47. За последние полвека состояние здоровья мирового населения значительно улучшилось, хотя уровень прогресса по регионам весьма различен (см. таблицу XII.1). В целом ожидаемая продолжительность жизни увеличилась в среднем примерно с 47 лет до примерно 65 лет для детей, родившихся, соответственно, в 1950 и в 2000 годах.

48. Из всех регионов хуже всего положение в Африке, особенно в странах Африки к югу от Сахары. Ожидаемая продолжительность жизни в этом регионе является самой низкой в мире (около 49 лет в 2000 году), и в течение последнего десятилетия XX века, вопреки общемировой тенденции, улучшений здесь не произошло. В этом регионе также самый низкий в мире охват профилактическими мероприятиями и самая высокая смертность детей в возрасте до пяти лет. Стагнация в показателях состояния здоровья в регионе объясняется распространением новых неинфекционных заболеваний и тем, что пагубное воздействие ВИЧ/СПИДа свело на нет достигнутые за последние 10–20 лет заметные результаты в искоренении оспы и других болезней. Сохранение детских заболеваний, которые предупреждаются с помощью вакцинации, возвращение туберкулеза, распространение устойчивых к лекарственным препаратам разновидностей малярии, антропогенные катастрофы и природные бедствия также перечеркивали любой прогресс, достигнутый в странах Африки к югу от Сахары[25].

49. Неравномерность прогресса отмечалась и на страновом уровне в том, что касается различий в степени улучшения состояния здоровья. В развитых странах и в большинстве развивающихся стран отмечено улучшение общих показателей здоровья населения, однако в ряде стран с переходной экономикой произошло ухудшение ситуации. Страны, где за последние десять лет сократилась ожидаемая продолжительность жизни, приведены в таблице XII.2. Из 33 перечисленных стран 15 – наименее развитые, 7 – страны с переходной экономикой и 10 – не африканские страны. Вне Африканского региона развал системы здравоохранения в странах с переходной экономикой привел к повышению смертности от сердечно-сосудистых заболеваний, несчастных случаев и насилия (глава I). Страны с переходной экономикой столкнулись с серьезнейшими угрозами для их систем здравоохранения. Приступив в начале 90-х годов к проведению рыночных реформ, эти страны сократили государственные расходы на здравоохранение, снизилась численность больниц и в них стали реже обращаться, хотя ранее на них держалась система здравоохранения. Это важное изменение отражается в доле общих расходов на здравоохранение в ВВП и в сумме общих расходов на душу населения, приведенных на рисунках XII.1 и XII.2. В целом, чтобы только сохранить достигнутые в прошлом успехи, мировое сообщество должно направить усилия на решение двух важнейших проблем, связанных с образом жизни и качеством жизни: эпидемия ВИЧ/СПИДа и экономическая уязвимость систем здравоохранения.

Таблица XII.1

Основные показатели состояния здоровья в разбивке по регионам, 1990–2000 годы

	Ожидаемая продолжительность жизни						Показатель смертности детей в возрасте до 5 лет		% полностью привитых годовалых детей в 1997–1999 годах			
	1990–1995 годы			1995–2000 годы			(на 1000 человек)					
	Всего	Мужчины	Женщины	Всего	Мужчины	Женщины	1990 год	1999 год	Туберкулез	Дифтерия	Полиомиелит	Корь
Всего в мире	63,9	61,9	66,0	65,0	62,9	67,1	94	82	81	75	76	72
Развитые страны	74,1	70,2	77,8	74,9	71,1	78,6	9	6	–	93	94	89
Развивающиеся страны	61,7	60,3	63,2	62,9	61,4	64,5	104	90	80	72	74	70
Африка	51,4	50,1	52,6	51,4	50,3	52,4						
Африка к югу от Сахары							180	173	65	50	50	51
Ближний Восток и Северная Африка							74	63	94	91	91	91
Азия	64,1	62,8	65,5	65,8	64,3	67,4						
Южная Азия							135	104	74	67	67	56
Восточная Азия и Тихоокеанский регион							58	45	88	81	87	82
Латинская Америка и Карибский бассейн	68,1	64,8	71,5	69,3	66,1	72,6	53	39	92	88	91	91
Для сведения:												
Наименее развитые страны	49,3	48,4	50,2	50,3	49,4	51,2	182	164	74	58	59	58

Источник: United Nations, *World Population Prospects: The 2000 Revision;* ЮНИСЕФ, *Положение детей в мире, 2001 год.*

Таблица XII. 2

Некоторые страны с уменьшающейся ожидаемой продолжительностью жизни

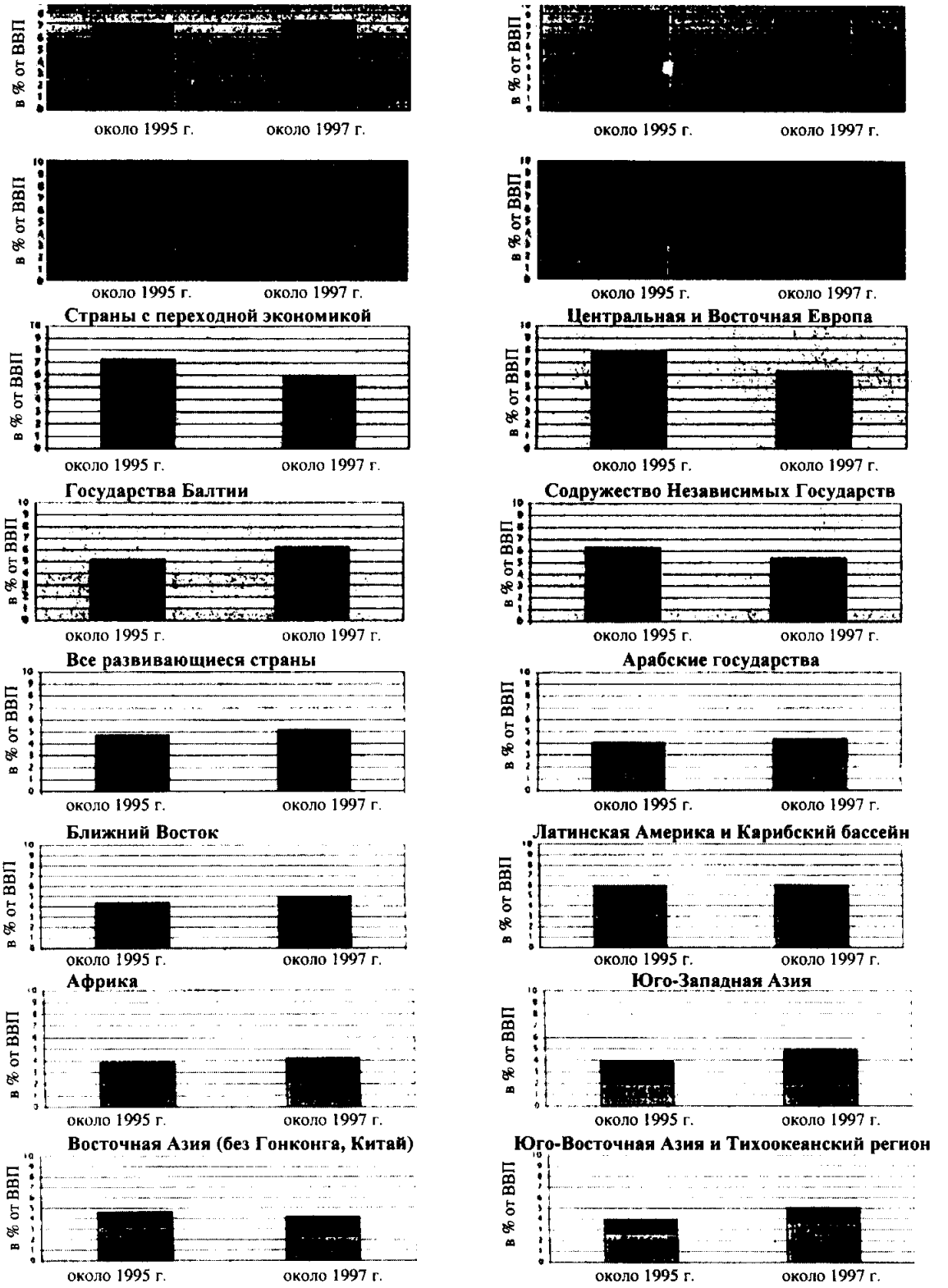
Страна	НРС	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (в годах)		Распространенность ВИЧ[a] на конец 1999 года (%)
		1990–1995 годы	1995–2000 годы	
Африка				
Ангола	x	45,3	44,6	2,78
Ботсвана		60,2	44,4	35,80
Буркина-Фасо	x	46,3	45,3	6,44
Бурунди	x	41,3	40,6	11,32
Камерун		52,4	49,9	7,73
Центральноафриканская Республика	x	46,8	44,3	13,84
Чад	x	44,6	45,2	2,69
Конго		51,0	50,9	6,43
Кот-д'Ивуар		49,6	47,7	10,76
Демократическая Республика Конго	x	51,5	50,5	5,07
Джибути	x	47,4	45,5	11,75
Эфиопия	x	46,1	44,5	10,63
Кения		56,4	52,2	13,95
Лесото	x	57,5	51,2	23,57
Малави	x	43,8	40,7	15,96
Мозамбик	x	43,7	40,6	13,22
Намибия		53,7	45,1	19,54
Южная Африка		60,3	56,7	19,94
Свазиленд		56,8	50,8	25,25
Того	x	51,7	51,3	5,98
Объединенная Республика Танзания	x	52,5	51,1	8,09
Замбия	x	45,2	40,5	19,95
Зимбабве		49,0	42,9	25,06
Азия				
Корейская Народно-Демократическая Республика		69,1	63,1	<0,01
Латинская Америка и Карибский бассейн				
Гайана		64,4	63,7	3,01
Гаити	x	52,1	52,0	5,17
Страны с переходной экономикой				
Беларусь		69,9	68,5	0,28
Болгария		71,1	70,8	0,01
Грузия		72,5	72,7	<0,01
Казахстан		65,4	64,1	0,04
Кыргызстан		67,5	66,9	<0,01
Республика Молдова		67,3	66,6	0,20
Российская Федерация		66,9	66,1	0,018

[a] Коэффициент ВИЧ-инфицированных среди взрослых (население в возрасте 15–49 лет).

Источники: United Nations, *World Population Prospects: The 2000 Revision;* и WHO, *Epidemiological Fact Sheets, by Country, on HIV/AIDS and Sexually Transmitted Infection: 2000 Update.*

Рисунок XII.1

Расходы на здравоохранение в процентах от ВВП, 1995[a] и 1997 годы[b]



[a] ВОЗ, *Доклад о состоянии здравоохранения, 1999 год* (Женева), таблица 1.

[b] ВОЗ, *Доклад состоянии здравоохранения, 2000 год* (Женева), таблица 8.

Глобализация и ее потенциальное воздействие на качество жизни и состояние здоровья

50. Экономическая глобализация играет определенную роль в появлении новых рисков для здоровья в связи с трансграничной передачей заболеваний, причем как инфекционных (вызываемых некачественными продуктами питания, устойчивыми к медицинским препаратам инфекциями, пандемией гриппа и всех видов заболеваний, передаваемых половым путем), так и неинфекционных, обусловленных образом жизни (связанных с табакокурением, режимами питания, травмами в результате ДТП, загрязнением окружающей среды и условиями труда). Многие переменные величины, такие как международная торговля и финансы, изменение структур производства и потребления, стремительная урбанизация, политические беспорядки, поездки с целью отдыха и миграция, а также изменения физической окружающей среды, относятся к основным факторам, под воздействием которых изменяются структуры распространения заболеваний, что воздействует на здоровье людей в мировом масштабе. В связи с этим в нижеследующем разделе рассматриваются проблемы и возможности, которые создает глобализация для продолжения улучшения состояния здоровья для всех.

Глобализация и заболевания, вызываемые некачественными продуктами питания: исследования конкретных случаев

51. Снижение торговых барьеров и рост потребительского спроса способствовали расширению трансграничных перевозок скоропортящихся продуктов, что повышает возможность заражения при потреблении испорченных продуктов[26]. Увеличивается объем продовольствия и пищевых продуктов, импортируемых и экспортируемых всеми странами мира. Так, Соединенные Штаты импортируют 40 процентов фруктов, 8 процентов овощей и 50 процентов морепродуктов[27]. Следствием такого перемещения продуктов по всему миру являются возможность заражения и вспышка заболеваний, вызываемых некачественными продуктами питания, одновременно во многих местах.

52. Другими факторами, изменяющими эпидемиологическую картину заболеваний, вызываемых некачественными продуктами питания, являются изменение источников происхождения продуктов питания и предпочтений потребителей, рост числа подверженных заболеванию людей, а также развитие пищевой промышленности с массовой обработкой продовольственных товаров. Глобальная экономика поощряет потребителей в промышленно развитых и в наиболее зажиточных развивающихся странах употреблять свежие фрукты в течение всего года, что требует перевозки продовольствия через различные климатические зоны и в результате увеличивается число мест возможного заражения. В результате старения народонаселения в мире, совершенствования медицинских технологий, которые продлевают ожидаемую продолжительность жизни для хронических больных, и роста числа ВИЧ-инфицированных и других лиц с нарушениями иммунной системы увеличивается число людей, восприимчивых к серьезным заболеваниям, вызываемым некачественными продуктами питания[28]. К тому же развитие пищевой промышленности отличается тем, что этапы производства, начиная с от вспашки земли и заканчивая появлением готового продукта на столе (включая посев, выращивание, сбор урожая, сортировку, перевозку, обработку, распределение и приготовление пищи), выполняются целой сетью отдельных лиц, фермеров и многонациональных корпораций, нередко находящихся в разных странах. Этот сложный процесс также связан с опасностью увеличения числа мест возможного заражения и способствует быстрому и широкому распространению любого источника заражения[29].

53. В связи с заболеваниями, вызываемыми некачественными продуктами питания, международное сообщество сталкивается с необходимостью защиты здоровья людей, но так, чтобы это не оказало отрицательного воздействия на распределение продуктов питания и не препятствовало странам оперативно сообщать о случаях подобных заболеваний, с тем чтобы это не сказывалось негативно на торговле. Решение данной задачи требует сотрудничества, информированности и упреждающих действий в мировом масштабе.

Глобализация, производственный травматизм и профессиональные заболевания

54. По данным Всемирной организации здравоохранения и МОТ, применяемая транснациональными компаниями практика перемещения в поисках дешевой рабочей силы и новых рынков промышленного производства в развивающиеся страны, где производство обходится дешевле, может привести к увеличению производственного травматизма и профессиональных заболеваний. Такое увеличение в общемировом масштабе объясняется отсутствием или низкими нормами защиты труда и здоровья. По оценке МОТ, проведенной в середине 1999 года, от производственных травм и профессиональных заболеваний ежегодно в мире погибают 1,1 млн. человек. Другие заболевания, связанные с условиями работы, такие как респираторные и сердечно-сосудистые заболевания и рак[30], также могут приводить к смертности. Хотя весьма сложно получить надежную информацию о реальных условиях во многих развивающихся странах, по имеющимся оценкам, ежегодно в мире насчитывается около 160 млн. случаев профессиональных заболеваний. Примерно в 30–40 процентах из этих 160 млн. случаев заболевания развиваются в хронические, а в 10 процентах – ведут к нетрудоспособности[31].

55. В соответствии с Декларацией ВОЗ о профессиональном здоровье для всех, которая была ратифицирована в 1994 году в Пекине, вредные и тяжелые условия труда предположительно приводят к возникновению от 68 млн. до 157 млн. новых случаев профессиональных заболеваний ежегодно[32]. В Декларации подчеркивается, что в некоторых секторах экономики и в ряде стран происходит ухудшение прежних показателей профессионального здоровья. Хотя передача менее вредных для здоровья и безопасных технологий оказала положительное воздействие на развитие, передача опасных технологий, веществ и материалов в развивающиеся страны, не имеющие достаточных возможностей, чтобы справиться с этой проблемой, представляет собой угрозу как для здоровья работников, так и для состояния окружающей среды[33]. Например, в 1995–1996 годах в Соединенных Штатах были изъяты из применения 21 млн. фунтов пестицидов, а 48 млн. фунтов других токсичных пестицидов были вывезены через порты Соединенных Штатов. Несмотря на то что имеется достаточно свидетельств в пользу необходимости ограничить такой экспорт в интересах сохранения здоровья и обеспечения безопасности работников, большинство пестицидов были вывезены в развивающиеся страны[34]. Для сохранения и повышения международных стандартов в области профессионального здоровья и служб здравоохранения необходимо организовать соответствующее просвещение как работников, так и работодателей по вопросам здравоохранения и безопасности на рабочем месте и усовершенствовать законы о государственном здравоохранении.

Другие последствия глобализации: торговля табачными изделиями

56. По мере устранения торговых барьеров еще одной проблемной областью состояния здоровья населения стал сбыт в развивающихся странах вредных продуктов, производимых многонациональными корпорациями, таких как табачные изделия. За последние 20 лет транснациональные табачные гиганты, воспользовавшись процессом глобализации торговли и относительной открытостью рынков, стали переориентироваться на рынки стран с низким и средним уровнями доходов в Африке, особенно в Африке к югу от Сахары, в Азии, Восточной Европе и Латинской Америке[35]. Учитывая, что маркетинг нередко опирается на текущую ситуацию, в большинстве развивающихся стран проводимые в них информационные кампании о вредных последствиях табакокурения существенно отстают от аналогичных кампаний в промышленно развитых странах. Поэтому, несмотря на сокращение потребления табака в промышленно развитых странах (где потребление сигарет на душу населения сократилось с 1970 года не менее чем на 10 процентов), во всем мире оно за этот же период удвоилось, увеличившись с 3000 млрд. сигарет в год до 6000 млрд.; в развивающихся странах потребление возросло на 67 процентов[36]. В Гаити, Индонезии, Непале, Сенегале и Сирийской Арабской Республике потребление табака на душу населения удвоилось, а в Камеруне и Китае – возросло в три раза[37].

57. По данным ВОЗ, смертность от употребления табака к 2030 году, вероятно, возрастет до 10 млн. случаев смерти в год по сравнению с 4 млн. в 1998 году. Уровень смертности от заболеваний, связанных с табакокурением, таких как рак легких, эмфизема и ишемическая болезнь сердца, сохраняется на высоком уровне в развитых странах и уже достиг высокого уровня в Китае, особенно среди мужчин. Текущие тенденции в мире свидетельствуют о том, что показатели смертности от употребления табачных изделий в развивающихся странах, скорее всего, превзойдут показатели в развитых странах.

Глобализация, перемещение людей и связанные с этим проблемы здравоохранения

58. Еще одним проявлением глобализации и стремления к лучшей жизни является активизация перемещений людей внутри стран и между странами, чему в определенной мере способствует наличие недорогих видов транспорта. Ежедневно международный воздушный транспорт перевозит 1,4 млн. человек[38]. Темпы роста и объем международных перевозок являются факторами, приводящими к возникновению и повторному появлению инфекционных заболеваний. Кроме того, перемещение людей в города и другие населенные пункты при миграции беженцев, трудящихся и перемещенных лиц привело к повышению плотности населения и, следовательно, увеличению возможностей передачи заболеваний.

59. Такие перемещения населения создали идеальные условия для распространения по всему миру новых появляющихся инфекций. С совершенствованием технологий и развитием транспорта практически до любого места на земном шаре можно добраться в течение 36 часов, то есть за срок, который короче инкубационного периода для большинства инфекционных заболеваний, что приводит к распространению вирусных/ инфекционных заболеваний в условиях, когда отсутствует наблюдение и, следовательно, проверка. Инфекции могут передаваться напрямую от человека к человеку, как в случае ВИЧ/СПИДа и туберкулеза, или же через носителей в пункте назначения путешествующего, как в случае малярии и лихорадки денге. Инфекции и их носители могут распространяться самолетами, судами и другими транспортными средствами.

60. Перемещение и миграция населения привели к повторному появлению малярии во всем мире и развитию устойчивости к лекарственным средствам. Так, в Бразилии благодаря активным программам борьбы с малярией в 50-х годах число заболеваний было сокращено с 5 млн. случаев ежегодно до менее 50 тыс. случаев. В 70-х годах началось активное развитие Амазонии, что привело к массовой миграции не имеющих иммунитета к малярии мигрантов, таких как пастухи, сезонные рабочие и изыскатели. К 1991 году было зарегистрировано свыше 700 тыс. случаев заболеваний малярией, и сейчас в этом регионе малярия является основной причиной смертности среди иммигрантов[39]. В Камбодже поселения горняков, занятых добычей драгоценных камней, создавались в непосредственной близости от джунглей на границе с Таиландом, в местах широкого распространения малярии, но удаленных от медицинских служб. Многие из этих горнорабочих по возвращении в Таиланд и Мьянму завезли с собой инфекцию в регионы, которые были относительно свободны от малярии[40]. Из-за высокой мобильности и бедности эти рабочие нередко прекращают лечение преждевременно, вследствие чего возникает возможность развития устойчивости инфекции к лекарственным средствам, и в результате Юго-Восточная Азия стала проблемным регионом с устойчивой ко многим лекарствам малярией. Появляется все больше опасений в отношении того, что малярия вернется и в промышленно развитые страны. Случаи появления "аэропортовой" малярии в некоторых городах Соединенных Штатах и Европы с крупными международными аэропортами подкрепляет мнение, что малярия может быть завезена туристами[41].

61. Еще одним примером является распространение вируса ВИЧ/СПИДа. Хотя трудно проследить пути, по которым он передается, некоторые факторы способствовали быстрому международному и межконтинентальному распространению этого заболевания, в том числе повышение темпов и объема международных коммерческих перевозок, миграции и поездок в целях отдыха. Дополнительным фактором является длительный инкубационный период вируса, в течение которого у инфицированных людей не наблюдается каких-либо симптомов, но они могут заражать других. Похоже, что быстрому распространению ВИЧ/СПИДа по восточному побережью Африканского континента вдоль основных автомобильных дорог способствовали водители грузовиков, перевозящие грузы из страны в страну и с места на место. В Таиланде и на Филиппинах, а также в Индии распространение ВИЧ/СПИДа, возможно, началось прежде всего из-за "секс-туризма". Как только ВИЧ/СПИД закрепится в новом районе, где не распространено использование презервативов, он быстро распространяется среди сексуально активного населения, а также при передаче вируса от зараженной матери ребенку, при переливании крови и при использовании наркоманами одной иглы[42].

62. Путешествующие могут способствовать ускорению распространения инфекций, но случаи их заболеваний могут послужить тому, чтобы сотрудники системы здравоохранения обратили внимание на появление или распространение какой-либо инфекции в новой общине. Службы здравоохранения могут способствовать осуществлению контроля за инфекционными заболеваниями, проверяя путешествующих, мигрантов и транспортные средства, особенно в связи с тем, что международные поездки в настоящее время

ежегодно возрастают на 10 процентов и продолжается перемещение населения в связи с политической, экономической и социальной нестабильностью[43].

Урбанизация и заболевания

63. Внеплановая и бесконтрольная урбанизация нередко приводит к тому, что развитие инфраструктуры здравоохранения не поспевает за быстрым ростом населения. Это может привести к ухудшению систем водоснабжения и удаления отходов. Несмотря на наличие современных технологий, урбанизации в развивающихся странах часто сопутствуют традиционные проблемы бедности, перенаселенности, плохие санитарные условия и связанные с этим заболевания, плохое жилье, нерегулируемая индустриализация и загрязнение окружающей среды.

64. Ухудшение систем водоснабжения и удаления отходов может вести к росту передаваемых посредством воды заболеваний, таких как холера. Перенаселенность и плохие системы очистки сточных вод и дренажа, типичные для быстрой урбанизации, создали условия для распространения переносимых комарами заболеваний, таких как малярия, желтая лихорадка и лихорадка денге[44]. Кроме того, перенаселенность и ослабленный иммунитет населения повышают возможность передачи воздушным путем таких заболеваний, как туберкулез и менингит[45].

65. Городское население играет основную роль в усилении давления на экосистемы во всем мире. Хотя жизнь в городе дает экономию масштаба в использовании некоторых ресурсов (например, земельных площадей под жилищное строительство, общественного транспорта и переработки ресурсов), есть и значительные побочные факторы, поскольку горожане часто потребляют непропорционально большое количество ресурсов в сравнении с их долей в общем населении, а городские районы являются, как правило, основными центрами выбросов парниковых газов, которые влияют на глобальные системы жизнеобеспечения на земле, в воде и воздухе.

Войны, беспорядки и здравоохранение

66. Такие политические факторы, как войны и гражданские беспорядки привели за последнее десятилетие к существенному увеличению числа беженцев – с 38 млн. до 60 млн. человек[46]. Подобно воздействию быстрой урбанизации, перемещение больших масс людей в течение короткого времени создает огромную нагрузку на инфраструктуру здравоохранения принимающей страны, что повышает возможность возникновения и распространения инфекционных заболеваний[47]. В то же время политические беспорядки приводят к нарушению деятельности учреждений здравоохранения и отвлекают государственные расходы от социальных служб, перенаправляя их на борьбу с кризисной ситуацией.

Либерализация торговли и здравоохранение

67. В соответствии с соглашением Всемирной торговой организации (ВТО) 1994 года по завершении Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров сфера защиты прав интеллектуальной собственности была распространена на фармацевтические продукты и процессы в рамках Соглашения ВОЗ по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС). Все государства-члены обязаны внести изменения в национальное законодательство, с тем чтобы предоставить изобретателям исключительные маркетинговые права на период не менее 20 лет, и развивающиеся страны должны выполнить это условие к 2006 году[48]. Расширение и стандартизация защиты прав интеллектуальной собственности оказали воздействие на здравоохранение в развивающихся странах в связи с повышением цен на фармацевтическую продукцию. Некоторые из них, например Аргентина, Бразилия, Египет, Индия и Таиланд, создали собственные фармацевтические отрасли, производящие гораздо более дешевые аналоги запатентованных средств. Когда будет выполнено Соглашение ТРИПС, в результате многократного увеличения факторов производства стоимость лекарств в этих странах, как ожидается, возрастет более чем на 100 процентов. Зависящие от импорта развивающиеся страны с более низким уровнем дохода в силу действия положений ТРИПС также будут отрезаны от более дешевых импортных источников, что приведет к повышению стоимости лекарств.

Хотя правила ВТО допускают "обязательное лицензирование" и параллельный импорт в случае возникновения чрезвычайных ситуаций в области национального здравоохранения или когда это иным образом оправдано интересами общества в целом, сохраняющиеся противоречия по вопросу о сбыте аналогов лекарств против ВИЧ/СПИДа в бедных африканских странах свидетельствуют о сложности фактического применения таких положений. Принятие весной 2001 года 39 многонациональными фармацевтическими компаниями решения в обязательном порядке отозвать свои судебные иски против правительства Южной Африки означало победу кампании за обеспечение бедным странам более дешевых жизненно важных лекарственных средств. Однако воздействие результатов таких судебных процессов на жизнь больных ВИЧ/СПИДом будет зависеть от совместных усилий в сфере распределения, управления и мониторинга за этими лекарствами с целью обеспечения их эффективного использования.

68. Другой предмет соглашения в рамках Уругвайского раунда относится к торговле услугами, включая услуги здравоохранения. Производство этих услуг неотделимо от предоставляющих их лиц или получающих их пациентов. Таким образом, торговля услугами здравоохранения осуществляется в форме трансграничного перемещения либо медицинского персонала, либо потребителей этих услуг. Перемещение медицинского персонала из менее развитых в более развитые страны происходит из-за более высокой зарплаты, лучших условий жизни и работы, возможности получения ценящихся более высоко профессиональных дипломов и ознакомления с передовыми методами работы. Краткосрочные перемещения с целью повышения квалификации могут быть выгодны для стран происхождения, однако в целом происходят постоянная утечка специалистов в области здравоохранения и сокращение общего потенциала национального здравоохранения.

69. За последние годы увеличился спрос граждан развитых стран на недорогую или уникальную медицинскую помощь в развивающихся странах. Глобальная тенденция повышения стоимости медицинского обслуживания и сокращения государственного финансирования сектора здравоохранения, вероятно, сказалась на росте международной торговли услугами здравоохранения, основанном на различии стоимости. Торговля услугами здравоохранения может принести выгоды развивающимся странам, если поступления от нее используются для укрепления национальных систем здравоохранения в целях улучшения обслуживания населения в целом и расширения внутренних систем здравоохранения.

70. На общей ситуации в сфере либерализации торговли и здравоохранения все больше сказывается воздействие таких факторов, как получение на коммерческой основе медицинского образования учащимися из более развитых стран в менее развитых странах, а также участие иностранных специалистов в деятельности лечебных учреждений или управлении ими, обеспечение медицинского страхования или создание учебных заведений на основе прямых иностранных инвестиций (ПИИ), что нередко принимает форму совместных предприятий[49]. Такие инвестиции приносят развивающимся странам те же потенциальные выгоды и недостатки, что и ПИИ в целом. Иностранное участие может способствовать улучшению технических и управленческих аспектов, расширяя желательную конкуренцию, что в конечном счете приведет к повышению качества и количества услуг здравоохранения[50].

71. С другой стороны, нет никакой гарантии, что будет происходить передача технологий и управленческого ноу-хау[51]. Еще одно опасение связано с влиянием иностранного присутствия на справедливость и доступ к услугам здравоохранения. Осуществляемая иностранными компаниями на коммерческой основе деятельность часто рассчитана на группы населения с высокими доходами, которые могут позволить себе дорогостоящие частные услуги. Кроме того, квалифицированный персонал, как правило, уходит из государственных лечебных учреждений в частные клиники с иностранным капиталом, где нередко выше заработки. В связи с этим доступ наиболее уязвимых групп населения, нуждающихся в базовых услугах, с расширением иностранного присутствия не обязательно улучшится, если только состоятельные люди окончательно не переключатся на частные услуги, а ресурсы государственного сектора не будут истощены. Это оказалось сложной целью. Внешняя либерализация обычно связана с сокращением поддержки государственного сектора здравоохранения, что ведет к приватизации и/или установлению платы для пользователей, в силу чего бедное население вытесняется с рынка и ухудшается положение со справедливостью в предоставлении услуг здравоохранения. Поэтому для лиц, определяющих политику в области здравоохранения, важно оценить соотношение между потенциальными выгодами и отрицательными сторонами иностранных инвестиций в здравоохранение и либерализации этого сектора в целом. Для предотвращения

такого потенциального дисбаланса можно принять ряд мер, с тем чтобы справедливость в доступе к услугам здравоохранения не приносилась в жертву интересам рентабельности и либерализации. Например, правительство Индии оставляет за собой право предоставлять землю под частные больницы в обмен на определенное число койкомест для бедных.

Телекоммуникационные технологии и здравоохранение

72. На развитии сектора здравоохранения сказался и прогресс в сфере телекоммуникационных технологий. По мере их совершенствования и снижения стоимости все большее распространение получает телемедицина с интерактивной передачей аудио- и видеоинформации и данных в области медицины и здравоохранения. Это исключает транспортные расходы, способствует предоставлению консультаций специалистами и предлагает эффективные с точки зрения затрат средства укрепления потенциала здравоохранения при условии наличия доступа к соответствующей инфраструктуре. Например, чтобы африканские медики могли продолжить образование и пополнить свои знания с помощью новейшей информации технического характера, были проведены телеконференции медицинских институтов Канады, Кении и Уганды[52]. Этой тенденции в секторе здравоохранения может способствовать международная помощь.

Системы здравоохранения

73. В последние десятилетия важной политической целью стало совершенствование систем здравоохранения посредством обеспечения справедливого доступа к услугам здравоохранения профилактического и лечебного характера, а также к адекватному питанию.

74. Национальные системы здравоохранения включают все виды деятельности, главной целью которых являются содействие здоровью людей, его восстановление или поддержание. В эти системы входят государственные и частные медицинские заведения, финансируемые, как правило, за счет общего налогообложения (государственное обеспечение), налоговых выплат с заработной платы (обязательное социальное страхование) или заранее оплаченных программ в соответствии с индивидуальными или групповыми страховыми премиями (частное страхование). Другие направления деятельности в сфере здравоохранения финансируются за счет либо прямой оплаты наличными, либо дотаций. Во многих бедных странах системы государственного и премиального страхования развиты слабо, и здравоохранение в значительной степени основано на прямой оплате расходов. Например, в Сьерра-Леоне и Камбодже 90 процентов всех расходов на здравоохранение оплачиваются напрямую; во Вьетнаме, Индии, Камеруне, Мьянме и Пакистане за счет фактической оплаты покрывается примерно 80 процентов таких расходов[53]. В Индии частный сектор играет ведущую роль в предоставлении индивидуального лечения посредством амбулаторных медицинских служб[54]. Это резко отличается от положения в развитых странах, где лишь незначительная часть расходов на здравоохранение оплачивается непосредственно домашними хозяйствами. Прямая оплата наличными является регрессивной, поскольку семьи должны нести крупные авансовые расходы в момент пользования услугами и самые несостоятельные платят в пропорциональном отношении гораздо больше благополучных[55]. Меры по разграничению клиентов согласно уровню их доходов могут оказаться единственным средством сделать прямые платежи наличными менее регрессивными, нейтральными или прогрессивными.

Реформы в секторе здравоохранения

75. Реформирование сектора здравоохранения призвано решить такие проблемы, как чрезмерная концентрация и централизация, серьезные вопросы охвата населения и существенное неравенство, неэффективная и ухудшающаяся организация, низкое качество услуг и жесткие финансовые ограничения, где бы они ни имели место[56]. Хотя реформирование стало во многих странах насущной проблемой, лишь немногие фактически приступили к реформам[57]. Важнейшими целями реформирования сектора здравоохранения являются децентрализация услуг, обеспечение всеобщего охвата населения и изменение институционального акцента при оказании услуг в области здравоохранения с государственного на частный сектор в соответствии с новыми организационными и финансовыми условиями и повышение, таким образом, эффективности и качества.

76. Основной проблемой для политического руководства развивающихся стран стало достижение универсального охвата населения услугами здравоохранения. Выполнение этой задачи во многих бедных странах затруднено из-за распространенности бедности и слабости государственных финансов. Исследование, проведенное в Латинской Америке и Карибском бассейне, показало, что почти половина (46 процентов) населения не охвачено медицинским страхованием; четверть населения не имеет доступа к медицинским учреждениям в силу географической удаленности; более половины (55 процентов) сталкивается с нехваткой койкомест; а треть населения не имеет доступа к питьевой воде и/или канализационным системам[58]. Например, в Китае многие не имеют средств на лечение в случае серьезных заболеваний.

77. Заболевание и хронически слабое здоровье могут быть основными причинами бедности из-за неспособности работать или из-за чрезмерных расходов на лечение. Стоимость медицинских услуг может ухудшить положение людей, потерявших работу, и престарелых, получающих небольшую фиксированную пенсию. Поэтому необходимыми компонентами предложений в области реформирования сектора здравоохранения должно быть создание эффективных систем страхования, предусматривающих авансирование или субсидирование[59].

78. Помимо структурных проблем некоторые страны столкнулись с конкретными потрясениями, такими как азиатский финансовый кризис 1997 года. В результате этого кризиса в Таиланде намного ухудшилось положение множества домашних хозяйств, что весьма существенно сказалось на секторе здравоохранения. Поскольку непосредственным следствием кризиса стало то, что 15 процентов спроса на медицинское обслуживание, обеспечиваемого частными медицинскими службами, переключились на государственные клиники и больницы, выполнение государственного бюджета было сорвано. Всемирный банк поддержал практику правительства Таиланда выдачи карт на бесплатное медицинское обслуживание в государственных учреждениях тем, кто находится ниже черты бедности. Те, кто находится чуть выше этой черты, может приобрести недорогую карту на медицинское обслуживание, обеспечивающую ее держателю и его семье доступ к государственным медицинским службам[60].

79. За последние годы в качестве альтернативы прямой оплате наличными и частному страхованию возникают различные системы самофинансируемого социального страхования, основу которых составляет взаимная поддержка за счет объединения ресурсов в целях страхования. Возник ряд систем самофинансируемого социального страхования, начиная с неформальных, не подкрепленных документами систем, включающих небольшие группы, и до официальных сложных договорных структур[61], многие из которых связаны с проектами кредитования или с малым бизнесом. Например, в Индии Ассоциация самозанятых женщин объединяет 75 тыс. женщин в группы по признаку торговой или профессиональной деятельности и предоставляет им за небольшой ежегодный страховой взнос комплексный пакет социального страхования, охватывающего следующие случаи: заболевание, вдовство, рождение ребенка, несчастный случай, пожар, общественные беспорядки, наводнение и другие бедствия, которые могут привести к потере работы и доходов[62]. Созданная в 1971 году в Саваре, Бангладеш, страховая система общины Гоношастайя Кендра расширилась и превратилась в двухуровневую систему по оказанию услуг здравоохранения с четырьмя филиалами. Эта система обеспечивает больший доступ к медицинскому обслуживанию для бедных за счет добровольного членства, и подобные системы созданы в других местах в Бангладеш[63].

80. Вероятно, многие из работников, пользующихся сейчас такими системами, заняты в неформальном секторе, а до этого они не платили страховых взносов и пользовались бесплатным, хотя зачастую и неадекватным государственным медицинским обслуживанием, если оно было доступно. Результаты исследования 11 систем микрострахования в Латинской Америке и Карибском бассейне свидетельствуют о том, что после вступления в такие системы работники отмечают улучшение медицинского обслуживания в плане стоимости, своевременности и качества[64]. Однако финансовая устойчивость таких систем может быть неопределенной, поскольку доходной базой служит население с низким уровнем доходов, которое может быть не в состоянии поддерживать систему своими регулярными страховыми взносами.

Расходы на здравоохранение

81. В 1997 году доля расходов на здравоохранение составила 7,9 процента от мирового ВВП[65]. Наибольшая доля расходов отмечена в развитых странах –8,2 процента от ВВП; страны с переходной экономикой израсходовали 5,9 процента а развивающиеся страны – 5,2 процента (см. рисунок XII.1). Наименьшая доля отмечена в Восточной Азии, Африке к югу от Сахары и в арабских государствах – 4,3 процента от ВВП. Вместе с тем среди развитых стран в Австралии, Канаде, Новой Зеландии и Японии доля расходов на здравоохранение была в два раза больше – 9 процентов от ВВП, а в Соединенных Штатах более чем в три раза – 13 процентов. Эти данные подтверждают мнение о том, что доля расходов на здравоохранение в ВВП повышается с ростом уровня ВВП.

82. Есть все основания утверждать, что система здравоохранения является справедливой, когда риск несения расходов на здравоохранение, с которым сталкивается каждое домашнее хозяйство, соотносится с возможностью оплаты этих расходов, а не с риском заболевания[66] (см. также главу 22). Когда люди впадают в бедность из-за медицинских расходов или не имеют доступа к медицинскому обслуживанию, поскольку не могут его оплатить, система является несправедливой. Такая ситуация характерна для стран, где население недостаточно защищено и недостаточно охвачено медицинским обслуживанием. Если разделить финансирование системы здравоохранения на государственные и частные потоки (см. рисунок XII.1), то можно увидеть, что в более развитых странах сильные государственные системы национального здравоохранения и обязательные системы социального страхования могут обеспечить такое положение, при котором три четверти расходов приходится на государственный сектор[67].

83. В странах с переходной экономикой в связи с традиционно сильной ролью государства в предоставлении социальных услуг структура расходов на здравоохранение схожа со структурой в развитых странах, при этом на государственный сектор приходится примерно три четверти расходов. Однако такое положение изменяется: например, в Грузии государственные расходы на здравоохранение резко сократились до 9 процентов от общих расходов[68]. В отличие от большинства наиболее развитых стран и стран с переходной экономикой, в развивающихся странах государственная доля в расходах на здравоохранение составляет примерно половину. В региональном плане самая небольшая доля государства в этих расходах отмечена в Юго-Восточной Азии – около 40 процентов.

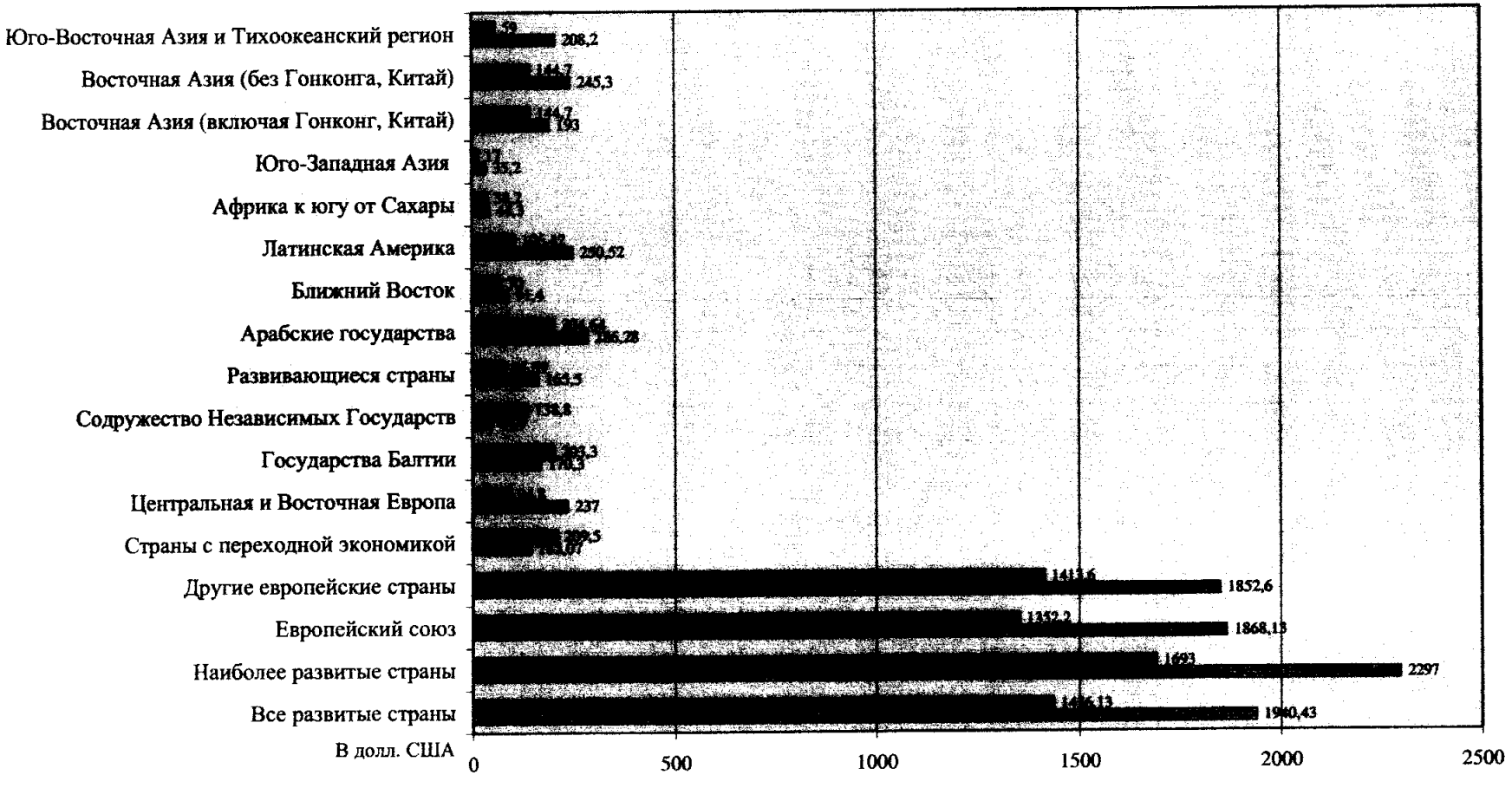
84. Общие расходы на здравоохранение на душу населения (см. рисунок XII.2 и таблицу XII.3) являются приблизительным показателем уровня и степени охвата населения системами здравоохранения[69]. Разброс расходов на здравоохранение на душу населения довольно велик. Наиболее развитые страны больше тратят в расчете на одного человека, и услугами здравоохранения охвачена бóльшая часть населения. Страны с переходной экономикой и развивающиеся страны тратят меньше, а в развивающихся странах значительная доля населения нередко вовсе лишена доступа к медицинским услугам.

C. Жилье

85. Жилье во многих отношениях связано со справедливым и устойчивым социально-экономическим развитием и является неотъемлемым компонентом качества жизни. На уровне отдельного человека и домашнего хозяйства доступ к достойному жилью имеет важнейшее значение для здоровья человека и его безопасности, а расположение жилья поблизости от центров экономической активности и транспортных сетей сказывается на доступе к возможностям получения доходов. Затраты на здравоохранение и обеспечение безопасности при плохом качестве жилья могут оказаться существенными, поскольку проживающие в таких условиях люди могут терять доход в связи с невыходом на работу и затратами на медицинское обслуживание. Многие инфекционные и переносимые паразитами заболевания, а также заболевания органов дыхания связаны с плохим жильем, перенаселенностью и неадекватными службами водоснабжения, санитарии, канализации и удаления отходов. Кроме того, группы населения с низким доходом чаще живут на маргинальных землях, затопленных водой или расположенных на крутых склонах, и поэтому они прежде всего страдают от природных бедствий, таких как землетрясения, оползни, циклоны и наводнения.

Рисунок XII.2

Общие расходы на здравоохранение на душу населения, 1990[a] и 1997 годы[b] (в долл. США[c])



[a] ВОЗ, *Доклад о состоянии здравоохранения в мире, 1995 год* (Женева), таблица A1.
[b] ВОЗ, *Доклад о состоянии здравоохранения в мире, 2000 год* (Женева), таблица 8 приложения.
[c] По официальному обменному курсу для соответствующих стран и в соответствующие годы.

Данные за 1990 год
Данные за 1997 год

Таблица XII.3

Распределение расходов на здравоохранение на душу населения в разбивке по категориям, все отобранные страны, 1997 год

		Развивающиеся страны		Страны с переходной экономикой		Развитые страны		Весь мир	
	Долл. США	Число	% от всех развивающихся стран	Число	% от всех стран с переходной экономикой	Число	% от всех развитых стран	Число	% от всех стран мира
Менее чем	10	12	9	0	0	0	0	12	6
Между	10 и 50	53	40	9	33	0	0	62	33
	50 и 100	8	6	6	22	0	0	14	7
	100 и 500	46	35	11	41	0	0	57	30
	500 и 1000	13	10	1	4	3	11	17	9
Более чем	1000	1	1	0	0	25	89	26	14

Источник: ВОЗ, *Доклад о состоянии здравоохранения в мире, 2000 год* (Женева), таблица 8 приложения.

86. *При достаточном обеспечении жильем групп с более высокими доходами и насущной потребности* в качественном жилье для бедных ситуация с жильем во всем мире отражает и усугубляет острую несправедливость в распределении доходов, доступе к образованию и здравоохранению, о чем говорится в других частях настоящего доклада. Тогда как развитые страны с рыночной экономикой в целом смогли обеспечить адекватным жильем большинство населения, многие развивающиеся страны и страны с переходной экономикой не сумели преодолеть разрыв в доступе к приемлемому по цене и адекватному по характеристикам жилью и соответствующим услугам инфраструктуры и удовлетворить насущные потребности в этой области. Во многих из этих стран перенаселенность, низкое качество жилья и отсутствие адекватных систем водоснабжения и санитарии, особенно во множестве неформальных поселений, создают серьезную угрозу для здоровья и безопасности людей, а также для окружающей среды. В то же время обостряется проблема бездомности во многих местах, включая и страны с высоким доходом, что еще более усугубляет социальную поляризацию и напряженность.

87. На жилищных условиях и политике в жилищном секторе явно сказываются макроэкономические процессы, поскольку без экономического роста нельзя оказать сколько-нибудь существенную поддержку политическим мерам со стороны как предложения, так и спроса. Однако то, каким образом жилье строится, предоставляется и обменивается, также серьезно влияет на экономический рост, уменьшение бедности и устойчивость окружающей среды. Обсуждение этой стороны взаимосвязи между жилищным сектором и экономикой, то есть вклада, который данный сектор может внести в достижение макроэкономических целей, было активизировано на Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат-II), которая состоялась в Стамбуле в 1996 году.

88. Имеется множество задач в области обеспечения адекватного жилья для всех, о чем говорится ниже в отношении количества и качества жилья и соответствующих услуг инфраструктуры в разных регионах, при этом проводится различие между городскими и сельскими районами и социальными группами, по которым имеются данные. Также заслуживают внимания последние изменения в понимании жилищной политики – включая более комплексный подход и упор на благоприятные условия, партнерство и участие – и различные факторы, которые влияют на доступ к жилью и на приемлемость цен на него.

Оценка положения с жильем

89. Если в странах с высоким доходом основная задача заключается в том, чтобы учесть изменения в спросе на жилье вследствие старения населения и распространения менее крупных домашних хозяйств, в развивающихся странах острая проблема связана с огромной нехваткой жилья и инфраструктуры как в городских, так и в сельских районах, что вызвано продолжающимся ростом спроса на жилье, особенно в городах. Во многих странах с переходной экономикой, как и в Западной Европе и Северной Америке, основные жилищные проблемы сводятся к сохранению, обновлению и модернизации жилья, хотя в некоторых странах еще не решена проблема количества и качества жилья и базовых услуг инфраструктуры.

90. Быстрые темпы урбанизации в развивающихся странах привели к огромному росту спроса на городское жилье и соответствующие услуги, который правительства большинства стран не смогли удовлетворить, в результате чего разрослись трущобы и незаконные поселения, где люди живут скученно, часто не имея доступа к воде и санитарии, при постоянной угрозе выселения. Показатели качества жилья в странах с различным уровнем дохода свидетельствуют об огромной разнице в таких характеристиках городского жилья, как число лиц на комнату, жилая площадь на одного человека и процентное соотношение постоянных строений и незаконно возведенных жилищ[70].

91. Однако эти усредненные показатели, относящиеся к городам, ничего не говорят о крупных различиях между группами населения с высоким и низким доходами. Например, в неформальных поселениях (katchi abadis), где проживает около 40 процентов населения Карачи, на одного человека приходится 2–3 кв. м жилой площади, тогда как на одного обитателя более просторных домов и коттеджей приходится 23–33 кв. м жилой площади[71].

92. В большинстве городов развивающихся стран от 30 до 60 процентов жилых строений являются незаконными или неформальными, при этом нарушаются законы о собственности на землю или правила строительства и городского планирования, в результате чего бóльшая часть населения с низким доходом рискует в любое время потерять свое жилище. Надежность владения жильем имеет важнейшее значение, поскольку без этого люди не будут осуществлять капиталовложения в свое жилье. Владение жильем может быть поставлено под сомнение в силу разных причин, и капиталовложения не всегда зависят от того, является ли титул собственности постоянным, законным или индивидуальным; зачастую для этого необходимо чувство надежности или уверенность в надежности владения, что могут обеспечить коллективная организация или политическая поддержка, а также меры, исключающие выселение. Кроме того, надежность владения жильем де-факто, возникающая в случае государственного финансирования коммунальных служб, может оказаться достаточной, для того чтобы владельцы стали инвестировать средства в свои жилища, что увеличит их стоимость.

93. Однако данные Комиссии по населенным пунктам свидетельствуют о том, что, хотя многие инициативы оказались успешными и со всей очевидностью показывают, что обеспечение надежности владения создает основу для значительных капиталовложений со стороны бедного городского населения в улучшение имеющихся условий проживания, извлеченные уроки редко используются для внесения необходимых коррективов в политику и законодательство, с одной стороны, и изменения административных и бюрократических процедур – с другой[72].

94. Несмотря на заметную разницу в жилищных условиях в городах в странах с высоким и низким доходами, из-за недостатка качественных сопоставимых данных нередко трудно оценить региональные и мировые тенденции в количестве и качестве городского жилья, а также их связь с тенденциями экономического роста и распространения бедности. На агрегированном уровне, хотя тенденции распространения бедности в городах вполне ясны, жилищные условия в сельских районах весьма разнообразны, и, по данным Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат), по-видимому, не существует простой корреляции между ростом бедности и ухудшением жилищных стандартов, а также между высокими темпами экономического роста и улучшением положения с жильем в той или иной стране[73]. Это, возможно, может объясняться применяемыми показателями и отсутствием данных, позволяющих провести точное сопоставление, однако считается, что важную роль в этом играют политика в области жилищного сектора, а также растущее неравенство доходов в городах.

95. Нехватка качественной и актуальной информации относительно качества и количества жилья и соответствующих инфраструктур весьма затрудняют адекватную оценку положения и содействие планированию. Некоторое улучшение в этом отношении произошло в связи с развитием технологий и развитием потенциала по сбору и анализу данных. Например, более широкое распространение компьютеров и соответствующего программного обеспечения позволяет местным органам власти использовать данные переписей для оценки количества и качества жилья на весьма детализированном географическом уровне, о чем свидетельствует анализ нехватки жилья, проведенный на уровне общины в Сантьяго, Чили[74]. Еще одним новшеством является использование сделанных со спутников снимков в целях городского планирования. Например, информация, полученная с помощью системы изображений SPOT-XS, содержит данные о крупномасштабных изменениях в городах и направлениях их роста. Однако эти снимки недостаточно подробны для определения социально-экономических условий в городских кварталах. За последние годы стали доступными более детальные изображения, позволяющие проводить более тщательный анализ[75].

96. В сельских районах развивающихся стран, несмотря на наличие обширных площадей для жилищного строительства, перенаселенность также остается проблемой, поскольку домашние хозяйства, как правило, более многочисленны, а бедность распространена в большей степени, чем в городских районах, и поэтому многие домашние хозяйства не имеют средств на более просторное жилье. Как и в бедных трущобах городских районов, многие сельские жители живут в ненадежных и низкокачественных жилищах. Нередко фермеры, скотоводы, охотники и собиратели вытесняются с земель, которыми они традиционно владели или пользовались, с тем чтобы освободить место для проектов в области развития, таких как создание водохранилищ или проведение строительных работ. Однако самой насущной жилищной проблемой в сельских районах развивающихся стран является доступ к питьевой воде и санитарии.

97. В странах с высоким доходом доступ к воде является практически универсальным, но в странах с низким доходом отсутствие этого доступа остается серьезной угрозой для состояния здоровья как в сельских, так в и городских районах. Во всем мире в 2000 году доступ к воде имели около 94 процентов жителей городов и около 71 процента сельского населения. В группе стран Азии, Африки, Латинской Америки и Карибского бассейна охват водоснабжением за 90-е годы вырос в целом на 6 процентов, однако существуют заметные различия между регионами и внутри регионов, а также в Африке; в частности, темпы расширения услуг *отставали от темпов роста населения*[76].

98. Заметные различия имеются между домашними хозяйствами в одном и том же районе, поскольку те, кто может себе это позволить, вкладывают средства в создание частных систем водоснабжения, колодцев или установку насосов для решения проблемы неадекватного водоснабжения. При отсутствии или нехватке чистой воды домашние хозяйства с низким доходом используют небезопасную грунтовую воду или покупают воду у торговцев. По имеющимся оценкам, в Бангкоке около 100 тыс. человек берут воду непосредственно из каналов и поверхностных водотоков, сильно загрязненных бытовыми и промышленными отходами. Так как в бедных пригородах водопровод чаще всего отсутствует, их жители нередко вынуждены покупать воду у торговцев и в конечном счете платят за нее в 12 раз больше, чем группы с более высоким доходом, что усугубляет бедность и неравенство[77].

99. Мировая структура в области санитарии аналогична структуре водоснабжения; в Азии, Латинской Америке и Карибском бассейне, а также в Африке в целом за 90-е годы доступ к структурам санитарии получили около 800 млн. человек, однако в конце этого же десятилетия примерно 2,4 млрд. человек все еще не имели такого доступа, и инфраструктура для надлежащего удаления отходов в странах с низким доходом остается крайне неадекватной[78]. Во многих бедных районах сточные воды сливаются непосредственно в реки и поверхностные водотоки, что приводит к серьезному загрязнению грунтовых вод. Это приводит к плохому качеству воды и антисанитарным условиям, что создает почву для распространения таких заболеваний, как малярия, холера и лихорадка денге.

Бездомность

100. Выше отмечалось, что как в развивающихся, так и в развитых странах растет число бездомных. Существуют разные определения бездомности: от полного отсутствия жилища (нет крыши над головой) до проживания в ненадежном, низкокачественном, не отвечающим нормам жилье[79]. По оценкам, в 1995 году в мире не имели никакого жилья около 100 млн. человек[80]. Широкий разброс оценок отражает как различия в определениях бездомности, так и трудность *определения числа бездомных людей. Так называемый парадокс* статистики предоставления услуг (когда в странах с наиболее развитыми системами обслуживания отмечаются самые высокие уровни бездомности), неполный подсчет, двойной счет, скрытая бездомность и различие временны́х периодов, применяемых для оценки бездомности, приводят к тому, что оценочные данные о бездомности довольно сомнительны и оперировать ими следует с осторожностью[81].

101. Хроническая бедность в сочетании с физическими недостатками и другими формами инвалидности в условиях стремительных изменений в обществе, в занятости и на местных рынках жилья поставили многих людей перед угрозой бездомности[82]. В Европе и Северной Америке в любой данный момент времени бездомными являются несколько миллионов человек, причем все бóльшую часть составляют женщины – многие из них становятся бездомными, спасаясь от насилия в семье, – и все больше становится бездомных в возрасте моложе 40 лет. По данным исследования, проведенного в Соединенных Штатах, больше всего бездомных в крупнейших городах среди определенных групп населения[83]. Весьма часто уязвимые группы в Северной Америке и Европе включают людей с психическими заболеваниями, инвалидов, наркоманов или *бедняков преклонного возраста. По некоторым оценкам, в середине* 90-х годов в Соединенных Штатах бездомных людей, спящих в приютах, автобусах, на вокзалах, в пустующих строениях, насчитывалось от 500 тыс. до 750 тыс. человек[84].

102. В начале нового тысячелетия в Нью-Йорке – одном из крупнейших и процветающих городов мира – число бездомных людей достигло самого высокого уровня с конца 80-х годов, причем в последние годы этот рост происходил главным образом за счет женщин и детей. Например, в одну из типичных ночей в феврале 2001 года в учреждениях системы помощи бездомным ночевали 10 177 детей и 8024 семейных взрослых, а также 7492 одиноких взрослых[85]. Как утверждается, этот рост числа бездомных является национальной тенденцией и может объясняться, среди прочего, резким ростом стоимости жилья вследствие экономического бума, кампаниями, призывающими жертв насилия в семье обращаться за помощью, большим числом судебных постановлений о выселении и сокращением жилищного субсидирования. Анализ данных, полученных из системы приютов Нью-Йорка, свидетельствует о значительных различиях в использовании приютов между различными возрастными и расовыми/этническими группами. Из обследованных возрастных групп больше всего пользуются приютами дети в возрасте до 5 лет, а этот показатель среди афроамериканцев в 2,3 раза превышает показатель для населения в целом[86].

103. Бездомность является насущной социальной проблемой многих городов Европы. Например, в Германии – одной из крупнейших и процветающих европейских стран – на каждые 900 человек приходится один бездомный[87].

104. В странах с переходной экономикой, хотя данные по ним скудны и отрывочны, риск стать бездомным, безусловно, возрос, поскольку жилой фонд все в большей степени приватизируется, а цены на жилье и коммунальные услуги повышаются до рыночного уровня, тогда как реальный доход многих людей уменьшился. Например, в Российской Федерации после начала переходного периода стало намного больше бездомных людей. По некоторым оценкам, в настоящее время число бездомных приближается к 1 млн. человек и продолжает расти; на 100 тыс. граждан, проживающих в российских городах, приходится от 580 до 980 бездомных[88].

105. По большинству развивающихся стран отсутствуют даже оценочные данные. Вероятно, наиболее полная информация имеется по Индии, где в 1981 году была проведена перепись бездомных, согласно которой в то время насчитывалось примерно 2 млн. 342 тыс. бездомных, а согласно переписи 1991 года, численность бездомных составляла 1,2 млн. Кроме того, велико число людей, живущих в изготовленных из подручных материалов временных укрытиях, и там, где они не смогут остаться надолго, включая "уличных жителей", число которых в Бомбее, по оценкам, составляет 250 тыс. человек и в Дели – 130 тыс.[89] Если исходить из самого широкого определения бездомности, которое включает людей, живущих в небезопасных и не отвечающих нормам жилищах, то их число в Африке, Азии и Латинской Америке составит сотни миллионов человек, причем не только в городах, но и в сельских районах, где к бездомным относятся представители таких групп, как рабочие на плантациях, фермеры-арендаторы и временные или сезонные рабочие.

Жилищная политика

106. За последние десятилетия произошли важные изменения в стратегии, мерах политики, роли и обязанностях тех, кто участвует в достижении цели обеспечения адекватного жилища для всех. Уже в начале 70-х годов проявилась тенденция к сокращению прямого участия государства, когда стало очевидным, что упор на физическое планирование и крупномасштабное государственное жилищное строительство, начавшееся в 50–60-х годах, обходятся слишком дорого для правительств стран Юга. С середины 70-х по середину 80-х годов жилищная политика в развивающихся странах заключалась главным образом в государственной поддержке проектов самостоятельного строительства и содержания жилья. Искоренение неформальных поселений позволило повысить качество жилищ бедняков, выполнить проекты по развитию жилых районов и коммунальных служб и субсидировать приобретение земельных участков под жилищное строительство и сами строительные работы. Однако выигрывают от такого подхода не всегда домашние хозяйства, относящиеся к группе с наименьшими доходами, поскольку они зачастую не отвечают критериям, необходимым для участия в проекте, или вынуждены покинуть место своего проживания из-за растущей стоимости жилища после его модернизации.

107. К концу 80-х годов правительства большинства стран отказались от прямого предоставления жилья и все в большей степени стали полагаться на так называемый стимулирующий подход, стремясь расширить предоставление жилья с привлечением рыночных сил. Такой подход характеризуется привлечением широкого круга негосударственных участников, которые вступают в партнерские отношения с государством.

108. Партнерство является важнейшим элементом стимулирующего подхода к решению жилищных проблем, при котором каждый участник – государство, частный сектор, гражданское общество и НПО – имеет собственные сравнительные преимущества. Считается, что коммерческий частный сектор, рынки, мелкие производители и частные лица лучше всего приспособлены для строительства жилья, тогда как НПО и общественные группы необходимы как посредники, оказывающие помощь группам населения с низким уровнем доходов, с тем чтобы они могли воспользоваться преимуществами рынка. В этих рамках правительства несут ответственность за разработку и внедрение налоговых, правовых и регламентарных условий, включающих, среди прочего, четкое регулирование права собственности, реалистичные строительные нормы и правила, быструю выдачу разрешений и планирование землепользования.

109. Хотя различные участники нуждаются друг в друге для эффективной деятельности и сотрудничество позволяет им добиваться более высоких результатов, чем в случае индивидуальных действий, на практике партнерство затрудняется неравенством между участниками в плане возможностей и ресурсов, и, как показывает опыт, партнерство не является панацеей для решения жилищных проблем. Опыт показывает, что успешное функционирование партнерства требует весомого (государственного или негосударственного) участия, которое облегчает взаимодействие между частными компаниями и общественными группами, одновременного решения множества жилищных и сопутствующих вопросов, получения всеми сторонами конкретных выгод, учета макроэкономических и политических факторов в самом широком смысле и упора на программы, политику и потоки ресурсов, а не на усиленное администрирование партнерства в конкретном проекте[90].

110. Несмотря на достигнутый в 90-х годах общий консенсус по вопросу о ключевых аспектах успешной жилищной политики (таких как комплексный подход, включение жилищной политики в более широкие макроэкономические, социальные и природоохранные рамки, децентрализация и принятие политических решений на местном уровне, создание потенциала для более совершенного местного управления, ключевая роль НПО и других групп гражданского общества, гендерное равенство и другие "вопросы различий"), существенные расхождения продолжают сохраняться. К ним относятся степень, в которой можно полагаться на рыночные силы для достижения целей эффективности и справедливости, а также вопрос о том, когда и каким образом правительства должны вмешиваться для исправления перекосов рынка. Кроме того, при общем консенсусе имеются огромные различия на микроуровне в том, что касается набора мер политики, регламентации и видов необходимых институтов в зависимости от местных условий, и не всегда легко решить, кто из партнеров несет какую ответственность в контексте глобализации, о чем с полной очевидностью свидетельствуют радикальные перемены, происходящие в районах вдоль северной границы Мексики после подписания Североамериканского соглашения о свободной торговле.

Доступ к жилью

111. В соответствии с упомянутыми выше тенденциями в отношении жилищной политики некоторые страны осуществляют в настоящее время крупные государственные жилищные программы. Хотя во многих городах государственное жилье продолжает составлять значительную долю жилищного фонда[91], эта доля сокращается в большинстве стран с рыночной или смешанной экономикой с конца 70-х – начала 80-х годов и во многих странах с переходной экономикой с конца 80-х – начала 90-х годов. К причинам такого сокращения относятся все бóльшая приверженность рынку, сокращение государственных расходов в связи с экономическим спадом, долговой кризис и программы структурной перестройки, а также трудности с выполнением самих государственных жилищных программ, такие как неспособность удовлетворить разнообразный спрос, низкий уровень содержания и технического обслуживания, высокая удельная стоимость и невыполнение планов жилищного строительства, несмотря на зачастую крупные затраченные средства. Из-за высокой удельной стоимости даже при субсидировании или контролировании уровня арендной платы значительная часть населения с низкими доходами в развивающихся странах не может позволить себе снимать государственное жилье, а критерии приемлемости в рамках жилищных программ часто становятся исключающим фактором для беднейших домашних хозяйств, в особенности возглавляемых женщинами[92].

112. Однако для групп с самым низким доходом доступ к жилью посредством рынка может оказаться еще более трудным; свойственные рынку недостатки, включая ограниченность предложения, спекуляцию землей и крайнюю неравномерность распределения доходов, относятся к тем факторам, которые делают коммерческое жилье недоступным в финансовом плане для многих людей в развивающихся странах, а также – по мере роста неравенства в доходах – в развитых странах. Одним из наиболее общих показателей доступности жилья по цене является соотношение между ценой жилья и уровнем дохода, то есть сколько годовых доходов необходимо для покупки дома, и этот показатель свидетельствует о том (в отличие от других жилищных показателей, таких как жилая площадь на одного человека), что соотношение цены жилья и уровня дохода зависит в значительной степени от уровня дохода страны[93]. Соотношение в пределах 2-3 означает, как правило, что бóльшая часть населения не может купить жилье, однако во многих городах такое соотношение равняется 5 или более[94].

113. Стоимость жилья имеет особо важное значение для занятых на низкооплачиваемой работе в крупных городах или имеющих случайную или неполную занятость, что требует частой перемены мест, и весьма различается в городах Юга и Севера, при этом соотношение арендной платы за квадратный метр жилья и дохода в стране на душу населения является самым высоким в городах стран с низким доходом. Предварительный анализ показателей по городам, проведенный в рамках Программы жилищных показателей Хабитат и Всемирного банка, свидетельствует о том, что соотношение арендная плата – уровень дохода является относительно высоким в городах, где растет число домашних хозяйств[95].

114. Различия в стоимости и наличии вводимых ресурсов, включая землю, строительство, строительные материалы и финансирование жилищного строительства, объясняют большую разницу в доступности по цене жилья в городах с сопоставимым уровнем дохода на душу населения. В промышленно развитых странах официальные финансовые учреждения доказали свою эффективность в качестве средства, обеспечивающего для значительной части населения возможность обзавестись собственностью; в странах Юга бóльшая часть финансирования жилья осуществляется из неинституциональных источников (семейные накопления, помощь друзей, кредиты от неформальных групп), поскольку во многих странах официальные учреждения жилищного финансирования отсутствуют, влачат жалкое существование или недоступны для групп с низким доходом. Доступ к кредитам официальных кредитных учреждений особенно ограничен в странах Африки к югу от Сахары и в Южной Азии. Хотя во многих странах с переходной экономикой были созданы определенные новые системы жилищного финансирования, исследования конкретных случаев показывают, что наличие кредитов для срочного текущего ремонта и обновления жилья ограниченно, поскольку государственные средства, как правило, невелики, а коммерческие банки зачастую неохотно предоставляют жилищные займы без государственных гарантий[96].

115. В тех случаях, когда имеются официальные финансовые учреждения рыночного типа, доступ к ним обычно ограничен для групп с низким доходом, особенно для женщин, поскольку у них нет стабильного источника дохода, они не могут предложить залог или они не считаются кредитоспособными. В некоторых случаях нехватка финансов покрывается за счет финансируемых НПО жилищных инициатив, что свидетельствует о способности бедных слоев населения осуществлять накопления и погашать кредиты нередко добросовестнее, чем это делают группы с более высокими доходами. Однако масштаб таких инициатив слишком мал, чтобы удовлетворить существующий огромный спрос, и направленность реформ на официальные финансовые системы еще не стала общей практикой, хотя в этом отношении уже приобретен определенный положительный опыт. Например, цель осуществляемой в Коста-Рике программы ФУРПРОВИ заключается в постепенном включении бедных слоев населения в официальную систему финансирования жилья (для повышения устойчивости), однако признается необходимость оказания им специальной помощи в течение ряда лет до достижения необходимого уровня платежеспособности. Поэтому заемщики в течение определенного времени включаются в отдельную программу кредитования на льготных условиях, что позволяет им повысить уровень своих доходов и кредитоспособности. Другим примером является действующая в Мексике система предоставления ссуд под ипотечный залог с двойной индексацией, обеспечивающая устойчивость таких ссуд (индексация в связи с инфляцией) и их ценовую доступность (индексация в связи с уровнем заработной платы), причем размеры выплат устанавливаются как максимальный процент от дохода домашнего хозяйства, а сроки погашения могут превышать 15 лет. Успешное осуществление этой программы привело к значительному расширению кредитования жилья коммерческими банками в целом по стране. Осуществляемая в Индонезии

программа "Тригуна" обеспечивает строительным кооперативам и ассоциациям специальное финансирование Национального сберегательного банка для содействия приобретению недвижимости в три этапа (приобретение земли, разработка участка и строительство жилья). Эта программа была принята в 1993 году в рамках национальной жилищной стратегии[97].

116. Важными факторами, воздействующими на стоимость жилья как в городских центрах, так и в сельских районах, являются цена земли и ее наличие под жилищное строительство. По мере роста размеров и благосостояния городов увеличивающаяся конкуренция за участки лучшего качества и наиболее удачно расположенные сокращает возможности населения с низким доходом приобретать земельные участки, вытесняя их в неудобные и/или опасные места. Коммерциализация рынков земли и скупка участков в спекулятивных целях ограничивают во многих местах наличие и ценовую доступность земли под жилищное строительство. Например, в случае жилищного рынка на Тайване (провинция Китая) рост цен происходит одновременно с избыточным предложением жилого фонда, что связано с действующей системой налогов на землю, которая способствует спекуляции[98].

117. Важную роль для доступности и ценовой приемлемости жилья имеет система управления, о чем свидетельствует затрачиваемое время и издержки при оформлении сделок на приобретение участка или получение разрешения на строительство. Во многих местах это продолжает оставаться препятствием для доступа к жилью. Например, в Камеруне на регистрацию права собственности может потребоваться до семи лет; в Лиме разрешение на раздел земельных участков может оформляться в течение трех и более лет[99]. В Мексике, где для покупки недорогого жилья в формальном секторе нужно пройти в среднем 117 этапов бюрократического согласования, а нормативные сборы, взимаемые местными органами власти, составляют в некоторых городах до 35 процентов от стоимости жилья, в 1992 году была начата национальная кампания по реформированию на государственном уровне, которая включала постановку конкретных задач, проведение обзоров нормативных затрат по контролированию хода дел и публикацию результатов[100].

118. Как отмечалось выше, неравенство доступа к получению жилья ни в коей мере не является исключительной чертой развивающихся стран; во многих городах Европы и Северной Америки наблюдались рост неравенства и повышение цен на жилье, превышавший темпы инфляции и экономического роста, в результате чего жилье становилось менее доступным по цене для домашних хозяйств с низкими и средними доходами. Эта растущая проблема еще не вызвала широкой политической реакции, хотя некоторые местные органы власти и неправительственные организации уже приняли определенные меры по ограничению перемещения владельцев и арендаторов и исключению случаев выселения. Например, в Вене помощь со стороны FAWOS – неправительственной организации, которая предоставляет консультативные услуги тем, кому грозит выселение, – позволила большинству квартиросъемщиков, подвергающихся риску выселения, решить возникшие проблемы[101].

Заключительные замечания

119. Несмотря на достигнутый прогресс в предоставлении адекватного жилья и обеспечении соответствующей инфраструктурой, число людей, которые вынуждены обходиться без этого, остается на неприемлемо высоком уровне. Нарастают различия между социально-экономическими группами, и даже в некоторых странах с самым высоким доходом растет число бездомных из наиболее уязвимых групп общества.

120. В рамках новой стратегии жилищной политики роль правительства стала заключаться не в предоставлении услуг, а в создании благоприятных условий, обеспечивающих для всех доступ к адекватному жилью и базовым услугам, что фактически означает усложнение задач правительства. Оно решает эту задачу, вступая в партнерские отношения с гражданским обществом, НПО и частным сектором, осуществляя децентрализацию власти и ресурсов, создавая потенциал для более совершенного управления и применяя комплексный подход, который позволяет решать жилищные проблемы в более широком социально-экономическом контексте.

121. В настоящем разделе перечислены некоторые из имеющихся трудностей, и многие из ценных полученных уроков все в большей мере учитываются и используются на практике. Эффективным средством повышения осведомленности общества о проводимой политике является обмен наилучшей практикой посредством создания баз данных, проведения конференций с использованием электронных средств, организации национальных конкурсов и выставок.

122. Однако переход от теории к практике и применение полученных уроков представляют собой сложный процесс, и в большинстве развивающихся стран стимулирующий подход еще не стал частью национальной стратегии. Успешные примеры часто говорят о ведущей роли общин, НПО и организаций гражданского общества, но этого недостаточно для удовлетворения огромного спроса на адекватное жилье; необходимо, чтобы правительства стран в срочном порядке умножили свои усилия в этой области.

Примечания

[1] См. Food and Agricultural Organization of the United Nations, *State of Food Insecurity in the World 1999.*

[2] Ibid.

[3] Ibid.

[4] ФАО использует два метода для оценки хронического отсутствия продовольственной безопасности: недоедание оценивается на основе имеющихся данных о числе людей и количестве доступных для них продуктов питания; недостаточное питание определяется по данным о весе, росте и возрасте людей, свидетельствующих о последствиях неадекватности питания, плохом состоянии здоровья и плохих санитарных условиях.

[5] См. Michael Seipel, "Social consequences of malnutrition", *Social Work* (September 1999).

[6] См. ВОЗ, *Доклад о состоянии здравоохранения в мире, 1998 год.*

[7] См. сноску 1.

[8] См. Silvio Hernandez, "Children's future jeopardized by malnutrition", Inter Press Service, 21 October, 1997.

[9] См. WHO, "Nutrition for health and development", document WHO/NHD/00.6.

[10] Ibid.

[11] См. Peter Uvin, "The politics of hunger", *Forum for Applied Research and Public Policy* (Summer 1998).

[12] См. *State of the World 1999*, A Worldwatch Institute Report on Progress Toward a Sustainable Society (New York: W.W. Norton and Company, 1999).

[13] См. Uvin, op. cit.

[14] См. Per Pinstrup-Adersen, Rajul Pandya-Lorch and Mark W. Rosengrant. *World Food Prospects: Critical Issues for the Early Twenty-First Century* (Washington, D.C., IFPRI, October 1999).

[15] См. United Nations, *Urbanization Prospects: The 1999 Revision* (POP/DB/WUP/Rev.1999/F4). Данные приводятся в цифровой форме.

[16] См. сноску 12.

[17] См. *China Daily*, 26 August 1999, "Agro-tech to raise grain yield".

[18] См. *Jerusalem Post*, 3 March 1999, "Experts urge water cooperation".

[19] См. BBC press release dated 4 July, 1999, "Iraq: paper reports measures to deal with water shortage".

[20] См. Arun P. Elhance Elhance, "Conflict and cooperation over water in the Aral Sea basin", *Studies in Conflict and Terrorism* (April /June 1997).

[21] См. Leticia Reyes, "Colombia: the seeds of return", *The UNESCO Courier*, Paris (July/August 1999).

[22] См. Mathatha Tsedu, "Black South Africans inherit apartheid's Malthusian legacy", *The World Paper* (September/October 1998).

[23] См. *Irish Times*, 25 August 1999, letters page.

[24] См. ВОЗ, *Доклад о состоянии здравоохранения в мире*, 1998, 1999 и 2000 годы.

[25] WHO Regional Office for Africa, press release dates 17 April 2001.

[26] См. S.F. Altekruse and D.L. Swerdlow, "The changing epidemiology of food-borne diseases", *American Journal of Medical Sciences, vol. 311, No. 1* (January 1996).

[27] См. D. Satcher, "Global health at the crossroads: Surgeon General's report on the Fifty World Health Assembly", *Journal of the American Medical Association*, vol. 281, No. 10 (March 1999).

[28] См. Altekruse and Swerdlow, op. cit.

[29] Например, клубника, ставшая причиной вспышки гепатита А во многих штатах Соединенных Штатов в феврале и марте 1997 года, была выращена в Мексике, обработана и заморожена на одном из предприятий в Калифорнии и распространялась по стране за год до начала вспышки.

[30] См. *Financial Times*, 10 June 1999, "Globalization bad for health, say UN agencies".

[31] См. ВОЗ, *Доклад о состоянии здравоохранения в мире, 1997 год: победа над страданиями, обогащение человечества* (Женева, 1999 год).

[32] См. "Working for safe and healthy work", *The Lance*, vol. 350, No. 9086 (October 1997), editorial.

[33] Ibid.

[34] См. C. Smith and D. Root, "The export of pesticides: shipments from U.S. ports, 1995-1996, *International Journal of Occupational And Environmental Health*, vol. 5, No. 2 (April-June 1999).

[35] См. WHO, *The World Health Report 1999: Making a Difference* (Geneva, 1999).

[36] См. S. Kingman, "Tobacco sales soar in developing countries" (18 November 1995).

[37] См. ВОЗ, *Доклад о состоянии здравоохранения в мире, 1997 год: победа над страданиями, обогащение человечества* (Женева, 1999 год).

[38] См. M. Cetron, J. Keystone, D. Shlim and R. Steffen, "Travelers' health", *Emerging Infectious Diseases*, vol. 4, No. 3 (July-September 1998).

[39] См. C.C. Campbell, "Malaria: an emerging and re-emerging global plague", *Immunology and Medical Microbiology*, vol. 18, Nos. 325-331 (1997).

[40] Ibid.

[41] См. S.S. Morse, "The public health threat of emerging viral disease", *American Society for Nutritional Sciences*, vol. 127, Nos. 951S-957S (1997).

[42] Для оценки положения с ВИЧ/СПИДом в мире и его социально-экономического воздействия см. публикации ЮНЭЙДС, такие как *The Demographic Impact of HIV/AIDs, Report on the Global HIV/AIDS Epidemic* and *AIDS Epidemic Update*).

[43] Ibid.

[44] См. D.J. Gubler, "The global resurgence of arboviral diseases", *Transactions of the Royal Society of Tropical Medicine and Hygiene*, vol. 90, Nos. 449-451 (1996).

[45] См. "Mycobacterium tuberculosis", в *Principles and Practice of Infectious Disease*, G.L. Mandel, J.E. Bennett and R. Dolih, eds. (New York, Churchill Livingstone, 1995).

[46] См. C.P. Howson, H.V. Fineberg and B.R. Bloom, "The pursuit of global health: the relevance of engagement for developed countries", *The Lancet*, vol. 351, Nos. 586-590 (1998).

[47] См. S. Cookson, R. Waldman, B. Gushulak, D. MacPherson, F. Burkle, Jr., E. Paquet and P. Walker, "Immigrant and refugee health", *Emerging Infectious Diseases,* vol. 4, No. 3 (July-September 1998).

[48] Для различных групп развивающихся стран были установлены разные сроки выполнения этого условия, и самый большой срок – до 2006 года – установлен для наименее развитых стран. Более подробно положения ТРИПС см. "Patents, TRIPS and public health", *South Centre Bulletin* (August 2001); см. также G. Velasquez and P. Boulet, *Globalization and Access to Drugs: Implications of the WTO/TRIPs Agreement*, Health Economics and Drugs DAP Series, No. 7 (WHO Action Programme on Essential Drugs, November 1997).

[49] Регламентарные нормы принимающей стороны (как развивающейся, так и развитой) часто требуют, чтобы иностранные операторы создавали совместные предприятия с местными компаниями. Для иностранных компаний совместные предприятия обеспечивают более легкий доступ к квалифицированному местному персоналу, имеющему культурные и языковые связи с потребителями, что для услуг здравоохранения имеет очень большое значение.

[50] Например, после того как Бразилия открыла свой сектор страхования для совместных предприятий с иностранными компаниями, в стране начали действовать четыре многонациональные компаний. Согласно информации, представленной руководителями одной консультативной компании, специализирующейся на операциях в страховом секторе Бразилии, эти компании предлагали более выгодные страховые покрытия и административные издержки начали уменьшаться.

[51] В литературе по ПИИ часто приводятся следующие причины: иностранные партнеры сохраняют контроль над управлением и распространением технологий; ограниченный найм на работу и профессиональная подготовка местного персонала; и передача устаревшей или несоответствующей технологии.

[52] См. ВОЗ, *Системы здравоохранения: улучшение деятельности* (Женева, 2000 год).

[53] Там же, таблица 8 приложения.

[54] См. World Bank, "A comparative review of health sector reform in four States: an operational perspective" (February 1997).

[55] См. сноску 52.

[56] Ibid.

[57] Две страны, в которых осуществляются реформы, – Коста-Рика и Чили – получили различные результаты в отношении равенства (см. сноску 52).

[58] См. ILO/PAHO, "Overview of the exclusion of social protection in health in Latin America and the Caribbean", документ представлен на трехстороннем региональном совещании МОТ и ПАОЗ, Мехико, 29 ноября – 1 декабря 1999 года; содержится по адресу: www.oitopsmexico99.org.pe.

[59] См. Sarah Cook. *After the Iron Rice Bowl: Extending the Safety Net in China*, Institute of Development Studies, Discussion Paper, No. 377 (University of Sussex, United Kingdom, 2000).

[60] См. Gary Suwannarat, "South-Eeast Asia: learning from crisis: social protection and social safety nets in Indonesia, the Philippines, Thailand and Viet-Nam", в: *Social Protection in Asia: Addressing Exclusion, Challenging Orthodoxy* (Ford Foundation, 2000).

[61] См. Naila Kabeer and Ramya Subrahmanian,"Safety nets and safety ropes: addressing vulnerability and enhancing productivity in South Asia", в: *Social Protection in Asia: Addressing Exclusion, Challenging Orthodoxy* (Ford Foundation).

[62] См. SEWA, "Promoting health security for women in the informal sector" (Bhadra, SEWA Academy, Jule 2000) и "Our barefoot doctors: the midwives of SEWA" (Bhadra, SEWA Academy, Jule 2000).

[63] См. Kabeer and Subrahmanian, loc. cit.

[64] См. ILO/PAHO, 1999. "Sinthesis of case studies of micro-insurance in other forms of extending social protection in health in Latin America and the Caribbean", документ представлен на трехстороннем региональном совещании МОТ и ПАОЗ, Мехико, 29 ноября – 1 декабря 1999 года; содержится по адресу: www.oitopsmexico99.org.pe.

[65] См. World Bank, *Health, Nutrition, and Population,* Sector Strategy Studies (1997), annex A.

[66] См. сноску 52.

[67] В Соединенном Королевстве благодаря всеобщему охвату страхованием частное страхование и личные расходы невелики по сравнению с государственным финансированием за счет общего налогообложения и социального страхования, которые достигают 96 процентов от всего финансирования здравоохранения. В отличие от этого, в Соединенных Штатах, где общие расходы на здравоохранение самые высокие в мире (13,7 процента от ВВП), государственные расходы составляют лишь 44 процента от всех расходов на здравоохранение, а охват страхованием не является всеобщим.

[68] См. сноску 53.

[69] Следует сказать о показателях, применявшихся для данного сопоставления. Расходы на здравоохранение на душу населения рассчитываются в национальной валюте и конвертируются в доллары США по доминирующему рыночному обменному курсу. Таким образом можно провести общее сопоставление всех государственных и частных расходов на душу населения; однако виды предоставляемого медицинского обслуживания в разных странах неодинаковы (уровень, профессионализм, процедуры, использование лекарств и других факторов и т. п.), также различны цены и рентабельность медицинского обслуживания, его доступность и охват страхованием и т. д. Кроме того, используемые показатели не учитывают относительные нормы жизни трудящихся или покупательную способность их доходов. В странах могут существовать большие различия в ценах на товары и услуги, а рыночные обменные курсы могут неадекватно отражать относительные различия в ценах или же не указывать на "правильный" обменный курс. Поэтому международные сопоставления следует рассматривать в качестве иллюстрации общих тенденций, и при их использовании следует проявлять осторожность.

[70] См. Habitat, *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements 1996* (Oxford University Press, 1996), table 6.3.

[71] Ibid.

[72] См. документ Организации Объединенных Наций HS/C/18/5.

[73] См. документ Организации Объединенных Наций HS/488/97E, содержится по адресу: http://www.unchs.org/unchs/english/shelter/contents.htm, sect. II.C.

[74] См. документ Организации Объединенных Наций LC/DEM/R.267.

[75] См. Faculty of Geographical Sciences of Utrecht University, the Netherlands, "Monitoring trends in urban growth using SPOT imagery: the case of Ouagadougou, Burkina Faso", содержится по адресу: http://www.geog.uu.nl/fg/UrbanGrowth/.

[76] См. документ Организации Объединенных Наций E/CN.17/2000/13, таблица 1 и пункты 17–21.

[77] См. World Water Vision, "*The poor pay much more for water, use much less, often contaminated*", press release (Washington, D.C., 1999).

[78] См. документ Организации Объединенных Наций E/CN/17/2000/13.

[79] Европейская организация по наблюдению за бездомностью разработала следующую классификацию: отсутствие крыши над головой (то есть человек спит под открытым небом); отсутствие определенного места жительства, то есть краткосрочное проживание в учреждении на условиях "гостя"); а также ненадежное, низкокачественное и не отвечающее нормам жилье; см. M. Daly, "The right to a home: the right to a future", third report of the European Observatory on Homelessness (1994).

[80] См. сноску 73.

[81] См. документ Организации Объединенных Наций HS/599/00E, электронная версия 1.0 (Найроби, 2000 год), раздел 3.

[82] См. Martha R. Burt, Laudan Y. Aron, Toby Douglas, Jesse Valente, Edgar Lee and Britta Iwen, "Homelessness: programme and the people they serve", summary report (Washington, D.C., Urban Institute, 1999), содержится по адресу: http:/www.urban.org/housing/homes.htm.

[83] Согласно Национальному обзору структур по оказанию помощи бездомным и клиентов этих структур, проведенного в 1996 году Бюро Соединенных Штатов по переписи населения с целью получения информации по программам оказания помощи бездомным, в каждой общине имелись бездомные (то есть взрослые без определенного места жительства). Большинство бездомных (71 процент) находились в крупных городах, а 21 процент – в пригородных и прилегающих сельских районах и еще 9 процентов – в сельских районах. Около трети бездомных семей и около 50 процентов одиноких бездомных находились не в том городе, где они стали бездомными. К основным причинам, по которым они оставили привычные места, относились отсутствие работы, отсутствие приемлемого по цене жилья и изгнание с места проживания или просьба покинуть его. В течение одного месяца 38 процентов бездомных сообщили о наличии проблем с алкоголем, 26 процентов – с употреблением наркотиков, 39 процентов имели проблемы с психическим здоровьем и 66 процентов имели одну или более из этих проблем (см. Burt et. al., loc. cit.).

[84] См. Hazel Henderson, Jon Lickerman and Patrice Flynn, eds., *Calvert – Henderson Quality of Life Indicators*: A New Tool for Assessing National Trends (Bethesda, Maryland, Calvert Group, 1999).

[85] См. *The New York Times*, 7 February and 25 March 2001.

[86] См. Dennis Culhane and Stephen Metraux, "One-year rates of public shelter utilization by race/ethnicity, age, sex and poverty status for New York City (1990 and 1995) and Philadelphia (1995)", *Population Research and Policy Review*, vol. 18, No. 3 (June 1999).

[87] См. Carl O. Helvie and Wilfried Kunstmann, eds., *Homelessness in the United States, Europe and Russia*: *A Comparative Perspective* (Westport, Connecticut, Bergin and Garvey, 1999).

[88] См. Katherine Savina and Oleg Zykov, "What does homelessness mean in Russia today?", в: Helvie and Kunstmann, op. cit.

[89] См. работу, указанную в сноске 70, вставка 6.8.

[90] См. работу, указанную в сноску 72, раздел III.D.

[91] В большинстве городов, включенных в программу жилищных показателей, государству принадлежит более 10 процентов жилого фонда, а в девяти городах – свыше 25 процентов; во Франции социальное жилье составляет 17 процентов всех жилищных единиц, в Соединенном Королевстве – 21 процент, в Германии и Австрии – 24 процента и в Нидерландах – 36 процентов.

[92] См. работу, указанную в сноске 70.

[93] См. документ Организации Объединенных Наций HS/C/17/2/Add.1, пункт 107.

[94] См. работу, указанную в сноске 70.

[95] Ibid.

[96] См. документ Организации Объединенных Наций HBP/1999/9, пункты 59–81.

[97] См. документ Организации Объединенных Наций A/CONF.165/PC.3/CRP.2, вставка 17.

[98] См. Chi-Yuan Tsai, "Housing in Taiwan: Agency and Structure?", *Urban Studies* (January 2000).

[99] См. работу, указанную в сноске 72, раздел IV.B.

[100] См. World Bank, *Housing Regulatory Reform in Mexico*, Urban Infrastructure Notes, No. HS-8 (February 1994).

[101] См. Best Practices Database, The Together Foundation and Habitat, category "Housing – homelessness", содержится по адресу: http://www.bestpractices.org/.

Выводы

1. В большинстве стран уже признано, что важной политической целью является приобретение отдельными лицами и семьями знаний, навыков и ценностей, необходимых для улучшения жизни и обеспечения заметного и устойчивого развития. Образование играет важнейшую роль в социализации детей и их подготовке к продуктивной занятости во взрослом возрасте. В частности, научные исследования и технологические новшества в сфере информации и коммуникации привели ко многим существенным изменениям в образовании, включая снижение затрат на производство услуг в области образования и достижение существенного прироста продуктивности. Эти изменения заключают в себе огромный потенциал. С одной стороны, они создают возможности доступа к информационным ресурсам для находящихся в неблагоприятном положении и менее защищенных слоев общества. С другой стороны, они также позволяют им быть участниками рынков в глобальной экономике.

2. По мере того как страны продолжают стремиться к достижению всеобщего образования, показатели охвата начальным образованием, несмотря на сохранение значительных препятствий, возросли во всем мире. Однако в большинстве стран качество образования все еще нуждается в улучшении. Сохраняющийся низкий охват образованием, высокий уровень отсева на начальной ступени и плохая успеваемость привели во многих развивающихся странах к необходимости пересмотра модели начальной школы как единственной образовательной базы. Значительный импульс распространению начального образования в развивающихся странах придали международные доноры, которые считают его более дешевым и более продуктивным по сравнению с образованием второй и третьей ступеней. Однако во многих странах эти вопросы и относительный приоритет, отдаваемый различным ступеням образования, вызвали жаркие споры и обсуждения. Нередко ожидаемые выгоды от начального образования, такие как повышение продуктивности в целом по стране, снижение фертильности и улучшение санитарно-гигиенических условий в семьях, происходят благодаря повышению уровня и качества обучения, несомненно, не только на уровне начального образования.

3. Приватизация школ с последующим введением платы за обучение сокращают доступ к образованию, особенно для беднейших слоев. В ряде стран на доступе детей к образованию отрицательно сказались гражданские войны и межэтнические конфликты. Кроме того, нехватка школ и учителей, неадекватные школьные здания, большое число учащихся, приходящихся на одного учителя, низкое качество и нехватка учебных материалов, а также плохо подготовленные и/или малооплачиваемые учителя, – все это разрушительно воздействует на систему образования, поскольку учащиеся бросают учебу. В странах, затронутых эпидемией ВИЧ/СПИДа, резко сократилось число учителей. Факторами, оказывающими существенное отрицательное воздействие на образование, являются также детский труд, гендерное неравенство, высокая безработица среди людей с различным уровнем образования, а также бедность домашних хозяйств, которые не могут позволить себе даже минимальные расходы на учебу. Конкуренция между государственными и частными школами за получение государственных средств и воздействие на справедливость растущего разрыва между государственными и частными школами привели правительства некоторых стран к необходимости принятия распределительных мер.

4. Доступ к качественному образованию создает перспективы повышения мобильности. Однако в изменяющихся экономических условиях мобильность в конечном счете определяется наличием возможностей продуктивной занятости и гарантий получения дохода. За последние годы на рынке труда произошли важные изменения. Силы глобализации заставили большинство стран изменить рабочие структуры и практику в условиях общего неблагоприятного положения в сфере занятости в мире, что тревожит многих, и прежде всего молодых людей. Предприятия в меньшей мере склонны привлекать большое число постоянных работников, полагаясь вместо этого на основную группу высококвалифицированных работников. Расширилась практика временной или частичной занятости и заключения срочных контрактов, а также франчайзинг, дистанционная работа на дому и самостоятельная занятость в несельскохозяйственных секторах. Все это привело к повышению уязвимости работников из-за отсутствия постоянной работы, уменьшению вознаграждения за труд и, что более важно, к отсутствию доступа к социальной защите. В развивающихся странах, ряде стран с переходной экономикой и даже в отдельных развитых странах положение в области гарантий занятости для огромного большинства трудящихся действительно ухудшилось. В развитых странах значительное

большинство работающих получают зарплату или оклад. Самостоятельная занятость постоянно сокращалась, хотя в последние годы она стала несколько возрастать. В Соединенных Штатах безработица сократилась примерно до 4 процентов, однако в Европейском союзе она колеблется в среднем на уровне около 10 процентов. Несмотря на более высокую безработицу, страны Западной Европы взяли курс на поддержание целостности своих систем социального обеспечения и разработали национальные планы обеспечения полной занятости благодаря политике, направленной прежде всего на обеспечение занятости для молодежи, женщин и инвалидов.

5. В странах с переходной экономикой отказ от системы гарантированной занятости и неопределенные условия на рынке труда, что часто связано с необходимостью проведения реструктуризации и приватизации, вызвали большие потрясения. Изменение структуры собственности в экономике привело к остановке роста занятости в частном секторе. Кроме того, произошли существенные изменения в распределении рабочей силы между отраслью обрабатывающей промышленности и отраслью услуг в сторону увеличения последней. Несмотря на заметное оживление производства в ряде стран с переходной экономикой, уровень безработицы там остается значительно выше, чем в среднем по Европейскому союзу. Отсутствие динамизма в создании рабочих мест в большинстве стран сопровождалось значительным ростом длительной безработицы, что привело к целому ряду отрицательных последствий, включая все бóльшую апатию и социальное безразличие, алкоголизм и наркоманию, а также рост преступности.

6. В странах, для которых характерны медленные структурные перемены и медленный экономический рост, доля занятой полный рабочий день рабочей силы была невелика и работники стремились зарабатывать, занимаясь несколькими различными видами деятельности в неформальном секторе. Хотя работники в этом секторе в основном относятся к бедному населению и вынуждены бороться за выживание, некоторые из них извлекли выгоду из выходящих за рамки закона видов деятельности, достигнув большей обеспеченности. В наименее развитых странах существенная часть рабочей силы, как и прежде, зарабатывала на жизнь в сельскохозяйственном секторе. Неформальные работники обычно были заняты на случайной работе, отличающейся небольшой производительностью и низкой оплатой труда, а социальные риски этих работников и их семей не покрывались институциональной социальной защитой. Поэтому повысилась их уязвимость перед болезнями, инвалидностью или смертью. Помимо этих изменений, которые могли подорвать их благополучие, неофициальные работники терпели притеснения со стороны не только вымогателей и криминальных группировок, но и органов власти и полиции.

7. Наиболее высокая распространенность рисков профессиональных заболеваний отмечалась в развивающихся странах и странах с переходной экономикой в связи с плохими и ухудшающимися условиями труда. Во многих развивающихся странах огромной проблемой остается неприкрытая эксплуатация трудящихся и даже детей на предприятиях с потогонной системой. За последнее десятилетие во многих странах произошло значительное увеличение неравенства в заработной плате и – в более общем плане – в доходах, которое и без того было весьма высоким.

8. Неравенство в доходах было не единственной причиной роста несправедливости в мире. Общественная жизнь продолжала определяться влиянием различий в доступе к активам, таким как земля и капитал, другим материальным средствам, власти, престижному положению, финансовым ресурсам, социальным услугам и другим важным элементам жизни. В течение 90-х годов, несмотря на глобальный экономический рост и активную международную торговлю, несправедливость в мире усугублялась. В течение последних двух десятилетий активно обсуждалась политика, направленная на перераспределение. Отмечалось, что многие из таких мер политики приводят к снижению стимулов к труду у получателей помощи, деформации рынков, подрыву конкуренции, снижению экономической эффективности и замедлению экономического роста. В отличие от этого, глобализация и либерализация рынков представлялись как решающие условия экономического роста и увеличения личных доходов за счет создания рабочих мест и повышения эффективности. Однако в конце тысячелетия стало очевидно, что не существует автоматических стабилизаторов, которые могут разрешить внутренние и глобальные структурные проблемы, приводящие к сохранению социальной несправедливости, которую необходимо преодолеть. Множество людей в мире по-прежнему страдают от голода, высокой заболеваемости и смертности, отсутствия адекватного жилья и надежды выбраться из долговременной бедности. Очевидное общее улучшение показателей качества жизни во всеми

мире произошло главным образом благодаря существенным положительным изменениям в развитых и некоторых развивающихся странах, что во многих случаях сопровождалось заметным снижением стандартов жизни в бедных странах.

9. Благодаря технологическим изменениям, которые позволили значительно увеличить сельскохозяйственное производство, в мире было достаточно продовольствия, чтобы обеспечить адекватное питание для всего населения. Это привело к заметным достижениям в борьбе с отсутствием продовольственной безопасности. Однако ряд проблем продолжал сохраняться. Благоприятные результаты достигались медленно и неравномерно из-за бедности, несправедливого распределения продовольствия, природных бедствий и деградации окружающей среды, истощения ресурсов, изменения демографического давления и спроса, а также длительных вооруженных конфликтов. Имеющиеся оценочные данные о распространении голода показывают различные тенденции в разных районах и странах. Например, на региональном уровне положительные тенденции наблюдались в Азии, Тихоокеанском регионе, Северной Африке и на Ближнем Востоке. Незначительные достижения отмечены в странах Африки к югу от Сахары, а неоднозначные результаты – в Латинской Америке и Карибском бассейне. В отношении странового уровня утверждалось, что по мере роста неравенства доходов значительно увеличились различия и в уровнях продовольственного обеспечения внутри стран. Такие различия лишь частично компенсировались благодаря специальным национальным и международным программам по обеспечению субсидированным или бесплатным питанием бедного населения, а также благодаря другим специальным программам, которые улучшали продовольственное обеспечение детей и других уязвимых групп.

10. Положение в сфере здравоохранения в мире улучшилось благодаря, среди прочего, расширению иммунизации детей в раннем возрасте, борьбе с инфекционными заболеваниями и применению новейших методов лечения. Улучшились показатели смертности среди детей в возрасте до пяти лет, материнской смертности, ожидаемой продолжительности жизни, и увеличилось число долгожителей. Однако и в этом случае на страновом уровне достигнутый прогресс был далеко не одинаков. Во всех развитых странах и в большинстве развивающихся стран состояние здоровья населения в целом улучшилось, однако в бедных развивающихся странах и некоторых странах с переходной экономикой произошло серьезное ухудшение положения. Ожидаемая продолжительность жизни в некоторых странах фактически уменьшилась. В Африке разрушительное воздействие оказывает кризисное положение с распространением ВИЧ/СПИДа, в странах с переходной экономикой к ухудшению показателей в этой сфере привел развал национальных систем здравоохранения. К другим факторам, отрицательно сказывающимся на состоянии здоровья людей, относятся заболевания, вызываемые некачественными продуктами питания и связанные с табакокурением, ненадлежащие условия труда, ведущие к травматизму на рабочем месте, быстрое распространение инфекционных заболеваний, таких как малярия и туберкулез, а также болезней, вызываемых загрязненной водой, и болезней, разносчиками которых являются москиты.

11. На глобальном уровне произошло заметное изменение причин смертности. Основными из них сегодня являются сердечно-сосудистые заболевания и рак, на долю которых приходится 30 и 23 процента смертей, соответственно. В развивающихся странах в настоящее время сложилась беспрецедентная ситуация: в них все больше распространяются заболевания, типичные для более развитых стран, тогда как они еще не достигли успеха в сдерживании традиционных для них заболеваний. Таким образом, они сталкиваются с двоякой задачей, решить которую должным образом они не в состоянии из-за отсутствия необходимых ресурсов. Многие страны приняли меры для повышения эффективности и доступности своих систем здравоохранения. Эти их усилия часто сопровождались мерами на общинном уровне, которые были нацелены на удовлетворение потребностей в здравоохранении наиболее уязвимых слоев, как правило, работающих бедняков.

12. Как и в отношении образования, доходов и продовольствия, условия в сфере здравоохранения весьма значительно различались по странам с разным уровнем экономического развития и по группам населения с разным уровнем доходов, по гендерным, этническим и расовым признакам. Например, туберкулез распространен среди бедняков в 2,6 раза больше, чем среди людей, живущих в достатке. В развивающихся странах с недостаточным потенциалом государства в области обеспечения базовых услуг здравоохранения сохранялись и даже увеличились различия между группами со средним и высоким уровнями доходов, с одной стороны, и группами с низким уровнем дохода и бедным населением – с другой.

13. Вероятно, наиболее разительными проявлениями различий в уровне жизни между группами с высоким и низким доходами и между развитыми и развивающимися странами являются различия в жилой площади, качестве жилья и доступе к чистой воде, от которых зависит состояние здоровья. Если в большинстве развитых стран и стран с переходной экономикой надлежащие жилищные условия имелись у большинства людей, хотя в странах с переходной экономикой его качество в среднем было ниже, развивающиеся страны не сумели обеспечить доступность для многих пристойного жилья. Повсеместно отмечались перенаселенность, низкое качество жилья и отсутствие адекватной воды и санитарии, особенно в неформальных поселениях, число которых постоянно растет, что создавало угрозу для здоровья, безопасности и окружающей среды. Бездомность – обычное явление в развивающихся странах – недавно начала распространяться и в развитых странах, а также во многих странах с переходной экономикой, что усугубило социальную поляризацию и напряженность в городских районах.

14. Существующая в настоящее время в мире проблема с жилищными условиями и справедливостью возникла в результате сложного сочетания внутренних и внешних причин, как структурных, так и/или краткосрочных. Все они требовали урегулирования участниками процесса социального развития, однако зачастую, особенно в развивающихся странах, потенциал правительств, рынка и гражданского общества не позволял преодолеть внешние факторы. В контексте мер по глобализации и либерализации недостаточные прямые действия правительства по обеспечению необходимых социальных услуг, а также столкновение интересов и потребностей различных участников процесса развития создали дополнительные препятствия для осуществления политики, направленной на уменьшение неравенства. Развитие новых информационных и коммуникационных технологий дало возможность повысить эффективность предоставления общественных благ, но одновременно произошла еще бóльшая сегментация рынков труда.

Часть четвертая*

Социальная защита в изменяющемся мире

Введение

Важными целями социального развития являются усиление социальной защиты и уменьшение уязвимости. На Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития был рекомендован широкий круг мероприятий по достижению этих целей; в то же время на двадцать четвертой специальной сессии Генеральной Ассамблеи, состоявшейся в Женеве в июне 2000 года, подчеркивалась важность поиска путей и средств развития систем социальной защиты для уязвимых и незащищенных людей, а также выдвижения предложений, касающихся новых механизмов обеспечения жизнеспособности этих систем в условиях различных стран. В части IV настоящего доклада предпринимается попытка рассмотреть эту двойную проблему, с которой сталкиваются все страны: как уменьшить уязвимость и упрочить социальную защиту, а также формировать или совершенствовать системы социальной защиты. В этом контексте в главе XIII освещаются проблемы, относящиеся к социальной уязвимости, а в главе XIV внимание сосредоточивается на социальной защите. Некоторые пояснения терминологии и концепций могли бы содействовать обсуждению и достижению согласия в отношении того, какие проблемы требуют приоритетного внимания в конкретных местных и национальных ситуациях. Одно из ключевых понятий, которые обычно интерпретируются по-разному, – это "уязвимость", которая в контексте настоящего доклада означает высокую подверженность социальным рискам при малых возможностях самозащиты, защиты, уменьшения таких рисков или борьбы с ними. Еще одно основополагающее понятие – "социальная защита" – относится к широкому набору механизмов, которые гарантируют защиту от социальных рисков, и включает не только социальную защиту (страхование и программы выплаты пособий), но и социальные услуги, другие способы обеспечения средств помощи людям в противодействии, уменьшении или борьбе с социальными рисками. Фактически социальную защиту можно понимать как организованную институциональную реакцию, относящуюся не только к структурно уязвимым, но и ко всем остальным людям.

---

* Часть IV настоящего доклада в значительной степени основывается на докладах Генерального секретаря (E/CN.4/1998/5 и E/CN.5/2001/2), представленных Комиссии социального развития на ее тридцать шестой и тридцать девятой сессиях, соответственно.

Глава XIII

Уменьшение уязвимости

Уязвимость

1. Уязвимость или подверженность риску, несомненно, является частью условий жизни человека. Независимо от географического района, социальной структуры, политической или экономической системы люди подвержены множеству рисков. Некоторые из них связаны с природными явлениями, другие носят антропогенный характер. Кроме того, эти риски неравномерно распределены среди населения в целом; следовательно, подверженность людей рискам неодинакова. Несмотря на то что почти никто не может считать себя неуязвимым, определенные индивидуумы и группы людей в гораздо большей степени подвержены риску в силу своих социально-демографических характеристик, экономического статуса, физического или психического состояния, возраста, образа жизни и т. д. Уязвимость – это состояние высокой подверженности определенным рискам в сочетании с пониженной способностью защитить себя или обороняться от этих рисков и противодействовать их негативным последствиям.

2. На протяжении жизни степень подверженности рискам и способность сопротивляться им не остаются постоянными, но изменяются на разных ее этапах. Кроме того, виды рисков могут изменяться в соответствии с ситуациями и обстоятельствами. Поэтому уязвимость – это динамичное и относительное понятие, различающееся во времени и пространстве.

3. Поскольку уязвимость проистекает из многочисленных источников, некоторые индивидуумы и группы людей могут страдать от множественной или кумулятивной уязвимости. Например, различают экологическую уязвимость (проживание в зонах высокого риска); структурную уязвимость (проистекающую из таких характеристик, как пол, раса, должность, социальный класс и статус); и ролевую уязвимость (происходящую из отношений, подразумевающих принятие обязательств высокой или значительной степени, таких как брак или аренда). Таким образом, уязвимость редко бывает одномерным понятием. Можно выделить по меньшей мере три фактора уязвимости. Фактор риска относится к большему риску или вероятности виктимизации и предполагает, что у уязвимых бóльшая вероятность стать жертвой, чем у других. Фактор душевного состояния есть то условие, в силу которого уязвимые люди опасаются виктимизации и ее последствий больше, чем те, которые не являются уязвимыми. И наконец, фактор воздействия относится к эффекту виктимизации, при котором чем больше уязвимость, тем сильнее и серьезнее ее воздействие. В настоящем докладе показано, что за последние десятилетия не наблюдалось общего снижения всех трех факторов уязвимости среди традиционно маргинализированных индивидуумов и групп. Например, на Андском нагорье в Южной Америке сельские общины по-прежнему уязвимы в отношении сурового климата, экономической разобщенности, отдаленности от более обеспеченных городских центров и подвергаются таким социальными рисками, как болезни, производственные травмы, инвалидность или смерть из-за отсутствия адекватных систем социальной защиты. Состояние их уязвимости по трем факторам (риск, душевное состояние и последствия) гораздо выше и по-прежнему в основном не учитывается в рамках государственной политики.

4. Уязвимость и неблагоприятное положение – различные понятия, хотя часто используются как взаимозаменяемые. Неблагоприятное положение возникает, когда структурные препятствия (то есть препятствия, создаваемые обществом) затрудняют доступ к ресурсам, благам и возможностям. Эти препятствия обусловлены властными отношениями, существующими в любом обществе, и относительной ценностью каждой группы людей для общества. Последствия для каждой группы в отдельности могут быть различными в зависимости от общественного контекста, однако результатом во всех случаях является более высокая уязвимость в отношении нищеты, угнетения и эксплуатации. Они могут также усугублять другие виды уязвимости, если таковые имеются. К числу структурных причин, лежащих в основе неблагоприятного положения, относятся расовые различия, этническая принадлежность, гендерные различия, вероисповедание, принадлежность к коренному населению или национальности и социально-экономический статус.

5. Для определения неблагоприятного положения недостаточно сосредоточения исключительно на экономическом статусе. Хотя утверждение, что уязвимые люди или группы людей зачастую находятся также в неблагоприятном положении, справедливо, многие из них могут быть уязвимыми и при отсутствии какого-либо неблагоприятного фактора экономического характера. Например, преуспевающие иммигранты, зажиточные пожилые люди, добившиеся успеха женщины, не находясь в экономически неблагоприятном положении, могут быть уязвимыми по отношению к различным формам виктимизации, дискриминации или эксплуатации.

6. Для обеспечения благосостояния и сплоченности общества необходимо принимать меры, направленные на защиту всех его членов от рисков, которые возникают на различных этапах их жизни, и на преодоление тех неблагоприятных обстоятельств, с которыми они сталкиваются в силу гендерных стереотипов или по причине их принадлежности к определенной расе, классу или группе. Когда в силу обстоятельств люди становятся обузой для семьи и общины, потери для общества очевидны. Когда люди не могут в полной мере реализовать свои возможности, то потери несут не только они одни, потери несет также и общество. Когда все население вносит вклад во всей полноте своего потенциала, выигрывают как отдельные лица, так и все общество.

7. Хотя трудно точно определить возрастные границы, отделяющие периоды жизни, можно выявить периоды, когда человек подвергается особым рискам: дородовой период; рождение и перинатальный период; младенчество; детство; подростковый период и юношество; зрелые годы; и старость. Сочетание факторов уязвимости, связанных с возрастом и другими условиями, такими как инвалидность или принадлежность к меньшинству, могут привести к аккумуляции рисков, которая, в свою очередь, ведет к еще большей дискриминации и сегрегации (см. главу XVI). Аккумуляция рисков имеет последствия, далеко выходящие за рамки возможностей мер, предусматривающих воздействие на какой-либо один вид уязвимости. Аналогичным образом, бедность или трудности, вызванные переходным состоянием экономики или перестройкой, в сочетании с возрастной уязвимостью могут далее умножать риски, с которыми сталкивается население, поскольку они сужают круг имеющихся у них возможностей, что может затем усугубить их уязвимость.

8. Женщины и различные социальные группы сталкиваются с неблагоприятными условиями структурного характера, обусловленными природой общества, в котором они живут, которые усугубляют их уязвимость, затрудняя доступ к ресурсам, благам или возможностям или вообще лишая их доступа, и сводят к минимуму их возможности в плане обеспечения устойчивого существования. Женщины особенно подвержены риску и заслуживают особого внимания, поскольку их роль и обязанности, основанные на гендерных различиях, по-прежнему лишают их выбора в большинстве стран. К числу идентифицируемых социальных групп относятся также этнические и религиозные меньшинства; коренное население; беженцы и перемещенные лица, мигранты и трудящиеся-мигранты (легальные и нелегальные) и члены их семей, оставшиеся дома; заключенные и бывшие правонарушители; наркоманы и бывшие наркоманы; скваттеры; беспризорные дети; лица, проживающие в условиях крайней бедности; и безземельные сельскохозяйственные работники.

9. Кроме того, люди, находящиеся в уязвимом положении, сталкиваются с очень высоким риском стать жертвами различного рода насилия как в семье, так и вне ее. Насилию подвергаются женщины, дети, инвалиды, престарелые и другие лица (см. главу XVII). Не только индивидуумы и группы людей могут становиться уязвимыми, но общины или даже страны могут также считаться уязвимыми. Эти общины обычно подвержены действию отрицательных структурных условий, которые создают высокую степень уязвимости для их членов. Экономические трудности, с которыми сталкивается та или иная община либо страна, могут также сочетаться с низким объемом государственных ресурсов и, следовательно, с незначительными социальными выплатами, что усугубляет экономическую уязвимость. Последняя возникает из сочетания факторов, которые включают незначительные возможности для занятости, низкие доходы, низкие государственные выплаты и инвестиции в инфраструктуру, неспособность мобилизовать внутренние ресурсы, скудные природные ресурсы или неспособность их эффективно использовать, а также устаревшая система образования и профессионального обучения.

Политика и программы

10. Несмотря на повсеместное признание того, что ситуации в конкретных странах различаются, тем не менее можно выделить несколько принципов глобального характера. Один из таких принципов состоит в том, что развитие должно предусматривать экономический рост, а также эффективное улучшение жизненных условий. Это может быть достигнуто путем более справедливого распределения результатов экономического роста, улучшения социальных условий и доступа населения к активам, снижения уязвимости и ее последствий, а также обеспечения социальной справедливости и создания возможностей. Другими словами, цель политики развития должна сосредоточиваться на человеке, ставя экономику на службу людям, а не наоборот. Хотя бедность может быть характерна для определенных обстоятельств, места и временных периодов, ее общие последствия и воздействие универсальны. Когда один человек обречен жить в бедности, риску подвергается все население. Поэтому определение и общий анализ уязвимости являются универсальными, хотя программы по борьбе с ней могут зависеть от ситуации.

11. Общество широкого участия может создаваться путем разработки и осуществления политики, содействующей социальной интеграции на основе прав человека и в контексте широкого участия. Это общество, которое уважает права своего народа на жизнь, развитие и полное участие в жизни страны. Подход, основанный на правах человека, все более широко признается в качестве стандарта легитимности политических систем и инструмента формирования государственной политики. Широкое участие подразумевает, что политика, программы и социальные услуги должны быть универсальными, организовываться, планироваться, разрабатываться или адаптироваться так, чтобы делать возможным всестороннее развитие всех граждан в контексте свободы, независимости и полного доступа к базовым услугам. В дополнение к универсальности услуги должны доходить до каждой общины и давать возможность людям участвовать в принятии решений, которые воздействуют на их жизнь.

12. Социальная интеграция – это труднодостижимая цель. Многие государства осуществляют политические меры и принимают программы по консолидации общин, созданию для инвалидов и престарелых условий, благоприятствующих активному участию в жизни, уменьшению лишений, устранению дискриминации и улучшению взаимопонимания. Правительство Армении ввело законодательство о защите детей; Сингапур учредил межведомственный комитет по проблемам старения для разработки направлений политики; Куба реализовала план действий для помощи инвалидам; Австралия ввела всеобъемлющий и интегрированный подход к семье, а Боливия учредила совет коренного населения для консультаций с представителями групп коренного населения[1]. Это лишь немногие из сотен инициатив, которые проводятся различными учреждениями на глобальном уровне.

13. Этому перечню отдельных попыток, более или менее успешных в зависимости от страны и обстоятельств, противостоит отсутствие ощутимого прогресса в защите от рисков и разочарование относительно всеобщего снижения уязвимости в мире, что представляет собой яркое свидетельство отсутствия в политике системы ценностей. Последняя должна включать комплекс стратегических принципов, которые концентрируют внимание на важнейших факторах, воздействующих на население. Они должны включать уважение права на жизнь и развитие, уважение ценности здоровья, образования и социальной защиты, уважение ценности различий людей, их разнообразия и уважение личной и культурной самобытности, – и все это в контексте, отражающем универсальные стандарты благосостояния. Кроме того, в этой системе ценностей следует уважать ценность этики межличностных, профессиональных и институциональных отношений; ценность солидарности; ценность структур, поддерживающих индивидуумов, таких как семьи и общинные организации; а также ценность знаний и опыта коренного населения.

14. Государственную политику на протяжении последних двух десятилетий минувшего тысячелетия отличало чрезмерное сосредоточение на экономических переменных и либерализации рынков (см. главы III, VI и VII). В противоположность этой тенденции, альтернативой стал основанный на уважении прав человека подход, который базируется на социальном благосостоянии всех граждан и формулировании рациональной экономической политики, рассчитанной на бóльшую продолжительность, нежели срок полномочий того или иного состава правительства. Политика должна укреплять общинные структуры и организации, признавая значимость оказываемой ими поддержки; институциональные механизмы, государство, частный сектор и гражданское общество взаимозависимы и должны активно вовлекаться в разработку и реализацию политики.

15. По мере того как страны проявляют стремление участвовать в процессе интеграции в глобальную рыночную экономику или вовлекаются в него, различные события местного или общинного уровня облегчают процесс, который для многих носил характер сложного и разрушительного перехода. По мере понимания того, что для многих стран успешная интеграция в глобальную экономику будет намного более продолжительной, чем предполагалось ранее, больше внимания начинает уделяться принимаемым на общинном уровне мерам, направленным на обеспечение средств к существованию с помощью нерыночных методов. Важно, что общины совершенствуют возможности использования своих трудовых и природных ресурсов для производства непосредственно для собственного потребления части товаров и услуг, в которых они нуждаются. Многие общины оказываются в уязвимом положении в результате внезапного изменения их традиционного уклада жизни, и им нужна помощь в разработке новых стратегий адаптации к изменениям и в принятии решений относительно реакции на новые обстоятельства через конкретные действия, сопротивление или приспособление. Это очень часто предполагает не индивидуальный, а коллективный процесс познания.

16. Через общинную деятельность люди могли бы создавать экономическую и социальную инфраструктуру (дороги, ирригационные системы и школы), избегая социальных конфликтов и эксплуатации. Общинное развитие требует гораздо более эффективного использования имеющихся скудных ресурсов, поступающих от центрального правительства. Добавляя собственные ресурсы, общины могут значительно повысить продуктивную отдачу от этих отчислений. Таким образом, общинные и общественные работы являются средством не только создания рабочих мест, но также укрепления потенциала общин и повышения их благосостояния.

17. Следует уделять внимание не только подготовке отдельных лиц к жизни и деятельности в обществе и к более полному участию в социально-экономическом развитии страны, но также к обеспечению более дружественной экономической, социальной и материальной среды для лиц со специфическими и особыми потребностями. Один из примеров – интеграция инвалидов в состав трудоспособного населения. Эта интеграция не может быть достигнута только путем профессиональной подготовки для существующих рабочих мест, если эта подготовка не будет сопровождаться мерами, которые сделают рабочее место доступным и приспособленным для работы инвалида. Другой пример – рынок труда для молодежи. В большинстве стран безработица среди молодежи в два–четыре раза превышает средний общенациональный уровень. Одна из причин столь большого разрыва состоит в том, что новая рабочая сила сталкивается с гораздо бóльшими трудностями в поисках работы по своей специальности, чем люди, уже работающие. Поэтому, для того чтобы уменьшить этот разрыв, необходимо сначала развивать рынок труда с помощью государственных и частных служб занятости и других средств, а также информировать молодежь, вступающую на рынок труда, о возможностях в области трудоустройства.

18. Может возникнуть необходимость приведения системы образования в соответствие с экономическими потребностями рынка труда, с тем чтобы предоставляемое образование учитывало существующий спрос на рабочую силу. Кроме того, необходимо разрабатывать политику и программы, поощряющие молодежь развивать свои предпринимательские способности и переходить в сферу самозанятости, способную также создавать дополнительные рабочие места, которые, вероятно, могут быть заполнены другими молодыми людьми. Меры по содействию и поддержке самостоятельной предпринимательской деятельности молодежи могут включать обучение менеджменту, наставничество и создание механизмов кредитования, а также принятие либеральных законов и процедур, благоприятствующих созданию малых предприятий.

19. Маргинализация и изоляция некоторых расовых и этнических групп не всегда являются результатом только дискриминации и сегрегации. Иногда эти явления сочетаются с экономической, социальной и культурной уязвимостью. Типичным примером является положение цыган в Испании, как и многих коренных народов. Обществу важно учиться лучше понимать различные формы уязвимости, возникающие в силу расовых и этнических различий, и, соответственно, усиливать свою поддержку.

20. Совместная работа государства, частного сектора и гражданского общества по уменьшению уязвимости человека требует выявления причин уязвимости на уровне общины. Организации гражданского общества занимают чрезвычайно выгодные позиции для выполнения этой задачи: они представлены повсеместно. После определения характера риска и соответствующих конкретных слоев населения или групп становятся возможными сотрудничество и разработка конкретной политики для снижения степени такого риска. В ряде стран подход на основе развития общин оказался успешным. Он выявил значимость социальных услуг и ознакомительных кампаний, профессиональной подготовки местных работников и обеспечения руководства на местах со стороны соответствующих государственных учреждений в области развития. Например, в сфере профилактики болезней и содействия здравоохранению семья и община через существующие организации распространили охват услугами здравоохранения на лиц, которые ранее не могли ими пользоваться в достаточной мере. Социальный инвестиционный фонд Ямайки, например, является частью более широкого подхода на базе общин и имеет целью улучшение общинной инфраструктуры[2].

21. Для обеспечения надлежащего доступа к более совершенным и специализированным техническим и людским ресурсам и финансовой поддержке особенно полезны сети и системы консультирования. Такие системы включают компоненты более широкого гражданского общества и государственных учреждений. Как правило, они привлекают следующую по уровню государственную администрацию, например субрайонного и субмуниципального уровней. Вспомогательные организации более широкого гражданского общества (занимающиеся различными вопросами, например в области культуры, религии, этики) и специализированные учреждения местных органов управления следует использовать для поддержки таких сетей и систем консультирования.

22. Необходимым компонентом любой политики или программы, направленной на искоренение нищеты и достижение социальной интеграции, является создание рабочих мест. При этом цель состоит в том, чтобы создать условия для продуктивного трудоустройства на основе свободного выбора. Следует подчеркнуть важную роль предприятий, создаваемых на основе принципа самоуправления, микропредприятий и неформального сектора и в полной мере учитывать ее при разработке стратегий расширения занятости и создания устойчивых источников доходов, в частности с целью уменьшения уязвимости. Уменьшение уязвимости благодаря более широким возможностям для трудоустройства предполагает как реформирование политики, так и осуществление прямых целевых программ, особенно для женщин, работников неформального сектора и инвалидов.

Предстоящие задачи

23. Если негативные последствия уязвимости являются главным образом результатом поведения населения и государства, они могут быть уменьшены или устранены благодаря изменению поведения и отношения со стороны населения и государства. Странам следует незамедлительно разработать политику и осуществить программы, в которых учитывалось бы, что уязвимость отдельных групп является фактором современных социальных, экономических и политических отношений, и которые были бы направлены на устранение такой уязвимости. В конечном счете такие политика и программы могут не только способствовать уменьшению уязвимости, но и благоприятствовать социальной интеграции и созданию более справедливого общества для всех. Это подразумевает оценку характера и степени уязвимости в каждой стране и обеспечение того, чтобы законодательство, системы уголовного судопроизводства и социальные услуги сокращали масштабы насилия в отношении лиц, которые находятся в неблагоприятном положении или подвержены риску. Социальная среда должна содействовать сотрудничеству между организациями граждан и созданию на уровне общин демократических, транспарентных и подотчетных организаций.

24. При разработке и реализации политики, программ и мероприятий должно быть проявлено уважение к знаниям, традициям и стратегиям выживания коренных народов. Должны быть разработаны учебные программы, приемлемые в культурном отношении и учитывающие язык населения, культуру, сезонную миграцию и другие факторы. Международные источники финансирования должны поддерживать созданные на местном уровне радио- и телевизионные программы, в которых используются и пропагандируются пути решения национальных проблем на основе культурной традиции. Общинам должен быть гарантирован полный доступ к собственным ресурсам, причем они должны иметь возможность без неоправданных ограничений непосредственно извлекать выгоду от эксплуатации тех ресурсов, на которые они традиционно полагались.

25. Для обеспечения благосостояния населения необходимо, с одной стороны, обеспечить ему возможности трудоустройства и, с другой стороны, создать систему всесторонней социальной защиты, которая покрывала бы различные риски (см. главу XIV). Несколько факторов, таких как низкая производительность труда, высокий уровень безработицы и недостаточная налоговая база, могут создавать трудности для стран, стремящихся создать адекватную систему социальной защиты. Отдельным странам трудно поддерживать функционирование сложившихся систем и обеспечить поддержание предоставляемых ими услуг на прежнем уровне. Для предотвращения и сокращения разнообразных видов уязвимости важно, чтобы во всех странах принимались меры по созданию устойчивых и развитых систем, которые обеспечивали бы базовый уровень социальной защиты всем членам общества.

26. Стала общим местом констатация того, что находящиеся в уязвимом положении люди должны участвовать в процессе привлечения внимания к обстоятельствам, в которых они пребывают, и содействовать осведомленности общества о своих конкретных потребностях. С этим принципом следует согласиться, но с одной важной оговоркой: данные последних исследований свидетельствуют о том, что зачастую уязвимые люди нуждаются в общении с людьми, находящимися в менее уязвимом положении, поскольку именно последние нередко располагают связями и средствами для оказания помощи более уязвимым. Например, если профессиональная подготовка и поддержка молодых безработных осуществляются в условиях, когда они общаются только в своем кругу, есть основания считать, что безработица среди них будет усиливаться, а возможности найти работу – сужаться, поскольку более широкие возможности для получения ими работы открываются при наличии контактов с людьми, располагающими полезными связями. Для описания ситуации, в которой уязвимые люди лишены контактов с теми, кто находится по сравнению с ними в менее уязвимом положении, употребляется выражение "сетевая бедность".

27. Следует еще раз подчеркнуть, что люди, живущие в условиях конфликта и войн, уязвимы (см. главу XV). Для уменьшения уязвимости необходимо сократить масштабы конфликтов, содействовать социальной справедливости и поддерживать механизмы мирного разрешения разногласий как внутри стран, так и между ними. Необходимые в связи с этим важные меры предусматривают осуществление информационных программ с целью углубления понимания вопросов поддержания мира, организацию учебной подготовки сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих для предупреждения насилия в отношении подверженных риску людей и содействия соблюдению их прав.

Примечания

[1] См. документ A/AC.253/13–E/CN.5/2000/2, раздел IV.

[2] Там же.

Глава XIV

Усиление социальной защиты

Социальная защита, уязвимость и риск

1. Как отмечалось в главе XIII, уязвимость является частью условий жизни человека, и все мы в нашей повседневной жизни подвержены различного рода рискам. Поэтому социальную защиту можно рассматривать как четко сформулированную реакцию на уязвимость и риск ответственных сообществ и их представителей на государственном уровне. Социальную защиту можно также рассматривать как выражение явного, ориентированного на человека повседневного внимания к ослаблению и снижению риска, избавлению от него или борьбе с ним. Каждая община имеет способы воздействия на уязвимость и риск, создавая, таким образом, особую систему социальной защиты для своих членов.

2. Как разъясняется в настоящей главе, социальная защита представляет собой многогранную и широкую тему. Одна из трудностей в использовании интегрированного подхода к социальной защите состоит в том, что информация о ней, качественная или количественная, фрагментирована и распылена, что зачастую затрудняет выявление и охват всего спектра компонентов социальной защиты. Несмотря на намерение осветить основные проблемы, в настоящей главе не ставится задача рассмотреть все технические вопросы, относящиеся к социальной защите.

Сущность социальной защиты

Определение социальной защиты

3. Подходы к социальной защите и определение сути этого понятия весьма существенно различаются в зависимости от общественного контекста. На определение социальной защиты, а также на выбор той формы, в которой следует обеспечивать эту защиту членам общества, влияют различия в традициях, культуре и организационном и политическом устройстве. В контексте настоящего доклада под социальной защитой в целом понимается комплекс стратегий и программ государственного и частного секторов, осуществляемых обществом по различным поводам в целях компенсации отсутствия или существенного сокращения доходов от трудовой деятельности; оказания помощи семьям с детьми; а также обеспечения людей медицинским обслуживанием и жильем. Это определение не является исчерпывающим; оно служит в первую очередь отправной точкой предлагаемого в настоящем докладе анализа и средством содействия его проведению.

4. При определении границ политики в области социальной защиты можно отметить следующие общие моменты:

a) социальная защита воплощает комплекс мер, принимаемых обществом в ответ на степень *риска* или *обездоленность*, масштабы которых считаются неприемлемыми. Таким образом, в основе функционирования систем социальной защиты лежит социальный консенсус (который может быть подразумеваемым либо явно выраженным) в отношении основополагающих ценностей, определяющих приемлемые уровни и гарантированность доступа к средствам для удовлетворения основных потребностей и реализации основных прав. В их число входят гарантированные возможности получения доходов и средств к существованию, наличие работы, медицинское обслуживание и образование, питание и жилье. Таким образом, социальная защита имеет много измерений и не сводится лишь к компенсации различий в денежных доходах с помощью государственных выплат или регулируемого страхования (такое понимание по-прежнему преобладает в некоторых странах);

b) в основе социальной защиты лежат такие ценности, как общественная солидарность, гражданственность и братство, а также чувство ответственности и самопомощь. Наличие систем социальной защиты способствует более гуманному общественному устройству. Вместе с тем режимы социальной защиты и ценности, на которых основываются эти режимы, не являются статичными: в понимании и реальном проявлении общественной солидарности и некоторых других принципов произошли существенные изменения;

c) социальная защита призвана способствовать как преодолению абсолютной нищеты и уязвимости беднейших слоев населения, как объясняется в главе XIII, так и защищенности тех, кто в настоящее время не бедствует, от последствий непредвиденных потрясений и событий, связанных с циклом жизни человека (особенно со старением);

d) характер политических мер может обусловливать участие в их осуществлении самых разных субъектов: центральных или местных органов власти, гражданского общества (добровольных или членских ассоциаций, профсоюзов, НПО) и частного сектора;

e) существуют две преобладающие подкатегории социальной защиты. *Социальное вспомоществование* охватывает действия государства, призванные обеспечить передачу ресурсов тем группам населения, которые считаются имеющими на это основания в силу обездоленности. *Социальное страхование* представляет собой форму социального обеспечения, финансируемого за счет взносов и основанного на принципе страхования: то есть отдельные лица или семьи защищают себя от риска путем объединения своих ресурсов с ресурсами более крупной группы лиц, подверженных аналогичному риску.

5. Структура систем социальной защиты в разных странах неодинакова. В узком понимании социальная защита в большей или меньшей степени сводится к системам социального обеспечения, которые по существу представляют собой либо государственные, либо частные системы страхования, преимущественно связанные с заработком по месту работы. Общепризнанно, что социальное обеспечение по-прежнему является составной частью социальной защиты, которая в свою очередь отличается бóльшим охватом и большей широтой по сравнению с социальным обеспечением. Социальная защита также включает финансируемые не за счет взносов программы социального вспомоществования для бедных, призванные обеспечить минимальный уровень достойной жизни посредством оказания социальных услуг пожилым, детям и другим уязвимым группам. Социальная защита должна рассматриваться как целостное явление, а не изолированно, и ее следует включать в политические, экономические и социальные цели при правильном определении приоритетов.

Социальная защита и права человека

6. Существование социальной защиты можно считать одним из крупнейших социальных достижений XX века. В качестве одной из важных целей социальной политики многих стран социальная защита часто рассматривается как основополагающее право людей на доступ к эффективным и действенным программам, которые облегчают тяжелое положение, обусловленное социальными рисками, такими как болезни, старость, безработица и социальное отчуждение, а также к программам, гарантирующим доходы населения путем обеспечения продовольственной безопасности, профессиональной подготовки, дополнительного образования и доступного в финансовом отношении жилья.

7. В концептуальном плане социальная защита может рассматриваться как дальнейшее развитие давно установленной цели – социального обеспечения. В основополагающих международных документах по правам человека, таких как Всеобщая декларация прав человека 1948 года [резолюция 217 A (III) Генеральной Ассамблеи] и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года [см. резолюцию 2200 A (XXI) Генеральной Ассамблеи, приложение], речь идет непосредственно о социальном обеспечении. В статье 22 Всеобщей декларации прав человека говорится, что каждый человек, как член общества, имеет право на социальное обеспечение. В статье 9 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах упоминается о праве каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование.

8. На Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития, состоявшейся в 1995 году в Копенгагене, было подчеркнуто важное значение принципов справедливости, участия, расширения прав, а также солидарности, причем особое внимание уделялось более комплексному подходу к социальной защите. В принятой на Встрече на высшем уровне Копенгагенской декларации о социальном развитии содержится обязательство разработать и осуществлять политику, направленную на обеспечение надлежащей экономической и социальной защиты всех людей в случае безработицы, болезни, рождения и воспитания ребенка, вдовства, инвалидности и старости[1]. На своей двадцать четвертой специальной сессии, проведенной в июне 2000 года в Женеве для оценки достижений и препятствий в выполнении копенгагенских обязательств и принятия решений о дальнейших инициативах по ускорению социального развития в интересах всех людей, Генеральная Ассамблея обратила особое внимание на важность создания или совершенствования систем социальной защиты, а также обмена передовым опытом в этой области.

Роль заинтересованных сторон

9. Социальная защита, по сути, представляет собой коллективные действия общества по защите граждан от рисков и факторов уязвимости, поддержанию их благополучия и усилению их способности управлять рисками. Она включает действия как государства, так и частного сектора. Особенно важную роль в этом отношении играет государство, поскольку оно обязано обеспечить наличие адекватных организационных и правовых рамок, а также гарантировать осведомленность населения о своих правах и связанных с ними льготах в этой сфере. Эффективность системы социальной защиты тесно связана с легитимностью государства. Когда концептуализация соответствующих схем и обеспечение социальной защиты основаны на демократическом управлении, внушающей доверие долгосрочной политике и прочных институтах, она создает по-настоящему благоприятную основу для развития устойчивой системы социальной защиты и прокладывает путь для реформирования системы, в случае необходимости. Обязанность правительства состоит в том, чтобы, действуя в тесном сотрудничестве с организациями гражданского общества, разработать механизмы, исключающие "подчинение" системы социальной защиты группам, преследующим свои узкие интересы, а также обеспечить независимое регулирование частного сектора. Во многих странах, особенно развивающихся, правительства поощряют создание неформальных механизмов, в том числе на общинном уровне, которые помогают населению выживать в трудных условиях. Хотя такой подход может себя оправдывать, его не следует рассматривать как замену государственных мер по обеспечению базового уровня защиты, особенно в условиях нарастающей глобальной экономической интеграции. При упреждающем подходе для смягчения отрицательных последствий глобализации могут потребоваться новаторские меры социальной защиты, особенно с учетом потребностей уязвимых групп.

10. Когда правительства и гражданское общество консультируются с малоимущими слоями населения, а последние имеют возможность определить свои приоритеты в плане разработки программ социальной защиты, эти программы, как правило, приносят больше результатов для получателей помощи. В этом контексте национальные механизмы управления, основанные на широком участии населения, играют важную роль в создании систем социальной защиты, их ревизии и оценке, позволяя учитывать мнения и интересы всех заинтересованных сторон. В то же время, если прилагаются усилия по повышению чуткости реагирования правовых систем на нужды бедных слоев населения, например путем устранения правовых/административных барьеров для самозанятых работников в неформальном секторе, эти системы становятся в большей мере ориентированными на интересы и реальные потребности малоимущих. Расходы на социальную защиту можно сократить путем совершенствования общего и административного управления и обеспечения их эффективного функционирования.

11. Комплексный подход к социальной защите может облегчить определение ролей, отводимых в этой области правительству, частному сектору, общине и семье. Роль частного сектора, выступающего в партнерстве с другими заинтересованными сторонами, имеет важное значение для обеспечения эффективности социальной защиты. В то же время, несмотря на изменение характера и зачастую меняющиеся рамки семьи, она по-прежнему является центральным и важнейшим механизмом, ограждающим человека от последствий серьезных непредвиденных обстоятельств. Вместе с тем во многих случаях семья более не обеспечивает удовлетворение растущих потребностей пожилых людей в уходе. Неполные семьи особенно уязвимы в случае экономических потрясений. Во многих странах семья как механизм социальной защиты функционирует на пределе возможностей вследствие нищеты и других социальных невзгод. Поэтому поддержка семьи государством имеет существенное значение.

Цели и функции социальной защиты

12. Конечной целью социальной защиты являются развитие способностей и расширение возможностей человека и на этой основе – содействие развитию его потенциала. Хотя в силу своей природы социальная защита направлена на обеспечение хотя бы минимального уровня благосостояния для людей, находящихся в трудных обстоятельствах, обеспечивая им достойную жизнь, социальную защиту не следует рассматривать только как остаточную функцию политики, предусматривающую обеспечение благополучия беднейших слоев населения. Она является тем основанием, на котором в обществе утверждаются социальная справедливость и социальная сплоченность, развиваются способности людей и стимулируются экономический динамизм и творчество.

13. Хотя главным приоритетом по-прежнему является искоренение бедности, конкретные цели социальной защиты могут варьироваться в зависимости от условий в каждой стране. Они могут включать такие конкретные, хотя и широкие цели, как обеспечение питания для всех; всеобщее медицинское обслуживание и всеобщий доступ к образованию; создание возможностей для продуктивного труда, в том числе эффективное вовлечение сельскохозяйственных работников, работников неформального сектора и микропредпринимателей в официально зарегистрированную рабочую силу и систему социальной защиты; эффективное сочетание механизмов – как государственных, так и частных – для покрытия социальных рисков; эффективную координацию для недопущения дублирования усилий, чрезмерных затрат на программы и их низкого качества; а также эффективный мониторинг и оценку для уменьшения/исключения морального ущерба, неверного отбора, иждивенчества, социальной изоляции и дискриминации. Этот перечень задач отнюдь не является окончательным и исчерпывающим, поскольку разные страны могут по-разному видеть свои цели и оценивать их приоритетность.

14. Функции социальной защиты можно рассматривать в четырех измерениях: как превентивное по характеру минимальное обеспечение для защиты людей от непредвиденных обстоятельств и рисков; как поддержку, обеспечивающую основные потребности; как функцию развития, направленную на наращивание потенциала; и как функцию социальной справедливости, направленную на достижение социальной солидарности и интеграции. Все эти функции тесно связаны между собой, даже если при их осуществлении используются различные инструменты. Кроме того, неизбежно частичное совпадение используемых инструментов. Например, такие инструменты, как социальное вспомоществование, социальное попечение и социальное обслуживание, могут успешно использоваться для выполнения различных функций.

15. В большинстве стран задачи социальной защиты включают, как правило, краткосрочные и долгосрочные соображения. К краткосрочным относятся меры защиты от таких непредвиденных обстоятельств, как стихийные бедствия. Еще одной сферой является помощь, оказываемая в условиях проводимых экономических реформ. Общество, заботящееся обо всех без исключения гражданах, не терпит маргинализации и изоляции бедных и уязвимых групп. Для того чтобы помочь бедным преодолеть последствия упомянутых непредвиденных обстоятельств, им оказывается прямая социальная помощь.

16. Важно, чтобы правительства создавали национальные программы готовности к действиям в случае стихийных бедствий с привлечением гражданского общества для обеспечения охвата этими программами малоимущих и уязвимых групп населения. Эти программы могут предусматривать обучение методам гражданской обороны и практическим действиям, мобилизацию ресурсов и транспорта, восстановление и поддержание основных буферных запасов, мобилизацию средств массовой информации для обучения населения и своевременного распространения информации, а также координацию усилий на государственном и общинном уровнях.

17. Обеспечение защиты от связанных с состоянием здоровья рисков, обусловленных болезнями, травмами, вирусом иммунодефицита человека/синдромом приобретенного иммунодефицита, инвалидностью, пожилым возрастом, входит в число основных компонентов системы социальной защиты. Еще одним важным компонентом краткосрочных мер является смягчение последствий социально-экономических потрясений, обусловленных либерализацией экономики. По этой линии обеспечивается также реабилитация уволенных по сокращению штатов работников путем обеспечения профессиональной подготовки, а также страхование по безработице.

18. Долгосрочные цели обычно связаны с мерами поощрения и предупреждения, являющимися составной частью долгосрочной политики социальной защиты. Такие меры в большей степени сосредоточены на развитии потенциала личности, например за счет содействия улучшению состояния здоровья и повышения уровня образования населения. Еще одним ключевым компонентом является сокращение неравенства в распределении активов. Примером таких мер по сокращению неравенства служат земельные реформы. Во многих развивающихся странах усиливается неравенство в уровне доходов между неквалифицированными и квалифицированными работниками, вследствие чего повышение квалификации неквалифицированных работников можно рассматривать в качестве еще одного компонента долгосрочных мер. Важной целью должно стать ориентирование инструментов социальной защиты на источники риска.

19. Необходимо подчеркнуть наличие в социальной защите гендерного аспекта. Во многих обществах при действующих режимах социальной защиты женщины подвергаются дискриминации. Многие женщины по-прежнему не занимаются оплачиваемым трудом, поскольку обязаны вести домашнее хозяйство и заниматься воспитанием детей. Ограниченный доступ к медицинскому обслуживанию, образованию и профессиональной подготовке ставит их в ущемленное положение на рынке труда, где многие женщины выполняют преимущественно низкооплачиваемую, непрестижную работу, заняты неполный рабочий день или на подрядной работе, что дает им ограниченные возможности в плане охвата системой социального страхования. В некоторых системах домохозяйки, занятые полный рабочий день, считаются лишь иждивенцами своих мужей и могут рассчитывать на компенсацию, составляющую лишь незначительную часть зарплаты, которую получают мужчины. Кроме того, неравный доступ к производственным ресурсам, таким как земля, капитал, кредиты, технологии и услуги по распространению знаний, приводит к снижению доходов и сбережений, ограничивая тем самым возможность женщин в плане защиты самих себя и усиливая их зависимость от своих семей. Несмотря на предпринимаемые правительствами многих стран попытки предоставить равные возможности и бороться с дискриминацией, включение задачи достижения равноправия мужчин и женщин в цели и стратегии развития в большинстве стран по-прежнему полностью не обеспечено на практике.

Политическая экономия социальной защиты

20. На первый взгляд, программы социальной защиты могут представляться финансовым бременем для государства, опустошающим государственную казну и ограничивающим возможности для инвестиций в другие приоритетные области. Те, кто критикует социальную защиту по экономическим соображениям, утверждают, что она негативно сказывается на общей эффективности экономики либо потому, что требует чрезмерных затрат, либо потому, что тормозит структурные преобразования. Этот подход, однако, оказался недальновидным и поверхностным. Опыт стран, добившихся успеха в экономической, политической и социальной сферах, свидетельствует о том, что экономическое развитие и социальная защита взаимно подкрепляют друг друга; по существу, они представляют собой элементы одной парадигмы. Социальная защита является одним из важных аспектов общественной жизни, способствуя росту сплоченности и уменьшению социальных аномалий. Во всех случаях, когда речь идет о компромиссе между статьями государственных расходов, между необходимостью удовлетворения различных экономических потребностей и необходимостью обеспечения социальной защиты, должны непременно учитываться долгосрочные негативные последствия социальных аномалий. При оценке социально-экономических выгод от реализации социальных программ министерствам финансов необходимо проявлять такую же скрупулезность, как и при расчете связанных с ними затрат.

21. Социальная защита способствует процессу социально-экономических преобразований, снижая издержки переходного периода в экономике и структурных изменений в странах, где они имеют место. Являясь своего рода амортизатором, она стимулирует необходимую экономическую перестройку. Хотя социальную защиту не следует рассматривать в отрыве от макроэкономической стабильности, право на социальную защиту нельзя приносить в жертву конъюнктурным соображениям. Меры по обеспечению социальной защиты должны приниматься параллельно с мерами по макроэкономической стабилизации и другими усилиями, направленными на перестройку. Отсутствие социальной защиты сопряжено со значительными альтернативными издержками и может стать причиной социальных конфликтов и волнений. Поэтому расходы на социальную защиту следует рассматривать не как непроизводительные расходы, а как важные вложения в человеческий капитал и социальную сплоченность, а также как одно из необходимых условий построения гуманного общества.

22. Исторический опыт показывает, что социальная защита превратилась в существенное дополнение современных трудовых отношений и что она еще более важна сегодня, поскольку рынки труда становятся все более гибкими. Социальная защита может обеспечивать людям стимулы к вложению средств в образование и профессиональную подготовку, способствуя тем самым приращению человеческого капитала. В целом социальная защита оказала положительное воздействие на развитие экономики в XX веке[2]. Во многих случаях социальная защита выгодна и работодателям, и работникам, а также обществу в целом, поскольку она способствует росту производительности труда, что в свою очередь ведет к развитию экономики. Сложнейшей задачей на современном этапе является поиск решений, которые позволили бы социальной защите удовлетворять растущие потребности общества таким образом, чтобы это положительно сказывалось на состоянии экономики.

Многосторонние усилия

Программы в области социальной защиты специализированных учреждений системы Организации Объединенных Наций

23. На национальном уровне в контексте реформирования систем социальной защиты решается трудная задача нахождения ответов на следующие непростые вопросы: каким должно быть оптимальное соотношение страхования, вспомоществования, программ самопомощи, социальных услуг и партнерства государственного и частного секторов? Каковы приоритеты с точки зрения ценностей, ви́дения, этапов и процессов? Кто и как должен быть охвачен этими программами? Чтобы помочь странам сделать сложный выбор, специализированные учреждения Организации Объединенных Наций разрабатывают новаторские подходы к построению парадигм, стратегий и программ социальной защиты.

24. *Международная организация труда* занимается вопросами развития систем социальной защиты с момента своего создания более 80 лет назад. В основе ви́дения МОТ данной проблемы лежит убеждение, что социальную защиту следует развивать на основе охраны труда и социального обеспечения, в контексте справедливого распределения благ и элементарных гарантий защищенности для всех. Опираясь на нормативную базу международных стандартов в сфере труда, МОТ помогает государствам-членам совершенствовать и расширять обеспечиваемую ими всем членам общества защиту от всего спектра непредвиденных обстоятельств: обеспечение минимальных доходов нуждающимся, здравоохранение, болезни, старость, инвалидность, отсутствие занятости, профессиональный травматизм, рождение детей, семейные обязанности и смерть. Она занимается определением эффективных с точки зрения затрат и справедливых способов охвата социальной защитой всех групп населения и оказанием политикам консультационной и иной помощи в том, что касается схем обеспечения социальной и экономической защищенности.

25. *Всемирный банк* оказывает техническую помощь и финансовую поддержку в следующих областях: регулирование рынка труда (помощь правительствам и населению в решении задач, связанных с техническим прогрессом в изменяющемся мире, посредством реализации программ профессиональной подготовки и повышения квалификации, улучшение функционирования рынков труда и разработка активных и пассивных программ для рынка труда); пенсионное обеспечение (помощь правительствам в создании или совершенствовании систем пенсионного обеспечения в частном секторе, накопительных систем, основанных на обязательных отчислениях, и государственных систем пенсионного обеспечения по старости); системы социальной поддержки (помощь правительствам в оказании целевой материальной поддержки и обеспечение доступа к базовым социальным услугам для беднейших групп населения и/или лиц, нуждающихся в помощи после экономических спадов, стихийных бедствий или других событий, чреватых серьезными последствиями); а также социальные фонды (учреждения, предоставляющие безвозмездные субсидии для мелкомасштабных проектов, с тем чтобы помочь бедным общинам в разработке и реализации собственных проектов).

26. В условиях неравноценности имеющейся информации и наличия различных видов рисков *Всемирный банк* в настоящее время строит свой подход к социальной защите на основе концептуальной системы *регулирования социальных рисков*, уделяя основное внимание двоякой роли инструментов регулирования рисков – защита основных источников средств к существованию и поощрение готовности пойти на риск[3].

27. *Всемирная организация здравоохранения* безоговорочно признает социальную защиту одной из своих основных и важнейших целей. Общая цель ВОЗ состоит в достижении всеми людьми высочайшего возможного уровня здоровья при уделении особого внимания преодолению разрывов внутри стран и между странами. Хотя у ВОЗ нет детально проработанного подхода к социальной защите, целый ряд общих направлений политики имеют к ней непосредственное отношение.

28. ВОЗ подчеркивает важность сокращения факторов риска, представляющих угрозу для здоровья человека, многие из которых порождаются социальными факторами, косвенно связанными со здоровьем. Недостаточная защищенность от таких факторов риска, как бедность, отсутствие базового образования, плохие жилищные условия, социальная изоляция, деградация окружающей среды, безработица, утрата доходов или их низкий уровень, ставит под угрозу здоровье людей. Признается, что, хотя центральной задачей ВОЗ является достижение всеобщего доступа к базовому медицинскому обслуживанию, некоторые из важнейших факторов, определяющих результаты деятельности системы здравоохранения, не связаны напрямую с медицинским обслуживанием. Таким образом, улучшение состояния здоровья населения зависит от мер, благодаря которым успешно регулируются риски в разных сферах, включая социальную защиту.

29. *Детский фонд Организации Объединенных Наций* считает, что социальная защита – это нечто большее, чем схема страхования или механизм вспомоществования. Социальные службы играют важную роль в защите детей. Значительное внимание уделяется содействию доступу к базовым социальным службам как к одному из наиболее эффективных и наименее затратных способов выхода из порочного круга бедности, наследуемой из поколения в поколение. В этом контексте стратегия ЮНИСЕФ выражается лозунгом "Борьба с бедностью начинается с детей".

30. В политике и программах ЮНИСЕФ применяется основанный на правах человека подход к сокращению бедности и подчеркиваются ценность и достоинство каждого человека, а также то, что свобода от дискриминации является основой социальной защиты и эффективного участия в жизни общества[4].

31. Основные сферы проводимой ЮНИСЕФ политики включают базовое образование, первичное медико-санитарное обслуживание, питание, водоснабжение и санитарию, специальную защиту и пропаганду этой политики.

32. *Программа развития Организации Объединенных Наций* отводит социальной защите центральное место в своих усилиях по искоренению бедности. Поддерживая усилия по борьбе с бедностью на общинном и национальном уровнях, ПРООН работает над укреплением связей между мерами, принимаемыми на микро- и макроуровнях. Признавая, что бедность не является сугубо секторальной проблемой, ПРООН поддерживает широкий спектр стратегий и общинных программ, в которых особое внимание уделяется социальной мобилизации, а также помощи малоимущим в обретении социальной защиты путем формирования надежных и устойчивых источников средств к существованию[56].

33. Функции *Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев*[6] по международной защите предусматривают обеспечение соблюдения основных прав беженцев, а также их физической безопасности и защищенности. Хотя основную ответственность за обеспечение соблюдения прав беженцев несут государства, роль УВКБ ООН, предусмотренная в его учредительных документах, состоит в оказании правительствам содействия в принятии необходимых мер – от предоставления убежища до реализации долгосрочного решения проблем беженцев. В программе УВКБ ООН подчеркивается его роль по руководству и координации международных действий в целях защиты беженцев и решения их проблем во всемирном масштабе.

34. Одна из основных задач *Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам* заключается в обеспечении адекватным жильем всех людей и предоставлении социальных услуг. Хабитат недавно выступил с инициативой, направленной на поощрение гарантий прав владения жильем, которые являются одним из основных компонентов права на жилище. Незыблемость права владения жильем – одно из основных условий социальной защиты и интеграции городской бедноты, гарантирующих правовую защиту от принудительного выселения, преследования и других угроз.

Европейский союз

35. Обсуждение общих задач и возможных направлений модернизации и совершенствования систем социальной защиты государств-членов является важным элементом политических дискуссий в Европейском союзе. Широко признается необходимость адаптации к изменяющемуся миру трудовой деятельности, к новым структурам семьи и к происходящим значительным демографическим изменениям. В то же время ясно выраженные желания граждан сохранить высокий уровень социальной защиты служат одним из важных оснований для стремления к переменам, которые коснутся отдельных лиц и семей.

36. В рамках согласованной стратегии модернизации социальной защиты Европейская комиссия предложила в качестве ориентиров для будущих действий четыре общие цели. Первая цель состоит в обеспечении того, чтобы работа оплачивалась и приносила надежный доход. Признается, что характеристики современного рынка труда существенно отличаются от тех времен, когда вводились системы социальной защиты, особенно в связи с появлением новых форм организации трудовой деятельности. Адаптация к этим изменениям требует установления нового равновесия между защищенностью и гибкостью, равно как между правами и обязанностями. Вторая цель состоит в обеспечении сохранности пенсий и надежности пенсионных систем. Новая стратегия предусматривает прогнозирование последствий старения населения для систем социальной защиты, формирование последовательного сочетания мер политики в отношении рынка труда и пенсионной политики и нахождение надлежащего баланса между системами накопительных пенсионных планов и пенсионных отчислений из заработной платы. Третьей целью являются содействие социальной интеграции и борьба с социальной изоляцией. Социальная защита в совокупности с другими инструментами политики рассматривается как важный элемент обеспечения минимальных доходов и доступа к жилью и медицинскому обслуживанию, а также как средство обеспечения максимально широкого участия в жизни общества. Четвертая цель состоит в обеспечении высокого качества и устойчивости медицинского обслуживания. Она предусматривает удовлетворение спроса на медицинское обслуживание с учетом потребностей стареющего населения и необходимости уменьшения неравенства в медицинском обслуживании.

37. Пути содействия новым, более активным дискуссиям и участию в работе по достижению вышеупомянутых целей Европейская комиссия видит в предметном отслеживании эволюции политики, в более тесном сотрудничестве государств-членов в области социальной защиты и широком вовлечении гражданского общества в решение этого вопроса[7].

Эволюция социальной защиты

38. Концепция социальной защиты не является статичной. Она развивается под воздействием двух конвергентных процессов 90-х годов. Один из этих процессов – целая серия реформ, в рамках которых предусматриваются, планируются или осуществляются многими странами крупные изменения имеющихся в настоящее время систем социальной защиты (особенно социального обеспечения). Стимулом для этого процесса является необходимость корректировки политики стран с учетом современных тенденций глобализации в плане перераспределения налогового бремени, внедрения рыночных реформ, переориентации экономического роста, структурной перестройки и перехода к рыночной экономике. Другой процесс – это стремление стран, международных организаций и других учреждений разработать такие реформы, которые в силу своей структуры и характера затрагивали бы все общество и экономику. С этой целью был предпринят ряд усилий, направленных на определение сферы охвата, масштаба и уровня социальной защиты, в наибольшей степени соответствующих условиям конкретных стран. Вместе с тем, поскольку единого ответа на вопрос о том, как обеспечить социальную защиту в той или иной отдельно взятой стране, не существует, перспективы и возможности для изменений бесконечны.

39. В глобализирующемся мире существует множество проблем, связанных с социальной защитой. По поводу характера глобализации и ее возможных последствий для благополучия людей ведутся сложные дискуссии, а ее полный масштаб и разнообразие проявлений не поддаются исчерпывающей оценке. Тем не менее можно выделить и исследовать отдельные крупные темы, охватывающие те элементы современных процессов перемен в мировой экономике и мировом сообществе, которые особенно актуальны для дискуссии по вопросам социальной защиты. Возможные формулировки основных проблем приводятся ниже. Стратегии социальной защиты должны быть способны решить следующие проблемы:

a) адаптация к меняющемуся характеру рисков и уязвимости в результате растущей глобальной взаимозависимости рынков товаров и капитала;

b) сокращение и снижение растущего неравенства на национальном и международном уровнях;

c) поддержание воли и способности государств в рамках проводимой ими политики предоставлять ресурсы на цели социальной защиты, а также повышение эффективности государственных мероприятий в условиях ограниченных ресурсов;

d) решение вопросов, связанных с изменяющейся структурой власти и полномочий в результате перемен, ассоциирующихся с глобализацией, с учетом возрастающего влияния транснациональных участников, таких как транснациональные корпорации, в особенности в целях содействия повышению уровня социальной ответственности и подотчетности частного сектора.

40. С учетом меняющегося характера рисков и уязвимости в новом тысячелетии проблемы варьируются в зависимости от условий конкретной страны. В некоторых странах, находящихся на этапе индустриализации, и странах со средним уровнем дохода кризисы 90-х годов продемонстрировали важнейшее значение обеспечения того, чтобы либерализация рынка капитала не опережала способность стран эффективно регулировать такие рынки в целях предотвращения социально-экономической нестабильности. По мере увеличения независимости капитала от национальной почвы возникает значительная опасность того, что компании могут инвестировать меньше средств в развитие человеческого потенциала своей рабочей силы и более широких групп населения, из которых они черпают рабочую силу. Для борьбы с этой тенденцией может потребоваться широкий спектр подходов, включая международное давление со стороны потребителей и инвесторов, укрепление национального и международного регулирования и повышение способности самих корпораций вносить вклад в формирование социальной консолидации и в развитии человеческого потенциала в обществах, где они функционируют.

41. В странах с развитой рыночной экономикой и с переходной экономикой было установлено наличие некоторых явлений, указывающих на общую тенденцию к ослаблению традиционных формальных гарантий долговременной занятости у одного работодателя ("пожизненной работы"). К таким явлениям относятся: переход от бессрочных контрактов к срочным; все большее распространение гибких форм договора о найме (включая неполный рабочий день); тенденция к увеличению масштабов самозанятости; и ослабление юридических гарантий, касающихся долгосрочных обязательств работодателей. В этих условиях социальная защита играет ключевую роль в обеспечении возможности работников приобретать новые навыки и приспосабливаться к меняющимся условиям и требованиям на рынке труда.

42. В развивающихся странах значительное большинство населения не охватывается формальными системами социальной защиты, поскольку трудится в рамках различных форм самозанятости в сельских и городских районах. Распространение эффективной социальной защиты на эти группы населения представляет задачу колоссальной сложности. В связи с этим возникают реальные вопросы относительно того, что мы имеем в виду под социальной защитой, поскольку трудно разграничить "поощрительные" виды деятельности, задачей которых является укрепление способности населения сохранять независимые источники средств к существованию, и формы защиты, гарантирующие коллективную помощь со стороны общества обездоленным или подверженным серьезному риску. Еще одна проблема, заслуживающая внимания, состоит в том, что, как показывают результаты многих проводимых с участием населения исследований, в этом контексте бóльшую часть реальной поддержки малоимущие мужчины и женщины получают не из государственных источников, а от родственников, общины и гражданского общества в более широком смысле (особенно религиозных организаций). Кроме того, зачастую наблюдается скептическое отношение к желанию или возможности государства оказывать помощь беднейшим слоям населения. Женщины могут оказываться в такой парадоксальной ситуации, когда они, всю жизнь напряженно трудясь и обеспечивая заботу о своих семьях и их защиту, в силу патриархального характера многих обществ не пользуются равным к себе отношением, если сами нуждаются в помощи от неформальных институтов и официальных систем.

43. Спустя десятилетие мучительных усилий, направленных на стабилизацию и преобразования, в странах с переходной экономикой наблюдается существенная дифференциация. Некоторые из этих стран встали на путь более сбалансированного экономического и социального развития с ясной целью – участвовать в процессе экономической и политической интеграции при инициативной роли европейских партнеров с развитой рыночной экономикой. После успешной стабилизации систем социального вспомоществования этим странам нужно уделять больше внимания вопросам социального страхования. В то же время многим другим странам с переходной экономикой еще предстоит заложить основательный экономический, социальный и правовой фундамент, прежде чем там могут укорениться конструктивные реформы в области социальной защиты. Эти страны по-прежнему сталкиваются с колоссальным давлением проблем социального вспомоществования, уменьшение которого требует последовательных шагов в сфере экономической и социальной политики и устранения несоответствий, оставшихся в наследство от прошлого. Одной из наиболее насущных потребностей является социальная защита трудящихся и других групп населения, живущих в малых городах при крупных промышленных предприятиях. С переходом к рыночной экономике и прекращением практики "нежестких бюджетных ограничений" многие из этих предприятий стали нежизнеспособными, в то время как местная экономика способна обеспечить лишь весьма ограниченное количество рабочих мест и устойчивых доходов.

44. Во многих странах с переходной экономикой (и некоторых развивающихся странах со средним уровнем доходов) одной из конкретных проблем является изменение характера ответственности предприятия за общее благосостояние его работников. В большинстве случаев предприятия (принадлежащие государству или частные) служили главным поставщиком социальных услуг для своих работников, обеспечивая семьи и общины первичным медико-санитарным обслуживанием, жильем и образованием, а также выполняя функции социального обеспечения своих бывших работников, вышедших на пенсию, и заботясь о них. В этих странах необдуманное стремление следовать неолиберальной модели в том, что касается функций и обязанностей государства, во многих случаях лишает значительные группы населения каких-либо эффективных институциональных структур социальной защиты и – в более широком смысле – оставляет их без социальных программ. Какими бы ни были экономические императивы таких перемен, безусловно необходимо обеспечить, чтобы в процессе перехода к рынку социальная составляющая не исчезала, даже временно.

45. Порождаемые растущим глобальным неравенством проблемы на национальном и международном уровнях поражают своими масштабами. Сторонники идеи наличия связи между политикой либерализации, глобализации и повышением уровня неравенства приводят следующие возможные объяснения этой тенденции:

a) в развитых странах международная торговля и технологические изменения способствуют снижению стоимости неквалифицированного низкооплачиваемого труда, особенно в секторах, подверженных воздействию международной конкуренции, что увеличивает разрыв между высокооплачиваемыми и низкооплачиваемыми работниками;

b) происходит эрозия перераспределительной функции государства вслед за изменениями последних 20 лет в системах налогообложения и социальных выплат;

c) имеют место изменения институтов труда (меньшая степень регулирования, эрозия минимальной заработной платы и профессиональных союзов, увеличение мобильности трудовых ресурсов);

d) наблюдается рост доли дохода с капитала (проценты, прибыль, рента) в общей глобальной структуре доходов.

46. С этой проблемой тесно связано поддержание социальной стабильности на глобальном и национальном уровнях. В частности, формы неравенства, которые способствуют увеличению диспропорций между регионами и этническими группами, особо чреваты гражданскими конфликтами с катастрофическими последствиями. Как показано в главе XIII, необходимо бороться с уязвимостью и усилением неблагоприятного положения значительного большинства населения, попавшего в ловушку бедности. Меры по уменьшению растущего глобального неравенства следует рассматривать как нравственный и прагматический приоритет для международного сообщества. Роль политики социальной защиты с точки зрения содействия социальной

справедливости и равенства значительна, но не достаточна. Существенно важны также перераспределительный потенциал политики в следующих областях: налогообложение, землевладение и владение другими активами, развитие человеческого капитала (здравоохранение, образование и питание), а также рынки труда. Эффективная стратегия социальной защиты должна осуществляться в комплексе с целым спектром государственных программ, направленных на борьбу с неравенством и уменьшение масштабов бедности.

47. Следует также обратить внимание на то, что многие страны испытывают все более значительные трудности при мобилизации средств для финансирования социальных расходов. В некоторых случаях это объясняется политикой либерализации торговли, которая ограничивает многие источники доходов (например, тарифы), использовавшиеся ранее правительствами для финансирования социальных расходов, что чревато дефицитом финансовых средств, необходимых для финансирования социальных расходов на государственном уровне. Помимо ужесточения ограничений в отношении торговых тарифов наблюдается широкомасштабный переход от прямого налогообложения заработной платы к косвенному. Еще одной важной тенденцией является увеличение возможностей транснациональных корпораций отыскивать пути уменьшения налоговых отчислений с помощью таких методов, как трансфертное ценообразование и использование налоговых гаваней.

48. Против вышеприведенного аргумента выдвигается тот довод, что глобализация, ускоряя экономический рост и расширяя торговые потоки, увеличивает базу для возможного извлечения доходов. Тем не менее эти эффекты никоим образом не гарантированы, и если они действительно имеют место, то, возможно, оказывают воздействие только в среднесрочном или долгосрочном плане. В большинстве бедных стран тарифы являются одним из основных источников поступлений в сравнении с поступлениями из недостаточно развитых (и зачастую регрессивных) национальных систем налогообложения.

49. Обусловленная глобализацией дифференциация приводит к углублению неравенства внутри стран и между ними и увеличивает уязвимость. Поэтому она является одним из факторов, вызывающих серьезную обеспокоенность в плане социальной защиты. Например, небольшие страны в целом более уязвимы к воздействию глобализации, и социальная защита в этих странах должна использоваться для смягчения ее неблагоприятных последствий. В условиях нынешней либерализации и все большего распространения рыночных механизмов мир сталкивается с труднейшими проблемами в области обеспечения населения социальной защитой. Отмечается, что по мере нарастания в странах решимости избрать путь быстрого экономического роста на основе условий открытого рынка соображения, связанные со справедливым распределением дохода, игнорируются. В такой обстановке и в отсутствие надлежащих перераспределительных мер существует угроза того, что неимущие слои населения останутся вне процесса развития.

50. Таким образом, национальные правительства продолжают играть роль основных действующих лиц в системах социальной защиты, и способность государств собирать доходы на справедливой и эффективной основе имеет очевидное значение для поддержания эффективных систем социальной защиты. Подлинно комплексный подход к этой проблеме должен предусматривать выход за рамки национального государства: необходимо изучить возможность использования существующей практики и инициатив для поощрения перераспределения ресурсов на региональном и глобальном уровнях в целях поддержания систем социальной защиты. Поддержание социальной солидарности на международном уровне является ключевым фактором обеспечения устойчивости и развития таких подходов.

51. Говоря кратко, стоящую перед нами задачу можно сформулировать следующим образом: существует потребность в разработке новых взаимозависимых систем для разделения ответственности за коллективную социальную защиту между:

- отдельной личностью и семьей;
- общиной;
- гражданским обществом;
- национальными и местными органами власти;
- частным сектором (национальным и международным);
- международным сообществом (на глобальном и региональном уровнях).

52. Для создания такой системы совместной ответственности потребуется широкий диалог между различными указанными группами, с тем чтобы стимулировать развитие новых форм местной, национальной и международной солидарности, которая послужит основой для обеспечения устойчивости нового глобального подхода к социальной защите.

Ключевые элементы широких политических и институциональных рамок

Вспомогательные директивные рамки

53. Эффективная политика социальной защиты должна формироваться в более широком политическом контексте, обеспечивающем условия, в которых устойчивость, гарантированность средств к существованию и уменьшение масштабов бедности поддерживаются с помощью согласованной государственной политики во всех секторах. Особую важность представляют следующие вопросы:

a) *транспарентность и подотчетность управления в государственном и частном секторах.* Это требует создания атмосферы, в которой происходил бы обмен информацией о политике и бюджетных процессах; организации гражданского общества могут действовать открыто; приветствуется участие всех граждан в открытых процессах разработки и осуществления политики; соблюдаются права человека; и обеспечивается всеобщий доступ к системам правосудия;

b) *культура совершенствования деятельности и эффективности государственной службы.* Это требует оценки государственной политики и программ на основе достигнутых результатов, ассигнования ресурсов в соответствии с заявленными приоритетами и разработки политики на основе фактических данных о потребностях и результатах;

c) *эффективная интеграция социально-экономических целей и политики.* Это означает, что цели, связанные с обеспечением равенства и социальной справедливости, должны учитываться при разработке политики на макроэкономическом и секторальном уровнях;

d) *ответственная макроэкономическая политика, обеспечивающая финансовую устойчивость мер в области социальной защиты.* Эффективное планирование среднесрочного бюджета имеет большое значение для обеспечения стабильного и предсказуемого государственного финансирования, необходимого для поддержания мер в области социальной защиты;

e) *инвестирование в развитие человеческого потенциала всех граждан с уделением особого внимания социально изолированным и маргинализированным группам населения.* Это предполагает повышенное внимание к вопросам развития ребенка в раннем возрасте, обеспечение всеобщего доступа к начальному образованию во всех странах, расширение доступа к высококачественному образованию и профессиональной подготовке на всех уровнях и для всех возрастных групп, а также обеспечение эффективного и всеобщего доступа к первичному медико-санитарному обслуживанию во всех странах;

f) *обеспечение в максимально возможной степени равного и надежного доступа к ключевым активам для всех – особенно для неимущих мужчин и женщин, – с тем чтобы перед ними открылись самые благоприятные возможности для получения средств к существованию на устойчивой и независимой основе.* Следует признать, что в беднейших странах эффективное управление ресурсами, являющимися общим достоянием, зачастую имеет ключевое значение для неимущих слоев населения в плане обеспечения средств к существованию (леса, рыбные ресурсы, пастбища). К числу других важных мер относятся обеспечивающая равноправие земельная реформа и изменения в правовых системах, направленные на укрепление имущественных прав женщин, в частности вдов, которые зачастую в силу действующих законов о наследовании подвергаются двойной дискриминации;

g) *поощрение максимально широкого доступа к рынкам рабочей силы и финансовым рынкам с целью создания для самых широких кругов населения условий, позволяющих самостоятельно обеспечивать себе средства к существованию.* Во всех странах рынки труда имеют исключительно важное значение для

обеспечения гарантированных средств к существованию, что подчеркивает значимость политики, направленной на укрепление динамичности экономики и роста и на обеспечение равного доступа к возможностям в сфере трудоустройства. Доступ к надежным, заслуживающим доверия финансовым службам также важен для содействия самостоятельности и расширения возможностей на уровне домашних хозяйств;

h) *создание информационных систем, позволяющих проводить эффективный анализ и мониторинг положения неимущих и обездоленных слоев населения и тенденций в области обеспечения благосостояния*, с тем чтобы информировать политических деятелей о характере, причинах и масштабах распространения бедности и о перспективах, потребностях и приоритетах неимущих мужчин и женщин, в том что касается государственной политики;

i) *эффективные политические подходы к планированию для уменьшения уязвимости в отношении основных источников риска на национальном и местном уровнях и на уровне домашних хозяйств*. В условиях происходивших в последнее время кризисных событий особого внимания требует необходимость повышения эффективности управления потоками капитала и их регулирования на новых рынках.

54. Уделение повышенного внимания вышеперечисленным приоритетам необходимо для создания такого климата, при котором политика в области социальной защиты может играть оптимальную роль в деле содействия общему благосостоянию, сокращению масштабов бедности, экономическому росту и социальной сплоченности.

Благоприятные институциональные рамки

Предоставление услуг

55. При проведении деятельности по укреплению, реформированию и внедрению новых инструментов для достижения конкретных результатов необходимо определять приоритеты, последовательно их планировать, поэтапно осуществлять и обеспечивать надлежащими бюджетными ресурсами. Следует уделять внимание уже созданным институциональным механизмам и учреждениям, с тем чтобы использовать их сильные стороны и устранять свойственные им недостатки.

56. Необходимо обеспечить надлежащее сочетание государственного и частного участия на основе четкого и транспарентного определения обязанностей в связи с предоставлением услуг. Непосредственное предоставление услуг государством должно способствовать разрешению проблем, связанных с перекосами рынка, а также направлять/регулировать участие частного сектора. В частности, правительствам следует выявлять проблемы уязвимости и неблагоприятного положения, с которыми сталкиваются слои населения, оказавшиеся в социальной изоляции, и принимать меры по их разрешению.

57. Развивающиеся страны с многочисленным населением, живущим в бедности и в условиях структурной безработицы, должны предпринять значительные шаги по совершенствованию своих систем социальной защиты в качестве составной части экономических планов. С этой целью социальная политика не должна ставиться в зависимость от других требующих внимания задач.

Институты и оказание услуг

58. Правительствам следует поддерживать различные институты для эффективного осуществления программ в области социальной защиты.

59. На национальном уровне правительства могли бы создать экспертные органы для проведения критической переоценки всего диапазона имеющихся мер в области социальной защиты и разработки всеобъемлющей стратегии в этой сфере с учетом национальных целей в области развития и необходимости эффективного распределения имеющихся ресурсов. Разработанная таким образом стратегия должна послужить основой для создания эффективных с точки зрения затрат, устойчивых планов и программ социальной защиты.

60. Правительствам следует находить эффективные пути охвата социальными услугами лиц, которые традиционно в недостаточной мере охвачены такими услугами, включая установление партнерских отношений между государственным и частным секторами и обеспечение координации с общинными организациями, местными ассоциациями, группами самопомощи и другими субъектами, которые при помощи четко очерченных механизмов могут предоставлять услуги бенефициарам. Предоставление услуг должно быть реальным и непрерывным, с тем чтобы расширить возможности людей, повысить размер их дохода и обеспечить развитие человеческого потенциала.

61. В программах социальной защиты следует предусматривать участие самих бенефициаров в отношении их потребностей и эффективности механизмов оказания услуг. Это участие может использоваться на любом этапе процесса оказания услуг, а органы, оказывающие услуги, должны позитивно и с надлежащей гибкостью реагировать, внося изменения для улучшения результатов.

62. В нескольких странах проводятся разнообразные оценки государственных программ. Все они отмечают вызывающую беспокойство неэффективность программ из-за их построения "сверху вниз", отсутствия участия населения и плохого качества систем оказания услуг. Децентрализация процесса принятия решений позволит повысить эффективность и подотчетность систем оказания услуг.

63. Один из путей повышения подотчетности национальных правительств и местных органов заключается в обеспечении права на получение информации о средствах, расходуемых на программы социальной защиты. Необходимо обеспечить транспарентность и общественный контроль за соответствующими расходами. Требование транспарентности – один из методов реализации прав населения. Правительствам следует разработать методы, позволяющие распространять информацию среди граждан.

64. НПО и общинные организации могут играть важную роль в создании благоприятных условий для социальной мобилизации и эффективного осуществления программ социальной защиты. Главная задача социальной мобилизации заключается в том, чтобы поощрять неимущие слои населения к созданию организаций с широким членством на основе прямого и всестороннего участия всех членов самого разного социального и культурного происхождения, независимо от уровня дохода, этнической принадлежности, пола или иных факторов, способных вызвать дискриминацию. Правительствам следует осуществлять стратегическое планирование, предусматривающее создание благоприятных условий, постановку целей, выделение ресурсов, осуществление роли катализатора – особенно в плане наращивания потенциала – и участие в процессе социальной мобилизации в целях, среди прочего, передачи управления соответствующими мероприятиями общественным организациям и самому населению. НПО и общинные организации играют исключительно важную роль в деле укрепления практических возможностей правительства; в то же время необходимо повышать и степень их подотчетности.

65. Вместе с тем существует проблема предвзятого отношения к неимущим слоям населения, которая присутствует в многочисленных стратегиях, нормативных документах и законах, проникает во все секторы и перечеркивает любые положительные результаты деятельности в интересах обездоленных общин. Политика социальной защиты должна помочь ликвидировать препятствия такого рода.

Управление и регулирование

66. Защита от различных рисков предполагает наличие множества профессиональных и административных структур. Правительства по большей части должны выполнять функции регулирующего и надзорного органа и создавать стимулы для обеспечения устойчивости осуществляемых программ. В той или иной форме активную роль в управлении системами предоставления услуг должен играть частный сектор. Каждая страна должна совершенствовать административные структуры управления национальной системой социальной защиты, с тем чтобы они в полной мере могли обеспечивать эффективное и результативное управление системой социальной защиты.

67. Программы социальной защиты на национальном и местном уровнях осуществляются различными департаментами. Правительствам следует обеспечивать сближение параметров этих программ, с тем чтобы их реализация была эффективной.

68. Правительства должны также располагать надежными данными и информацией о ходе реализации программ. Необходимо создать эффективные системы контроля и оценки.

69. Для надлежащего функционирования разрабатываемых правительствами и частным сектором программ и управления ими необходимы эффективные регулирующие механизмы. В то же время регулирование должны быть транспарентным, а чрезмерного регулирования следует избегать.

Финансирование социальной защиты

70. Степень удовлетворения социальных потребностей (социальные расходы), нейтрализации рисков и непредвиденных обстоятельств в разных странах различна. Важную роль при этом играют такие переменные, как ценности, традиции и приоритеты, которых придерживается государство, осуществляя заботу о своем народе и создавая благоприятные условия для развития его человеческого потенциала. Действующее законодательство и программы, призванные обеспечить удовлетворение этих потребностей, являются еще одним основополагающим фактором. Краткосрочные процессы и явления, такие как экономический рост, мир и процветание, помогают добиваться прогресса в области социальной защиты; и наоборот, экономические и финансовые кризисы, конфликты и стихийные бедствия приводят к совершенно противоположным результатам. Таким образом, система социальной защиты находится под влиянием как долгосрочных или имеющих структурный характер определяющих факторов, таких как бытующие представления и законы, так и краткосрочных явлений, которые могут прогнозироваться или носить случайный характер.

71. Наиболее существенное место в системах социальной защиты занимает их финансирование. Оно показывает, сколь большое значение придает та или иная страна удовлетворению потребностей и нейтрализации непредвиденных ситуаций и рисков. Кроме того, финансирование программ социальной защиты выполняет функции перераспределения, страхования, поддержки и содействия развитию и социальной справедливости. И хотя системы социальной защиты в разных государствах различаются и зачастую уникальны, существует ряд организующих принципов, которые, как представляется, характерны для многих стран. Во-первых, правительства стремятся обеспечивать определенный минимальный уровень удовлетворения основных потребностей за счет социальных расходов/помощи/деятельности путем бюджетных ассигнований из общих государственных поступлений. Во-вторых, правительства либо непосредственно, либо при содействии международных учреждений/доноров оказывают финансовую поддержку социальным или другим конкретно предназначенным для этого фондам, которые помогают сократить масштабы бедности, вызванной структурной перестройкой, последствиями болезней или стихийных бедствий, конфликтами или любыми другими непредсказуемыми событиями. В-третьих, в современном обществе защита от социальных рисков, таких как пособия многодетным семьям, медицинские пособия, пособие в связи с рождением ребенка, пенсии, пособия по безработице или по случаю травмы на производстве, привязана к занятости и финансируется за счет прямых взносов в соответствии с обязательным социальным или частным страхованием. В-четвертых, всегда существует возможность получения дополнительной защиты за счет добровольных взносов. В-пятых, в некоторых странах помимо перечисленного выше определенную социальную защиту обеспечивают семьи – явление, которое носит название "неформальная защита". И наконец, финансирование программ социальной защиты должно восприниматься населением как проявление справедливости.

72. Финансирование социальной защиты имеет важные последствия как для государственного, так и для частного сектора. В государственном секторе структура расходов и доля налоговых поступлений в национальном доходе отражают степень и тип государственного вмешательства. Некоторые правительства безвозмездно наделяют своих граждан правами на социальную защиту, и в таких случаях всеобщая и доступная социальная защита сопряжена с крупными государственными расходами в социальной сфере. И наоборот, правительства могут придерживаться рыночного подхода к социальной защите и рассматривать ее как услугу, оказываемую коммерческими рыночными механизмами. В этом случае правительства открыто урезают свои

социальные расходы, обеспечивая лишь минимальную социальную защиту для групп населения, находящихся в особо уязвимом положении. Комбинация государственного и частного финансирования не является компромиссом, поскольку расходы на социальную защиту поступают из общего оборота средств в экономике и возвращаются в нее, создавая нормальных цикл экономической активности. При этом основополагающим является вопрос о перераспределении: кто и что непосредственно финансирует в различных областях и каковы результаты такого финансирования? Или, иными словами, какую степень общественной солидарности можно считать надлежащей?

73. Государствам следует проводить оценку масштабов и уровня предоставляемой ими социальной защиты и определять, справедливо ли распределяются финансовые средства. Правительствам следует принимать меры по обеспечению более справедливой системы и уменьшать или ликвидировать пробелы в охвате. Результаты исследований неоднократно показывали, что прогресс неразрывно и непосредственно связан с обеспечением справедливости в распределении доходов, активов и возможностей для всех. Отсутствие справедливости и доступа может проявляться в различных формах. Многочисленный рабочий класс может нести несправедливо тяжелое бремя содержания системы социального обеспечения, при которой формируется постоянная группа рантье среди неимущих. И наоборот, весьма многочисленная группа неимущего и нуждающегося населения, отвергнутого обществом и несплоченного социально, может существовать наряду с привилегированными специалистами, которые получают льготы и пособия за счет государственных выплат, например военнослужащими или объединенными в профсоюзы работниками финансовой и банковской сфер. В каждом из этих случаев правительства должны стремиться проводить изменения, которые позволяли бы нейтрализовать непредвиденные последствия.

74. Многие страны приступили к реформированию своих систем социальной защиты, что имеет важные социально-экономические и политические последствия. Реформы влияют на развитие внутренних рынков и на относительный размер частного сектора. Они приводят к изменению финансовой структуры системы здравоохранения и системы пенсионного обеспечения по старости путем, например, отказа от традиционных перераспределительных функций государственных учреждений и принятия рыночного принципа предоставления услуг на платной основе. Они предусматривают изменение роли государства – от непосредственного оказания услуг к выполнению регулирующих и надзорных функций. В некоторых случаях в результате реформ сокращаются дискреционные возможности государства по перераспределению ресурсов для обеспечения населения минимальным уровнем защиты. В этих случаях население испытывает чувство утраты и ущемления своих прав. В некоторых случаях маятник качнулся слишком далеко – от порой чрезмерного государственного вмешательства до его полного отсутствия.

75. Расходы на социальную защиту могут производиться как из государственных, так и из частных источников финансирования и поэтому не идентичны государственным социальным расходам. Расходы на социальную защиту включают: a) государственные социальные расходы на образование, здравоохранение, жилищное строительство, инфраструктуру санитарии (вся эта деятельность может организовываться министерством или ведомством и проходить на национальном, региональном или местном уровне); b) частные расходы на образование, здравоохранение, жилищное строительство и санитарную инфраструктуру, которые представляют собой частную или общинную инициативу, дополняющую государственные расходы; c) расходы социального страхования (на здравоохранение, по инвалидности, по старости, в случае производственных травм, безработицы и т. д.); d) страховые платежи домашних хозяйств для приобретения страхового покрытия; e) наличные расходы для покрытия рисков, которые несут лица, не охваченные государственным страхованием или страхованием по месту работы и которые не включены в подпункт b), выше; и f) расходы НПО, которые предлагают адресное страховое покрытие ряда рисков для отдельных групп населения. Один из методов осуществления контроля за прогрессом в расширении сферы охвата социальной защиты состоит в разработке методики, позволяющей оценивать объем национальных расходов в рамках этих конкретных схем.

76. В силу широкого общего понятия социальной защиты, охватывающего такие аспекты, как здравоохранение, образование, социальное страхование, услуги, связанные с занятостью, а также другие области, социальная защита не может быть ограничена какой-то одной бюджетной категорией. Усилия правительства по оценке воздействия социальных ассигнований на цели социальной защиты следует сконцентрировать на

анализе пропорций и воздействия социальных ассигнований в рамках общих государственных расходов. Роль правительства заключается в том, чтобы на постоянной основе проводить оценку того, реализуются ли национальные цели в области социальной защиты, каков уровень охвата населения, какие области нуждаются в совершенствовании, каков надлежащий объем дополнительного финансирования за счет государственных ресурсов, имеются ли финансовые средства на случай каких-либо неожиданных потрясений, затрагивающих безопасность людей. В глобальной экономике пока еще не ясно, возрастает ли степень непредсказуемости потрясений, особенно экономических и социальных. Эти данные помогут обеспечить дополнительную защиту для достижения поставленных целей развития человеческого потенциала.

77. Мобилизация ресурсов на цели социального развития является сложным делом в отсутствие динамичного и устойчивого экономического роста, который, в свою очередь, позволяет странам генерировать финансовые ресурсы, необходимые для внедрения эффективных программ социальной защиты. В странах с особенно узкими масштабами покрытия социальных рисков по причине бедности и несбалансированного распределения доходов правительства должны активно добиваться того, чтобы прогрессивная шкала налогообложения непосредственно использовалась для предоставления социальных услуг в сферах образования, здравоохранения, санитарии и т. д. Им также следует пересмотреть приоритеты своих бюджетных ассигнований в пользу программ социальной защиты. Стремление к обеспечению базовой социальной защиты через социальное вспомоществование имеет особо важное значение для расширения возможностей и содействия развитию человеческого потенциала.

78. В то же время в целом все лица, получающие доход, должны делать взносы в программы социальной защиты, от которых они сами получают выгоду. В условиях экономического роста и развития человеческого потенциала масштабы социального вспомоществования как одного из компонентов социальной защиты существенно сократятся.

79. Для мобилизации ресурсов на финансирование социальной защиты имеется несколько вариантов:

a) *налогообложение:* расширение налоговой базы и изыскание дополнительных ресурсов путем борьбы с уклонением от налогов и неуплатой налогов;

b) *введение дифференцированных ставок платы за предоставляемые услуги:* совершенствование предоставляемых социальных услуг, с тем чтобы более обеспеченные полностью оплачивали услуги, в то время как неимущие слои населения вносили лишь номинальную плату, в частности, за начальное образование и первичное медико-санитарное обслуживание,

c) *перераспределение бюджетных ресурсов в рамках секторов:* перевод расходов из низкоприоритетных в высокоприоритетные сферы, например из сферы лечебной медицины в сферу профилактической медицины или из сферы высшего образования в сферу начального;

d) *дестимулирующее воздействие:* пересмотр сравнительных бюджетных приоритетов секторов, например перевод ассигнований из военной сферы в социальный сектор. Правительства могут использовать сочетание различных вариантов, включая сокращение расходов на оборону в целях финансирования деятельности по социальной защите.

80. Каждая страна должна четко определить свои финансовые обязательства. Правительство отвечает за обеспечение базовой защиты. Связанные с заработками льготы должны финансироваться за счет взносов. Полезными могут быть новаторские подходы в отношении мобилизации ресурсов, включая небольшие и имеющие общинную основу схемы.

81. В качестве средства мобилизации сбережений и кредитов в интересах неимущих женщин все более широко используется практика микрокредитования. Правительствам отводится важная роль в деле поддержки групп, существующих за счет микрофинансирования, что, в свою очередь, способствует обеспечению социальной защиты.

Примечания

[1] См. *Доклад Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, Копенгаген, 6–12 марта 1995 года* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.96.IV.8), глава I, резолюция 1, приложение I, обязательство 2 d).

[2] См., например, Anthony B. Atkinson, "Social protection and economic performance in a changing economy", доклад, представленный на конференции по теме "Социальная защита как продуктивный фактор", Порту, Португалия, 2000 год; опубликовано в сборнике материалов конференции "Communications and curriculum notes".

[3] См. Robert Holzmann and Steen Jorgensen, *Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond*, Social Protection Discussion Paper, No. 0006 (Washington, D.C., 2000).

[4] См. UNICEF, *Poverty Reduction Begins with Children* (New York, 2000).

[5] См. UNDP, *Overcoming Human Poverty* (United Nations publication, Sales No. E.99.III.B.2).

[6] В соответствии с определением, содержащимся в Конвенции 1951 года и Протоколе 1967 года о статусе беженцев (United Nations, *Treaty Series*, vol. 189, No. 2545; и ibid., vol. 606, No. 8791).

[7] См. *European Union, A Concerted Strategy for Modernizing Social Protection* (1999).

Выводы

1. Благоприятные для обеспечения социальной защиты политические условия должны создаваться в контексте целей и обязательств Копенгагенской декларации и Программы действий, принятых на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития, способствуя тем самым укреплению стремления к достижению социальной справедливости. Сюда входит подтверждение приверженности международного сообщества делу защиты прав человека и связанных с этим обязательств по поощрению, уважению и осуществлению этих прав и достижению солидарности всех народов. Поскольку все правительства выразили намерение вдвое сократить к 2015 году долю населения, живущего в условиях крайней бедности, направленные на достижение этой цели политика и стратегии должны предусматривать меры социальной защиты как часть более широких стратегий, принимаемых для выполнения этой задачи. При усилении социальной защиты степень уязвимости снизится, и общество воспользуется преимуществами укрепления социальной интеграции.

2. При создании своих систем социальной защиты страны должны определить такие формы обеспечения услуг, их финансирования и предоставления, а также административного управления ими, которые в наибольшей степени соответствуют задаче достижения приоритетных целей. Для обеспечения стабильности такой системы программы страхования должны быть социализированы благодаря введению обязательных взносов из регулярно получаемого дохода. В то же время программы, не основанные на взносах, должны помогать обеспечивать социальную защиту для отдельных лиц, домашних хозяйств и общин с непостоянным или низким доходом, живущих в условиях бедности или столкнувшихся с другими чрезвычайными обстоятельствами, которые лишили их возможности заниматься продуктивным трудом. Поскольку достижение социальной справедливости зависит от соблюдения принципа солидарности, правительства должны использовать свои общие поступления для финансирования базовой защиты уязвимых и изолированных групп населения. И хотя средства государственных доходов могут дополняться и другими источниками финансирования (международное сотрудничество, пожертвования, иностранная помощь и благотворительная деятельность), оказание помощи уязвимым и изолированным группам населения является исключительной обязанностью государства.

3. Широкий и непрерывный диалог между правительствами и гражданским обществом должен способствовать развитию соответствующих стратегий социальной защиты. Диалог – это наиболее эффективный инструмент, если структуры гражданского общества и государственные институты технически подготовлены и способны разрабатывать политику, проводить исследования и вести пропаганду. Социальная защита, предоставляемая на частной основе, должна надлежащим образом регулироваться. Такое регулирование следует оценивать и пересматривать на постоянной основе.

4. Цели политики в области социальной защиты должны заключаться в достижении защищенности для всех на основе плюралистического и прагматического подхода. Для его реализации в стратегии необходимо учитывать политические, культурные, социальные и экономические условия соответствующей страны. Исключительно большое значение имеют надлежащим образом функционирующие информационные системы, способные анализировать тенденции и причины бедности и отслеживать результаты осуществления политики в области социальной защиты. Политические деятели нуждаются в доступе к достоверной информации относительно реальных условий жизни неимущих слоев населения, мер, результативность которых наиболее вероятна, и институтов, считающихся надежными и эффективными в оказании поддержки. Все национальные стратегии в области сокращения масштабов бедности должны учитывать необходимость реализации принципа равноправия женщин и мужчин и анализировать, насколько учет гендерной проблематики стимулирует снижение уровня бедности.

5. Стратегии социальной защиты должны составлять часть всеобъемлющего подхода к предупреждению основных рисков, которые могут негативно влиять на источники средств к существованию неимущих слоев населения, к смягчению последствий потрясений, когда таковые происходят, и к оказанию населению помощи в преодолении этих последствий. Для сохранения солидарности и поддержки, укрепления политической устойчивости помощи беднейшим слоям населения в рамках государственной политики следует обеспечивать контроль за осуществлением таких программ и их оценку, а также сообщение результатов платящему налоги

населению. Поскольку широко распространенная проблема незащищенности (проявляющаяся остро, например в условиях гражданского конфликта, или хронически, например в небезопасных городских районах) крайне серьезно влияет на стабильность средств к существованию, любая потенциальная связь между социальной защитой и политикой, которая эффективно укрепляет социальную интеграцию, имеет исключительно важное значение. Для создания условий, позволяющих беднейшим слоям населения потребовать от государства принятия более эффективных мер, страны должны стремиться воплощать касающиеся прав человека положения в вырабатываемое на основе диалога понимание прав и норм. Весьма эффективными являются финансируемые за счет налоговых поступлений социальные выплаты, если финансовое положение позволяет достичь большей справедливости и уменьшения масштабов бедности. Но системы социальной защиты должны признавать вносимый всеми гражданами экономический вклад (включая людей пожилого возраста и инвалидов) и предоставлять поддержку людям на всех этапах жизненного цикла (в приобретении навыков и в адаптации к изменяющимся требованиям рынка труда). Следует подчеркнуть важность улучшения просвещения населения по проблемам социальной защиты.

6. Системы социальной защиты в развивающихся странах и странах с переходной экономикой сталкиваются с дополнительными проблемами, которые им необходимо преодолеть. Эти страны весьма неоднородны и находятся на разных стадиях структурных изменений; однако их системы социальной защиты необходимо укрепить, а в некоторых случаях провести комплексные реформы. Стратегии социальной защиты должны учитывать роль таких институтов, как семья, круг людей, объединенных узами родства, и община, а также систем групповой социальной защиты и микрострахования, которые создают благоприятные политические условия для поддержания жизнеспособности "малых систем" и их постепенного объединения с официальными системами социального страхования и социального вспомоществования. Целью национальных стратегий должно быть создание многоуровневых, плюралистических и смешанных (государственно-частных) систем социальной защиты, в которых гарантируется ответственность государства за обеспечение социальной защищенности всего населения. Такая система должна быть основана на широком участии, обеспечивать учет гендерных факторов, быть финансово приемлемой и гибкой (то есть способной решать новые задачи), должна поощрять самостоятельность, а не зависимость, а также быть экономически, политически и социально стабильной. Необходимо обеспечить значительные инвестиции в повышение эффективности управления многочисленными национальными системами социальной защиты в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, и международное сообщество обязано откликаться на призывы о помощи.

7. Системы социальной защиты должны способствовать реализации социальных целей, предусматривающих достижение большего равенства, равноправия и социальной справедливости, а также не допускать разрыва социальной ткани общества. Страны могут предпочесть сохранить системы социальной защиты, управляемые институтами, которые базируются на отношениях родства и принадлежности к общине, в качестве части более широких моделей социальной консолидации и солидарности. В то же время к "традиционным" системам, которые, например, налагают на женщин чрезмерное бремя обязанностей заботы о членах семьи, не следует относиться как к чему-то неприкосновенному, так же как и не следует считать, что такие системы непременно охватывают все население. Наконец, в странах, переживающих период стремительных преобразований, социальные реформы не должны отставать от реструктуризации экономики. Следует поддерживать системы социальной защиты, с тем чтобы стремительные социально-экономические преобразования могли происходить в спокойных и стабильных условиях для поддержания социальной солидарности и консолидации общества в переходный период.

Часть пятая

Социальные аномалии

Введение

1. Напряженность в отношениях между людьми и группами людей приводит к насилию и вооруженным конфликтам во всем мире. Множество детей активно вовлекаются в военные действия, и по отношению к ним применяется насилие, что не может не вызывать самую серьезную обеспокоенность, требуя постоянного внимания на национальном и международном уровнях. Факторы, объясняющие деструктивное поведение и преступность, сложны, многообразны и широко распространены. Одним из таких факторов является дискриминация, которая во многих случаях может приводить к разрушительной агрессии. Стремление властвовать и управлять также может вызвать нарушение порядка и порождать социальную дезинтеграцию. Организованная преступность, взяточничество и коррупция представляют собой злоупотребления, которые приводят к ущемлению достоинства людей и присвоению их собственности.

2. Насилие в отношении детей, женщин, престарелых и инвалидов все шире признается уголовным деянием. Тем не менее оно продолжается. Например, повсюду в мире растет проституция. Электронные средства связи стали широко использоваться сетями организованной преступности для незаконного оборота наркотиков, оружия, детской порнографии и торговли людьми.

Глава XV

Вооруженные конфликты

1. Пока еще не сбылись связывавшиеся с окончанием "холодной войны" надежды на мир без войн, в котором конфликты между странами и внутри них мирно регулировались бы путем переговоров. Согласно последним данным о вооруженных конфликтах, за период с 1989 по 1997 год произошло 103 таких конфликта в 69 местах по всему миру, и в 1997 году 33 из них еще были в разгаре[1]. На протяжении этого десятилетия примерно треть государств – членов Организации Объединенных Наций были прямо вовлечены в как минимум один вооруженный конфликт. Число конфликтов возросло после окончания "холодной войны", достигнув пика в 1992 году. К концу 1997 года большинство из них удавалось сдерживать. В 1998 году произошло 27 конфликтов и 36 – в 1999 году.

2. В течение десятилетия 1989–1997 годов имел место только один крупный вооруженный конфликт между государствами. Это заметное изменение характера конфликтов, становящихся внутригосударственными, представляет собой новый этап состояния международной безопасности, когда многие государства не могут обеспечить мирные и эффективные решения запутанных и трудноразрешимых конфликтов внутри собственных границ.

Природа вооруженных конфликтов

3. Вооруженные конфликты внутри государств представляют собой политические конфликты, в которые вовлечены граждане, борющиеся за внутренние перемены. Некоторые из таких конфликтов носят характер сепаратистских движений, возглавляемых, как правило, группой людей, представляющих чаще всего меньшинство в стране, которые берут в руки оружие для борьбы за создание либо автономного образования в рамках существующего государства, либо нового независимого собственного государства. Такая борьба недавно имела место в Азии и Европе. Относительно нечастыми такие конфликты были в Африке, хотя проблемы этнической принадлежности являются важным фактором в африканской политике. Тем не менее Эритрея провозгласила независимость от Эфиопии, и за этим последовали несколько крупномасштабных вооруженных столкновений. В Европе в 1991–1992 годах Словения, Хорватия, а также Босния и Герцеговина вышли из состава Югославии после скоротечных или продолжительных войн; в то же время бывшая югославская Республика Македония достигла того же результата мирным путем. За исключением этих событий, а также Восточного Тимора, распад государств в результате сепаратистских движений случается редко.

4. Во второй и более широкой категории вооруженных конфликтов внутри государств обычно участвует группа людей, которые вооружены и готовы бороться за захват государственной власти. Иногда конфликты провоцируются организованной преступностью, не преследующей политических целей. В этом случае мотивирующим фактором являются деньги. В отличие от членов сепаратистских движений, такие группы обычно готовы продолжать жить на той же самой территории с другими группами, независимо от исхода конфликта[2].

5. В большинстве вооруженных конфликтов участвуют не только регулярные воинские формирования, но также ополченцы и вооруженные граждане, отличающиеся слабой дисциплиной и плохо организованными системами управления. В этом случае столкновения часто носят характер партизанских войн, не имеющих четкой линии фронта. Другой важной чертой таких конфликтов обычно является развал институтов государства, особенно полиции и системы правосудия, в результате чего наступают паралич власти, нарушение законности и правопорядка, разгул бандитизма и всеобщий хаос. В некоторых случаях не только приостанавливаются функции государства, но уничтожается или расхищается его собственность, а опытные государственные служащие погибают или бегут из страны.

6. Боевые действия во время большинства конфликтов происходят, как правило, периодически и с различной интенсивностью. Они ведутся не на четко ограниченном поле боя, а внутри и вокруг общин и часто сопровождаются жестоким насилием над конкретными лицами, совершаемым, например, бывшими соседями, а то и актами геноцида. В некоторых случаях столкновения распространяются на соседние страны, которые используются одной из сторон в качестве каналов снабжения или убежища для боевиков.

7. Применяемое в вооруженных конфликтах самодельное оружие, такое как мачете и копья, калечит многих, но импортированное автоматическое оружие, гранаты, минометы и бронемашины несут смерть гораздо большему числу людей. Оружие приобретается воюющими сторонами либо путем закупок за твердую валюту, либо за счет так называемого "параллельного финансирования", продажи или бартера товаров, таких как алмазы, нефть, древесина и кофе. Обычно имеет место и определенное вмешательство извне в форме поставок оружия противоборствующим группировкам, направления военных советников или прямой помощи воинскими контингентами той или иной конкретной стороне, что ранее имело место в Демократической Республике Конго, Либерии и Сьерра-Леоне[3].

8. Для большинства вооруженных конфликтов характерны кратковременные прекращения огня. Вооруженные конфликты могут заканчиваться многими путями: от достижения мирного соглашения между противоборствующими сторонами до четкого урегулирования или разрешения спорных вопросов. Они могут заканчиваться также полной победой, когда одна сторона потерпела поражение и/или уничтожена другой стороной. По мнению некоторых экспертов, конфликты также могут считаться прекращенными в тех случаях, когда даже в отсутствие формального перемирия конфликт затихает на срок более двух лет.

9. Характерной чертой многих вооруженных конфликтов двадцатого столетия было то, что основными противоборствующими сторонами и главными жертвами в них становились гражданские лица. Хотя точно оценить гражданские потери во время войны невозможно, специалисты говорят о тенденции их увеличения. Согласно данным, опубликованным в работе *Военные и социальные расходы в мире, 1996 год* (World Military and Social Expenditures 1996), в первой половине XX века около 50 процентов случаев гибели людей в результате военных действий пришлось на гражданские лица[4]. В 60-х годах гражданское население составило 63 процента зарегистрированных погибших во время военных действий, в 80-х годах – 74 процента, в 90-х годах этот показатель, по-видимому, был еще выше[5]. Массовая гибель гражданского населения связана преимущественно с тем обстоятельством, что нынешние войны происходят внутри стран, а не между ними. В поля сражений превратились населенные пункты и улицы. Мишенями стали традиционные убежища – больницы и церкви. Вооруженные конфликты сегодня уничтожают урожаи, святые места и школы. Пощады нет никому и ничему. Более того, из-за доступности стрелкового оружия и легкого вооружения, к тому же дешевого, надежного и простого в обращении, в военные действия вовлекается все больше гражданских лиц[6]. По окончании "холодной войны" производители оружия усиленно поощряли продажу оружия развивающимся странам с целью компенсации снижения закупок вооружения большинством промышленно развитых стран.

10. Особое беспокойство вызывает использование детей в качестве солдат. Шведский Фонд защиты детей заявил, что только в 1995–1996 годах четверть миллиона детей, некоторым из них было всего 7 лет, использовались в качестве солдат в 33 вооруженных конфликтах[7]. Они работали поварами, носильщиками, посыльными или принимали участие в активных боевых действиях в качестве палачей, убийц, лазутчиков или информаторов. Независимо от того, чем заняты дети-солдаты, они работают в непосредственной близости от мест военных действий.

11. Издавна дети участвовали в войнах в качестве барабанщиков, пехотинцев или юнг, но не все из них принимали участие в боях или рисковали своими жизнями. Тревожная тенденция сегодня состоит в том, что дети широко используются в качестве солдат во время продолжительных гражданских войн. По состоянию на 1995 год, в Анголе конфликты продолжались 30 лет, в Афганистане – 17, в Шри-Ланке – 11 и в Сомали – 7 лет. Более того, дети больше не привлекаются в качестве последнего резерва при нехватке взрослых бойцов – иногда они мобилизуются первыми.

12. Существует несколько причин вербовки детей в солдаты. Они более послушны, менее требовательны и их гораздо легче превратить в безжалостных бойцов. Они вполне могут носить и использовать легкое, но эффективное оружие. При минимальном обучении 10-летний мальчик может разобрать и собрать винтовку. Полагают также, что большинство юных солдат меньше боятся смерти, чем взрослые. Часто они не испытывают страха, находясь под воздействием наркотиков. К тому же в названных выше странах доля детского населения больше доли взрослого. Например, половина населения в большей части Африки моложе 18 лет.

13. Многие дети-солдаты были просто мобилизованы, другие похищены, а некоторые были вынуждены защищать свои семьи. Даже шестилетних школьников отбирают и подвергают соответствующей обработке в "мальчиковых" отрядах. Мальчиков похищают в бедных районах городов или из школ для пополнения вооруженных сил. Чтобы завлечь детей на войну, им вручаются амулеты или к ним применяются "магические" заклинания и промывание мозгов, им внушается, что они – бесстрашные воины и защищены от любой беды. Бывает, что бедные родители предлагают своих детей для военной службы, чтобы добыть средства для выживания семьи. Но неизменно мобилизованные дети-солдаты являются выходцами из обнищавших и маргинализированных слоев населения.

14. Жесткая психологическая обработка детей-солдат травмирует их эмоционально и психологически. Детей заставляют быть свидетелями убийств и самих совершать зверства. В Камбодже, Мозамбике и Судане "привыкание" детей-солдат к насилию происходило путем террора и физического насилия, которые периодически применялись к ним самим. В Сьерра-Леоне похищенные дети принуждались быть свидетелями или участниками пыток и казней собственных родственников. Они становились изгоями в своих деревнях и были вынуждены примыкать к мятежным группам. Еще одна эффективная тактика, которая используется для распространения террора, состоит в том, что казнить старосту деревни поручается самому младшему из мальчиков.

Причины вооруженных конфликтов

15. Внутренние конфликты вызываются многими сложными факторами. Некоторые условия, повышающие вероятность военных действий, включают неспособность правительств обеспечить приемлемое управление и защиту собственного народа[8]. Во многих случаях слабые правительства не обладают достаточными возможностями для предотвращения вспышки и распространения насилия, что могли бы ограничить или прекратить другие, лучше организованные и более легитимные правительства. Вооруженные конфликты могут также рассматриваться как форма борьбы за власть той части элиты, которая была отстранена от осуществления властных полномочий в авторитарных системах с однопартийным правлением.

16. Страны, охваченные войной, как правило, страдают также от значительного неравенства между различными социальными группами. Именно неравенство, а не бедность, представляется решающим фактором, хотя бедные страны гораздо вероятнее могут быть вовлечены в вооруженные конфликты, чем богатые. Неравенство, независимо от того, основано ли оно на этническом происхождении, религии, национальной или классовой принадлежности, обычно проявляется в неравном доступе к политической власти, что очень часто закрывает путь к мирным переменам. Экономический спад и плохое управление также ассоциируются с ожесточенными конфликтами и не в последнюю очередь потому, что политика в условиях сокращения экономической активности по своей природе в большей степени способна порождать конфликты, чем политика при развивающейся экономике. В ряде случаев наблюдалось, что воздействие радикальных, ориентированных на рынок экономических реформ и структурных изменений, проводимых в отсутствие компенсирующей социальной политики, подрывало политическую стабильность.

17. Факторами, усугубляющими конфликт, являются этническая и религиозная нетерпимость, массовые нарушения прав человека и меньшинств и этнические чистки, которые приводят к крайним формам национализма, распространяемым средствами массовой информации. Еще одним фактором, который также оказывает свое влияние является относительная легкость, с которой оружие незаконно продается по всему миру, особенно в странах и регионах, вовлеченных в гражданские войны. Широкая доступность такого оружия,

не будучи сама по себе причиной конфликтов, обычно подливает масла в огонь, срывает мирные договоренности в ситуациях, когда противоборствующие стороны не полностью разоружены, усугубляет насилие и преступность в обществе, а также подрывает экономическое и социальное развитие (см. главу XVIII). По имеющимся оценкам, во всем мире в обращении находятся примерно 500 млн. единиц стрелкового оружия. По крайней мере 7 млн. единиц стрелкового оружия находится в Западной Африке, где от него с 1990 года уже погибли более 2 млн. человек, свыше 70 процентов из которых женщины и дети[9]. Вызванные конфликтами массовые миграции населения также способствуют распространению конфликтов, как, например, в Центральной и Западной Африке.

18. В некоторых странах Африки к югу от Сахары борьба за контроль над ключевыми природными ресурсами, такими как алмазы и золото, в сочетании с широкими политическими амбициями повысила уровень интенсивности вооруженных конфликтов. Так, в Анголе, где повстанческое движение УНИТА контролирует значительную часть добычи алмазов, оценочные доходы в 3,7 млрд. долл. от продажи алмазов в 1992–1998 годах позволили УНИТА содержать свои вооруженные силы[10]. Со своей стороны, ангольское правительство финансирует войну главным образом из доходов от нефтяных концессий, предоставленных иностранным многонациональным компаниям. В Демократической Республике Конго целый ряд сложных факторов, включая желание получить долю потенциально большого минерального богатства страны, особенно алмазов и золота, вовлекло шесть государств региона в борьбу на стороне правительства страны или против него. В Сьерра-Леоне контроль Революционного объединенного фронта (РОФ) над алмазными копями был источником силы и богатства повстанческого движения. Повстанцы, согласно сообщениям, покупали оружие за счет продажи алмазов и платили алмазами либерийским солдатам, которые воевали на стороне РОФ/Вооруженных сил Революционного совета[11].

Воздействие вооруженного конфликта на общество

19. В нынешних внутренних войнах обычно гражданского населения погибает больше, чем в войнах между государствами, еще и потому, что противоборствующие стороны все чаще рассматривают гражданское население в качестве стратегической цели[12]. Такое пренебрежение гуманитарными нормами и Женевской конвенцией о правилах ведения войны распространяется также на обращение с работниками гуманитарных организаций, которым запрещается доступ к жертвам в зонах конфликта или которые сами подвергаются нападениям.

20. Общества, разрушенные в результате вооруженных конфликтов, заплатили огромную цену в виде загубленных человеческих жизней и экономической, политической и социальной дезинтеграции. Со времени падения "берлинской стены", согласно оценкам, человек в ходе ожесточенных конфликтов было убито более 4 млн. человек[13].

21. От невыразимой жестокости в ходе вооруженных конфликтов особенно страдают женщины и дети. За последнее десятилетие, согласно одной из оценок, до 2 млн. убитых в военных конфликтах были дети[14]. Втрое больше детей серьезно ранены или изувечены, многие из них искалечены противопехотными минами, а миллионы получили психологические травмы в результате насилия. Не сосчитать тех, кто был принужден стать свидетелем или исполнителем ужасающих актов насилия. Широко распространенная незащищенность гражданского населения и травмированная психика людей вследствие перенесенных жестокости и страданий – еще одно ужасное наследие этих конфликтов. Конфликты вызывают глубокий эмоциональный и психологический стресс, который связан с нападениями, потерей близких, разлукой с родителями либо с разрушением дома или общины. Многие дети страдают от тягостных воспоминания, кошмаров, социальной изоляции, повышенной агрессивности, депрессии и потери ориентации относительно будущего. Эти проблемы душевного здоровья и психосоциальных функций продолжают еще долго сохранятся после окончания военных действий и препятствуют детям, которые по численности могут составлять до половины населения, воспользоваться благами образования или участвовать в восстановлении после конфликта. Психологические последствия войны часто являются тем аспектом, на который правительства, стремясь перестроить общество и предотвратить рецидив насилия, обращают мало внимания, равно как и на коренные причины конфликтов – отчуждение и поляризацию групп населения[15].

22. Еще одним безжалостным орудием войны является сексуальное насилие. Воюющие стороны прибегают к изнасилованию и сексуальному порабощению женщин, с тем чтобы унизить, оскорбить или терроризировать друг друга, как это было в недавних конфликтах в Боснии и Герцеговине и Руанде (см. главу XVII). Изнасилование стало орудием этнических чисток, направленным на унижение и остракизм женщин или девушек, носящих "вражеское" дитя, и в конечном счете на разрушение общин. В Боснии и Герцеговине многие женщины были вынуждены рожать детей, зачатых при изнасиловании. Другие женщины были вынуждены сделать аборт. Имели место случаи сексуального насилия над мужчинами.

23. В результате войны миллионы детей страдают от голода и болезней. Широкое распространение истощения, заболеваний и смертей среди маленьких детей относится на счет военной тактики разрушения производства и системы распределения продовольствия. Дети подвергаются пыткам и насилию, чтобы выбить из них информацию о ровесниках или родителях, чтобы наказать их родителей или просто чтобы развлечься. Девушек и молодых женщин иногда вынуждают оказывать сексуальные услуги в обмен на еду, убежище или физическую защиту для себя или своих детей, причиняя им тем самым тяжелую психологическую травму[16]. Кроме того, увеличилась заболеваемость ВИЧ/СПИДом.

24. В результате войны миллионы детей были разлучены со своими семьями. В 1994 году война в Руанде лишила семей 100 тыс. детей. По данным исследования ЮНИСЕФ, в 1995 году 20 процентов детей в Анголе были разлучены с семьями и родственниками. В Камбодже, стране, где половина населения моложе 15 лет, в результате войны дети лишились заботы взрослых. В результате проблемы совершаемых детьми правонарушений, детской преступности, детской проституции, наркомании и других видов противоправного поведения стали устрашающими (см. главу XVII). Первыми жертвами издевательства, насилия, пыток, эксплуатации и рекрутирования в солдаты становятся бездомные дети.

25. В некоторых случаях эффективным средством защиты детей и предоставления их некоторых жизненно важных услуг стало создание зон, свободных от конфликтов. Аналогичным образом, перемирия, которые периодически заключаются правительствами и повстанцами, дают медицинским работникам возможность сделать детям прививки против распространенных болезней, таких как полиомиелит, корь, дифтерия и столбняк, оказать медицинские услуги и доставить медикаменты. Такая практика использовалась в Сальвадоре, Уганде, Ливане, Афганистане и Судане. В Эритрее вместо школ, разрушенных войной, занятия проходят в пещерах, замаскированных хижинах или просто под деревьями. В Сьерра-Леоне матерей и подростков обучили тому, чтобы они могли учить детей грамоте. В Шри-Ланке использовались средства массовой информации, чтобы охватить не посещающих школу детей и другие группы общин. Профессиональное обучение, которое помогает получить работу, в некоторых случаях облегчало реинтеграцию бывших детей-солдат в общины.

26. Для бездомных детей ЮНИСЕФ и УВКБ ООН начали программы поиска и воссоединения потерявшихся детей со своими семьями. В Эфиопии в лагерях суданских беженцев были организованы деревни, где от трех до пяти детей поселяются в хижинах под наблюдением попечителей из той же страны.

27. Во многих странах, раздираемых войной, включая Боснию и Герцеговину, Хорватию, Камбоджу, Афганистан, Мозамбик и Анголу, от наземных мин погибли около 1 млн. человек. Согласно одному из докладов, в 71 стране установлено примерно 120 млн. наземных мин и ежегодно устанавливается еще 2–5 млн. мин[17]. В некоторых странах, таких как Афганистан, Ангола и Камбоджа, установлено примерно по 10 млн. наземных мин. Наличие наземных мин может иметь серьезные медицинские, экологические и экономические последствия. Такие мины бывают различных форм и размер и особенно опасны для детей, которые не в состоянии прочитать предупреждающие знаки и ошибочно принимают мины за игрушки. Особенно часто от ран, нанесенных наземными минами, погибают именно дети (см. главу XVII). Помимо жителей стран, вовлеченных в конфликт, от таких ранений страдают медицинские работники и сотрудники неправительственных организаций, оказывающие помощь бедствующим, перемещенным и беженцам в региональных конфликтах. Еще многие годы после прекращения конфликта мины продолжают увечить людей, препятствуют производству продовольствия на сельскохозяйственных землях и передвижению товаров и людей.

28. В ряде стран, таких как Ангола и Камбоджа наземные мины не только убили или покалечили множество людей, но и превратили обширные территории пахотных земель в заброшенные. В усеянных минами районах чистая питьевая вода стала стоить дорого, что повышает риск инфекционных заболеваний, передаваемых с загрязненной водой, и плохого питания. Исход населения из заминированных сельских районов может привести к перенаселенности в городах и повысить риск распространения инфекционных заболеваний. Жертвы наземных мин стали серьезным финансовым бременем для государства. Стоимость лечения в случае ранения от разрыва мины может составлять от 3 тыс. до 5 тыс. долл. США, а разминирование одной мины стоит от 300 долл. до 1 тыс. долл. Многие бедные страны, территория которых засорена минами, не в состоянии нести расходы по реабилитации жертв и оплачивать разминирование. Экономика также несет потери в связи с утратой жертвами мин возможности к производительному труду.

29. Беженцы и внутренне перемещенные лица стали характерным явлением в случае войн, насилия в общине, обусловленного этнической или религиозной враждой, гонений и нетерпимости. В начале 90-х годов снижение остроты нескольких длительных вооруженных конфликтов породило оптимизм относительно сокращения в мире числа беженцев и внутренне перемещенных лиц. Однако суровая реальность такова, что в конце 90-х годов их число составило 50 млн. человек, из которых 30 млн. были внутренне перемещенными лицами. Число беженцев увеличилось с 17 млн. в 1991 году до 27 млн. в 1995 году, а затем сократилось до 22,25 млн. в 1999 году[18]. Как правило, много беженцев и перемещенных лиц находятся в странах, охваченных вооруженными конфликтами или внутренней напряженностью, хотя такие факторы, как природные катастрофы и массовое нарушение прав человека, также приводили к увеличению числа перемещенных лиц.

30. О беженцах заботится признанная международная организация – УВКБ ООН. Но ни одна международная организация не имеет полномочий на защиту прав тех, кто лишился своего дома, но не пересек государственную границу, хотя очень часто внутренне перемещенные лица вынуждены покидать свои дома по тем же причинам, что и беженцы. Ситуация с внутренне перемещенными лицами различна в разных странах, и на нее влияют многие социальные, экономические и политические факторы.

31. УВКБ ООН считает работу с внутренне перемещенными лицами зачастую более сложной, чем с беженцами, пересекшими границу[19]. Помимо затруднений в получении доступа к большому числу людей в небезопасных и изолированных районах приходится сталкиваться со сложностями предоставления помощи там, где причиной бедствий людей нередко являются власти их страны или повстанческие силы. Недоступными для гуманитарных учреждений оказались сотни тысяч людей, большинство которых – внутренне перемещенные лица, подвергающиеся риску в районах военных действий, в южной части Судана, Демократической Республике Конго, Бурунди, Анголе и Сьерра-Леоне. Если доступ к ним и возможен, то он сопряжен с большими опасностями. Например, только в последнем квартале 1999 года 30 тыс. новых беженцев бежали из Бурунди в Объединенную Республику Танзанию. Общее число бурундийских беженцев в этой стране составляет примерно 300 тыс. человек[20]. Число внутренне перемещенных лиц также возросло. По имеющимся оценкам, в пунктах "перегруппировки" находится 300 тыс. человек, по существу, это люди, ставшие внутренне перемещенными лицами из-за политики правительства. Доступ гуманитарных учреждений к этим людям затруднен, поскольку помимо прочих проблем власти не дали твердых гарантий безопасности сотрудникам гуманитарных учреждений в местах расположения этих людей.

32. Перемещение внутри страны представляет собой угрозу политической и экономической стабильности на национальном и международном уровнях. Брошенные общины, города и деревни, в которых перемещенные лица находят убежище, часто разоряются. Во многих вооруженных конфликтах насилие, возникшее в одной стране, распространяется на целые регионы, вынуждая сопредельные государства принимать у себя основной поток беженцев. Даже страны на других континентах вынуждены сталкиваться с волнами отчаявшихся беженцев.

33. Учреждения Организации Объединенных Наций, занимающиеся гуманитарными вопросами и проблемами развития, пришли к выводу о том, что внутренне перемещенных лиц следует признать в качестве отдельной категории, требующей внимания. С 1992 года представитель Генерального секретаря занимается мониторингом глобальной ситуации с перемещенными лицами. В 1994 году Управление Координатора

чрезвычайной помощи Организации Объединенных Наций было официально назначено в качестве справочного центра для запросов о помощи и защите внутренне перемещенных лиц. В программе на 1997 год Генеральный секретарь подтвердил полномочия Управления по обеспечению на постоянной основе помощи перемещенным лицам[21]. Представляется, что растет осознание необходимости всеобъемлющего подхода к ситуации с проблемами беженцев и внутренне перемещенными лицами, принимая во внимание резкий рост числа последних и общность их проблем с проблемами беженцев.

34. Наконец, решение проблем беженцев и перемещенных лиц зависит от окончания войн, которые вынуждают население бежать из своего дома. Международное сообщество стремится предотвращать, прекращать и разрешать конфликты посредством ряда инициатив, включая усовершенствованную систему раннего оповещения для обнаружения и устранения источников конфликтов.

35. Национальные и международные усилия начинают предусматривать меры, направленные на удовлетворение потребностей детей – жертв и участников военных действий. Все чаще во время мирных переговоров вопросы признания потребностей и оказания помощи увязываются с предварительным условием не допускать использования детей в качестве солдат. Шри-Ланка и Судан, например, согласились с такими условиями. Демобилизация детей-солдат и содействие их реинтеграции в общество с помощью программ социальной помощи, консультирования и усыновления рассматриваются в качестве новых приоритетов в мирном строительстве. Задача по реабилитации детей-жертв и детей-солдат чрезвычайно сложна. Полуголодные, необразованные, не имеющие необходимых навыков, психологически травмированные в ходе вооруженных конфликтов дети нуждаются в немедленном внимании, если мы хотим, чтобы они смогли участвовать в построении мирной жизни. Достижение и сохранение будущего мира в пострадавших от войны странах будет зависеть от этих детей, жизненный опыт которых ограничен войной. Защита прав человека детей все больше рассматривается в качестве одного из приоритетов на мирных переговорах.

36. Для достижения долговременного разрешения вооруженных конфликтов важнейшее значение имеет соблюдение прав человека, особенно прав этнических, религиозных, расовых и языковых меньшинств. Равным образом, надлежащее управление и укрепление гражданского общества особенно важны для воздействия на глубинные причины конфликта: исторический антагонизм, экономическое отчаяние, социальная несправедливость и политическое угнетение. Международное сообщество также повышает эффективность своей помощи странам, которые пережили ожесточенные конфликты, а теперь пытаются решать огромную задачу по восстановлению своих разрушенных обществ.

Примечания

[1] "Вооруженные конфликты" определяются как политические конфликты, в которых использование вооруженной силы двумя сторонами, по крайней мере одна из которых является правительственной, приводят как минимум к гибели 25 человек в ходе военных действий. "Крупный вооруженный конфликт" – это война между государствами и текущий политический конфликт внутри государства, в котором вооруженная борьба или столкновения между правительственными войсками и их противниками приводят к гибели в ходе конфликта как минимум 1 тыс. человек. См. Peter Wallensteen and Margareta Sollenberg, "Armed conflict and regional conflict complexes, 1989-1997", *Journal of Peace Research*, vol. 35, No. 5 (1998); и Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, The Conflict Data Project; содержится по адресу: http://www.pcr.uu.se/data.htm.

[2] См. R. Williams Ayers, "A world flying apart? Violent nationalistic conflict and the end of the cold war", *Journal of Peace Research*, vol. 37, No. 1 (2000); см. также Project Ploughshares, *Armed Conflict Report*, 1993, 1995 and 1998 (Waterloo, Ontario; Institute of Peace and Conflict Studies).

[3] Ibid., 1993, 1994, 1995 and 1998.

[4] См. Ruth Leger Sivard, *World Military and Social Expenditures*, 1996 (Washington, D.C., World Priorities, 1996).

[5] См. документ S/2001/331.

[6] См. Project Ploughshares, *Armed Conflict Report*, 1998 (см. сноску 2).

[7] См. документ A/51/306 и Add.1.

[8] См. документы A/54/1 и A/52/871–S/19998/318; см. также Adam Daniel Rotfeld, "Rethinking the contemporary security system, *SIPRI Yearbook 1999: Armaments, Disarmament and International Security*; и Jeffrey R. Seul, "Ours is the way of God: religion, identity and intergroup conflict", *Journal of Peace Research*, vol. 36, No. 5 (1999).

[9] Оценка Комплексной региональной информационной сети Организации Объединенных Наций на семинаре по незаконной торговле стрелковым оружием в Африке, 9 августа 1999 года.

[10] См. Global Witness, "A rough trade: the role of companies and governments in the Angolan Conflict", статья содержится по адресу: http://www.oneworld.org/globalwitness/reports/Angola/role.html.

[11] См. "Insights: Partnership Africa Canada", статья содержится по адресу: http://www.sierra-leone/heartmatter.html.

[12] См. документ A/54/1.

[13] См. "Preventing deadly conflict", заключительный доклад Комиссии Карнеги по предотвращению конфликтов, угрожающих жизни людей, Нью-Йорк, декабрь 1997 года; Christer Ahlstrom, *Casualties of Conflict* (Uppsala, Department of Peace and Conflict Research, 1991); и Программа развития Организации Объединенных Наций, *Доклад о развитии человека, 1997 год* (New York, Oxford University Press, 1997).

[14] См. United Nations press release DPI/1834-96-22765-October 1996-5M.

[15] См. Michael G. Wessells, "Children, armed conflict and peace", *Journal of Peace Research*, vol. 35, No. 5 (1998).

[16] См. ЮНИСЕФ, *Доклад о положении детей в мире, 1996 год.*

[17] Данные Центров по контролю и профилактике заболеваний, Национальный центр здоровой окружающей среды, содержится по адресу: http://www.cdc.gov/nceh/programs/internat/ierh/pub/1997/mmwr/landmine.htm.

[18] См. UNHCR, *Refugees and Others of Concern to UNHCR: 1999 Statistical Overview*; см. также "UNHCR by numbers", содержится по адресу: http://www/unhcr.ch/un&ref/numbers/table1.htm.

[19] Брифинг г-жи Садако Огата, бывшего Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, во время заседания Совета Безопасности по вопросу о положении беженцев в Африке, Нью-Йорк, 13 января 2000 года, содержится по адресу: http://www.unhcr.ch/refworld/unhcr/hcspeech/000113.htm.

[20] Ibid.; см. также Roberta Cohen and Francis M. Den, "Exodus within borders: the uprooted who never left home", *Foreign Affairs* (July/August 1998); и David A. Corn, *Exodus within borders: An introduction to the crisis of internal displacement* (Washington, D.C., Brookings Institution Press).

[21] См. документ A/51/950.

Глава XVI

Дискриминация

1. Формы и природа дискриминации постоянно меняются, равно как дискриминируемые группы и интенсивность дискриминации. В некоторых случаях наблюдается бóльшая терпимость, в то время как открытые формы дискриминации проявляются там, где они были скрыты или отсутствовали. Положения международных конвенций и других документов, например относящихся к дискриминации женщин, престарелых или этнических, языковых и политических групп, все чаще включаются в национальное законодательство, хотя возможности правоприменения или исправления положения нередко остаются скромными и подобные законы иногда могут опережать общественное мнение.

2. Дискриминация объясняется сочетанием факторов, которые сложным образом взаимосвязаны. Эти факторы включают страх перед неизвестным или менее похожим, опасение утраты личной идентичности, незнание или столкновение с разнообразием людей и множественностью культур, а также ощущение незащищенности.

Элементы дискриминации

3. В разных современных ситуациях можно встретиться со всеми или с бóльшей частью проявлений дискриминации: от пассивной до активной, от мягкой до крайней, от скрытой до открытой и даже от бессознательной до сознательной. Дискриминация может быть постоянной и хронической, возникающей временами и острой, а также явной или не имеющей четких очертаний. Она может существовать давно или возникнуть недавно. Ее распространенность и сложность делают объективное измерение трудным, но там, где она существует, ее обычно можно узнать.

4. Круг устоявшихся понятий дискриминационного мышления включает ксенофобию, расизм, гендерный шовинизм, пренебрежительное отношение к престарелым лицам и другие ментальные стереотипы, коренящиеся в предрассудках и нетерпимости к групповым различиям. Эти стереотипы проявляются во многих жизненных ситуациях. Существует огромное множество случаев, позволяющих проявиться дискриминации, например таких, как пропагандистские кампании, создание стереотипов, высмеивание, оскорбительный юмор, порицание или поиски виновных. Проявление дискриминационного мышления может принимать формы осквернения или уничтожения культурных символов, отчуждения, пренебрежения, остракизма, изгнания, ограничения или замалчивания случаев дискриминации, или формы эксплуатации и неблагоприятного, неравноправного и несправедливого отношения. В крайних проявлениях дискриминация может превратиться в принуждение, акты насилия и даже убийство и войну.

5. Структурная или системная дискриминация может принимать открытую или скрытую форму, пронизывая историю, религиозные убеждения, социальную практику и государственную политику. Она может пронизывать каждый аспект жизни общества. Вызываемые ею искажения могут глубоко проникнуть в постулаты организации жизни семьи, общины, страны, а теперь и всего мира. Нередко культурные символы представляют собой рафинированную дискриминацию (например, во многих культурах на протяжении многих веков мужчина олицетворял человека, а также власть). Даже исследования, проводимые с целью установления социальной реальности, как признано, нередко являются необъективными (мужской или западный "взгляд"). Эти устоявшиеся предубеждения искажают восприятие и поэтому влияют на выбор людей, мобильность, активность, способ выражения и идентичность. Структурная дискриминация коварна, если скрыта почитаемыми ценностями или благородными целями, например идеология "свободного выбора". "Применительно к черным американцам система веры в свободный выбор является расистской в том смысле, что она отказывается признать или подтвердить существование внешних помех и препятствий (таких как предрассудки и дискриминация) и вместо этого возлагает главную ответственность за отсталость черных на самих черных"[1].

6. Дискриминация имеет различные степени. Фанатизм или стереотип ненависти не преступление. Акт ненависти, как правило, преступление. Между двумя этими понятиями лежит более сложная для понимания зона – "голос" дискриминации, включая исполненную ненависти речь, которая может оправдываться как свобода слова или превентивное "выпускание пара", с одной стороны, или осуждаться как призыв к насилию – с другой. Распространение в Интернете сайтов с пропагандой ненависти делает вопрос безотлагательным. Число таких сайтов возросло в Соединенных Штатах с 51 в 1999 году до 305 в начале 2000 года[2]. Расистская пропаганда и ведущие к ненависти речи в некоторых странах запрещены законом, но в Соединенных Штатах они разрешены первой поправкой к Конституции, хотя по этому поводу ведется бурная дискуссия. Разрешение свободы слова, с одной стороны, и запрещение распространения "вируса ненависти" – с другой, могли бы быть теоретическим спором, пока внешние условия не склонили исход спора к актам дискриминации и даже хуже. Это имело место, например, в Руанде, где ненависть и провокационная пропаганда радио "Миль Коллин" побудили некоторые части населения к актам геноцида.

7. Те, кто исповедует дискриминацию, не обязательно бесчеловечные монстры. События последних десятилетий показали, что дискриминационных взглядов могут придерживаться законопослушные граждане, высокообразованные люди и сторонние наблюдатели. Дискриминация может происходить по умолчанию, например просто путем следования прецеденту, соблюдения обычаев или подчинения приказам. Дискриминация может стать даже побочным продуктом доброго поступка. До геноцида Руанда была получателем щедрой международной помощи на цели развития. Однако она распределялась неравномерно, преимущественно в пользу небольшой политической элиты северных хуту и тутси, образованных и обладающих собственностью, что позволяло им извлекать выгоды от помощи и реализовывать возникающие возможности более эффективно, чем множеству южных хуту, чьи тяготы все более углублялись. Помощь привела к достижению впечатляющих показателей развития, но эти показатели не отражали углубляющееся негодование и усиливающееся брожение в оказавшихся в неблагоприятном положении группах населения[3].

8. Сторонние наблюдатели дискриминации в юридическом смысле не отвечают за действия, которых они не совершали, однако их молчание может подразумевать согласие, даже соучастие и тайный сговор. Молчание и бездействие могут помогать и содействовать дискриминации. Моральная, хотя и не юридическая, ответственность все больше признается в эру, характеризуемую нюренбергскими процессами середины века, работой Комиссии правды и примирения в Южной Африке после упразднения апартеида и другими подобными механизмами, появившимися за последнее десятилетие.

9. Откровенные пропагандисты дискриминации – так же как и всевозможные сторонние наблюдатели и другие люди – могут и не догадываться о том, что они руководствуются дискриминационными мотивами. Они могут называть это как-то иначе – защитой добра, искоренением зла, устранением угрозы, поддержанием законопорядка, осуществлением прав и т. д. К очевидным примерам этого относятся рабство, апартеид, антисемитизм и дурное отношение к женщинам или гомосексуалистам. Все эти явления в тот или иной период находили оправдание в толковании религиозных текстов, которые со временем претерпевали изменения. Отношения к лицам с физическими недостатками изменялись в зависимости от времени и места: они считались то "отмеченными благодатью", то "детьми дьявола", лишенными большинства основных прав человека на том основании, что они отличаются от других (то есть на основании непохожести).

10. В повседневной жизни каждый человек делает собственные умозаключения, исходя прежде всего из различий, например, между мужчинами и женщинами, старыми и молодыми, черными и белыми, богатыми и бедными и т. д. В то же время люди часто становятся жертвами определенной предрасположенности, которая может являться следствием неправильной информации, ложных выводов и даже некоторых бытующих клише и стереотипов. Оскорбительность дискриминации порождается не восприятием различий, а оценками, даваемыми этим различиям. Многие люди благоволят своим, а не более отдаленным группам (наши против них). Обычно применяются следующие критерии: благоприятствование тем, кто соответствует нашим потребностям и отвечает на наши чувства взаимностью (комплиментарность, обоюдность), кто похож на нас или живет недалеко от нас (сходство и приближенность) и кто одарен или приятен в физическом отношении (одаренность, привлекательность).

11. Затем появляется асимметрия власти. Те, кто имеет власть, стремятся разрешать конфликты интересов в свою пользу и затем укрепляют свое положение, создавая резервы богатства и власти. Они разрешают идеологические разногласия в свою пользу, обычно превознося при этом свою группу, верования, поведение и характеристики и обозначая это как "реальность". В то же время они приписывают более низкий статус, подчиненные роли и даже патологическое поведение "другим". Или же они принуждают "других" подчиняться "реальности", как в случае коренных жителей в модернизирующихся государствах, верующих в материалистических обществах, гомосексуалистов в гетеросексуальном окружении, женщин в мире мужчин, престарелых в культуре, ориентированной на молодежь (и наоборот).

12. Время вносит свой вклад в дискриминацию, делая предпочтения обыденностью и укореняя их в институтах и нормах поведения. Поколения, родившиеся в этих условиях, воспринимают их как реальность. Если взять отношение к детям, например, долгое время повсеместно считалось, что физическое наказание "приносит им пользу", тогда как сегодня во многих обществах это рассматривалось бы как плохое обращение с ребенком. Жен также регулярно били (и бьют сейчас) "для их же собственной пользы" и "для пользы семьи", их даже сжигали и умерщвляли (см. главу XVII). Понятия о "нормальной практике" со временем претерпевают изменения.

13. Физическая отдаленность групп друг от друга приводит к тому, что реальные и мнимые различия обретают определенность, стойкость и силу, чему способствует страх перед неизвестным. "Отдаленность" может обнаружиться даже между мужчинами и женщинами, стариками и молодыми, здоровыми и лицами с физическими недостатками, живущими в одном доме или по соседству. Физическая приближенность сама по себе недостаточна для преодоления психологических расстояний.

14. Группы, подверженные дискриминации, сегодня в подавляющем числе случаев беспомощны. Их опыт дискриминации будет модифицироваться в соответствии с определенными критериями. Существенные внутренние критерии включают восприятия дискриминации и врожденные способности к сопротивлению. Внешние критерии включают степень владения богатством и властью, а также поддержки и защиты, которые эти группы могут найти в своем окружении. Они могут испытывать дискриминацию в качестве межгруппового и внутригруппового феномена (последний имеет место, когда жертвы дискриминации внутренне смиряются с отношением к себе и начинают поступать так же в отношении себе подобных). Условно их можно отнести к трем (часто пересекающимся) группам.

15. Исторически тождественные группы (обычно меньшинства) определяются по ряду общих элементов, таких как предки, этническая принадлежность, язык, религия и др. Они могут быть рассеяны или селиться компактно, быть молодыми или старыми, малыми или крупными, богатыми или бедными. После окончания "холодной войны" многие из них перешли из состояния маргинализации к состоянию поляризации с доминирующими группами, оспаривая то, что они считают дискриминационными актами и структурами. В некоторых случаях поляризация подогревается оппортунистическими лидерами, нередко ведущими борьбу за контроль над ресурсами, такими как земли, богатые нефтью или минеральным сырьем.

16. Группы, определяемые по роду занятий или району проживания, приобретают свою идентичность по образу жизни или месту проживания/происхождения. Примеры: крестьяне, кочевники, пастухи, охотники, ремесленники, обитатели трущоб (работающие в неформальной экономике), рабочие-мигранты, иммигранты, беженцы, внутренне перемещенные лица и лица, ищущие убежища. В глобализирующемся мире их образ жизни и места проживания быстро меняются, порождая широко распространенное чувство неуверенности и подверженность новым формам дискриминации.

17. Группы по физическим характеристикам определяются полом, возрастом и кругом возможностей (или отсутствием таковых), и в их рамках все чаще образуются группы по интересам или группы солидарности, особенно в последние десятилетия: сначала женщины, затем молодежь и совсем недавно – престарелые и лица с физическими недостатками. Эти "новые" группы солидарности действуют не только на местном, но и на национальном и международном уровнях, эффективно разоблачая скрытые и открытые формы дискриминации и борясь с ними.

18. Гендерная дискриминация, например, в высокой степени проявляется во всем мире. "Половина взрослых людей во всем мире полагают, что женщины не обладают равными правами мужчинами", как говорится в "Обзоре тысячелетия" компании "Гэллап интернэшнл", которая в августе – октябре 1999 года опросила 57 тыс. взрослых в 60 странах (представляющих 1,25 млрд. жителей Земли)[4]. Более того, как следует из Обзора, "значительная часть населения не рассматривает равенство в качестве идеала... Тем не менее имеются обнадеживающие признаки того, что завоевания нескольких последних десятилетий сохранятся и в следующем столетии и даже, вероятно, умножатся". Во-первых, дискриминация девочек в доступе к образованию сравнительно невысока во всем мире[5], а это означает, что последующие поколения женщин будут лучше образованны и лучше смогут бороться за свои права. Во-вторых, большинство взрослых во всем мире ориентируются на развитые страны, где положение с правами и равноправием женщин в целом лучше, настаивая на бóльших правах и возможностях для женщин в развивающихся странах. В-третьих, среди молодых женщин во всем мире распространено мнение относительно необходимости более широких прав, и они, скорее всего, будут отвергать традиционную роль и отношения, которые ограничивают их права и доступ к ключевым ресурсам[6].

Борьба против дискриминации

19. Люди по-разному противостоят дискриминации, в зависимости от трех общих факторов: личное восприятие дискриминации, врожденные или приобретенные навыки противодействия дискриминации и имеющийся уровень поддержки окружающих. Их поведение также зависит от вида дискриминации, с которой они сталкиваются: является ли это неявно выражаемое отношение, выражение ненависти, откровенные акты или асимметричные структуры. Существует широкий спектр индивидуальных стилей поведения, которые на уровне групп имеют тенденцию консолидироваться в коллективный стиль поведения, формируемый под воздействием существующих препятствий и возможностей. Некоторые группы воспринимают стиль противостояния харизматического лидера.

20. Обычно реакция на дискриминацию заключается в том, что ее наличие признается и она передается через литературные произведения и юмор, выражается в самопомощи, в отстраненности и уходе от этой проблемы, в отстаивании прав, поощрении разнообразия (общество для всех), переосмыслении и глобальном мышлении. Это – относительно "удачные" стратегии поведения, к которым прибегают дискриминируемые.

21. Театр, как показывает опыт *Te Rakau Hua O Te Wao Tapu* из Новой Зеландии, может противодействовать многим негативным эффектам дискриминации, затрагивающим самоуважение и самосознание. *Te Rakau* объединяет детей маори, находящихся под опекой и защитой государства, подростков-правонарушителей, содержащихся в исправительных учреждениях, заключенных, находящихся на излечении наркоманов и известных игроков в регби. Театр соединяет маорийские понятия *тиканга* (обычаи), *вайруа* (духовность), классическое драматическое искусство, способы лечения наркомании и психиатрию для создания театра возможного "возрождения", наглядно изображаемого на рекламном плакате в виде человека, вырывающегося из водоворота[7].

22. Самопомощь или развитие с опорой на собственные силы представляет собой другую реакцию на дискриминацию, которая все более возможна благодаря образованию, новым технологиям и предпринимательству. В штате Уттар-Прадеш в северной части Индии женщин из так называемых низших каст обучили профессии механиков ручных насосов, и вскоре им удалось разрушить сразу три слоя дискриминационных образов. Во-первых, они развеяли широко распространенное мнение о том, что женщины не способны обращаться с техникой. Во-вторых, поскольку они оказались необходимы для ремонта водяных насосов, установленных у представителей высших каст, их работа позволила разрушить традиционное представление о том, что низшие касты "нечистые". И в-третьих, благодаря прочным связям, которые сложились между ними, они бросили вызов подчиненному положению по отношению к мужчинам в своей социальной среде[8].

23. Отстраненность – это один из способов сопротивления дискриминации, который может быть временно эффективным (когда избран добровольно, а не навязан, как в случае с цыганами и другими). Широкое распространение понятия "американцев через дефис" – афро-американцев, азиатов-американцев, итало-американцев и т. д. – иллюстрирует тенденцию к частичному отделению (единство в разнообразии). Некоторые религиозные группы самоизолируются в большей степени в целях поддержания специфических духовных верований и стиля жизни. Коренные жители могут предпочесть изоляцию в целях сохранения наследия и связи с природой. Некоторые группы меньшинств стремятся отделиться от государства. Частичная отстраненность может представлять некоторую защиту от дискриминации, но полное размежевание, как между киприотами-греками и киприотами-турками, увеличивает дистанцию между общинами. Со временем это приводит к взаимной демонизации.

24. Переезд или эмиграция – стратегия поведения для людей, страдающих от многих видов "бытовой" дискриминации (класс, каста, религия). Переезжая в другое место жительства, они избавляются от определенных форм дискриминации, которые на протяжении поколений уже могли стать частью их самих, но это затрудняет распознавание новых видов дискриминации, обычно встречающихся на принявшей их территории, и противодействие им.

25. Отстаивание прав имеет множество проявлений и многих сторонников, включая движения за гражданские права и освободительные движения, профсоюзы, общества защиты прав потребителей и общества защитников окружающей среды. Их пути часто пересекаются. Например, в сфере занятости профсоюзы пытаются остановить дискриминацию на формальном рабочем месте, а защитники прав потребителей пытаются противодействовать ей на неформальном рабочем месте. В качестве примера можно привести бойкот потребителями обуви фирмы "Найк", пока компания не убедила субподрядчиков в развивающихся странах улучшить условия труда.

26. Поощрение разнообразия представляет собой широкую стратегию противодействия в целях замены дискриминационной парадигмы всеобщей концепцией. Одной из таких стратегий является концепция "общества для всех". Начатая людьми с физическими недостатками в 80-х годах, обобщенная и развитая Встречей на высшем уровне в интересах социального развития в 1995 году, а затем принятая в качестве девиза Международного года пожилых людей (1999 год) "Общество людей для всех *возрастов*", она призывает к пересмотру систем и структур общества, с тем чтобы отвечать нуждам и чаяниям всех.

27. Переосмысление гендерного самосознания – еще одна из стратегий противодействия дискриминации. До настоящего времени исходили прежде всего из устоявшейся структуры женских ролей. Отказ от этой структуры в целях приближения к данному человеку при рождении потенциалу существенно расширил возможности выбора для женщин. В последнее время, частично в качестве реакции на перемены в жизни женщин, стала ставиться под вопрос социальная структура мужских ролей. Цель состоит в освобождении в первую очередь мальчиков, а также мужчин от далеких от реальности представлений о геройстве и подобных категориях, как правило, исключающих возможности различных отношений между мужчинами и женщинами, что имеет тяжкие последствия как для тех, так и для других. Поскольку жесткий характер гендерных ролей нарушен, новые возможности отношений имеют как позитивные, так и негативные последствия.

28. Переосмысление коллективной идентичности исторически сложившихся групп может также стать эффективным способом противодействия дискриминации. В качестве примера такого переосмысления можно привести Северную Ирландию, где членство в Европейском союзе придало противоборствующим сторонам новую объединяющую и взаимодополняющую идентичность, которая позволила развеять некоторые вековые антагонизмы. Панафриканская идентичность проявляется местами в значительной степени в качестве дополнения к древней этнической идентичности и относительно новой идентичности гражданского государства. Формирование глобальной идентичности происходит также среди элиты всех стран и параллельно среди движений за права человека, религиозных, экологических, рабочих движений и движений потребителей (частично как реакция на растущую власть элиты), что проявилось в протестах во время ежегодного заседания Всемирной торговой организации в Сиэтле в декабре 1999 года.

29. Неудача в противодействии дискриминации породила, среди прочего, безропотность, социальные аномалии, ожесточенное сопротивление и рецидивы дискриминации (явления, против которых направлены многие национальные и международные программы развития).

30. Безропотное принятие условий дискриминации, например, "ради сохранения мира", более не считается приемлемой реакцией на дискриминацию. Близкое к нему раболепное поведение сейчас повсюду дискредитировано и уступает место прославлению "трансгрессивной" личности, по крайней мере, среди некоторых групп, особенно молодежи. Безропотность часто поддерживается группами, страдающими от дискриминации. Например, матери и бабушки, готовя молодых девушек к жизни в обществе, часто путем устыжения побуждали их к поведению, вредному для физического здоровья (калечащие операции на женских половых органах, как крайний пример), а также душевного здоровья (запрет на посещение школы, чтобы они помогали по дому).

31. Очень многие социальные проявления связаны с реакцией на дискриминацию: отрицание, угнетенность, страх, конформизм, зависимость, беспомощность, безнадежность, депрессия, тревога, недоверие, паранойя. Более агрессивная реакция включает цинизм, враждебность, обман, мошенничество, жестокость и оскорбление. Это приводит к утрате самоуважения, распаду семьи, столкновениям между группировками, конфликтам в общинах с такими осязаемыми (поддающимися измерению) результатами, как высокая детская смертность, высокая заболеваемость (заболевания иммунной, нейроэндокринной и сердечно-сосудистой системы), злоупотребление психоактивными веществами (алкоголизм, наркомания, переедание), безработица, нищета, задержание и заключение в тюрьму, все это взаимно усугубляется в опасном "коктейле" социального распада.

32. Пассивная реакция (молчание и покорность) гораздо скорее приводят к повышению напряженности и ее всплескам, чем активные методы противодействия, о чем говорят результаты исследований, проводившихся среди афроамериканцев в 1990 и 1996 годах[9].

33. Ожесточенное сопротивление, будучи часто эффективным в ограничении дискриминационной практики (покушение на жизнь и собственность доминирующих групп), в борьбе с дискриминацией не срабатывает из-за нежелательных сопутствующих последствий. Непосредственной реакцией на него станут убийства, возмущения и разрушения, а в долгосрочном плане – волны насилия и скорее рецидивы, чем прекращение дискриминации.

34. Как упоминалось ранее, гендерное самосознание может быть переосмыслено в негативном и позитивном плане, порождая новые формы дискриминации. Яркий пример – воздействие западных телевизионных программ на жителей одного из отдаленных районов Фиджи. Через три года со времени начала их трансляции 69 процентов девочек школьного возраста находились на диете, считая себя "слишком полными или слишком толстыми", а 26 процентов взрослых женщин были недовольны своей полнотой. Эти взгляды резко противоречат фиджийским понятиям идеальной фигуры, при которых полнота считается показателем заботы общины (*виломани, викаваитаки, викварави*), что выражается в обильных застольях и церемониальных обменах подарками, нередко в виде еды[10]. По мере того как идеальная женская фигура в глобальных средствах массовой информации становилась все худее, идеальная мужская фигура с 50-х годов укрупнялась, что видно по персонажам американской "поп-культуры", таких как Супермен, Бэтмен, профессиональные борцы и герои "Звездных войн". Одновременно увеличивалось в размерах и изображаемое оружие. "Изображения оружия и мужчины становились все более впечатляющими, грубыми и угрожающими", что, возможно, отрицательно влияло на мальчиков, и не исключено, что именно с этим связаны массовые случаи стрельбы среди мальчиков в Соединенных Штатах в последние годы[11].

35. Изменения в дискриминации могут происходить с переменой силы. Это случается, когда в прошлом агрессивный родитель становится зависимым от угнетавшегося, а ныне взрослого ребенка, который обычно, в силу дополнительных факторов, таких как алкоголизм, мстит за плохое обращение (синдром "свергнутого тирана", см. главу XVII). Подобные изменения наблюдаются между этническими группами в новых демократических государствах, где власть постепенно меняется, а не делится между группами.

Государственные инициативы

36. Правительства в настоящее время принимают целый ряд общих и конкретных мер против дискриминации. Широкие общие инициативы обсуждаются повсюду. Здесь кратко упоминаются две меры более прямого действия: позитивная дискриминация и "выравнивание игрового поля".

37. Позитивная дискриминация, имеющая целью изменить направленность дискриминации, была принята многими правительствами и получила разнообразные названия: специальные возможности, льготы, субсидии, резервирование, стимулирующие квоты, защита интересов, преференции. Эти меры имеют целью разрушить изолирующие барьеры, основанные на критериях идентичности. Обычно наиболее состоятельные среди дискриминируемых групп получают поощрения, а беднейшие часто остаются ни с чем. Поэтому позитивная дискриминация не рассматривается как альтернатива мерам по борьбе с бедностью, в то время как собственно меры по борьбе с бедностью оказываются неэффективными в решении проблем дискриминации.

38. Позитивная дискриминация имеет некоторые нежелательные побочные последствия. Иногда она порождает иждивенчество среди населения, на которое она нацелена. Ею злоупотребляют люди, не имеющие права на ее получение. И она провоцирует ответную реакцию обойденных, ранее доминировавших групп. Ответная реакция может быть мягкой. Или крайне острой. Нельсон Мандела (в докладе на пятидесятой национальной конференции Африканского национального конгресса 16 декабря 1997 года) заявил, что различные элементы бывшей правящей группы работали над созданием сети, которая инициировала или усиливала кампанию по дестабилизации положения в стране. Дестабилизация предусматривала использование преступности для превращения сельской местности в неуправляемую; подрыв экономики; кражу оборудования, оружия и боеприпасов; а также планы создания параллельных структур, включая систему шпионажа и вооруженные силы. По его словам, повстанцы противодействовали мерам по выправлению прошлых несправедливостей, а действие положительной направленности вызвало обратную расовую дискриминацию, несовместимую с Конституцией[12].

39. Позитивная дискриминация лучше всего проявляет себя там, где ее поддерживает все общество, рассматривая ее как общественное благо, пользу от которого получат все и в которое все должны внести свой вклад в соответствии с возможностями. Сосредоточение внимания на результатах, таких как снижение уровня насилия и уменьшение зависимости от пособий, выгоду от чего могут получить все, представляет наилучшую возможность для получения поддержки общества.

40. Выравнивание игрового поля – это еще одна стратегия борьбы с дискриминацией. Она направлена на устранение структурных неравенств, касается ли это распределения земли или относится к другим секторам, включая образование, работу, правосудие или органы управления. Выровнять игровое поле непросто, если это связано с долгой историей и имеет широкие последствия. Приведем один пример. Учебная программа в школе может быть составлена предвзято по многим причинам: используемый язык, отношение к мальчикам и девочкам, толкование истории, изображение соседей или исторических врагов и осуждение "чужих" стиля жизни и идеологии. Многокультурное образование нацелено на устранение некоторых из этих причин. Межкультурное образование идет дальше, помогая установить диалог между различными мировоззрениями. В целом образование для детей и взрослых могло бы стать мощным инструментом борьбы с пережитками и дискриминацией.

Международная реакция

41. На международном уровне наиболее важной ролью Организации Объединенных Наций в новом тысячелетии, согласно мнению большинства людей, опрошенных в рамках "Обзора тысячелетия" "Гэллап интернэшнл"[13], является защита прав человека. Становится все более очевидным, что за прошедшие десятилетия документы Организации Объединенных Наций по правам человека зарекомендовали себя как обеспечивающие структуру ценностей, принципов и законов, которые помогают квалифицировать худшие

проявления дискриминации как выходящие за рамки приемлемого поведения. В статье 2 Всеобщей декларации прав человека[14] утверждается: "Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения. Кроме того, не должно проводиться никакого различия на основе политического, правового или международного статуса страны или территории, к которой человек принадлежит, независимо от того, является ли эта территория независимой, подопечной, несамоуправляющейся или как-либо иначе ограниченной в своем суверенитете".

42. Некоторые документы, касающиеся конкретных случаев дискриминации, согласованные позднее, ратифицируются или к ним присоединяются все большее число стран. За последние пять лет ратификация основных документов возросла на 15 процентов. По состоянию на 21 октября 1999 года 191 государство ратифицировало или присоединилось к Конвенции о правах ребенка 1989 года (самый высокий уровень ратификации). Для сравнения, только 12 государств подписали до сих пор Международную конвенцию о защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей (которая еще не вступила в силу).

43. Следующими по числу ратификаций являются Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1981 года (163 государства) и Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1969 года (155 государств). Сто сорок четыре государства ратифицировали Международный пакт о гражданских и политических правах 1976 года и 142 государства – Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1976 года или присоединились к ним. Сто восемнадцать государств ратифицировали Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания или присоединились к ней.

44. Шесть специально созданных органов следят за осуществлением перечисленных выше документов, из которых четыре имеют полномочия заслушивать индивидуальные жалобы – относительно гражданских и политических прав, расовой дискриминации, пыток и, с декабря 1999 года, дискриминации в отношении женщин – при условии, что заинтересованные страны признают компетенцию такого органа.

45. Среди препятствий, стоящих на пути стран, ратифицирующих документы Организации Объединенных Наций о правах человека, и многих стран, которые намерены присоединиться к ним или применять их положения, можно назвать отсутствие средств и административных возможностей, а также, в ряде случаев, недостаточную политическую приверженность. Кроме того, сложно устранить противоречия между международными документами и действующим долгое время местным законодательством, особенно традиционными обычаями и религиозными законами[15]. Федеральные государства иногда отмечают трудности в устранении противоречий в рамках государства в целом или в провинциальных органах власти. Но и при этом в соответствии с более широкими политическими событиями во всех странах мира (см. главу VII) страны модифицируют свои законы, приводя их в соответствие со стандартами, согласованными на международном уровне, в выработке которых эти правительства обычно принимали участие.

46. К двум решениям, которые помогли применить принципы и ценности прав человека в инфраструктуре реальной жизни, относятся: резолюция Генеральной Ассамблеи 1986 года о праве на развитие (резолюция 41/128) с упором на "равную значимость всех прав человека, будь то гражданские, культурные, экономические, политические или социальные и их взаимозависимость"[16], и создание в 1998–1999 годах Управлением Верховного комиссара по правам человека и Программой развития Организации Объединенных Наций Программы укрепления прав человека. Программа имеет целью, среди прочего, расширить возможности реализации прав человека на национальном уровне, включать в программы развития стран вопросы прав человека, пропагандировать основные документы о правах человека и оценивать воздействие глобализации на достижение прав человека[17]. Организация Объединенных Наций организовала проведение Всемирной Конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости (Дурбан, Южная Африка, август – сентябрь 2001 года), которая занимает важное место в борьбе против расизма и дискриминации.

47. Далее, Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития (1995 год) и обзор ее результатов спустя пять лет стимулировали дискуссию о социальной интеграции и о том, как она соотносится с дискриминацией. Дискриминация обрела бóльшую видимость. Дискриминирующие стали более заметны, что не способствует более откровенным проявлениям дискриминации. И взаимозависимость между угнетателем и жертвой становится более понятной, как и разные причины и общие проявления дискриминации. Страны принимают нормы в области прав человека и включают их в политику, ориентированную на бедные слои населения и оказание им содействия. Международные организации, корпорации и социальные движения изменяют и расширяют наш интеллектуальный и оперативный простор, продвигая нас к новому "порогу разнообразия". Многокультурность и множественность идентичностей сегодня стали обычными, а межкультурность и навыки общения развиваются, что дает возможность справляться с возникающими неясностями, противоречиями и напряженностью.

48. Есть много признаков того, что в человеческом окружении и человеческих отношениях происходят качественные изменения, которые могли бы вместо худших проявлений дискриминации утвердить принятие или даже прославление человеческого многообразия.

Примечания

[1] См. N. Yetman, ed., *Majority and minority: The dynamics of race and ethnicity in American life* (Boston: Allyn and Bacon).

[2] См. *The Southern Poverty Law Center Report*, March 2000; содержится по адресу: http://www.splcenter.org.

[3] Институционализация предрассудков в Руанде, а также ее возможные причины и вероятные последствия для геноцида исследовались в работе Peter Uvin в: *Development, Aid and Conflict: Reflections from the Case of Rwanda*. Research for Action, No. 24 (UNU/WIDER, 1996).

[4] См. www.gallup-international.com/survey. Всего опросом было охвачено 60 стран, по две в Африке (Нигерия и Южная Африка) и Западной Азии (Египет и Турция), по 11 в Северной и Южной Америке и Азии и 17 в Восточной/Центральной Европе и Европейском союзе.

[5] Многие страны с середины 80-х годов достигли прогресса в образовании девочек, в то время как в некоторых других условия ухудшились, главным образом в странах Африки к югу от Сахары, согласно данным, представленным в: UNIFEM, "Targets and indicators: selections from progress of the world's women", содержится по адресу: www.unifem.undp.org.

[6] См. сноску 4.

[7] "В этом водовороте заключается опыт их жизни, и от него нельзя избавиться, – заметил Джим Мориарти, директор *Te Rakau,* – и я надеюсь, что они уйдут отсюда с пониманием того, что на своем еще коротком жизненном пути они совершили нечто действительно потрясающее и созидательное, позитивное и мощное, что может оказаться поворотной точкой к переменам". Цит. по: Cate Brett в: *The Press of Christchurch*, New Zealand, 1 December 1999.

[8] См. Anita Gurumurthy, *Women's Rights and Status: Questions of Analysis and Measurement*, Gender in Development Monograph Series, No. 7 (UNDP, 1998).

[9] См. Rodney Clark et al. "Racism as a stressor for African Americans: a biopsychosocial model", *American Psychologist*, vol. 54, No. 10 (October 1999).

[10] См. Anne E. Becker, "Introduction of television and rapid social change in Fiji: effects on eating disorders, symptoms and body image of ethnic Fijian women", доклад на международном симпозиуме "Воздействие глобализации на изображение пожилых женщин", организованном Американской ассоциацией пенсионеров и Нидерландской платформой по вопросам положения пожилых людей в Европе при содействии Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций, Нью-Йорк, 13–15 октября 1999 года.

[11] См. пресс-релиз Media Education Foundation USA, апрель 2000 года, содержится по адресу: www.mediaed.org.

[12] См. документ E/CN.4/1999/15/Add.1.

[13] См. сноску 4.

[14] Резолюция 217 A (III) Генеральной Ассамблеи.

[15] См. документ A/AC.253/16/Add.4.

[16] См. Mary Robinson, "Africa: a rights-based approach to development", выступление в Африканском центре, Лондон, 9 марта, 1998 года.

[17] Ibid.

Глава XVII

Насилие

Насилие в отношении женщин

1. Насилие в отношении женщин представляет собой проявление исторически неравноправных отношений между женщинами и мужчинами, доминирующего положения мужчин и дискриминации против женщин. Оно уходит корнями главным образом в культурные стереотипы, определенные вредные традиционные обычаи и действия, которые закрепляют приниженное положение женщин в семье, на рабочем месте, в общине и обществе. Насилие в отношении женщин усугубляется социальным давлением, отсутствием доступа женщин к правовой защите и эффективных законов, а также распространением показа насилия в средствах массовой информации. Термин "насилие в отношении женщин" сегодня понимается как любой акт насилия, основанный на гендерных различиях, или угроза такого акта, что может привести к физическому, сексуальному или психологическому вреду или страданиям женщин как в общественной, так и в частной жизни. Оно включает физическое, сексуальное и психологическое насилие, происходящее в семье, в общине в целом, со стороны или при попустительстве государства, но не ограничивается перечисленным[1]. Сюда относятся насилие в семье против женщин и девочек, включая сексуальные посягательства, насилие, связанное с приданым, супружеское насилие, калечащие операции на женских гениталиях и другие виды вредоносной традиционной практики; насилие в общине, включающее сексуальные домогательства на рабочем месте; а также торговля женщинами и принуждение к проституции[2].

2. Всемирная конференция по правам человека 1993 года уделила особое внимание важности искоренения насилия в отношении женщин в общественной и частной жизни, всех форм сексуального домогательства, эксплуатации и торговли женщинами, гендерного предубеждения при отправлении правосудия, а также недопущения любых коллизий, которые могут возникнуть между правами женщин и вредными последствиями отдельных традиций или обычаев, культурных предрассудков и религиозного экстремизма. Далее, на конференции было заявлено, что договорным наблюдательным органам следует включать статус женщин и права человека женщин в свои обсуждения и заключения, используя данные с разбивкой по полу. Следует побуждать государства предоставлять в своих докладах информацию о положении женщин де-юре и де-факто[3].

3. В настоящее время все шире признается, что акты насилия и угрозы насилия в отношении женщин в общественной и частной жизни внушают женщинам страх и лишают их жизнь безопасности, связаны со значительными издержками в социальной сфере, здравоохранении и экономике, препятствуют достижению равенства и развитию. В ставшей важной вехой Декларации об искоренении насилия в отношении женщин, принятой Генеральной Ассамблеей, признается, что насилие в отношении женщин представляет собой нарушение их прав и основных свобод, проявление исторически сложившихся неравноправных отношений между мужчинами и женщинами. В Декларации заявляется о необходимости выработки четкого и всеобъемлющего определения насилия в отношении женщин и принятия государствами и международным сообществом обязательств по искоренению такого насилия[4]. Приняв на четвертой Всемирной конференции по положению женщин соответствующие обязательства, государства продемонстрировали признание необходимости целостного и многогранного подхода к созданию свободных от насилия семей, общин и государств[5]. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин трактует насилие по признаку пола, подрывающее реализацию женщиной своих прав человека и основополагающих свобод в соответствии с общим международным правом, как дискриминацию[6].

4. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин также определил аналогичный диапазон актов насилия в отношении женщин. Женщины продолжают оставаться объектами насилия, основанного на гендерных различиях, в общественной сфере, во время вооруженных конфликтов, в торговле сексуальными услугами, на работе или в других общественных местах. Общины в целом страдают от последствий вооруженных конфликтов и терроризма, но женщины и девочки оказываются особенно уязвимыми. Все воюющие стороны, независимо от того, являются ли они или нет государственными структурами, прибегают к насилию в отношении женщин, часто безнаказанно. Воюющие стороны используют изнасилование в качестве

оружия для унижения противостоящей общины и оскорбления чести мужчин противостоящей группы. Женщины переносят невыразимые зверства в ходе происходящих в последнее время вооруженных конфликтов. Они являются жертвами не только пыток, убийств или недобровольных исчезновений, но также сексуального порабощения и систематического изнасилования, особенно в ходе "этнических чисток". В большинстве случаев женщинам – жертвам сексуального насилия редко удается добиться возмещения ущерба на национальном или международном уровне (см. главу XV).

5. Перемещение женщин во время войны и/или гражданского конфликта является только одной из ряда новых и сложных форм миграции, которые появилась в 70-х годах. Другие взаимосвязанные категории включают встречную и обратную миграцию с Севера на Юг и из городских районов в сельские, временную миграцию "арендованной" рабочей силы и нелегальные формы международных договоренностей относительно трудящихся-мигрантов, включая торговлю женщинами[7]. Примечательная черта новых потоков мигрантов – значительный рост числа женщин и возрастание их доли по сравнению с мужчинами. В 1990 году число мигрантов – женщин и мужчин во всем мире составляло, соответственно 57,1 млн. и 62,6 млн. человек. Но эти цифры не отражают незарегистрированных мигрантов, особенно в международной торговле людьми, и поэтому реальная численность женщин занижена[8]. Процессы глобализации особенно содействовали увеличению числа женщин-мигрантов в легальных и нелегальных, добровольных или недобровольных потоках.

6. Женщины-мигранты подвержены насилию и жестокому обращению вследствие их двойной маргинализации – как женщин и как мигрантов. Они обычно не знают языка и законодательства принимающей страны и боятся потерять работу. Акты насилия в отношении этих женщин как дома, так и на рабочем месте подтверждаются многочисленными свидетельствами. Связаны с этим, но не ограничиваются феноменом женщин-мигрантов появление торговли женщинами и детьми, коммерческая и сексуальная эксплуатация, порабощение и связанное с ним насилие. Согласно оценкам, ежегодно продаются по всему миру от 1 до 2 млн. женщин и девочек. От 10 тыс. до 100 тыс. из них продаются с целью сексуальной эксплуатации[9]. Торговля женщинами и детьми, издавна представляющая серьезную проблему в некоторых частях Азии, наглядно проявилась в угрожающих размерах в некоторых странах Восточной и Центральной Европы с переходной экономикой. Феномен секс-туризма, который разрастается в глобализирующейся экономике, приводит к экономической эксплуатации целых общин через проституцию, включая детскую.

7. Насилие в отношении женщин в частной жизни обычно скрыто от контроля со стороны правоохранительных органов и мер судебной защиты вследствие разграничения между общественной и частной сферами. Например, право на свободу от пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения – ключевое гражданское и политическое право во всех основных международно-правовых документах – охватывает также боль или страдания, причиненные "государственным должностным лицом". В последние годы правозащитники и исследователи проблем феминизма отмечают, что такая формулировка скрывает многие формы насилия, причинение боли и ранения, как правило, со стороны частных лиц, от чего страдают женщины. Настойчивые требования правозащитников на национальном и международном уровнях привели к выработке нового определения бытового насилия, которое было выведено из изолированной "частной" сферы. В настоящее время бытовое насилие определяется как насилие, совершаемое в бытовой сфере как частными, так и государственными лицами и являющееся нарушением прав человека женщин. Согласно законодательству в области прав человека, правительства обязаны воздерживаться от нарушений прав человека, а также предотвращать нарушения таких прав и реагировать на них. Данная формулировка призывает государства обеспечивать, чтобы эти преступления не оставались безнаказанными, а виновные предавались суду.

8. Такая широкая формулировка бытового насилия имеет решающее значение для принятия в некоторых странах прогрессивных правовых мер с целью изменения официального вúдения этой серьезной проблемы. Однако при помощи законов, несмотря на всю их значимость (а принять их следовало много раньше), не удалось искоренить насилие, которому женщины подвергаются у себя дома. По данным 17 первичных обследований, проведенных в разных странах мира в 1990–1997 годах, от 20 до 50 процентов опрошенных женщин сообщили о физическом насилии со стороны сексуальных партнеров[10]. В разных странах от 25 до 75 процентов женщин подвергаются дома частым побоям (см. таблицу XVII.1).

Таблица XVII.1

Насилие в отношении женщин, совершенное сексуальными партнерами, в некоторых странах: распространенность и масштабы
(в процентах от общего числа)

Промышленно развитые страны		
Канада (1993 г.)	Репрезентативная национальная выборка из 12 300 женщин в возрасте 18 лет и старше	29 процентов состоявших когда-либо в официальном/гражданском браке женщин сообщили, что с 16 лет подвергались физическим нападениям со стороны нынешних или бывших партнеров
Новая Зеландия (1988 г.)	Случайная выборка из 314 женщин, отобранных в пяти округах	20 процентов сообщили, что подвергались побоям или физическому нападению со стороны партнеров-мужчин
Швейцария (1997 г.)	Выборка из 1500 женщин в возрасте 20–60 лет, состоявших в сексуальных отношениях	20 процентов сообщили, что подвергались физическим нападениям
Соединенное Королевство (1995 г.)	Случайная выборка в лондонском районе Айлингтон	25 процентов женщин за свою жизнь испытали удары кулаком или пощечины от партнеров или *бывших партнеров*
Соединенные Штаты (1986 г.)	Репрезентативная национальная выборка из супружеских и сожительствующих пар	28 процентов женщин сообщили минимум об одном случае физического насилия со стороны партнера
Азиатско-Тихоокеанский регион		
Камбоджа (1996 г.)	Репрезентативная национальная выборка из женщин и мужчин в возрасте 15–49 лет	16 процентов женщин сообщили о физическом насилии со стороны супруга; 8 процентов сообщили о нанесении им травм
Индия (1996 г.)	Систематическая, многоступенчатая выборка из 6902 женатых мужчин в возрасте 15–65 лет в пяти районах штата Уттар-Прадеш	От 18 до 45 процентов (в зависимости от района) состоящих в браке мужчин сознались в применении ими физического насилия в отношении своих жен
Корея (1992 г.)	Стратифицированная случайная выборка по всей стране	38 процентов *жен сообщили о случаях физического насилия* со стороны мужей за последний год
Таиланд (1994 г.)	Репрезентативная выборка из 619 женатых мужчин, имеющих минимум одного ребенка и проживающих в Бангкоке	20 процентов мужей сознались в применении ими физического насилия в отношении своих жен минимум один раз за супружескую жизнь
Ближний Восток		
Египет (1995 г.)	Репрезентативная национальная выборка из женщин, когда-либо состоявших в браке, в возрасте 15–49 лет	35 процентов женщин сообщили, что в какой-то момент своей жизни подвергались побоям со стороны мужа
Израиль (1997 г.)	Систематическая случайная выборка из 1826 замужних арабских женщин (исключая бедуинов) в Израиле	32 процента женщин сообщили как минимум об одном эпизоде физического насилия со стороны своего сексуального партнера за последние 12 месяцев; 30 процентов сообщили о сексуальном *принуждении со стороны мужей за последний год*
Африка		
Кения (1990 г.)	Репрезентативная выборка из 612 замужних женщин в районе Кисси	42 процента женщин сообщили, что их когда-либо избивал партнер, из них 58 процентов сообщили, что подвергаются побоям часто или время от времени
Уганда (1997 г.)	Репрезентативная выборка из женщин в возрасте 20–44 лет и их сексуальных партнеров в двух районах – Масака и Лира	41 процент женщин сообщили о побоях или физическом увечье, нанесенных партнерами; 41 процент мужчин сообщили, что избивают свою партнершу
Зимбабве (1996 г.)	Репрезентативная выборка из 966 женщин старше 18 лет в провинции Мидлендз	32 процента сообщили, что с 16 лет подвергались физическому насилию со стороны какого-либо члена семьи или домохозяйства
Латинская Америка и Карибский бассейн		
Чили (1993 г.)	Репрезентативная выборка из женщин в возрасте 22–55 лет из Сантьяго, состоявших в сексуальных отношениях более двух лет	26 процентов сообщили о минимум одном эпизоде насилия со стороны партнера, 11 процентов сообщили о минимум одном эпизоде серьезного насилия, и 15 процентов женщин сообщили о минимум одном эпизоде менее серьезного насилия
Колумбия (1995 г.)	Репрезентативная национальная выборка из 6097 женщин, состоявших в сексуальных отношениях, в возрасте 15–49 лет	16 процентов женщин в течение жизни подвергались физическому насилию со стороны партнера
Мексика (1996 г.)	Репрезентативная выборка из 650 женщин, когда-либо состоявших в браке/гражданском браке, старше 15 лет в Монтеррее	16 процентов женщин, когда-либо состоявших в браке/гражданском браке, сообщили о физическом насилии, которому подвергались с 15 лет
Никарагуа (1996 г.)	Репрезентативная выборка из женщин, когда либо состоявших в браке/гражданском браке, в возрасте 15–49 лет в Леоне, втором по численности городе Никарагуа	52 процента сообщили о минимум одном случае физического насилия со стороны партнера, 27 процентов сообщили о физическом насилии в течение последнего года

Источник: World Health Organization, *Violence Against Women Information Pack: A Priority Health Issue* (1997).

9. "Преступления во имя защиты чести" представляют собой обычное явление во многих странах, особенно в сельских районах. Причиной может быть отказ женщины вступить в брак, решение развестись или, чаще всего, супружеская неверность. Например, в 1998 году в одной стране были убиты 500 женщин, предположительно во имя защиты чести семьи[11].

10. Калечащие операции на женских гениталиях, освященные культурными верованиями и нормами, практикуются в 28 африканских странах и в некоторых странах Азии[12]. Они также распространены в общинах иммигрантов в некоторых европейских странах, Австралии и Соединенных Штатах Америки.

11. На международном уровне с начала 1999 года ведется разработка Конвенции против транснациональной организованной преступности (и трех дополнительных протоколов, касающихся нелегальной перевозки мигрантов и торговли мигрантами, а также торговли людьми, особенно женщинами и детьми). 10 декабря 1999 года был открыт для подписания, ратификации и присоединения Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, дающий женщинам возможность требовать судебной защиты в связи с нарушениями их прав человека, включая насилие на гендерной основе. К концу 1999 года 23 государства-члена подписали этот документ.

12. За последние два десятилетия широкомасштабное насилие в отношении женщин в ходе конфликтов вызывает особую обеспокоенность на международном уровне и становится важным правовым вопросом. Одним из событий исторической значимости стало учреждение временных международных трибуналов для расследования военных преступлений, совершенных в бывшей Югославии и Руанде. В ряде процессов некоторым подсудимым предъявлялись обвинения в сексуальном насилии, которое квалифицировалось, в зависимости от конкретных обстоятельств рассматриваемых дел, как военное преступление, преступление против человечности, геноцид, порабощение, тяжкое правонарушение и принуждение к проституции[13]. Статут Международного уголовного суда основывается на положениях, которыми руководствуются трибуналы по бывшей Югославии и Руанде, а также на практике этих трибуналов, особенно относящейся к международным преступлениям на гендерной основе.

13. На региональном уровне 29 государств – членов Организации Объединенных Наций в Латинской Америке и Карибском бассейне ратифицировали Межамериканскую конвенцию о предупреждении, наказании и искоренении насилия в отношении женщин 1994 года. Этот документ налагает на государства, являющиеся сторонами Конвенции, непосредственные обязательства по последовательной ликвидации насилия в отношении женщин. Он также обеспечивает частным лицам возможность обращения с жалобами по соответствующим вопросам. В Европе Гаагская декларация министров о Европейских руководящих принципах, касающихся предупреждения торговли женщинами для целей сексуальной эксплуатации и борьбе с ней, была принята в декабре 1998 года. В Азии Южноазиатская ассоциация регионального сотрудничества продолжает разработку субрегиональной конвенции против торговли женщинами и девочками. В мае 1999 года государства – члены Западноафриканского экономического и валютного союза утвердили совместную Декларацию (Декларация Уагадугу), в которой содержится призыв принять национальное законодательство, осуждающее калечащие операции на женских гениталиях, и осуществить специальные мероприятия по прекращению такой практики.

14. Включение положений международных соглашений в национальное законодательство в некоторых случаях происходит медленно ввиду разногласий относительно некоторых форм насилия в отношении женщин (таких как калечащие операции на женских гениталиях). Еще один фактор, препятствующий процессу криминализации насилия в отношении женщин, состоит в потенциальной стоимости обеспечения соблюдения нового законодательства и оказании вспомогательных услуг (таких как убежища для женщин, подвергшихся насилию, и их детей, а также психологическое консультирование), особенно в развивающихся странах.

15. Основное внимание в рамках усилий по ликвидации насилия в отношении женщин на национальном уровне уделяется реформированию национального законодательства в целях обеспечения женщинам всесторонней юридической защиты от различных форм насилия. В ряде стран бытовое насилие впервые стало рассматриваться как уголовное преступление. Другие страны внесли в уголовное и гражданское законодательство конкретные положения, направленные против насилия. В девяти странах Африки приняты специальные законы против калечащих операций на женских гениталиях.

16. В ответ на правонарушения, связанные с секс-туризмом, Австралия, Бельгия и Канада внесли в уголовное законодательство статьи в отношении "секс-туризма", предусматривающие судебное преследование за акты сексуального насилия, совершенные их гражданами за рубежом. Канада, Бельгия, Эфиопия и Мексика внесли в свои уголовные кодексы изменения с целью квалифицировать связанные секс-туризмом правонарушения в отношении несовершеннолетних как тяжкие преступления.

17. Некоторые государства упразднили правовые положения, которые могли увеличить риск жестокого обращения в отношении определенных категорий женщин. В Германии, например, пересмотрены требования, касающиеся вида на жительство, при этом женщинам-мигрантам выдаются индивидуальные виды на жительство. В Мексике было пересмотрено законодательство, регулирующее миграцию, и введена национальная программа защиты мигрантов, что привело к значительному снижению насилия в отношении женщин-мигрантов. Исландия приняла новое законодательство, предусматривающее выплату государством компенсации пострадавшим от уголовных деяний, включая насилие в отношении женщин в целом и женщин-мигрантов в частности.

18. Ряд государств проводят реформы системы представления доказательств и процессуальной системы, с тем чтобы побудить жертвы насилия заявлять о нем. Например, Антигуа и Барбуда, Австрия, Италия и Турция ввели гражданские постановления, содержащие ограничительные положения и запретительные нормы, конкретно применимые к делам о бытовом насилии. Многие страны организовали убежища для женщин, подвергшихся насилию, и для их детей, хотя в большинстве из них такие услуги обычно имеются лишь в больших городах и отсутствуют в сельских районах. В большинстве случае число убежищ не удовлетворяет потребностям.

19. Если принять во внимание культурные предпосылки насилия по гендерному признаку, первостепенное значение для его искоренения имеет сотрудничество структур, способствующих социализации (таких как церковь, система учебных заведений, средства массовой информации и семья), и неправительственных организаций. Многие страны применяют новаторские методы, соответствующие местным условиям, для достижения на уровне общины согласия относительно неприемлемости насилия в отношении женщин. Канада, Индонезия, Италия и Соединенное Королевство начали кампанию "нулевой толерантности". Некоторые государства, такие как Канада и Австралия, разработали специальные учебные материалы для мигрантов и групп коренного населения. Некоторые другие страны, такие как Исландия, ввели образовательные программы, адресованные склонным к насилию мужчинам. Некоторые африканские страны (включая Буркина-Фасо, Кению, Нигер, Нигерию, Того и Эфиопию) организовали национальный диалог о пагубных последствиях калечащих операций на женских гениталиях, вовлекая в него религиозных лидеров и представителей общин[14]. Различные страны мира все в большей мере используют новые технологии для охвата семей и общин, а также людей, пострадавших и виновных в жестоком обращении, с тем чтобы делиться опытом и распространять информацию относительно прогресса в законодательстве и имеющихся возможных вариантах защиты, информационно-пропагандистской деятельности и просвещения.

20. Международные принципы и конвенции в области прав человека играют определенную роль в распространении практики судебных постановлений о предоставлении убежища по искам о насилии на гендерной основе в некоторых странах, в первую очередь в Канаде, Соединенном Королевстве и Соединенных Штатах.

21. Успехи в борьбе за равноправие женщин и мужчин способствовали сосредоточению внимания на необходимости искоренения насилия в отношении женщин. Демографические, технологические и экономические процессы вынуждают общества адаптироваться к новым реалиям, чтобы выжить. Весь процесс развития требует пересмотра гендерных ролей. Однако систематические изменения в обществе происходят не вдруг, принимая во внимание сложности общественной организации и человеческих отношений, включая социальную практику, ценности и убеждения.

Насилие в отношении детей

22. Растущее насилие в отношении детей в последние два десятилетия является одной из наиболее тревожных тенденций. Оно свидетельствует об эрозии основных институтов общества, таких как семья и община, равно как и механизмов социального контроля, поскольку большинство типов обществ, как правило, защищают свою молодежь путем контроля насилия по отношению к ней. Среди способствующих росту насилия факторов, по-видимому, ключевым является развал общества. Во время межэтнических и гражданских столкновений в 90-х годах во многих частях света противоборствующие стороны разрушали социальные и экономические структуры, переместили, убили и искалечили сотни тысяч гражданских лиц, включая детей. Более 2 млн. детей были убиты, свыше 6 млн. – ранены или стали инвалидами, более 1 млн. остались сиротами или были разлучены со своими семьями и свыше 15 млн. стали перемещенными лицами или беженцами[15].

23. В большинстве конфликтов воюющие стороны мобилизовали тысячи детей-солдат (см. главу XV). Многие из них страдают от психологических травм вследствие опыта насилия и не могут вернуться к своим семьям и общинам. Другие так и не сошли с "тропы насилия", присоединившись к преступным группировкам.

24. Эксплуатация детей во время войны также принимает форму сексуального насилия. Дети становятся жертвами сексуального насилия во многих продолжающихся конфликтах и постконфликтных ситуациях. Из-за разрухи, голода и отчаяния, которыми обычно сопровождаются межобщинные конфликты, многие дети занимаются проституцией ради пропитания или жилья, безопасного прохода через зону боевых действий или получения документов либо других привилегий для себя и своих семей.

25. Согласно данным некоторых наблюдателей, семьи беженцев или семьи, находящиеся в зоне военных действий, часто заставляют детей заниматься проституцией, чтобы обеспечить для себя бóльшую защиту от действий военизированных формирований. Помимо фактора войны росту насилия в отношении детей способствуют экономические трудности. Массовая бедность во многих развивающихся странах создала условия, при которых детский труд остается важным, если не единственным источником дохода. Согласно данным МОТ, из 120 млн. детей в возрасте от 5 до 14 лет, которые трудятся полный рабочий день в развивающихся странах, 56 млн. работают в опасных условиях, в том числе рискуют подвергнуться физическому насилию. В беднейших странах Азии продолжает существовать продажа детей в рабство, несмотря на все усилия по борьбе с этим явлением. Согласно имеющимся оценкам, только в Южной Азии от 20 до 40 млн. детей трудятся в качестве рабов на ткацких, ковровых, кирпичных, табачных фабриках и плантациях, отрабатывая долги своих обнищавших семей. Развитые страны также не свободны от этой проблемы. Рост эксплуатируемого детского труда отмечается в Центральной и Восточной Европе, особенно в сельских районах. В развитых странах именно дети из этнических меньшинств, иммигрантов и маргинализированных групп подвергаются опасным формам детского труда. С ростом туризма, в особенности секс-туризма, наблюдается быстрый рост продажи детей в целях проституции, особенно в странах, где наблюдается бум в секторе коммерческих сексуальных услуг.

26. Острая и массовая нищета, отсутствие у взрослых возможностей получения дохода способствуют развитию детской проституции в общинах и/или странах, которые стали основными поставщиками детей на международный рынок сексуальных услуг. Кроме того, перенос акцента в эксплуатации детей с труда на сексуальные услуги (даже в странах с относительно стабильным экономическим ростом и адекватным социальным обеспечением) показывает, что доходы семей от продажи детей для занятий проституцией гораздо выше, чем от традиционного детского труда[16]. Высокий спрос на сексуальные услуги, усилившийся в последние годы благодаря распространению в сети Web-сайтов, рассчитанных как на покупателей, так и продавцов, сделал детскую проституцию выгодным бизнесом для владельцев публичных домов и лиц, занимающихся контрабандой детей. По некоторым оценкам, ежегодный доход от детской проституции составляет ошеломляющую цифру – 5 млрд. долл. США[17].

27. В развивающихся странах основная причина детской проституции заключается во внутрисемейном разладе. Дети в таких семьях страдают от физического, эмоционального и/или сексуального насилия, и в результате им присуща заниженная самооценка. Это губительное сочетание приводит к тому, что они становятся жертвами манипуляций. Многие из таких детей убегают из семей, где с ними жестоко обращаются, и в результате попадают в руки сутенеров.

28. Среди всех категорий детей наиболее уязвимы дети улицы, которые, соответственно, чаще подвергаются насилию, включая насилие со стороны представителей государственных структур. В мире от 15 млн. до 30 млн. детей живут на улицах крупных городов, и число таких детей растет[18]. Это явление весьма заметно в некоторых странах с переходной экономикой.

29. Приобщение к употреблению различных запрещенных веществ является новой формой насилия в отношении детей. ЮНИСЕФ отмечает, что злоупотребление запрещенными веществами, хотя их и потребляют сами дети, является нарушением прав ребенка со стороны тех, кто делает эти вещества легкодоступными для детей, чтобы создать рынок и получать прибыль. Потребление запрещенных веществ детьми и молодежью, приобщаемыми к этому взрослыми, представляет собой форму насилия в отношении детей. Существует, однако, другая сторона проблемы – спрос. Факт распространения алкоголизма и наркомании среди детей и подростков во многих регионах указывает на существование проблем, с которыми дети и подростки не могут справиться самостоятельно. Это также означает, что поддержка молодежи обществом и семьей недостаточна.

30. Широкую основу для борьбы с насилием в отношении детей во всех его формах обеспечивают несколько международных документов. К ним относятся Конвенция о правах ребенка (1989 год), Конвенция МОТ о принудительном труде (1930 год), Конвенция об упразднении принудительного труда (1957 год), Конвенция о минимальном возрасте (1973 год) и Конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами (1949 год).

31. Одним из наиболее важных международно-правовых документов является Конвенция о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении 1997 года (вступила в силу 1 марта 1999 года). Конвенция имеет целью устранение угрозы гражданским лицам, особенно детям, от неразорвавшихся наземных мин и бомб в зонах прошлых и нынешних конфликтов. В среднем по всему миру противопехотные мины ежегодно убивают или калечат около 26 тыс. человек, половина из которых – дети и женщины. Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка повысил минимальный допустимый возраст мобилизации детей в вооруженные силы и участия в вооруженных конфликтах с 15 до 18 лет[19]. Некоторые воюющие стороны в различных частях света (например, на юге Судана и в Шри-Ланке) согласились соблюдать соответствующие рекомендации ЮНИСЕФ, но некоторые отказываются от этого.

32. Большинство стран подписали и ратифицировали основные международные документы, хотя лишь немногие включили их положения в национальное законодательство. На протяжении 90-х годов опасения относительно глобализации некоторых форм насилия в отношении детей, особенно торговли детьми и сексуальной эксплуатации в коммерческих целях, привели к оживлению национальных законодательных мер. Но законы не были в достаточной степени эффективны в отношении предупреждения и искоренения данной проблемы. Высокая прибыльность торговли детьми и сексуальной эксплуатации детей в коммерческих целях ослабили решимость официальных должностных лиц в некоторых странах добиваться соблюдения законов.

33. Прогресс наблюдается главным образом в промышленно развитых странах, где законы охватывают сферу частной жизни в целях борьбы с жестоким обращением с детьми в семье. Введены ограничения по возрасту на продажу табака и алкоголя, осуществляются инициативы по борьбе с незаконным оборотом наркотиков и их распространением. Зачастую законодательные меры сопровождаются просветительскими кампаниями и услугами психологического консультирования и реабилитации как для потерпевших, так и для правонарушителей. Общины, неправительственные организации, СМИ и корпоративный сектор все в большей мере вовлекаются в профилактические мероприятия, создавая атмосферу нетерпимости к правонарушителям.

34. В развивающихся странах наказание некоторых форм насилия в отношении детей осложнено не только экономическими, но и поведенческими факторами. Родители и дети часто рассматривают продажу ребенка в рабство как жертву ради выживания семьи. Проституция, клеймившаяся позором в прошлом, все в большей мере узаконивается как вид экономической деятельности, замещающий традиционный детский труд на фермах и по хозяйству. Кроме того, быстрый рост сектора коммерческих сексуальных услуг оказывает развращающее воздействие на различных лиц в частном и официальном качествах. С учетом различных факторов, допускающих и сохраняющих насилие в отношении детей, становится очевидным, что законодательные действия должны подкрепляться сочетанием различных действий в других областях. Особенно важными являются занятость и программы в области приносящей доход деятельности для родителей в целях снижения их зависимости от доходов детей, а также обеспечение соблюдения законодательства по защите детей.

35. На международном уровне приверженность защите детей получила новый импульс благодаря всеобщей поддержке Конвенции МОТ о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда 1999 года.

Проституция

36. Обычно проституция рассматривается как отклонение от установленных норм поведения. Проституция – продажа сексуальных услуг за денежное вознаграждение – может рассматриваться в качестве социальной проблемы вследствие устойчиво негативного отношения к ней общества.

37. Степень терпимости к проституции варьируется, некоторые общества клеймят ее и наказывают, а некоторые легализуют и вводят в институциональные рамки. Во все большей степени проституция рассматривается одними как форма насилия, а другими – как форма занятости, углубляя тем самым разрыв между сторонниками криминализации проституции и теми, кто выступает за ее легализацию. Между тем быстрое распространение проституции во многих развивающихся и некоторых промышленно развитых странах ассоциируется с серьезными проблемами насилия и распространения ВИЧ/СПИДа, которые требуют незамедлительного принятия мер. Меры по противодействию, в свою очередь, зависят от понимания проституции как явления и более точного определения сил, стимулирующих ее рост.

38. В нескольких исследованиях, проведенных недавно по ряду стран, выявлено, что проститутки в разных странах обладают некоторыми общими характеристиками. Во-первых, большинство из них были обмануты и принуждены заниматься проституцией. Во-вторых, началу занятия проституцией обычно предшествуют длительные и повторяющиеся психологические травмы. От 55 до 80 процентов лиц, занимающихся проституцией, сообщают о сексуальном насилии в детстве. В-третьих, действующие вне закона проститутки во многих странах постоянно испытывают физическое и сексуальное насилие со стороны сутенеров и владельцев публичных домов. Согласно докладу по Канаде, в результате насилия и телесной эксплуатации у женщин и девочек, занимающихся проституцией, уровень смертности в 40 раз выше, чем в среднем по стране[20]. В-четвертых, в большинстве стран многие проститутки происходят из бедных слоев населения. В развитых странах большинство проституток росли в неполных семьях и в условиях распавшихся браков. У них отсутствуют профессия, востребованная на рынке, образование и профессиональная подготовка. Экономические факторы являются решающими для тех, кто занимается проституцией в развивающихся странах (до 90 процентов опрошенных назвали одной причиной нищету) и в странах с переходной экономикой.

39. Искоренение проституции требует многостороннего и учитывающего особенности конкретных стран подхода, поскольку первичные причины проституции различны в зависимости от обстоятельств и условий. Нельзя игнорировать важную роль сектора коммерческих сексуальных услуг в создании занятости и дохода. В соответствии с исследованием МОТ финансовый оборот сектора коммерческих сексуальных услуг в Индонезии оценивается от 1,2 млрд. до 3,3 млрд. долл. США в год, что составляет 0,8–2,4 процента ВВП. В Таиланде денежные переводы проституток своим семьям в сельских районах достигают примерно 300 млн. долл. США в год[21]. Коммерческая секс-индустрия обеспечивает занятость тысячам других людей, включая водителей такси, сутенеров и сводников, официанток, экономок и поваров в публичных домах.

40. Проституция процветает во многих странах по различным причинам помимо укоренившихся стереотипов и структур, которые подрывают равноправие мужчин и женщин. В числе этих причин – крах социального и экономического порядка ввиду конфликтов (как в некоторых частях Африки) или развал официальных структур, призванных гарантировать гендерное равноправие в общественной жизни (как в странах с переходной экономикой).

41. Возрастающее взаимодействие в эпоху глобализации социально-экономических систем способно усугубить уязвимость в более слабых обществах и обеспечить мощные экономические стимулы для девиантного социального поведения. Если в более продвинутых обществах есть спрос на проституцию в более слабых обществах, то институциональные системы последних усилят неравенство, которое лежит в основе проституции. Эти аспекты взаимодействия между системами могут вызвать отрицательную реакцию в более развитой из них через международные каналы. Свидетельством того, что это уже происходит, являются распространение торговли женщинами в целях проституции между промышленно развитыми странами, расширяющееся вовлечение граждан промышленно развитых стран в предоставление сексуальных услуг в обоих направлениях, рост детской порнографии и детской проституции и глобализированная природа организованной преступности (см. главу XVIII). Уменьшение масштабов проституции требует согласованных усилий стран, предоставляющих такого рода услуги, и стран, потребляющих их.

42. В этом направлении борьбы с проституцией предпринимаются определенные усилия. Из числа развитых стран Австралия, Германия, Дания, Ирландия, Исландия, Италия, Норвегия, Франция и Швейцария распространили свое уголовное право на сексуальные преступления, особенно против несовершеннолетних, совершенные их гражданами за границей. Из числа развивающихся азиатских стран Таиланд ввел строгие наказания для владельцев публичных домов, которые эксплуатируют детей. Некоторые развивающиеся страны в качестве альтернативы проституции внедрили программы в области приносящей доход деятельности. Многие другие проводят просветительские кампании, чтобы предотвратить вовлечение молодых девушек в проституцию и остановить распространение заболеваний, передаваемых половым путем. В повестке дня многих стран стоит вопрос институционализации проституции в целях снижения угрозы заболевания и насилия.

Насилие в отношении пожилых людей

43. Жестокое обращение с пожилыми людьми – не новое явление. Однако как социальная проблема в развитых странах жестокое обращение с пожилыми людьми отмечается только с середины 70-х годов. Его появление было результатом предания гласности сведений о насилии в семье и обеспокоенность относительно увеличивающегося числа пожилых людей, которые более не в состоянии заботиться о себе и у которых либо нет семьи, либо она не может о них заботиться.

44. В развивающихся странах жестокое обращение зачастую связано с экономическими трудностями и быстрыми изменениями традиций/обычаев, касающихся уважения к пожилым людям и обязанностей по заботе о них. Играют роль также культурные предрассудки, и хотя они обычно не "дискриминируют" по возрасту, тем не менее оказывают значительное влияние на жизнь пожилых людей ввиду упадка систем поддержки, которые, наряду с многими другими своими преимуществами, помогали сдерживать воздействие предрассудков. Например, пожилые женщины в некоторых регионах являются объектами гонений как занимающиеся колдовством. Хотя не существует систематической подборки статистических данных о жестоком обращении или обследований его распространенности в развивающемся мире, уголовная хроника, сообщения журналистов, данные социальных служб и небольшие по охвату исследования содержат свидетельства жестокого обращения, пренебрежения и финансовой эксплуатации пожилых людей[22].

45. В развивающихся странах риск жестокого обращения с пожилыми людьми увеличивают несколько факторов. К ним относятся изменение в семейных ценностях, которое ослабляет семейные связи; необходимость дать детям образование, в результате чего молодые родители нуждаются в значительных финансовых средствах, энергии и физическом пространстве; потеря жилья, особенно пожилыми женщинами,

которые не имеют юридического или традиционного права на собственность или передают права на жилище своим детям; миграция молодых людей в поисках работы; и политика возрастной сегрегации, которая не дает пожилым возможности найти работу.

46. Во время войны, гражданских беспорядков, конфликтов и стихийных бедствий пожилым в гораздо большей мере угрожает риск физического ущерба, чем молодым. Они физически слабее, кости у них более хрупкие, а после физических травм они восстанавливаются медленнее. Вынужденные бежать из своих домов пожилые люди в меньшей степени способны передвигаться на большие расстояния в поисках пищи или жить без крова над головой. Экономический кризис в некоторых странах Восточной и Центральной Европы лишил стариков пенсий, адекватных услуг здравоохранения и социального обеспечения. При угрозе насилия старики могут оказаться практически узниками в собственных домах. Еще одна катастрофа – эпидемия ВИЧ/СПИДа – в ряде африканских странах вынуждает пожилых женщин, живущих в стесненных обстоятельствах, принимать на себя дополнительное бремя заботы о детях и внуках, больных СПИДом, или осиротевшими внуками.

47. Жестокое обращение с пожилыми людьми может быть определено как "единичное или неоднократное действие либо отсутствие соответствующего действия, происходящее в рамках любых подразумевающих доверие отношений, которое причиняет вред или страдание пожилому человеку"[23]. Оно может быть намеренным или непреднамеренным, одного или больше видов – физическим, психологическим (эмоциональным), финансовым и сексуальным. Поведение может признаваться жестоким, пренебрежительным или эксплуататорским в зависимости от его частоты, продолжительности, интенсивности, жестокости или последствий. Жестокое обращение с пожилыми людьми может принимать такие формы, как побои, нанесение ожогов, угрозы, унижения, изоляция, оставление в беспомощном состоянии, голодание и оставление без крова. Узаконенные неравные имущественные права женщин в большинстве частей света приводят к тому, что семьи и общины отказывают в убежище престарелым женщинам. По мере того как мир осознает проблемы насилия в семье и прав человека, некоторые давние традиции, такие как присвоение имущества вдов в Африке, оставление в беспомощном состоянии вдов в Южной Азии или обвинения в колдовстве, стали рассматриваться как жестокое обращение, требующее не только принятия мер в отношении отдельных лиц, но и изменений в общинных и общественных ценностях.

48. В целях юридических и специальных определений зачастую следует принимать во внимание восприятие самими пожилыми людьми жестокого обращения и соответствующий культурный контекст, которые могут оказаться решающими факторами для выявления такого обращения и принятия мер. Кроме того, аналитики-бихевиористы отмечают, что динамика отношений, установившаяся в начале жизни, часто сохраняется в дальнейшем (как повторяющийся синдром жестокого обращения с ребенком). В то время как дурное обращение может стать результатом ухудшения внешних условий, таких как усугубление бедности и сопровождающие ее стрессы, установившиеся отношения сами по себе играют важную роль в жестоком обращении со стариками.

49. Хотя в последней четверти столетия внимание уделялось в основном межличностному жестокому обращению в контексте семьи, существует множество документально подтверждаемых данных о жестоком обращении, оставлением без попечения и эксплуатации в домах и пансионах для престарелых. Сообщается, что в развитых странах от 4 до 5 процентов стариков находятся в заведениях длительного содержания, в некоторых развивающихся странах – менее 1 процента, а в других подобные заведения вообще отсутствуют. Парадоксально, что, в то время как развитые страны стремятся постепенно отходить от институциональных форм заботы о пожилых людях, в некоторых развивающихся странах демографические и социальные изменения побуждают правительства вводить практику длительного содержания в домах престарелых.

50. Случаи жестокого обращения с пожилыми людьми часто связаны с многочисленными проблемами медицинского, психологического, юридического, социального, экологического, уголовного и финансового характера. Признание того, что насилие является результатом комплексного взаимодействия индивидуальных, межличностных, социально-контекстных и общественных факторов, может помочь понять причины этой проблемы и содействовать принятию мер на многих уровнях.

51. Одна группа исследователей разделила принимаемые меры на пять различных категорий: социальная сеть, информационно-пропагандистская деятельность, уход, насилие в семье и правовые меры[24]. В отдельных программах могут сочетаться два или более из этих подходов.

52. В модели социальной сети используются неформальные системы поддержки, состоящие из семьи, друзей, соседей, лиц одного возраста или общественного положения и местных общинных организаций, для предоставления возможности поставщикам услуг распространять информацию, повышать осведомленность общины, выявлять соответствующие случаи и информировать потерпевших о предоставляемых услугах. В Гватемале слепые старики, которых их семьи выгнали из дома, образовали комитет, создали для себя убежище, занимаются ремесленным производством и осуществляют в общине приносящие доход проекты.

53. Подвергающиеся жестокому обращению пожилые люди нуждаются в значительной помощи, но когда в общине прочные связи, выше вероятность того, что они будут иметь больше возможностей направить эмоции за пределы ближайшего окружения, что может сыграть роль в предотвращении жестокого обращения. Чрезвычайно важно, чтобы пожилые люди участвовали в решении проблем, которые их касаются, и в планировании мер политики и услуг.

54. В рамках модели информационно-пропагандистской деятельности признается, что от жестокого обращения страдают взрослые люди, находящиеся в уязвимом положении, и от их имени действуют защитники интересов, обеспечивая соблюдение их прав и предоставление необходимых услуг. Это предполагает, что для оказания помощи пожилым людям, подвергающимся жестокому обращению, и их семьям могут быть использованы существующие формы поддержки семьи, правовые механизмы и общинные службы. Например, Программа по предотвращению жестокого обращения службы защиты прав пожилых людей, обслуживающая престарелых лиц в Аделаиде (Австралия), обеспечивает информацией и проводит просветительские занятия по правам престарелых, поддерживает пожилых людей или их представителей в отстаивании прав и пресечении жестокого обращения, а также помогает в выработке стратегии планирования защиты на будущее.

55. В рамках модели, предусматривающей меры в области социальной деятельности, используются протоколы для сбора медицинской, функциональной, социальной, психологической и социально-демографической информации о потерпевшем, о его окружении, а также об обстоятельствах, приведших к жестокому обращению. На основе всесторонней оценки разрабатывается план по управлению предоставлением услуг. Этой модели следует муниципальная программа в Осло.

56. Осознание того, что значительная часть случаев жестокого обращения с пожилыми людьми сводится фактически к жестокому обращению одного супруга с другим, способствует повышению интереса к модели, предусматривающей принятие мер в связи с бытовым насилием. В рамках модели, разработанной для чрезвычайных ситуаций, молодым женщинам предоставляются убежище и возможность установить отношения с другими людьми. Благодаря обмену аналогичным опытом женщины приобретают психологические ресурсы борьбы со своими страхами, неуверенностью в себе, стрессом и тревогой. Конечная цель состоит в повышении самооценки и укреплении способности справляться с обстоятельствами. Финская федерация домов и убежищ для матери и ребенка в сотрудничестве с местным домом для престарелых и системой открытой помощи реализует проект помощи пожилым людям, подвергающимся жестокому обращению. Проект предусматривает предоставление в чрезвычайных случаях коек в доме для престарелых, услуги телефонной линии помощи и работу группы поддержки пострадавших, собрания которой проходят раз в две недели.

57. Юридический подход больше всего схож с системой услуг по защите взрослых, организованной в Соединенных Штатах. Каждый штат принял законодательство, согласно которому назначается отдел для оказания услуг по защите взрослых с функциями приема сообщений о предполагаемых случаях жестокого обращения с престарелыми, оценки возможной тяжести правонарушений, проведения комплексной оценки, если в этом возникает необходимость, и разработки плана по уходу. В 43 штатах закон обязывает некоторые категории лиц (например, врачей, социальных работников, медицинских сестер) сообщать о случаях, когда есть основания полагать, что имеют место жестокое обращение, оставление без ухода или эксплуатация. Противники этого метода заявляют, что, хотя он может быть приемлемым в случаях жестокого обращения с

детьми, обязательность сообщения уподобляет положение пожилых людей в обществе положению ребенка, стимулирует формированию негативных стереотипов в отношении лиц преклонного возраста и ограничивает способность пожилых людей отвечать за свою жизнь.

58. Почти все проекты по борьбе с жестоким обращением предусматривают просветительскую деятельность в общине и профессиональную подготовку, направленную на реализацию прав, повышение уверенности в собственных силах и самооценки пожилых людей. В их рамках проводится консультирование семей по методам предотвращения жестокого обращения, а пожилые люди информируются относительно вариантов помощи в случае жестокого обращения. В рамках проектов также проводится подготовка специалистов, которые работают с пожилыми людьми, для распознавания признаков и симптомов, а также использования ресурсов общин. Сообщается о такой деятельности в Канаде, Австралии, Соединенном Королевстве, Южной Африке, Германии, Новой Зеландии, Норвегии и Коста-Рике. Национальная телефонная линия помощи действует в Соединенном Королевстве, и экспериментальные проекты на местном уровне осуществляются в Японии, Франции, Испании и Германии.

Насилие в отношении инвалидов

59. Инвалиды подвергаются различным формам насилия, таким как физическое и сексуальное насилие, психологическое и эмоциональное насилие, оставление без ухода, неоказание помощи и финансовая эксплуатация. Насилие в отношении таких лиц имеет место в различных обстоятельствах и условиях. Оно неразрывно связано с неравенством во взаимоотношениях инвалидов с другими людьми, усугубленным гендерными факторами, этнической принадлежностью, классовыми, социально-экономическими и культурными факторами, особенно в специализированных заведениях.

60. Вместе с тем не существует точных статистических данных о масштабах насилия в отношении инвалидов в силу того, что определения насилия и методы учета различаются[25]. На концептуальном уровне насилие в отношении инвалидов рассматривается как происходящее в контексте систематической дискриминации, при которой часто имеет место дисбаланс сил. Такое насилие включает как открытые, так и скрытые формы насилия, которые могут признаваться или не признаваться уголовно наказуемыми деяниями[26].

61. Хотя осознание проблемы травмирования инвалидов произошло относительно недавно, данные исследований, поступающие из развитых стран, показывают, что такие лица особенно подвержены риску травмирования и уязвимы перед его последствиями. Например, значительная зависимость инвалидов от других лиц в отношении удовлетворения своих потребностей увеличивает их уязвимость перед эксплуатацией и причинением вреда. Лица с психическими недостатками, в частности, особенно чувствительны к последствиям стресса, что в свою очередь воздействует на их заболевание и общие функциональные возможности.

62. Имеющиеся данные исследований показывают, что дети-инвалиды составляют непропорционально высокую долю всех страдающих от жестокого обращения детей[27]. У детей с физическими недостатками выше вероятность подвергнутся плохому обращению, включая физическое и сексуальное насилие[28]. Многие виды ущербности, от которых страдают дети, а также их отрицательные последствия порождаются средой, созданной взрослыми, – бедностью, войной, детским трудом, насилием и жестоким обращением, загрязнением окружающей среды и отсутствием доступа к надлежащим услугам здравоохранения[29]. Вместе с тем существуют весьма различные оценки степени повышенного риска, а в некоторых исследованиях такая взаимосвязь не прослеживается[30]. Кроме того, отсутствие единой системы сбора данных усугубляется тем, что системы защиты детей неспособны выявить и документально подтвердить состояние детей-инвалидов, отчасти ввиду отношения к ним, уровня профессиональной подготовки и критериев для принятия соответствующих мер[31].

63. В ряде международных документов прямо или косвенно упоминается насилие в отношении инвалидов[32]. Наряду с Всеобщей декларацией прав человека Международный пакт о гражданских и политических правах (статья 7 и пункт 1 статьи 9) и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах содержат обоснование необходимости равного отношения к инвалидам и их защиты для полной реализации их гражданских, политических, социальных и культурных прав. Право на уважение

человеческого достоинства и защиту от унижающего отношения представляет собой один из наиболее важных элементов в защите прав человека инвалидов. Международное сообщество уделяет особое внимание правам детей с физическими и психическими недостатками, особенно детей, переживших насилие и страдающих от его последствий[33] (см. главу XV). Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов дают государствам практические инструменты по повышению качества жизни, совершенствованию средств к существованию и повышению благополучия инвалидов.

64. Несмотря на наличие обширной международной нормативной базы, проблема насилия в отношении инвалидов еще не получила должного внимания. Следует пересмотреть конкретные условия/требования при разработке соответствующей политики.

Примечания

[1] См. статью 2 Декларации об искоренении насилия в отношении женщин (резолюция 48/104 Генеральной Ассамблеи, приложение).

[2] Там же; см. также Пекинскую платформу действий в *Докладе четвертой Всемирной конференции по положению женщин, Пекин, 4–15 сентября 1995 года* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.96.W.13), резолюция 1, приложение II, стратегическая цель D – "Насилие в отношении женщин".

[3] См. Венскую декларацию и Программу действий, принятые на Всемирной конференции по правам человека [A/CONF.157/24 (часть I)].

[4] В статье 1 Декларации об искоренении насилия в отношении женщин термин "насилие в отношении женщин" определяется как "любой акт насилия, совершенный на основании полового признака, который причиняет или может причинить физический, половой или психологический ущерб или страдания женщинам, а также угрозы совершения таких актов, принуждение или произвольное лишение свободы, будь то в общественной или личной жизни".

[5] См. документ E/CN.4/1996/53.

[6] См. резолюцию 34/180 Генеральной Ассамблеи, приложение, статья 1; Факультативный протокол к Конвенции был принят Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 54/4.

[7] См. United Nations, World Survey on the Role of Women in Development (United Nations publications, Sales No. E.99.IV.8).

[8] Ibid.

[9] См. "Trafficking in women and girls: an international human rights violation", United States Government fact sheet, dated 10 March 1998; содержится по адресу: http://www.state.gov/www/global/women/fs-980310-women-traffick.html.

[10] См. WHO, Domestic Violence (1997).

[11] См. документ E/CN.4/Sub.2/1991/14.

[12] См. WHO, "Female genital mutilation", пресс-релиз, содержится по адресу: http://www.who.org/frh-whd/FGM/f-defini.htm.

[13] См. документ E/CN.4/1998/54.

[14] См. документ ЭКА FSSDD/ICPD/FC.3/98/3.

[15] См. ЮНИСЕФ, *Положение детей в мире, 2000 год* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.00.XX.1).

[16] См. *The Sex Sector: The Economic and Social Bases of Prostitution in South-East Asia*, ed. Lin Lean Lim (Geneva, ILO, 1998).

[17] Ibid.

[18] Ibid.

[19] См. УВКБ ООН, проект факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося участия детей в вооруженных конфликтах, представленный Комиссии по правам человека на ее пятьдесят шестой сессии, 20 марта – 28 апреля 2000 года, содержится по адресу: http://www.unhcr.ch/html/menu2/6/protocolchild.htm.

[20] См. M.A. Baldwin, "Split at the root: prostitution and feminist discourses of law reform", *Yale Journal of Law and Feminism*, No. 5 (1992).

[21] См. Lin Lean Lim, op.cit.

[22] См. HelpAge International, *The Ageing and Development Report: Poverty, Independence and the World's Older People* (September 1999).

[23] Взято из работы United Kingdom Charity, Action on Elder Abuse.

[24] См. S. Biggs, C. Phillipson and P. Kingston, *Elder Abuse in Perspective* (Buckingham, United Kingdom, Open University Press, 1995).

[25] См. Roeher Institute for the National Clearinghouse on Family Violence, *Violence and People with Disabilities: A Review of the Literature* (August 1994).

[26] Например, отсутствие у них доступа к судам в физическом и социальном плане; нормы доказательного права; судебные процедуры, которые несправедливо ущемляют права инвалидов; отсутствие готовности в достаточной мере учитывать индивидуальные различия. См. Roeher Institute, *Violence and People with Disabilities: A Review of the Literature* (1994); D. Sobsey, *Violence and Abuse in the Lives of People with Disabilities: the End of Silent Acceptance* (Baltimore, Paul H. Brookes, 1994).

[27] См. работы Chotiner and Lehr (1976), the National Center on Child Abuse and Neglect (1982) и Sandgrund and others (1974).

[28] См. R. White, M.I. Benedict, L. Wulff and M. Kelley, "Physical disabilities as risk factors for child maltreatment: a selected review", *American Journal of Orthopsychiatry*, No. 57 (1987).

[29] См. "General discussion on the Convention on the Rights of the Child", article dated 6 October 1997, содержится по адресу: http://www.crin.org .

[30] См. Sobsey, op.cit.

[31] См. Kirkham Schilling and Schinke, "Do child protection services neglect developmentally disabled children?", *Education and Training of the Mentally Retarded*, vol. 21, No. 1 (March 1986).

[32] Прямые упоминания содержат: Всемирная программа действий в отношении инвалидов, принятая и провозглашенная Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 37/52; Таллинские руководящие принципы для деятельности в области развития людских ресурсов применительно к инвалидам, принятые Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 44/70; Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов, принятые и провозглашенные Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 48/96; Декларация о правах умственно отсталых лиц, провозглашенная Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 2856 (XXVI); Декларация о правах инвалидов, провозглашенная Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 3447 (XXX); и Принципы защиты психически больных лиц, принятые Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 46/119. Косвенные упоминания об инвалидах можно найти в статье 25 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 217A (III); Конвенции о правах ребенка (статья 23); Африканской хартии прав человека и народов (статья 18 [4]); и в проекте факультативного протокола к Конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав (см. E/1997/22, приложение IV). Положения, защищающие права уязвимых групп населения, которые включены в основные документы по правам человека, применяются также к инвалидам. См. также Общее замечание № 5 об инвалидах Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, 25 ноября 1994 года.

[33] Резолюция 1997/20 Экономического и Социального Совета о детях-инвалидах.

Глава XVIII

Коррупция и преступность

Коррупция

1. В 90-х годах коррупция стала еще одной проблемой, вызывающей обеспокоенность на международном уровне. Процесс политических преобразований, глобализация и все более открытые рынки предоставили больше возможностей для коррупции, но вместе с тем сделали ее более открытой дли пристального внимания. Некоторые обозреватели считают, что крупномасштабная коррупция обходится весьма дорого, уводя ресурсы от приоритетных программ в области развития, усугубляя неравенство в распределении доходов и социальное неравенство[1]. Мелкомасштабная коррупция, когда она превалирует, ставит бедные слои населения в неблагоприятное положение в плане получения государственной работы или услуг; она также сковывает инициативу во многих общинах, которые оказались в западне неравноправных отношений "хозяин–клиент".

Восприятия

2. Коррупция – это не новое явление и существует в различных формах в большей или меньшей степени почти во всех обществах. Но определение того, что представляет собой акт коррупции, часто зависит от культурного контекста и социально-экономических реалий. Например, в Соединенных Штатах вручение или получение подарков официальными лицами может считаться взяткой, тогда как во многих африканских и азиатских странах подарки – обычное явление и представляют собой элемент социального ритуала. В некоторых странах не считается коррупцией вручение денег или предоставление необходимых услуг с целью ускорения законного бизнеса. Если оставить в стороне культурные восприятия, усилия по борьбе с коррупцией осложнялись именно терпимостью и ее принятием в обществах, где она глубоко укоренилась.

3. Бюрократия – главное направление действия коррупции. Основными сторонами здесь являются политики и бюрократы всех уровней, граждане, частный сектор и сектор деловых услуг, как национальный, так и иностранный. Длительное ненадлежащее использование ресурсов, контролируемых государственными служащими, наносит ущерб в рамках всей системы, подрывая экономический рост. Так, по оценкам Всемирного банка, коррупция может снизить страновые темпы роста на 0,5–1 процентный пункт в год. Исследование Международного валютного фонда показывает, что инвестиции в страны с систематической коррупцией почти на 5 процентов меньше, чем в страны с меньшим ее распространением. Согласно данным одного из рейтинговых агентств, в странах с различными степенями коррупции инвесторы подвергаются 50–100 процентному риску полной потери инвестиций через пять лет[2]. В странах с широко распространенной системой продажи государственных должностей политическими лидерами была разрушена система заслуг, расцвела семейственность и распространились административная некомпетентность и неэффективность. Государственный фаворитизм, направленный на определенные группировки или регионы в обмен на голоса при выборах или финансовую поддержку, слишком часто заменял официальные критерии распределения государственных товаров и услуг.

4. Платежи частного сектора бюрократам или политикам имеют место на всех уровнях бюрократической или политической системы. Компании предлагают вознаграждения в целях быстрого получения лицензий или контрактов либо уклонения от налогов и тарифов. Некоторые мелкие компании платят взятки просто для того, чтобы выжить. Нередко к коррупции приводит чрезмерное регулирование частной деятельности и ослабленный общественный контроль. В любой форме коррупция "отката" противодействует понятиям справедливого распределения и административной и политической подотчетности. Компании, которые несут высокие расходы на взятки государственным чиновникам, как правило, снижают свои налоговые платежи, что приводит к значительным потерям доходов для государства. За эти недоимки доплачивают бедные, платя более высокие налоги и получая меньше социальных выплат.

5. Коррупция привела к тому, что фиксированные государственные выплаты (на пенсии, обучение, государственное жилье, потребительские субсидии) шли во многих странах богатым и обеспеченным группам. Коррупционная практика иногда приводила к перекосам в аграрных реформах и проектах ирригации в Латинской Америке, Азии и Африке, причем вода и земля уходили тем, кто давал самые большие взятки, а не наиболее нуждающимся фермерам. Коррупция подмяла под себя цели перераспределения в рамках государственных программ, так что они не оказывали никакого воздействия на остро стоящие проблемы нищеты и безземелья.

6. Коррупция на низовом уровне распространяется на обычных граждан и мелких чиновников. Деньги обмениваются на законные услуги или идут на то, чтобы закрыть глаза на незаконную деятельность. Хотя отдельные сделки, как правило, мелкие, обнаружено, что широкое распространение коррупции на низовом уровне препятствует экономической эффективности в долгосрочном плане и закрывает доступ к услугам, особенно бедноте, которая не может платить взятки. Допуская криминальную деятельность, такая коррупция также поощряет различные социальные болезни, ведущие к социальной дезинтеграции[3]. Причинами некоторой или большей части коррупции на низовом уровне являются плохая зарплата и низкий социальный статус мелких чиновников, но там, где для преодоления коррупции было повышено жалованье чиновникам, нет достаточно свидетельств эффективности этих мер. Сомнения в этом плане выражались особенно в тех обществах, где моральное и культурное отношение терпимо к коррупции.

7. Финансовая и торговая либерализация в странах со слабыми институтами и административным потенциалом расширили возможности для коррупционной деятельности, одновременно повышая шансы коррумпировать отдельных лиц и группы, избегая при этом наказания. В результате некоторые формы коррупции перешагнули национальные границы. Расширение практики уклонения от налогов, подкупа, хищения государственных фондов, увода активов, манипуляции с экспортно-импортными и трансфертными ценами, отмывания денег привели к распространению офшорных банков, обеспечивающих безопасные гавани для коррупционных денег. Организованная преступность в одной стране использует для извлечения прибыли из незаконного бизнеса такую коррупционную практику, как подставные компании в другой стране.

8. Коррупция в высоких кругах имеет далекоидущие последствия во многих странах. В некоторых развивающихся странах она привела к массовым злоупотреблениям международной помощью и отказу от важнейших проектов в области развития, при этом миллиарды долларов официальной помощи развитию переведены на счета в иностранных частных банках. Согласно одной авторитетной оценке, в некоторых африканских и азиатских странах систематическое злоупотребление властью со стороны налоговых органов и таможенных чиновников нанесло ущерб в размере от 2 до 9 процентов ВВП, в то время как до 20 процентов налоговых обязательств ушло в частные карманы. Во многих из этих стран коррупция усугубила проблему уклонения от налогов[4].

9. Размах коррупции влияет на мнение людей и восприятие ими того, как в их стране ведутся или делаются дела. Восприятие ситуации населением и сила этого восприятия могут, таким образом, указывать на размах коррупции. В то же время восприятия непостоянны и могут изменяться в течение короткого времени под воздействием средств массовой информации, государственных антикоррупционных мер или реформ. Например, восприятия изменились, когда коррупция превратилась в эпидемию и стала более заметной в странах, где ранее она была редкой или скрытой. Восприятия изменились с ростом осведомленности о последствиях коррупции. Они могут вновь измениться, если под влиянием более активного участия в политике или образования уйдет привычное терпимое отношение к коррупции.

Причины

10. Существует довольно широкое согласие в отношении того, в чем состоят корни коррупции: дисфункциональная институциональная система, неравенство, иерархические структуры, слабое гражданское общество, слабые участники рынка, отсутствие транспарентности и подотчетности руководства, а также низкий уровень квалификации и целостности бюрократии. Широко распространено мнение, что значительное участие государства в рыночной деятельности, как правило, создает инициативы для коррупции. Существенное

присутствие государства на рынке снижает возможности конкуренции, затрудняя и усложняя доступ на рынок, что в свою очередь поощряет акты коррупции с обеих сторон. Во многих странах с переходной экономикой практически все виды государственной деятельности и меры по реформированию, особенно широкомасштабная приватизация государственных активов, породили беспрецедентные соблазны и возможности для коррупции.

11. Каковы бы ни были причины коррупции, ее последствия разрушительны в нескольких направлениях. Коррупция подрывает легитимность государства и руководства страны, главная функция которых состоит в обеспечении того, чтобы коллективные интересы, воплощенные в конституции и политических мандатах, воплощались в соответствующих государственных политике и программах. Коррупция может также иметь продолжительное воздействие на социальное развитие, углубляя неравенство и нищету.

Способы борьбы с коррупцией

12. Разнообразие моделей коррупции делает невозможной разработку универсально применимых способов борьбы с ней. Тем не менее, в качестве факторов, которые могут устранить соблазны коррупции, можно назвать ряд ключевых условий и компонентов. Несколько ключевых компонентов на макроуровне имеют решающее значение для создания неблагоприятной для коррупции атмосферы. К ним относятся политическая легитимность государства, обеспеченная посредством демократических выборов и процесса передачи власти; эффективная политическая оппозиция и представительное правительство; подотчетность, обеспечиваемая с помощью транспарентности и информированности; независимые и разнообразные национальные средства массовой информации; разделение власти; тщательный внутренний и внешний финансовый контроль; эффективные средства борьбы с коррупцией и семейственностью; компетентность должностных лиц, то есть профессионально обученные государственные служащие; а также честная и доступная система уголовного правосудия. Все эти компоненты имеют важное значение, но страны устанавливают набор проблем, которые должны решаться в приоритетном порядке, чтобы определить эффективные и устойчивые краткосрочные и долгосрочные антикоррупционные меры.

13. На национальном и провинциальном уровнях программы реформирования направлены на выявление и ограничение дискреционного контроля со стороны чиновников, способных спровоцировать коррупционное поведение. Меры по реформированию включают замену регулирования транспарентными механизмами в таких областях, как право предоставления субсидий, кредитов на льготных условиях и налоговых освобождений, или выдача лицензий, разрешений, присуждение контрактов на государственные поставки. Другие антикоррупционные меры обеспечивают механизмы обжалования, такие как институт омбудсменов, что позволяет чиновникам среднего уровня контролировать действия подчиненных; публиковать жалобы граждан в местных средствах массовой информации и обеспечивать надлежащее наказание за коррупцию в случаях ее обнаружения. Борьба с продажей государственных должностей была эффективной, когда ей предшествовала политическая реформа[5]. Важная роль в борьбе или снижении коррупции играет активное гражданское общество.

14. Лучшее понимание коренных проблем, в том числе причин коррупции в конкретных национальных условиях, может помочь обществам разорвать порочный круг коррупционных моделей. Необходима лучшая осведомленность относительно высоких социальных издержек коррупции и о ее пагубных последствиях для экономики и общества. Обладая более полной информацией, граждане, различные институты и учреждения должны договориться о согласованных и широкомасштабных мероприятиях по искоренению коррупционного поведения. В обществах, находящихся "в ловушке высокого уровня коррупции", который приводит к постоянному воспроизводству моделей коррупции, с трудом поддающейся искоренению, мелкомасштабные или частичные меры могут оказаться недостаточными для решения проблемы. Необходим скоординированный "большой толчок", предусматривающий широкомасштабные массивные усилия общества по борьбе с коррупцией и подразумевающий использование всех соответствующих стратегий, направленных на повышение общественной значимости проблемы и ослабление при этом сил, способствующих коррупции[6]. Среди возможных стратегий можно выделить различные конкретные меры по повышению нравственных норм в рамках комплексного подхода: положить конец самоуспокоенности, в том числе распространенному терпимому

отношению к коррупции, что сделало ее обычным явлением, когда люди чувствуют за собой мало вины, совершая акты коррупции; поощрять яркие примеры честности при существовании коррупции; выявлять свидетельства коррупции в различных учреждениях; оказывать моральное воздействие на лиц, работающих в коррумпированных учреждениях. Эти меры могут дополняться увеличением риска наказания за коррупционное поведение, включая введение финансовых наказаний за его последствия[7].

15. Успешные примеры конкретных антикоррупционных мер (например, в Уганде, САР Китая Гонконге, Ботсване, Чили, Малайзии, Сингапуре, Польше и на Филиппинах) дают некоторую важную информацию, особенно о роли учреждений в национальных усилиях. Во всех этих случаях внедрение антикоррупционных мер либо совпадало с более широкими экономическими и институциональными реформами (как в Уганде), либо непосредственно следовало за ними (как в Сингапуре), причем эти реформы расширили круг возможностей для создания богатства путем устранения институциональных и политических ограничений на экономическую активность (экономическая либерализация, дерегулирование и демонополизация).

16. В странах, где институциональные условия для мошенничества оставались незатронутыми, государственные антикоррупционные кампании, декреты и новые созданные структуры антикоррупционного надзора потерпели неудачу в ограничении коррупционной деятельности. В некоторых случаях они даже усугубили ситуацию, поскольку коррумпированные государственные чиновники, напуганные антикоррупционными заявлениями правительства и некоторыми первоначальными действиями, усилили свою активность и перевели полученные от коррупции деньги за рубеж.

17. Общественный контроль за финансовой отчетностью является одним из наиболее эффективных способов устранения коррупции. Некоторые страны, такие как Австралия, Польша, Сингапур и Уганда привлекли независимые комиссии для эффективного мониторинга, финансовой проверки и обзора государственных операций[8].

18. Национальные и многонациональные инициативы по борьбе с коррупцией привели к успеху, когда они взаимно усиливали друг друга. Организация Объединенных Наций, Организация экономического сотрудничества и развития, Европейский союз, Совет Европы, Международный валютный фонд и Организация американских государств (ОАГ) разработали ряд международных договоров по борьбе с коррупцией.

19. Конвенция ОЭСР о борьбе со взяточничеством иностранных государственных должностных лиц в рамках международных деловых операций (1999 года) устанавливает, что подкуп иностранных должностных лиц является преступлением. Конвенция представляет собой самостоятельный документ, открытый для подписания стран-нечленов. Фактически пять основных подписавшихся государств (Аргентина, Бразилия, Болгария, Чили, Словакия) не являются членами ОЭСР. Документ МВФ "Пересмотренный кодекс наилучшей практики по обеспечению транспарентности денежно-кредитной и финансовой политики: декларация принципов" (1999 года) направлен на то, чтобы сделать государственный и финансовый секторы более транспарентными. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (1998 года) требует от государств криминализировать круг коррупционных действий и поощрять международное сотрудничество в преследовании преступлений коррупции. Конвенция ЕС по борьбе с коррупцией (1997 года) криминализирует активную и пассивную коррупцию должностных лиц. Межамериканская конвенция ОАГ о борьбе с коррупцией (1996 года) рассматривает устранение коррупции как средство развития демократических институтов и предотвращения нарушений в экономике, несовершенств в государственной администрации и ущерба гражданскому обществу[9].

20. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (Организация Объединенных Наций, 1997 год) является для государств-членов инструментом "в контексте оказания консультативных услуг, подготовки кадров и проведения других мероприятий по оказанию технического содействия"[10]. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка Организации Объединенных Наций (1996 год) предусматривает, что правоприменители должны избегать коррупции и решительно бороться с ней.

21. Организация Объединенных Наций помогала нескольким странам в реформировании законодательства, государственного административного управления, подготовке персонала для гражданской службы и уголовного правосудия, а также в участии в торгах на международные проекты помощи по борьбе с коррупцией. В 1999 году она начала проведение глобальной программы против коррупции. Программа оказывает содействие странам в оценке национальных мер борьбы с коррупционной практикой и в сборе информации для международной базы данных с целью обеспечения сопоставимых данных и изучения связи между коррупцией и организованной преступностью[11].

22. Усилия Всемирного банка по борьбе с коррупцией сосредоточены на предотвращении мошенничества и коррупции в рамках финансируемых Всемирным банком проектов; на оказании помощи странам в их усилиях по сокращению коррупции; на более полном учете проблемы коррупции при выработке стратегии помощи конкретной стране, при рассмотрении условий предоставления стране займов, при политическом диалоге, в аналитической работе и в выборе и разработке проектов; а также на поддержке международных усилий по сокращению коррупции.

23. Международное движение против коррупции только начинает разворачиваться. Уже пройден важный рубеж в повышении информированности относительно последствий и воздействия коррупции и начался этап криминализации коррупции. Однако самое трудное – впереди. Особенно впечатляют структура и реализация комплекса институциональных мер по борьбе с коррупцией на национальном и международном уровнях.

Преступность: тенденции и восприятия

24. Безопасность человека, дома и собственности – другими словами, отсутствие или низкий уровень преступности – является основным компонентом благосостояния и атрибутом стабильного общества.

25. Исторически периоды высокого и низкого уровней преступности наступали волнами. Силы, определяющие интенсивность и продолжительность приливов и отливов, не всегда легко объяснить, хотя распространено мнение, что периоды низкого уровня преступности ассоциируются с политической и социальной стабильностью и экономическим прогрессом. Эффективная полиция и справедливая, эффективная и предсказуемая система уголовного правосудия также играют свои роли. Иногда при авторитарных режимах обеспечивается пристальный контроль за гражданами, что приводит к низкому уровню "обычной" преступности. Периоды с высокими уровнями преступности ассоциируются с политической напряженностью, крупными экономическими неурядицами, волнами перемещения населения, несовпадением ценностей, что ослабляет социальную солидарность, а также с неэффективными или коррумпированными формами управления.

26. Распространено мнение, что после Второй мировой войны обычная преступность в мире находилась на низком уровне по сравнению со сложившимися стандартами. Примерно за два последние десятилетия, судя по всему, происходит постоянный рост, а в некоторых частях мира даже взрыв преступности.

27. Совсем недавно в некоторых развитых странах, например в Соединенных Штатах, наблюдалась понижательная тенденция в отношении числа зарегистрированных преступлений. Некоторые аналитики в области уголовного правосудия приписывают снижение преступности в крупных городах отчасти более эффективной работе полиции, а частично изменяющемуся демографическому составу, а также другим факторам, таким как продолжающийся рост экономики Соединенных Штатов, самый длительный на протяжении жизни одного поколения, и рекордно низкий уровень безработицы.

28. Согласно опросу Гэллапа почти девять из десяти человек заявили, что они обеспокоены уровнем преступности в их странах (81 процент – в Африке, 78 процентов – в Латинской Америке и 61 процент – в Северной Америке), выражая "большую" обеспокоенность относительно уровня преступности. Более половины всех людей, опрошенных по всему миру, отметили, что, по их мнению, преступность возросла, а 64 процента заявили, что их правительства не добились успехов в борьбе с преступностью[12].

29. Однако восприятия и особенно фактические данные об общеуголовных преступлениях должны трактоваться с осторожностью, имея в виду, что статистика отражает только преступления, которые зарегистрированы, а это – только часть фактически совершенных преступлений. Внутри стран картина может значительно различаться между сельскими и городскими районами и крупными городами, в зависимости от особенностей развития каждой страны. Другие факторы также играют свою роль. К ним относятся характер политических систем, степень доверия к полиции как к органу правоприменения и поддержания правопорядка, особенно в глазах расовых и этнических меньшинств и коренного населения, а также желание и возможность для бедных, неграмотных, недавних мигрантов или престарелых обращаться с жалобами в полицию. Эти факторы затрудняют прямые сопоставления между странами и внутри стран. Обзоры Организации Объединенных Наций по тенденциям в области преступности и деятельности систем уголовного правосудия указывают и на другие проблемы, включая различия в правовом определении преступлений и в административных процедурах их учета, классификации и раскрытия.

30. Различные восприятия преступления и наказания находят отражение в фактических и цифровых данных о смертных приговорах. Нарастает тенденция к отказу от смертной казни в законодательстве и на практике – к 1999 году это сделано в 108 странах, согласно данным из недавнего доклада организации "Международная амнистия". Семьдесят три из них не назначают смертную казнь за преступления, а 13 стран применяют ее к исключительным преступлениям, таким как преступления военного времени или совершенные в рамках военного права. Еще в 22 странах смертная казнь на практике отменена. В 87 странах по-прежнему сохраняется смертная казнь за общеуголовные преступления, такие как убийство, а также за исключительные преступления. На Кубе, в Омане и Объединенных Арабских Эмиратах высшая мера наказания применяется к преступлениям, не приведшим к летальному исходу, таким как незаконный оборот наркотиков, вооруженное ограбление и ввоз запрещенных материалов. К преступлениям, совершенным лицами моложе 18 лет, не применяется исключительная мера наказания в 110 странах. Эти страны являются сторонами международных договоров по правам человека, которыми запрещается казнь несовершеннолетних правонарушителей или предусматриваются конкретные законы на этот счет[13]. В отличии от растущей тенденции среди правительств к отмене смертной казни, больше людей по всему миру выступают, согласно опросу Гэллапа, за нее (52 процента), а не против нее (39 процента)[14].

31. В последнее десятилетие XX века произошел резкий рост насилия и разрушительных региональных конфликтов, в результате чего военные преступления вышли на первый план международной повестки дня для мира. Преступления во время гражданских войн в Боснии и Герцеговине, Руанде и Демократической Республике Конго привели к установлению международной юрисдикции в отношении обычных военных преступлений (включая депортацию гражданского населения, дурное обращение и убийство), равно как и преступления против человечности (включая преследования гражданских лиц по политическим, религиозным или расовым признакам). Международный трибунал по бывшей Югославии (который также имеет мандат на расследование преступлений, совершенных в Косово) и Международный трибунал по Руанде использовали международное право в области прав человека для прекращения уголовных правонарушений государств и отдельных лиц. Трибунал по Руанде вынес несколько обвинительных актов и добавил в международное право важные разъяснения в отношении военных преступлений, в частности геноцида и сексуального насилия.

Организованная и транснациональная преступность

32. Организованная преступность приобрела огромный размах в сегодняшней глобальной экономике. Торговля людьми, наркотиками и незаконным оружием, отмывание денег при глобализации расцвели, создавая теневую экономику, объем которой оценивается в 1,5 трлн. долл. США в год. Расходы на незаконные наркотики в 1995 году были эквивалентны примерно 8 процентам мировой торговли. Ежегодные валовые доходы от коммерческой сексуальной эксплуатации женщин и девочек составляют примерно 7 млрд. долл. США[15].

33. Экономическая среда, которая способствует росту законного многонационального предпринимательства и облегчает свободное передвижение товаров и капиталов через национальные границы, а также приводит к более свободному передвижению людей, открыла беспрецедентные возможности для создания организованных криминальных структур в глобальном масштабе. Незаконные торговцы в различных областях извлекали

выгоду из каждой позитивной стороны глобализации, свободно перемещая преступных элементов и добычу из страны в страну, выискивая жертвы и новых людей на новых и постоянно расширяющихся территориях и вкладывая прибыль в центры, гарантирующие конфиденциальность и высокие прибыли. Негативные стороны глобализации, такие как усиление неравенства, рост социального отчуждения и маргинализации обширных слоев населения, также идут на пользу преступному миру. Все больше людей, особенно малообеспеченных и молодых, как в развивающихся, так и в развитых странах становятся незащищенными перед волной преступности и "романтикой" преступного поведения.

34. Интернет, занимающий центральное место в процессе глобализации, быстро становится важнейшим инструментом для сетей организованной преступности. Благодаря стремительным изменениям в области финансовой информации, технологии и коммуникации преступные элементы могут перемещать деньги по всему миру с большой скоростью, простотой и незначительной опасностью быть обнаруженными. "Мегабайтные деньги" (как символы на экране компьютера) могут перемещаться мгновенно и многократно, сбивая со следа правоохранительные органы. Кроме того, преступные организации в полной мере используют финансовые гавани и офшорные центры новой глобальной экономики для отмывания своих активов. По некоторым оценкам, в мире насчитывается свыше миллиона таких "анонимных" корпораций, а объем отмываемых денег достигает 500 млрд. долл. США в год.

35. Кроме того, Интернет стал новым орудием для совершения старого преступления – торговли людьми (см. главу XVII). Распространение порнографических Web-сайтов, посвященных сексуальным извращениям и педофилии, материалы для которых поставляют со всего мира, придает новый транснациональный размах деятельности преступных синдикатов, занимающихся сексуальной эксплуатацией женщин, девочек и мальчиков. Специальный докладчик Организации Объединенных Наций по вопросам торговли детьми, детской проституции и детской порнографии призвал Комиссию по предупреждению преступности и уголовному правосудию незамедлительно уделить внимание проблеме детской порнографии, особенно в контексте компьютерной преступности и расширения доступа в Интернет.

36. По мере расширения использования компьютеров во всем мире и подсоединения к Интернету ежегодно миллионов компьютеров, новые формы преступлений, включая компьютерный саботаж, хакерство, нарушение авторских прав, вмешательство в частную жизнь, азартные игры, кражу идентификационных кодов и прочие виды онлайнового жульничества, становятся проблемой обеспечения безопасности, особенно в развитых странах с их высоким уровнем компьютеризации населения.

37. В принятой в 2000 году Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с транснациональной организованной преступностью и трех ее Протоколах (о предупреждении и пресечении торговли людьми, против незаконного ввоза мигрантов, против незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия) содержится перечень правонарушений, классифицируемых как серьезные преступления, включая незаконный оборот наркотических веществ, незаконное изготовление и оборот огнестрельного оружия, отмывание денег, торговлю людьми, изготовление фальшивых денег, незаконный оборот объектов культуры, кражу ядерных материалов, акты терроризма, акты коррупции и незаконную торговлю человеческими органами.

38. В этом разделе будут проанализированы характер и распространенность преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков и оружия и отмыванием денег, изучены их социальное воздействие и дана оценка успехам, неудачам и проблемам, с которыми столкнулись государства и правоохранительные органы в борьбе с этими преступлениями. Здесь также будут отмечены существующие международные правовые и политические пути решения таких проблем и их эффективность.

Незаконный оборот наркотиков

39. Международная торговля наркотиками – бизнес с многомиллионным оборотом, который уступает только незаконной торговле оружием и намного превосходит нефтяной бизнес. Ежегодно в мире на наркотики тратят более 400 млрд. долл. США, что оставляет далеко позади продажи нефти[16]. Прибыли от незаконного оборота кокаина, героина и каннабиса оцениваются в 85 млрд. долл. США, что превосходит совокупный

валовой национальный продукт трех четвертей стран мира[17]. Целые страны и правительства в некоторых регионах мира живут за счет незаконной торговли наркотиками, которая поддерживает значительную часть бедного крестьянского населения развивающихся стран и может процветать, опираясь на влиятельные связи незаконных торговцев с коррумпированными полицией, парламентом и политиками.

40. В торговле, которая не признает национальных границ, возросший при глобализации поток товаров способствовал незаконной перевозке наркотиков через границы и в значительной степени увеличил транснациональное распространение и последствия наркоторговли. Некоторые должностные лица, ответственные за контроль над наркотиками, полагают, что, например, свободный поток товаров через границы из Мексики в Соединенные Штаты в рамках Североамериканского соглашения о свободной торговле затрудняет борьбу с нелегальными потоками наркотиков.

41. Сила и огромные ресурсы, которыми обладают организованные наркосиндикаты, многочисленные звенья в незаконной цепочке производства, ввоза, распределения наркотиков и отмывания прибылей, которая опоясывает страны и континенты, огромный круг участвующих сторон делают наркоторговлю в сегодняшнем мире все более сложным и изощренным делом. Действия правоохранительных органов осложняются наличием взаимосвязи между незаконным оборотом наркотиков, отмыванием денег, терроризмом, действиями повстанцев, незаконным оборотом оружия и торговлей людьми.

42. Международный характер культивирования незаконных наркотикосодержащих культур, изготовления и оборота наркотиков привел страны к признанию важного значения сотрудничества, невзирая на политические конфликты и различия. Государства также пришли к необходимости разработки набора практических правовых документов, призывающих к устойчивому международному сотрудничеству на многих уровнях и зависящих от этого сотрудничества.

43. На уровне Организации Объединенных Наций расположенное в Вене Управление по контролю над наркотиками и предупреждению преступности было преобразовано в два органа: Программу Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками (ЮНДКП) и Центр по международному предупреждению преступности (ЦМПП). Оба органа оказывают существенную поддержку Комиссии по наркотическим средствам – одной из функциональных комиссий Экономического и Социального Совета. Основной мандат Комиссии состоит в оказании Совету помощи в надзоре за применением четырех основных международных конвенций и соглашений, относящихся к наркотикам.

44. В Единой конвенции о наркотических средствах 1961 года (дополненной Протоколом 1972 года) перечисляются более 200 контролируемых веществ, и она ратифицирована 166 государствами-членами[18]. К Конвенции 1971 года о психотропных веществах присоединились 158 стран[19]. Уровень присоединения к Конвенции Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года за первые 10 лет после ее принятия была в два раза выше, чем у Конвенции 1961 года, что отражает растущую приоритетность этой проблемы среди государств.

45. Режим международного контроля оказался весьма успешным в контроле за перемещением изготовленных наркотических веществ из каналов законной торговли в незаконный оборот. Менее успешным оказалось контролирование психотропных веществ. Соответствующие промышленные и коммерческие интересы в некоторых странах – крупных производителях и экспортерах, привели к тому, что положения о контроле за веществами, приведенными в перечне Конвенции 1971 года, оказались менее строгими, чем в Конвенции 1961 года[20]. Однако Конвенция 1971 года помогла улучшить во многих странах практику назначения и применения наркотических средств, особенно в том, что касается сокращения назначения барбитуратов и снотворных (обычно использовавшихся в случаях самоубийств) и таких стимуляторов, как амфетамины.

46. В целом национальные власти в большей степени соблюдают положения договоров, которые в большинстве стран являются основой национальных стратегий контроля над наркотиками. Но правительства часто не могут предоставить своевременные и полные доклады Международному комитету по контролю над наркотиками (МККН), как это требуется положениями договоров. Помимо слабой отчетности развивающиеся страны жалуются на отсутствие ресурсов и технического потенциала для выполнения обязательств по соглашениям.

47. Несмотря на более согласованные международные действия и миллиарды долларов, потраченные на меры по борьбе с наркотиками во всем мире, незаконный оборот наркотиков и их потребление в большинстве стран мира явно возрастают. Производство листьев коки увеличилось с 1988 года с немногим менее 295 тыс. тонн до немногим более 330 тыс. тонн[21]. Ряд факторов подрывают проведение кампаний по контролю над наркотиками. С одной стороны, производители незаконных наркотиков стали использовать химические вещества, не включенные в перечни Конвенций. Кроме того, преступные организации начали использовать Интернет для распространения наркомании, разрабатывать наркотики на основе молекул включенных в перечни наркотических веществ и изыскивать через Интернет новые способы изготовления наркотиков[22]. Интернет также все чаще используется для продажи незаконных наркотиков, создавая проблемы национальной юрисдикции для правоохранительных органов.

48. Критики и группы контроля указывали на слабость нынешних мер по борьбе с наркотиками, направленных на политику сокращения предложения. Цели таких мер состоят в сокращении предложения, повышении цен, и в конечном счете в сокращении потребления наркотиков. Но растущие цены привлекают к выращиванию незаконных культур новых людей, особенно в развивающихся странах, а к незаконному обороту – изготовителей и поставщиков, что приводит к росту предложения и опять-таки к снижению цен[23]. Более того, программы, целью которых является искоренение с применением силы культивирования коки и опийного мака, в том числе с использованием опыления с воздуха и химических фумигаторов, наносят вред окружающей среде и опасны для здоровья. В отсутствие альтернативных источников поступлений такие меры лишают бедных фермеров средств к существованию. Выращивание замещающих культур не всегда оказывалось целесообразным.

49. Другие серьезные проблемы возникли в связи с политикой борьбы с наркотиками, нацеленной на сокращение производства в развивающихся странах, а не на сокращение спроса. В частности, эти проблемы концентрируются вокруг степени, в которой подрываются демократия и права человека в странах с сильными авторитарными структурами, которые вовлечены в длительную "войну с наркотиками", нередко с существенной помощью со стороны развитых стран. В какой степени участие вооруженных сил и полиции в борьбе с незаконным наркобизнесом способствует сохранению авторитарных властных структур в странах, производящих или экспортирующих наркотики? В какой степени опасная смесь из организованной преступности и политического насилия, связанного с наркотиками, угрожает остановкой процесса демократизации или движением вспять?[24] Укоренившаяся коррупция в государственном бюрократическом аппарате во многих странах – производителях наркотиков или транзитных странах представляет собой еще один фактор, ослабляющий усилия по борьбе с наркотиками.

50. Социальное воздействие наркомании и ее последствия для здоровья существенно больше, чем это могут показать статистические данные об изготовлении, потреблении или степени воздействия. Наркотики, вызывающие зависимость, быстро приводят к их постоянному применению, особенно среди крупных групп населения по всему миру, которые пытаются выбраться из бедности в сельских районах или городских трущобах. Потребление наркотических субкультур приводит молодежь и уязвимых лиц к наркомании. Распространение ВИЧ/СПИДа усугубляет опасный и трагический фактор существующей проблемы наркомании. В Африке, Азии и Латинской Америке огромное множество наркоманов ВИЧ-положительны.

51. Непропорциональность между чрезмерным применением некоторых назначаемых эффективных наркотических препаратов (таких как снотворные, седативные средства и транквилизаторы) в одних частях мира и их нехватка в других была определена как еще одна из проблемных областей. Очень высокое потребление на душу населения некоторых из этих наркотических средств в промышленно развитых странах свидетельствует о наличии серьезной наркотической зависимости, включая самолечение. С другой стороны, многие развивающиеся страны не в состоянии удовлетворить потребности здравоохранения в этих лекарствах, и значительная часть населения вынуждена обращаться к "параллельным рынкам"[25].

Отмывание денег

52. С незаконным оборотом и другими крупными областями преступного бизнеса тесно связано отмывание денег на международном уровне. И здесь преступные сети приспособили свой образ действий в соответствии с географическим распространением деятельности в рамках глобализации, используя стремительные изменения в финансовой и электронной областях для того, чтобы устранить связь между деньгами и преступностью, скрыть их следы и направить вновь в преступную деятельность. По оценкам, ежегодно отмывается денег на сумму от 300 млрд. до 500 млрд. долл. США, и из этих сумм правоохранительные органы возвращают лишь около четверти процента, или 500 млн. долл. США[26] .

53. Отмывание денег препятствует глобальным усилиям по созданию свободных и конкурентных рынков, подрывая развитие национальной экономики, особенно в новых демократиях и странах с переходной экономикой. Оно нарушает функционирование рынков, увеличивая спрос на наличные деньги и приводя к неустойчивости валютного курса. Присутствие больших объемов отмытых денег наносит ущерб кредитоспособности и стабильности финансовых рынков в отдельных странах и регионах. Преступные организации, уводящие миллиарды долларов из законного экономического роста, привносят хаос в общество, подпитывая такую преступную деятельность, как наркоторговля, незаконный оборот оружия и торговля людьми.

54. В июне 2000 года ОЭСР выявила 35 офшорных финансовых центров, действующих как налоговые гавани, которые наносят ущерб торговым и инвестиционным потокам. Такие центры созданы в Антигуа, на Багамских Островах, в Бахрейне, на Виргинских островах (британские и американские владения), в Гренаде, Панаме, Тонге и Самоа. ОЭСР предупредила центры, позволяющие отмывать деньги, уклоняться от налогов и осуществлять подкуп, что в течение года они должны очистить свои операции от незаконных, в противном случае государствами-членами в отношении них будут приняты скоординированные защитные меры. Такие меры могут включать экономические санкции, запрет на банковские операции и отказ в предоставлении помощи. Каймановы острова – пятый по величине мировой банковский центр, имеющий 590 банков и трастовых компаний, активы которых оцениваются в 500 млрд. долл. США, приняли на себя обязательство сотрудничать с ОЭСР, чтобы избежать санкций[27]. Расположенная в Париже Целевая группа по финансовым мероприятиям для борьбы с отмыванием денег (ЦГФМ) составила список из 15 стран, которые, по ее утверждениям, ежегодно отмывают миллиарды долларов, полученных от организованной преступности. В список входят Российская Федерация, Лихтенштейн, Ливан и Израиль. По оценкам ЦГФМ и Центрального банка России, в 1998 году российские преступные группы провели около 70 млрд. долл. США через крошечное тихоокеанское островное государство Науру. Согласно данным организации Оксфам, налоговые гавани обходятся бедным странам как минимум в 50 млрд. долл. США в год утраченных поступлений – в сумму, эквивалентную всему бюджету помощи стран-доноров[28].

55. Столкнувшись с расширением мер, направленных на борьбу с отмыванием денег, преступные группы ищут безопасное укрытие в странах со слабой государственной системой, которые обеспечивают им финансовые гавани при очень строгой секретности. Банковские операции по Интернету – еще одна серьезная проблема для сотрудников правоохранительных органов в связи с быстротой и незаметным характером операций, а также ввиду возможностей, которые предоставляет Интернет для мошеннического бизнеса, осуществляемого из нескольких точек, что делает неясным вопрос юрисдикции. Серьезную проблему составляет отсутствие систематических реформ и несогласованность регламентарных норм, касающихся финансовых гаваней, трастовых компаний, подставных компаний и банков[29]. Многие развивающиеся страны, особенно в Африке, не располагают потенциалом для борьбы с таким транснациональным преступлением, как отмывание денег. Правительства стран Африки отметили настоятельную необходимость помощи в разработке типовых законов, обмене данными агентурного характера о преступности, что поможет им в условиях отсутствия современных систем обработки данных и систем связи, а также в создании структурных возможностей для получения и использования финансовой информации для обнаружения случаев отмывания денег и коррупции[30].

56. Ряд международных правовых договоров создают основу для регулирования вопросов отмывания денег, в том числе: Конвенция Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года; Конвенция об отмывании, поиске, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности 1990 года (известная как Страсбургская конвенция); 40 рекомендаций по отмыванию денег Целевой группы по финансовым мероприятиям 1990 года, пересмотренные в июне 1996 года (известные как рекомендации ЦГФМ); Политическая декларация и План действий против отмывания денег, принятые на двадцатой специальной сессии Генеральной Ассамблеи, посвященной мировой проблеме наркотиков (Нью-Йорк, июнь 1998 года); а также несколько региональных соглашений.

57. Это важные шаги в акцентировании необходимости устойчивого международного сотрудничества в борьбе с деятельностью по отмыванию денег. Но соблюдение правительствами обязательств остается неоднозначным. Так, из стран, подписавших Конвенцию 1988 года, менее 30 стран полностью выполняют ее положения[31]. Усилия Глобальной программы Организации Объединенных Наций по борьбе с отмыванием денег, направленные на предотвращение того, чтобы офшорный финансовый сектор стал инструментом отмывания денег, получили импульс в марте 2000 года. Делегаты из 37 юрисдикций, встретившиеся на Каймановых островах, поддержали усилия Управления по контролю над наркотиками и предупреждению преступности по предотвращению доступа преступных элементов на финансовые рынки. Они согласились, что все центры международных финансовых услуг должны заключить к 30 сентября 2000 года официальное обязательство на уровне государства соблюдать минимальные стандарты, предложенные Офшорным форумом Организации Объединенных Наций; эта инициатива направлена против отмывания денег и имеет целью принятие на себя всеми странами мира обязательства соблюдать международно принятые стандарты мер против отмывания денег, относящиеся к трансграничным финансовым услугам.

58. Согласованные принципы включают необходимость признания позитивных мер, принятых участвующими отдельными юрисдикциями, и неприменение санкций в отношении отдельных юрисдикций за несоблюдение принятых стандартов без полного, справедливого, транспарентного консультативного процесса оценки и без возможности исправления недостатков. По словам Исполнительного директора Управления Организации Объединенных Наций по контролю над наркотиками и предупреждению преступности, консенсус, достигнутый на Каймановых островах, "представляет собой первый шаг в глобальной борьбе с отмыванием денег"[32].

59. В Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности рекомендуется, чтобы страны создали внутренний режим регламентации и надзора и, где это целесообразно, работали с региональными инициативами, включая Целевую группу по финансовым мероприятиям стран Карибского бассейна, Британское Содружество, Совет Европы и Группу по борьбе с отмыванием денег стран Восточной и южной части Африки[33].

Контрабанда оружия

60. Распространение нелегального огнестрельного оружия представляет серьезную угрозу безопасности и социально-экономическому развитию. В последние десятилетия сотни миллионов единиц недорогого, надежного и простого в обращении оружия были распространены по всему миру, став орудием конфликтов и причиной 90 процентов всех смертей. По некоторым оценкам, количество единиц незаконного огнестрельного оружия достигает 500 млн. единиц оружия военного образца, кроме того сотни миллионов единиц оружия предназначены для полицейских сил или для использования гражданским населением[34].

61. Значительная часть всех перемещений огнестрельного оружия является незаконной и имеет дестабилизирующее воздействие, тесно связанное с другими направлениями транснациональной преступной деятельности, высоким уровнем преступности и насилия и межгосударственными конфликтами (см. главу XV). Незаконный оборот оружия, боеприпасов и других сопутствующих материалов идет параллельно незаконному обороту наркотиков, терроризму, транснациональной организованной преступности, наемничеству и другим видам преступной деятельности, создавая серьезные препятствия достижению мира[35].

62. Движение к установлению ряда международных правовых норм в форме протокола по незаконному огнестрельному оружию является важным шагом. Среди мер, предложенных в протоколе, – сотрудничество и обмен информацией между государствами, криминализация незаконного оборота, изготовления, хранения и применения огнестрельного оружия и боеприпасов, эффективное лицензирования экспорта и импорта или выдача соответствующих разрешений[36].

63. Несмотря на роль повстанческих групп и незаконных торговцев в распространении нелегального оружия, именно государства остаются крупнейшим источником оружия. С окончанием "холодной войны" излишки оружия американской, российской и европейских армий распродаются по низким ценам другим странам, часто попадая в руки организованных преступных группировок и вооруженных повстанцев. Более того, правительства некоторых стран раздавали большое количество оружия гражданским лицам во время войны. Когда правительственные войска и армии повстанцев демобилизуются, остатки оружия переходят от первоначальных покупателей в преступные сети. Широкое распространение нелегального оружия создает особые угрозы для стран, долгое время раздираемых войнами или пытающихся выбраться из них, поддерживая насилие, беззаконие и преступления.

64. В атмосфере повсеместной безработицы и разочарования, деградации окружающей среды и социального неравенства доступность огнестрельного оружия делает насилие обычным явлением. Оно вынуждает граждан вооружаться самим, либо непосредственно, либо через частные охранные организации. В условиях медленного экономического и социального роста либо его отсутствия граждане приобретают оружие, чтобы выжить, удовлетворить базовые потребности или для коммерческих целей.

65. Особая проблема в области контроля над стрелковым оружием и легкими вооружениями связана с тем, что в рамках большинства усилий по разоружению принимаются во внимание принципы и цели Устава Организации Объединенных Наций, особенно право на самооборону и невмешательство во внутренние дела государств. Эти принципы в особой степени относятся к данному классу оружия, поскольку конфликты и их разрешение по большей части находятся в юрисдикции государства. Во многих случаях граждане могут на законных основаниях владеть или пользоваться стрелковым оружием в целях обеспечения личной безопасности при разгуле преступности, что иногда сложно отличить от военных действий. Решение этой проблемы потребует широкого спектра политических мер в области развития, прав человека, систем правосудия и работы полиции.

66. Вторая проблема в области контроля над стрелковым оружием и легкими вооружениями состоит в том, что они имеются на складах вооруженных сил каждого государства. Каждое государство владеет стрелковым оружием и легкими вооружениями (причем лишь немногие международные нормы ограничивают обладание таким оружием) и участвует в законной торговле ими.

67. Эксперты полагают, что решение проблемы, связанной со стрелковым оружием, не должно ограничиваться мерами по сокращению предложения, которые доминируют в подходе к проблемам безопасности, связанным с основными обычными вооружениями. Было предложено несколько методов сокращения потока стрелкового оружия: программы выкупа оружия в странах, где заканчивается война, систематическое разоружение бывших противоборствующих сторон, национальный экспортный контроль в целях ограничения законной торговли оружием и кодекс поведения для санкционированных государством операций[37]. Ограничение будущего производства могло бы быть целью усилий многих государств, убежденных, что производство стрелкового оружия экономически целесообразно, поскольку приносит прибыль. Гуманитарные учреждения отметили, что усилия по контролю над оружием должны сопровождаться социальным развитием и программами создания рабочих мест, особенно в странах, пострадавших от войны.

68. Задача борьбы с ростом транснационального "антигражданского общества" является важнейшей проблемой в сегодняшнем глобализованном мире. Исключительная изощренность и сложность организованной преступности требуют нетрадиционных и постоянно расширяющихся форм сотрудничества между правительствами и неправительственными учреждениями на многих уровнях. Изменение характера организованной преступности – не только серьезная "проверка на прочность" для государственных и

межгосударственных правоохранительных организаций; при этом поднимаются основополагающие вопросы о роли государства в обеспечении социальной защиты и гарантий прав человека для бедных и обездоленных.

69. Война против организованной преступности в условиях глобализации в качестве важнейших условий предполагает наличие сильного государства и надлежащего правления. Сторонники экономического либерализма и открытого демократического общества утверждают, что повсеместное распространение свободных рынков может само по себе быть средством достижения глобальной безопасности. Но история глобализации свидетельствует о том, что до сих пор экономическое и социальное неравенство углублялось, хотя глобализация расширяет возможности и способствует прогрессу, и это показывает, что роль государства в условиях нового экономического порядка возрастает, а не уменьшается.

Примечания

[1] См., например, Vito Tanzi, *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*, IMF Working Paper, No. 63 (May 1998); UNDP, "Corruption and integrity improvement initiative in developing countries", содержится по адресу: http://magnet.undp.org/docs/efa/corruption/Corrupti.htm; Johann Graf Lambsdorff, Transparency International Working Paper (November 1999), содержится по адресу: http://www.gwdg.de/~uwvw/Research_area/lambsdorff_eresearch.html; M.S. Alam, "Some economic costs of corruption in the least developed countries", *Journal of Development Studies*, vol. 27, No. 1 (October 1990); A. Alesina and D. Rodrik, "Distributive politics and economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 109 (1994); B. Husted, *Journal of International Business Studies*, vol. XXX, No. 2 (1999); Alberto Ades and Rafael di Tella, Working Paper (Oxford University Institute of Economics and Statistics, 1994); Michael Johnston, "What can be done about entrenched corruption?", документ Всемирного банка, представленный на девятой ежегодной Конференции Банка по вопросам развития экономики; Stephen Knack and Philip Keefer, "Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures", *Economics and Politics*, vol. 7, No. 3 (1995).

[2] См. United Nations, "The cost of corruption", фактологический бюллетень десятого Конгресса Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Вена, 10–17 апреля 2000 года.

[3] См. документ E/CN.5/1998/4.

[4] См. Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform* (Cambridge University Press, 1999).

[5] См. документ E/CN.5/1998/4.

[6] См. Paul Collier, "How to reduce corruption", *African Development Review* (London), vol. 12, No. 2, (December 2000).

[7] Ibid.

[8] См. сноску 2.

[9] Ibid.

[10] Резолюция 51/59 Генеральной Ассамблеи от 28 января 1997 года.

[11] См. сноску 2.

[12] См. Gallup International, International Millennium Survey, содержится по адресу: http://www.gallup-international.com.survey10.htm.

[13] См. "Amnesty International releases statistics on worldwide executives for 1999, calls for moratorium", пресс-релиз от 18 апреля 2000 года, содержится по адресу: http://www.amnesty.org/news/2000/A5000900.htm; см. также Web-сайт организации "Международная амнистия" против смертной казни, содержится по адресу: http://www.web.amnesty.org/rmp/dplibrar.

[14] См. сноску 12.

[15] См. ПРООН, *Доклад о развитии человека за 1999 год* (New York, Oxford University Press).

[16] См. Интервью с генералом Барри Р. МакКэффри, директором Национального управления США по контролю над наркотиками в: *Update* (UNDCP), October 1999.

[17] На основе оценки 1991 года Целевой группы ОЭСР по финансовым мероприятиям, цитированной в UNDCP, *The Social Impact of Drug Abuse*, Technical Series, No. 2, (Vienna, 1996) (первоначально подготовленного в качестве документа с изложением позиции для Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития).

[18] По состоянию на 1 ноября 1998 года; см. документ E/INCB/1998/1.

[19] По состоянию на 1 ноября 1998 года; см. документ E/INCB/1998/1.

[20] См. документ E/INCB/1998/1.

[21] См. UNDCP, *The Social Impact of Drug Abuse* (см. сноску 17).

[22] См. документ E/INCB/1998/1.

[23] См. U.S. International Drug Control Policy, May 1999, содержится по адресу: http://www.lawg.org/drugs.html.

[24] См. Transnational Institute, "Drugs and Democracy program", содержится по адресу: http://www.tni.org/drugs/project/project.htm.

[25] См. документ E/INCB/1998/1.

[26] Оценки Глобальной программы Организации Объединенных Наций по борьбе с отмыванием денег, Управление Организации Объединенных Наций по контролю над наркотиками и предупреждению преступности, декабрь 1998 года.

[27] *International Herald Tribune*, 14 June 2000, "Tax havens face OECD threat of sanctions".

[28] См. *Guardian Weekly*, 29 June – 5 July 2000, "Russia and Israel head money-laundering list".

[29] См. сноску 26.

[30] См. документ E/CN.15/1999/12.

[31] См. сноску 26.

[32] См. "United Nations offshore forum concludes: delegates reach broad agreement on proposed minimum standards to combat money-laundering", пресс-релиз, содержится по адресу: http://www.odccp.org:80/pressrelease2000-03-311.html.

[33] См. документ A/AC/254/4/Rev.7, статья 4 bis.

[34] См. *Small Arms, Big Impact: The Challenge of Disarmament*, Michael Renner, Worldwatch Paper, No. 137 (The Worldwatch Institute, 1997), содержится по адресу: http://www.worldwatch.org/pubs/paper/137a.html.

[35] См. документ A/AC/254/4/Add.2/Rev.4.

[36] Там же.

[37] См. сноску 34.

Выводы

1. В то время как мир становится все более взаимозависимым и взаимосвязанным, вооруженные конфликты и другие социальные аномалии продолжают омрачать глобальную социальную картину. Характер крупных вооруженных конфликтов меняется – они становятся главным образом внутристрановыми, нередко включая элементы партизанской войны против центрального правительства. В такие конфликты в значительной степени вовлекаются, кроме регулярных армий, и другие стороны, такие как вооруженные ополченцы и различные группы вооруженных гражданских лиц. Коренные причины конфликтов зачастую представляют собой сложную смесь этнических, институциональных и экономических факторов, что сопровождается неспособностью местных или центральных властей остановить распространение насилия путем мирного разрешения существующих обид и разногласий. Однако во многих случаях борьба за власть и усилия по получению политического контроля, особенно со стороны элиты, отстраненной от власти, были переплетены с финансовыми мотивами, которые обеспечивали той или иной конкретной группе важные стимулы для поддержания конфликта и недопущения возможности его разрешения. Борьба за контроль над ключевыми природными ресурсами в сочетании с широкими политическими амбициями увеличила интенсивность вооруженных конфликтов. В то же время насилие и конфликты подпитывались грузом неразрешенных социальных проблем, включая распространенное неравенство или глубоко укоренившуюся дискриминацию на основе этнической принадлежности или вероисповедания. За последние 10 лет имели место более 100 насильственных конфликтов в 69 точках земного шара.

2. Вызывающей особое беспокойство чертой вооруженных конфликтов является активное вовлечение в столкновения большого числа детей. Среди жертв конфликтов было два миллиона детей, миллионы детей стали сиротами, бездомными или получили в результате насилия глубокие душевные и физические травмы, были вынуждены видеть и претерпевать невыразимые жестокости. Многих детей насильственно сделали солдатами. Доступность оружия, сама по себе не будучи причиной конфликтов, подпитывала их, подрывая мирные соглашения, когда противоборствующие стороны не были полностью разоружены.

3. Около 120 млн. наземных мин были установлены в 71 стране, пострадавшей от военных действий, и каждый год продолжают устанавливаться от двух до пяти млн. мин. Наземные мины имеют серьезные медицинские, экологические и экономические последствия. Они унесли множество человеческих жизней и многих покалечили, привели в негодность огромные территории обрабатываемой земли, сократили предложение питьевой воды и увеличили риск заболеваний, передаваемых через загрязненную воду и вызываемых плохим питанием. Противопехотные мины различных форм и размеров особенно опасны для детей, которые не могут прочесть предупреждающие знаки и ошибочно принимают мины за игрушки. Большинство бедных стран, засоренных наземными минами, не в состоянии нести расходы на реабилитацию жертв и на разминирование. К другим долговременным последствиям вооруженных конфликтов относятся тяжелый эмоциональный и психологический стресс, психические заболевания, чувство опасности, особенно у женщин и детей, перемещение населения, изгнание и утраченные возможности для образования.

4. Все формы насилия, включая насилие в отношении женщин, детей, престарелых и инвалидов, а также склонение лиц к проституции, были по-прежнему широко распространены, несмотря на существенные достижения в области защиты женщин и детей во многих странах. Насилие в отношении членов семьи во все большей степени признается уголовным деянием. Оно различается по интенсивности и глубине в разных обществах, причем бытовое насилие все еще рассматривается в некоторых кругах как частное дело, узаконенное культурными нормами. Насилие в отношении детей включает эксплуатацию детского труда, отсутствие внимания к миллионам детей улиц и изготовление незаконных психоактивных веществ, легко доступных детям, в целях создания рынка и извлечения прибыли. Ряд международных документов обеспечивает широкую основу для борьбы с насилием в отношении детей во всех формах, при этом несколько стран уже приняли последующие меры на национальном уровне. Аналогичная позиция была занята по вопросу о насилии в отношении престарелых и инвалидов. Проституция как явление существует во многих странах мира, однако рост детской порнографии и проституции вызывает особую обеспокоенность, и ряд стран приняли решительные меры по борьбе с ними. С другой стороны, в интересах сокращения угрозы заболеваний и насилия некоторые страны ввели меры по институционализации проституции.

5. Дискриминация в различных формах остается предметом особой обеспокоенности во многих странах. Дискриминация – это источник злобы, зависимости, депрессии, страха, ненависти, боли, и, в конечном счете, взрывов насилия, что может привести к социальному отчуждению, дезинтеграции, разрушениям и даже убийствам. Она остается распространенным явлением, которое передается как инфекционное заболевание и приводит некоторые группы к отстранению от полноценного участия в экономической и социальной жизни или принуждает их участвовать в этой жизни на невыгодных для них условиях. Дискриминация приводит в результате к низкому самоуважению, распаду семьи, войне между различными группировками, заболеваниям, наркомании, безработице, нищете, арестам и содержанию под стражей – все это взаимно усиливает друг друга и ведет к социальному распаду и конфликтам.

6. Со временем многие формы предрассудков, которые в прошлом приводили к открытым формам дискриминации, смягчились в связи с общим ростом образования. К сокращению дискриминации также приводила осведомленность об этой проблеме. Немногие государства в настоящее время открыто ставят под сомнение адекватность международных конвенций и других документов, относящиеся к дискриминации в отношении женщин, престарелых или этнических, языковых и религиозных групп. Их положения включаются в национальные законы, а в недавнем прошлом многие страны ратифицировали различные документы. Осведомленность дискриминируемых групп и их способность организоваться для защиты своих интересов оказались в ряде случаев продуктивными, но в других вызвали еще большую враждебность.

7. Имеющиеся данные подтверждают тот факт, что организованная преступность и коррупционное поведение стали шире проявляться в различных формах в виде торговли людьми, незаконного оборота наркотиков, незаконной торговли огнестрельным оружием и отмывания денег в глобальном масштабе. Эти действия привели к появлению параллельной экономики, в которой только рынок наркотиков оценивался в 400 млрд. долл. США. Глобализация способствует организации преступных элементов, которые используют Интернет в качестве важнейшего инструмента своей деятельности, будь то торговля боеприпасами и огнестрельным оружием, изготовление и торговля наркотическими средствами или токсичными химическими веществами, стратегическая связь в их незаконном бизнесе или расширение расистской пропаганды и разжигающих ненависть речей. Преступные элементы могут перемещать свои деньги по всему миру легко и быстро, почти не боясь быть обнаруженными. Сила и огромные ресурсы организованных наркосиндикатов, многочисленные звенья в незаконной цепочке производства, ввоза, распределения наркотиков и отмывания прибылей, которая опоясывает страны и континенты, а также широкий круг участников делают наркоторговлю все более сложной и изощренной. Действия правоохранительных органов осложняются наличием взаимосвязи между незаконным оборотом наркотиков, отмыванием денег, терроризмом, действиями повстанцев, незаконным оборотом оружия и торговлей людьми. Страны признали важность сотрудничества и согласились с необходимостью разработки набора практических правовых документов, призывающих к устойчивому международному сотрудничеству на многих уровнях и зависящих от него. В целом национальные власти стали в большей мере соблюдать положения договоров, что во многих странах стало основой для национальных стратегий по контролю над наркотиками. Сокращение числа общеуголовных преступлений, таких как нападение, убийство, ограбление и другие преступления против собственности, в некоторых крупных городах явилось результатом более эффективной и действенной работы полиции и законопослушного поведения иммигрантов первого поколения.

8. В 90-х годах коррупция стала еще одной проблемой международного уровня. Политические преобразования, глобализация и либерализация предоставили больше возможностей для коррупционной практики, но в то же время коррупция стала более открытой для контроля. Крупномасштабная коррупция уводила ресурсы в частных целях от приоритетных программ в области развития, в то время как мелкомасштабная коррупция поддерживала неравноправные отношения "хозяин-клиент" в государственных учреждениях, приводя к мздоимству и обслуживанию "своих". Финансовая и торговая либерализация в странах со слабыми институтами и административным потенциалом расширили круг возможностей для коррупционной деятельности, повысив шансы для коррупционеров избежать наказания. В результате некоторые формы коррупции перешагнули за национальные границы. Бюрократия стала основным направлением действия коррупции, что приводило к ненадлежащему использованию ресурсов под контролем государственных служащих, нанося ущерб в рамках всей системы и подрывая экономический рост. Компании предлагали взятки

за быстрое получение лицензий или контрактов или в целях уклонения от налогов и тарифов. Чрезмерное регулирование частной деятельности, а также ослабленный контроль со стороны общества нередко служили плодородной почвой для коррупции. Коррупция привела к уклонению от налогов, подкупам, расхищению государственных фондов, уводу активов, манипулированию с экспортно-импортными трансфертными ценами, ненадлежащему использованию международной помощи, отказу от важнейших проектов в области развития и перекосам при проведении аграрных реформ, когда земля и вода переходили в руки тем, кто давал самые большие взятки, и свела на нет перераспределительные цели правительства. Это привело к неравноправному распределению дохода и активов внутри стран и между странами.

9. Последствия вооруженных конфликтов, дискриминации, насилия, коррупции и преступности были дестабилизирующими, порождая значительное социальное напряжение. Воздействие для бедных и уязвимых слоев населения состояло в ограничениях прав и возможностей, и огромную обеспокоенность вызывают последствия злоупотреблений и террора для жизни и возможностей детей.

Часть шестая

Новые задачи: равенство и его этические последствия

Введение

1. В предыдущих частях настоящего доклада содержится обширная информация по широкому кругу вопросов социальной политики и развития. В большинстве стран продолжаются столь же оживленные и сложные, как и всегда, споры, обсуждения и консультации относительно фундаментальных решений и их возможных альтернатив. Эти процессы лежат в основе принятия политических решений и формирования социально-экономической политики, которые должны помочь обществу найти равновесие между разнонаправленными интересами и потребностями в целях достижения благосостояния для всех его членов. Из предыдущих разделов также следует, что многие экономические и социальные вопросы остаются нерешенными, хотя уже возникли новые задачи, поставившие общество перед необходимостью вновь искать выбор из нескольких вариантов. Настоящая часть доклада посвящена моральным, этическим и дистрибутивным последствиям основных событий последнего времени.

2. Новые задачи, возникшие перед обществом в разных странах, являются в основном следствием недавно происшедших в мировой экономике событий и текущих технологических нововведений. В части VI поднимаются все эти вопросы, хотя признается, что они имеют скорее умозрительный характер в отличие от вопросов, рассматриваемых в предыдущих частях настоящего доклада. На некоторые из них, возможно, нет четких ответов, по крайней мере в настоящее время. Задача заключается в том, чтобы обозначить некоторые проблемы и поднять отдельные вопросы, которые в будущем потребуют дальнейшего обсуждения. Такие обсуждения могут помочь составить в общих чертах представление о политических мерах, необходимых в будущем на местном, национальном и международном уровнях.

3. В международной экономике длительное время продолжаются процессы широко распространяющейся глобализации и либерализации, которые отражаются на управлении макроэкономической политикой на национальном и международном уровнях, на финансовых рынках и потоках капитала, на торговле и производстве. Сокращение государственного регулирования экономики внутри стран и либерализация внешнего контроля над капиталами стали импульсом для увеличения во всем мире объемов и скорости потоков капиталов всех видов – от прямых иностранных инвестиций до краткосрочного банковского капитала. Возросшая глобальная конкуренция способствует реорганизации производственных структур, стимулирует реструктуризацию корпораций и вызывает волну слияний и поглощений во всемирном масштабе, что приводит к увеличению масштабов, поля деятельности и экономической мощи многих корпораций. Доля торговли товарами и услугами, включая банковский и телекоммуникационный секторы и даже секторы образования и культуры, в национальном доходе и потреблении значительно возросла.

4. Глубокое воздействие оказывают разработка и внедрение в практику новых технологий, особенно в областях медицины, информации и коммуникаций. Биологические исследования привели к такому существенному прогрессу в медицине, генетике и сельском хозяйстве, который всего поколение назад казался немыслимым. Информационные и коммуникационные технологии теснее связывают страны мира, позволяя оперативнее и шире распространять информацию, создавая стимулы для новых форм деловых отношений и приводя к глубоким изменениям в сфере социального взаимодействия. Такие средства массовой информации, как спутниковое телевидение и Интернет способствуют распространению "глобальной культуры". Процессы расширения взаимосвязанности, известные как глобализация, имеют экономические, политические, институциональные и культурные аспекты, социальное значение которых очень велико, даже если это не всегда легко обнаружить.

5. Масштаб большинства этих явлений таков, что правительства многих отдельно взятых стран не могут их контролировать или даже как-то влиять на них. И все же глобализация является результатом конкретных политических решений в областях либерализации, дерегулирования и приватизации в той же мере, что и

всех уровнях развития, принимают меры по устранению или ограничению политических инструментов, которые направляют и контролируют трансграничную торговлю и финансовые операции. Кроме того, чтобы обеспечить больший простор для действия рыночных сил, они расширяют сферу действия рыночных механизмов внутри своих стран и перестраивают внутренние институциональные рамки, в том числе регулирующие финансовый рынок и рынок труда, а также налоговую систему. Споры о том, подразумевает ли более высокий уровень либерализации и более высокий уровень ответственности частного сектора, еще не завершены.

6. Открытие доступа на рынки и внедрение новых технологий, а также новых методов ведения дел стимулируют рост экономики и увеличение благосостояния, а также обеспечивают более широкие экономические возможности для миллионов людей во всем мире. Однако эти же перемены приводят к усилению конкуренции и неопределенности, которые в свою очередь усугубляют незащищенность и беспокойство. Политические меры и технологии не являются нейтральными, они оказывают на людей различное воздействие, в зависимости от обстоятельств каждого. Внедрение новых технологий может также означать, что отдельные лица, общины и целые общества сталкиваются с новыми вопросами и проблемами и должны их решать.

7. Возможностями, предоставляемыми новыми экономическими условиями, эффективнее всего могут воспользоваться те, кто уже располагает необходимыми для этого ресурсами, навыками и знаниями. Результаты глобализации и потребность в новых технологиях – как и их восприятие – существенно различаются в зависимости от способности отдельных лиц, экономики и всего населения той или иной страны использовать связанные с ними возможности. Поэтому, хотя такой ход развития повысил шансы многих людей, он может одновременно ухудшать перспективы для многих других и усиливать существующее неравенство внутри стран и между ними. В результате в одних странах экономический рост происходит впечатляющими темпами, а в других разочаровывает, и современные схемы глобализации, по-видимому, приводят к маргинализации некоторых стран, особенно из числа развивающихся, и их отторжению от глобальной экономики.

8. Эти события имеют далекоидущие последствия для социального равенства как внутри стран, так и между странами. Вопросы, которые могут привести к возникновению этических проблем для отдельных лиц и задач становления равенства для общества в целом и которые подробно обсуждаются в части VI, ниже, включают изменение границ между общественной и частной сферами деятельности, все более широкое применение результатов генетических исследований в медицине и связанные с ними споры в области биоэтики, а также все большее внимание, уделяемое проблеме социальной ответственности деловых кругов, причем все эти вопросы рассматриваются в контексте социального воздействия экономической глобализации и возрастающей взаимозависимости.

9. В части VI практически отсутствуют попытки делать какие-либо прогнозы, ибо в мире, где стремительно появляются технологические новшества и происходят трудно предсказуемые экономические и социальные перемены, заниматься прогнозированием, как правило, бесполезно. Равным образом не делается попытки установить какие-либо нормы или общие правила относительно того, что́ и как должно быть, поскольку, несмотря на действие сил глобализации, которые каждодневно понемногу сближают столь отличающиеся друг от друга общества, мир остается крайне сложным и многообразным, и для него характерны глубокие культурные различия и перспективы, объясняемые разными историческими, философскими и религиозными традициями.

Глава XIX

Личная сфера: изменение границ

1. Границы между частной и общественной сферами деятельности человека всегда имели особое значение для социальной политики. Такие понятия, как "коллективные действия" или "общее благо" укоренились в социальном лексиконе не менее глубоко, чем понятия "права личности" и "свобода выбора". То, каким образом общество определяет, что есть частное, а что – общественное, и отделяет одно от другого, имеет основополагающее значение для взаимодействия его социальных, экономических, политических и культурных институтов.

2. В предстоящие годы с ростом числа технологических нововведений и все более широкого и быстрого их распространения, несомненно, возрастет и способность институтов общества контролировать поведение людей, в результате чего могут возникнуть новые вопросы касательно определений общественной и частной сфер. Что будет пониматься под "общественным" и что будет считаться "частным" и как эти две сферы будут различаться? Само значение терминов "общественный" и "частный" требует дальнейших пояснений: "частное" – это то, что не является общественным и может пониматься как "конфиденциальное" или "личное"; этот термин также может пониматься в смысле "негосударственный" – например, частный сектор. То, каким образом общественная и частная сферы могут взаимодействовать и изменение характера такого взаимодействия под влиянием все более широкого использования новых информационных и коммуникационных технологий, показывает, с какими вариантами выбора может столкнуться общество при рассмотрении вопросов справедливости, правильности и социальной справедливости.

3. Развитие информационных технологий происходит так быстро и они получили столь широкое распространение, что сейчас уже трудно найти область деятельности человека, которая бы не изменилась или не изменится в ближайшее время. Это сказывается на всем: на структуре экономики, характере работы и занятости, методах работы органов управления, деловой практике корпораций, результатах научных и медицинских исследований. Это отражается и на людях, в какой бы стране они ни жили. Меняется то, как они работают, учатся, проводят свободное время и общаются друг с другом. Внутри общин и между ними меняются центры власти и влияния, пересматриваются привычные экономические, социальные, политические и культурные представления, возникают новые проблемы. Не последнюю по значению из них представляет изменяющийся характер отношений между индивидуумом и группой, представленными как государственным (правительственным), так и частным (предпринимательским) секторами.

4. Когда изменения происходят так быстро и распространяются столь широко, может показаться неизбежным, что их влияние особенно сильно скажется на неприкосновенности частной жизни. Понимаемая в качестве явления конфиденциального, то есть присущего отдельному лицу, неприкосновенность частной жизни есть нечто необходимое каждому человеку, но ощущаемое по-разному. Она имеет место постольку, поскольку люди могут сами решать, что они позволяют знать о себе другим, а также когда, как и почему они это делают. Границы между тем, что они открывают другим и что они держат при себе, у разных людей разные и зависят от таких факторов, как культурный уровень, возраст, жизненный опыт и черты характера. Кроме того, каждый человек сам устанавливает эти границы в зависимости от различных обстоятельств, и мало найдется таких людей, кто сообщает одинаковую информацию о себе своему работодателю, врачу и соседу. Однако по мере расширения применения новых технологий частные лица все больше утрачивают контроль над информацией о себе, над тем, кто имеет к ней доступ и как эта информация используется. Все чаще границы между общественной и личной сферами определяются другими, нередко анонимными людьми и институтами.

5. С другой стороны, доступ к информации может быть ограничен по соображениям безопасности или соблюдения "интересов собственника". В результате трудно получить информацию, которая была прежде свободно доступна для всех, поскольку либо устанавливаются препятствия, либо вводится плата за ее предоставление. Следует глубже изучить влияние ограничения на доступ к информации и особенно его воздействие на отдельных лиц или группы, относящиеся к категории уязвимых или находящихся в неблагополучном положении, и на базовые исследования. Кто имеет доступ к информации и на каких

условиях? Во многих странах коммерциализация доступа к информации превращается в серьезную проблему с далекоидущими долгосрочными последствиями для социального равенства. На международном уровне эта проблема также вызывает все большую обеспокоенность. Для экономики, интегрированной в глобальную систему и основанной на информационном обеспечении, возрастает ценность информации и, вероятно, расширится сбыт общественной информации в целях получения частной выгоды. Коммерциализация информации означает, что те страны, у которых нет свободного доступа к информации и соответствующих информационных технологий, могут оказаться в условиях изоляции и столкнуться с ограничением возможностей в области роста и развития.

Неприкосновенность частной жизни в государственной сфере

В сфере государственного управления

6. В рамках дискуссий о соотношении между государственным и частным основное значение имеет политический аспект, поскольку новые информационные и коммуникационные технологии расширяют возможности власти собирать и распространять информацию по всем аспектам повседневной жизни. Хотя демократические принципы поддерживают заинтересованность общества в защите неприкосновенности частной жизни, на которой зиждется свобода слова, передвижений и ассоциаций, все чаще раздаются утверждения обратного толка, согласно которым сбор информации необходим для планирования развития и обеспечения национальной безопасности.

7. Новые технологии могут облегчить и упростить для правительств задачу по предоставлению услуг. Гражданам могут быть предложены услуги по приобретению всех нужных товаров в одном месте, расширенный набор вариантов доступа к различными услугам, сокращение числа необходимых для получения услуг документов и персонифицированное обслуживание. Правительства с большей точностью могут определить, какие члены общества отвечают определенным параметрам, и создать целевые программы для оказания им поддержки. Им легче собирать данные, которые могут быть использованы в целях планирования и проведения исследований. Информация о гражданах, полученная различными государственными учреждениями в различных целях, может быть сведена воедино. Аналогичным образом, государственные учреждения могут приобретать полные базы данных о клиентах и объединить их со своими массивами данных. Они также могут быстрее выявить случаи мошенничества с уплатой налогов и получением социальных пособий. Позволяя автоматизировать сбор и обработку информации личного характера, новые технологии создают благоприятные условия для привлечения к выполнению этих задач сторонних организаций, что в свою очередь способствует попыткам приватизировать функции, традиционно выполняемые государством.

8. В настоящее время большинство правительств в той или иной степени используют новые технологии подобным образом. Особенно следует обратить внимание на сбор информации о состоянии здоровья. В целях ограничения быстрого роста расходов на здравоохранение, усовершенствования государственных программ здравоохранения и обеспечения для отдельных лиц большего доступа к информации о своем здоровье, правительства спонсируют создание национальных комплексных информационных систем здравоохранения. Эти системы, нередко предусматривающие создание единой на протяжении всей жизни электронной медицинской карты с присвоением личного идентификационного номера, вызывают нескончаемые ожесточенные споры по поводу того, каким образом будет осуществляться управление использованием такой информации и какие потенциальные угрозы для неприкосновенности частной жизни в ней заключены[1].

9. Возникают проблемы, связанные с использованием в личных целях информации и данных, собранных открыто или в общественных целях. Эти проблемы усугубляются возрастающей ценностью медицинской информации, особенно генетической информации, для рынка труда, для работодателя и для органов управления. Все бóльшая ценность информации повышает вероятность того, что данные, собранные в медицинских учреждениях и прежде бывшие доступными лишь врачу и пациенту, будут известны многим посторонним лицам и использоваться в различных немедицинских целях. Уже существует по меньшей мере восемь немедицинских сфер применения генетической информации: страхование, наем на работу, уголовное преследование, судебное разбирательство о причинении физического вреда личности, семейные отношения, судебная экспертиза, образование и торговля.

10. Еще одной тенденцией является расширение национальных идентификационных систем в качестве основы для управленческих функций административных органов. В настоящее время в различных административных целях используются карты с встроенными магнитными полосками или микросхемами, а также с национальным идентификационным номером, фотографией владельца карточки и, по возможности, с его биометрическими данными. При этом некоторые из таких карт можно использовать для получения различных коммерческих услуг. Например, в декабре 1999 года в Финляндии была выпущена первая в мире электронная национальная идентификационная смарт-карта. Ее можно использовать как национальную идентификационную карту, банковскую и кредитную карту и с ее помощью можно оплачивать проезд в общественном транспорте. Пригодная для применения в считывающих устройствах в быту и на работе, такая карта в дальнейшем, как ожидается, может также использоваться в связи с сотовыми телефонами и цифровым интерактивным телевидением. В Малайзии вводится в эксплуатацию система многоцелевых карт. Карта будет со временем служить документом, удостоверяющим личность, в том числе и в целях иммиграционного контроля, водительскими правами и медицинской картой, а также ее можно будет использовать для получения наличных денег в банкоматах[2]. Гонконг (Китай) намеревается усовершенствовать свои идентификационные карты, с тем чтобы с 2003 года их можно было использовать в различных целях[3].

11. Выгоды от применения таких систем включают большие удобства для пользователя и повышение эффективности административного управления и правоприменения; однако последствия для неприкосновенности частной жизни весьма существенны, и по этим соображениям некоторые предложения были отклонены. В 1997 году правительство Республики Корея предложило ввести в обращение карты, которые соединяли бы в себе функции идентификационной карты, водительского удостоверения и карты медицинского страхования, однако это вызвало резкую критику со стороны защитников неприкосновенности частной жизни. Против выступил кандидат в президенты Ким Дэ Чжун в ходе своей предвыборной кампании, и после его избрания президентом в декабре 1997 года этот план был отвергнут[4].

12. Резко изменились методы сбора информации и управления ею при предоставлении государственных услуг. Подход правительства к использованию новых информационных технологий обычно определяется теми рамками, которые установлены в этом отношении законом. Однако это необязательно уменьшает опасность для неприкосновенности частной жизни. Законы, по которым государственные учреждения получают право собирать информацию и устанавливаются ограничения на ее использование, включая обязательство не раскрывать ее, кроме как при исполнении официальных функций, обычно были приняты еще до наступления информационной эпохи и в них не предвидены возможности, создаваемые новыми технологиями. Граждане могут быть поставлены в такое положение, когда у них нет выбора, и они вынуждены предоставлять информацию государственным учреждениям. Подробности, которые от них требуют сообщать при заполнении заявок на предоставление услуг, могут содержать информацию гораздо более личного плана, которую в обычной обстановке они вряд ли открыли кому-нибудь, кроме близких друзей и членов семьи. Когда такие данные объединяются и ими обмениваются различные государственные учреждения или они предоставляются сторонним организациям, которые могут быть приглашены в качестве поставщика услуг, последствия для неприкосновенности частной жизни могут быть весьма значительными. Чем дальше передается информация от ее первоначального источника, тем больше возможность того, что неприкосновенность частной жизни будет нарушена. Кто несет ответственность за сохранение целостности и конфиденциальности такой информации? Какой должна быть роль государственных институтов или органов охраны правопорядка? На какие средства судебной защиты может рассчитывать индивидуум, если нарушена конфиденциальность?

13. Вопросы о том, в каких пределах власти могут в законном порядке вторгаться в частную жизнь граждан, имеют решающее значение для установления роли правоохранительных органов. Хотя такие органы всегда имели право и средства для сбора информации в государственных интересах, и определенная часть их законной деятельности по своей природе представляет вторжение, использование ими новых информационных технологий повысило опасность для неприкосновенности частной жизни. Для оказания содействия в обнаружении и расследовании преступлений собираются обширные базы данных. В ряде стран, включая Австралию, Германию, Канаду и Соединенные Штаты, создаются национальные базы по ДНК. С этим связаны особенно сложные проблемы. Беспокойство выражается не только в связи с тем, что такие данные собираются, и тем, как они будут использоваться, но и в связи с возможностью того, что любое лицо, отказавшееся в ходе

расследования преступления представить образец своей ДНК, будет считаться подозреваемым. В некоторых случаях данные по ДНК собираются у всей общины, независимо от вероятности того, что то или иное конкретное лицо могло каким-либо образом быть причастным к преступлению[5].

14. Развитие информационных технологий позволяет применять более простые способы ведения визуального наблюдения и обработки получаемых цифровых изображений. В интересах общественной безопасности в местах массового скопления людей устанавливаются тысячи видеокамер, которые наблюдают за людьми, идущими по улице, производящими покупки, ожидающими общественный транспорт на остановках, присутствующими на спортивных мероприятиях, посещающими государственные учреждения и едущими в своих автомобилях. В Соединенном Королевстве в общественных местах создана сеть из 200 тыс. камер, что обходится в 150–300 млн. фунтов стерлингов в год[6]. Камеры с фантастической разрешающей способностью ведут наблюдение со спутников за континентами, сельскими районами, крупными городами и пригородными районами.

15. Доступ к электронной информации, ее использование, обработка и передача прокладывают путь, по которому могут следовать другие, если у них есть соответствующие оборудование и полномочия. Правоохранительные органы стремятся обеспечить себе и то, и другое. Телефонные разговоры и электронная почта перехватываются, за телефонным трафиком и трафиком Интернет ведется непрерывное наблюдение, а базы данных постоянно сопоставляются, увязываются между собой, их защищают от взломов и из них извлекают необходимую информацию. В результате все шире практикуется наблюдение за частными лицами, занимающимися своими законными повседневными делами.

16. Кроме того, нововведения в информационных технологиях облегчают преступным элементам совершение противозаконных деяний как внутри стран, так и за их пределами. С помощью новых технологий стали процветать такие давно известные виды преступлений, как мошенничество, посягательства, нарушение авторского права, наркоторговля, уклонение от уплаты налогов, воровство и нарушение законов о цензуре.

17. Кроме того, появились некоторые новые виды "киберпреступлений", такие как "хакерство". Взломщики, или хакеры, могут получать несанкционированный доступ к электронным системам, используя приемы, позволяющие имитировать пароль или обходить средства защиты. Из-за того, что хакеры крадут информацию с кредитных карт и другие данные личного характера, потребители ежегодно теряют до 500 млн. долл. США. Информация, которая должна быть частной и конфиденциальной, может быть украдена и использована в преступных целях, нередко без ведома пострадавшего. В Соединенных Штатах резкий рост масштабов "кражи идентичности" – воровства информации личного характера для приобретения кредитных карт, получения кредитов и залога жилья – частично объясняется легкостью и анонимностью, с которыми воры могут орудовать в Интернете. Многие Web-сайты продают любую информацию личного характера, при помощи которой человек может сменить личность. В 1999 году Управление страхования Соединенных Штатов получило более 30 тыс. жалоб о злоупотреблениях номерами социального обеспечения, главным образом связанными с "кражей идентичности", что почти в три раза больше, чем в 1998 году[7].

18. Хакеры могут взламывать компьютеры для получения экономических преимуществ над конкурентами, шантажирования пользователей угрозой разрушить компьютерную систему, отправления оскорбительных или угрожающих сообщений или прямого вторжения в данные за счет запуска компьютерных "вирусов". Вирус может остановить работу системы или уничтожить данные на жестком диске. Он может передаваться через "зараженные" дискеты или в скрытом виде в сообщениях электронной почты и прилагаемых файлах. Вспышка так называемого вируса "Мелисса" в марте 1999 года и вируса "Я тебя люблю" в мае 2000 года привели к закрытию миллионов систем электронной почты по всему миру и практически разрушили компьютерные сети, уничтожив и испортив файлы и нанеся ущерб в миллиарды долларов. Взломщики могут проникать на Web-сайты и в базы данных и стирать или изменять данные, что приводит к опасным результатам при использовании впоследствии неверных данных[8]. Хакеры бывают настолько талантливы и умелы, что некоторые сверхсекретные оборонные учреждения обращаются к ним с просьбой помочь защитить свои системы или обнаружить присутствие взломщиков[9].

19. Еще одним все более частым правонарушением является киберпреследование – отправка электронных сообщений с угрозами, как правило, женщинам – по оценкам, этим занимаются около 200 тыс. человек. Интернет также используется для распространения детской порнографии. Электронные "чаты" и другие методы установления анонимных контактов позволяют людям без ущерба общаться с другими людьми по всему миру, но они также злонамеренно используются преследователями и педофилами.

20. Ссылаясь на необходимость защиты несовершеннолетних от непристойных материалов, борьбы с терроризмом, предотвращения преступности и распространения посланий с угрозами, правительства многих стран ограничивают доступ к Интернету или наблюдают за тем, что в нем происходит и кто им пользуется. В 25 странах, включая Египет, Индию, Испанию, Мексику, Республику Корея, Саудовскую Аравию, Соединенное Королевство и Японию, запрещены некоторые категории сексуально откровенных материалов. Распространение посланий с угрозами объявлено вне закона, в частности, в Австрии, Германии и Канаде. В большинстве стран к Интернету применимы национальные законы о клевете. Правительство Сингапура в рамках кампании по борьбе с порнографией провело расследование в отношении файлов одного из поставщиков услуг Интернета. Правительство Малайзии рассматривало вопрос о принятии закона, наказывающего за размещение на Web-страницах материалов, принижающих достоинство страны. В Китае, где быстро растет число пользователей Интернета через коммерческие и университетские серверы, правительство в большой степени сохраняет контроль над ними. Оно стремится ограничить доступ к Интернету за счет поддержания высоких расценок на местный доступ[10].

21. Правительства, перехватывающие электронную почту и трафик Интернет, заявляют, что это ничем не отличается от перехвата телефонных разговоров. Например, правительство Соединенного Королевства издало Закон о полномочиях на проведение расследований, согласно которому полиции и разведывательным службам предоставляется право вести наблюдение за частной электронной почтой и за поиском и перемещениями частных лиц в сети Web. От поставщиков услуг Интернета требуется оборудовать свои системы устройствами для перехвата, обычно "черным ящиком", который использует технологию "Carnivore" для сортировки и направления соответствующих данных из всего объема электронной почты в центр мониторинга, контролируемый национальной разведывательной службой. Если компании вручается постановление о перехвате, она обязана раскрывать полиции или разведслужбе содержание частной электронной переписки. Отказ сделать это может повлечь за собой тюремное заключение сроком до двух лет; если поставщик предупреждает пользователя, что его электронная корреспонденция просматривается, это может привести к тюремному заключению сроком до пяти лет[11]. Закон также позволяет органам власти требовать раскрытия кодов, применяемых частными лицами и компаниями для сохранения конфиденциальности своей электронной почты.

22. Это закон был крайне противоречив, предоставляя правительству беспрецедентные права вмешиваться в частную жизнь граждан. В открытом письме Палате лордов Соединенного Королевства от 20 июля 2000 года альянс из 50 организаций высказал беспокойство по этому поводу и призвал правительство отменить данный закон. По признанию самого правительства, указанный закон приведет к перехвату вполне безобидной электронной переписки в ходе осуществляемого службами безопасности наблюдения за подозреваемыми. Деловые круги указывают, что этот закон приведет к утрате доверия к электронной торговле и неприемлемым потерям для деловых кругов и экономики Соединенного Королевства в целом. В результате проведения по заказу Британской торговой палаты независимого исследования было установлено, что данный закон обошелся бы национальной экономике в течение ближайших пяти лет примерно в 69 млрд. фунтов стерлингов. Это произошло бы из-за того, что Интернет-компании, напуганные высокими расходами и потенциальной утратой конфиденциальности из-за принятия нового законодательства, ушли бы с британского рынка[12].

23. Этот закон является частью более широких совместных усилий промышленно развитых стран, направленных на установление контроля за цифровыми коммуникациями. Примером таких усилий является Международный семинар по правоприменению в области телекоммуникаций. Как отмечается в докладе, опубликованном Европейским парламентом в 1999 году, этот семинар организован в рамках плана органов власти Соединенных Штатов и Европейского союза по созданию наднациональной "целостной" сети трансграничного наблюдения за телекоммуникациями[13].

24. Трудно определить, как далеко может зайти надзор государственных органов в эпоху расширения сферы охвата и совершенствования информационных технологий. Эта тенденция вполне может замедлиться, если станет очевидным, что получаемые результаты не оправдывают издержки деловых кругов и общества в целом. И все же трудно, если вообще возможно, оценить издержки, связанные с утратой конфиденциальности, неприкосновенности частной жизни и доверия к правовым гарантиям анонимности. Если некоторая превентивная и регулирующая роль может быть необходима в интересах государственной безопасности и общественной морали, она всегда будет реализоваться за счет неприкосновенности частной жизни. Обществу в каждой стране нужно будет подумать о том, как реагировать на такой компромисс в предстоящие годы. Имеются все основания для того, чтобы четко определить и ограничить полномочия правоохранительных органов, подвергая их деятельность тщательному надзору и спрашивая с них за любое злоупотребление властными функциями.

Законодательство о защите неприкосновенности частной жизни

25. Вот уже много лет во всем мире признается право человека на неприкосновенность частной жизни. Этот принцип утвержден в статье 12 Всеобщей декларации прав человека 1948 года:

> "Никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность его жилища, тайну его корреспонденции или на его честь и репутацию. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или от таких посягательств"[14].

26. Эти формулировки вновь повторяются в статье 17 Международного пакта о гражданских и политических правах, в Конвенции Организации Объединенных Наций о трудящихся-мигрантах и в Конвенции о правах ребенка.

27. Почти в 50 странах и юрисдикциях действует или находится на стадии ввода в действие всестороннее законодательство по защите неприкосновенности частной жизни и личных данных. Такое законодательство обычно основывается на ряде правил, регулирующих обращение с личной информацией – от ее сбора до уничтожения. Правительства по-разному объясняют причины принятия такого законодательства, но обычно все они ссылаются на желание учесть прошлые ошибки в использовании такой информации, способствовать электронной торговле и обеспечить совместимость с международными стандартами[15].

28. Стремление обеспечить международную совместимость режимов защиты неприкосновенности частной жизни усилилось под воздействием экономической глобализации, поскольку различия в стандартах могут препятствовать свободному потоку информации. Новым импульсом для введения законодательства о неприкосновенности частной жизни стало принятие Европейским союзом в 1995 году директивы о защите информации, которая требовала, чтобы страны-члены приняли общие стандарты для законодательства о защите неприкосновенности частной жизни[16]. Информация частного характера о европейских гражданах не может передаваться в другую страну, если получатели не защищают ее в соответствии с адекватными стандартами. Страны, не принявшие законов, которые отвечают установленным стандартам, могут быть не допущены к некоторым формам деловых отношений с членами Европейского союза. Это требование вызвало значительное беспокойство в Соединенных Штатах, которые отдают предпочтение сочетанию отраслевого законодательства и саморегулирования, а не всестороннему законодательству о неприкосновенности частной жизни и, вероятно, не выдержали бы проверку на адекватность его соблюдения.

29. Через два года после принятия Европейским союзом директивы о защите данных в 1997 году появилась директива о телекоммуникациях. Она устанавливала правила деятельности, связанной с Интернетом, и других видов деятельности, которые не охватываются непосредственно законами о защите данных. Однако ожидается, что, стремясь не отставать от технологического прогресса, Европейский союз издаст новую директиву, в силу которой защита, предусмотренная в случае телекоммуникаций, будет распространена на более широкую область "электронных коммуникаций"[17].

30. В настоящее время вопросы неприкосновенности частной жизни в эру цифровой информации интересуют главным образом промышленно развитые страны[18]. Эти же страны задают темпы во внедрении методов наблюдения, таких как прослушивание телефонных разговоров, введение систем личной идентификации, извлечение нужной информации из имеющихся данных, цензa и установление контроля за методами кодирования. Например, в Соединенных Штатах проживает почти половина действующего в онлайновом режиме населения мира; 40 процентов американцев имеют доступ в Интернет дома или на работе. В отличие от этого в Южной Азии, где сосредоточено 23 процента населения мира, проживает менее 1 процента всех пользователей Интернета, а в Африке подключение к Интернету имеют только 7 человек из миллиона[19]. Но учитывая скорость распространения Интернета и растущую коммерческую важность информации, вопросы неприкосновенности частной жизни и безопасности скоро могут стать существенными и для развивающихся стран. Кроме того, развивающиеся страны зависят от передачи из развитых стран технологий наблюдения, оборудования для прослушивания телефонных разговоров и дешифровки, сканнеров, подслушивающих устройств и оборудования для перехвата компьютерной информации.

31. Повышение сложности информационных технологий и расширение тех возможностей, которые они предоставляют для сбора, анализа и распространения информации личного характера, обусловили необходимость срочной разработки всестороннего законодательства о защите неприкосновенности частной жизни. Но скорость технологических перемен до 30 раз превышает скорость, с которой на них могут реагировать большинство законодательных систем путем изменения и обновления законов. Срок жизни Интернет-продукта составляет от четырех до семи месяцев, а на разработку закона может уйти до 20 лет[20].

32. Многие из защитников неприкосновенности частной жизни и потребителей услуг Интернета рассматривают шифровальное программное обеспечение в качестве важного средства защиты неприкосновенности частной жизни граждан, призывая расширить доступность надежных методов шифрования и ослабить контроль за экспортом шифровального программного обеспечения. Многие торговые предприятия стремятся получить неограниченные права на шифрование для защиты своих коммерческих тайн и интересов, а также для укрепления доверия клиентов к электронной торговле. Они также хотят, чтобы были устранены все экспортные ограничения и меры контроля за внутренним использованием шифровального программного обеспечения[21]. С другой стороны, правоохранительные органы хотят сохранить за собой право дешифровывать данные, а также перехватывать и отслеживать передаваемую информацию. Они заявляют, что контроль за шифрованием помогает расследовать уголовные преступления и охранять секретные данные в сфере обороны.

33. Уменьшение противоречия между поддержанием заинтересованности общества в защите неприкосновенности частной жизни и соблюдением других общественных интересов, включая создание сильной экономики и утверждение верховенства закона, представляет далеко не новую задачу. В обществе всегда приходится уравновешивать конкурирующие интересы и пересматривать и менять решения, которые когда-то представлялись окончательными. В век информации задача заключается в обеспечении того, чтобы применение технологии приносило желательные, а не просто возможные результаты.

34. Информационные технологии не обязательно несут только угрозу для неприкосновенности частной жизни, они могут быть использованы и для ее защиты. И все же неприкосновенность частной жизни не сохранится там, где к ней нет уважения. Уважение общества к неприкосновенности частной жизни может воплощаться в обладающих достаточной силой законах по ее защите; такие законы могут обязывать правительства и корпорации демонстрировать свою приверженность этим ценностям; в силу этих законов могут назначаться независимые должностные лица, которые будут способствовать добросовестным мерам по защите неприкосновенности частной жизни и обеспечивать их применение; эти законы могут предусматривать меры правовой защиты для частных лиц, с которыми обошлись несправедливо. Они гарантировали бы, что общество и отдельные лица сохранят не только способность определять границы между общественной и личной сферами, но и возможность выбора в отношении перемещения ее в любом направлении.

Неприкосновенность частной жизни в частном секторе

В условиях рынка

35. Расширенное применение информационных технологий в деятельности рынка привело к возникновению таких угроз для неприкосновенности частной жизни, которые могут выражаться в не столь определенной форме, как в случае поиска информации государственными службами. Возникающие в связи с этим проблемы известны давно, однако воздействие новых технологий привело к тому, что внимание стало уделяться не столько правам гражданина, сколько правам потребителя[22]. Прежде только правительства располагали полномочиями и средствами для ведения скрытых форм наблюдения. Ограничение возможности по своему усмотрению вести наблюдение и вмешиваться в жизнь граждан было и остается важнейшим фактором обеспечения прочности демократии. Когда информацию личного характера можно с такой легкостью и небольшими затратами собирать, хранить, обрабатывать и передать в электронной форме, угроза неприкосновенности частной жизни возрастает многократно. Возникает практическая целесообразность в том, чтобы использовать и пускать эту личную информацию в оборот в коммерческих целях. В настоящее время угроза неприкосновенности частной жизни существует на работе, на рынке услуг, в частных домах и общественных местах.

36. Никогда прежде у корпораций не было таких возможностей получать, накапливать и использовать информацию о своих клиентах. Значительные средства направляются на составление и разработку обширных баз данных о клиентах из различных источников. Помимо данных, сообщаемых клиентами сознательно, информация может поступать из источников, о которых они даже не знают. Например, информация может быть получена от других связанных с клиентом корпораций, из государственных баз данных, в ходе изучения просмотренных клиентом сетевых материалов или она может быть продана другими структурами. Она может быть дополнена данными частных исследований рынка или государственных обзоров. Клиенты, которых поощряют к участию в программах, где за определенный выбор им предоставляются выгоды, поставляют спонсорам этих программ еще больше данных, которыми можно поделиться или которые можно продать.

37. На практике информация личного характера сама стала товаром. Появилось множество компаний, единственная цель которых заключается в сборе информации личного характера о людях, с которыми у них, возможно, никогда не было прямых контактов, и торговле такой информацией. На рынке появляется все больше разнообразных баз данных: по должникам, квартиросъемщикам, людям, подавшим требование о выплате страхового возмещения, по имеющим судимость, лицам, делающим взносы на различные благотворительные или политические цели, держателям лицензий на рыбную ловлю, клиентам других компаний, а также по любым другим лицам, информация о которых может иметь рыночную стоимость. За последние пять лет число банков данных, за счет использования более быстрых компьютеров, Интернета и других электронных сетей, выросло в Соединенных Штатах Америки в десять раз и составляет более тысячи[23].

38. Одной из целей сбора информации о нынешних и потенциальных клиентах является обеспечение возможности деловым предприятиям установить "отношения" с ними благодаря предложению персонифицированных услуг, учитывающих конкретные характеристики клиентов, и благодаря предвидению и удовлетворению их потребностей. Качественное обслуживание предполагает предвидение требований клиента, а для их удовлетворения предприятия нуждаются в информации о привычках, вкусах, предпочтениях и предыдущих покупках клиента. Еще несколько лет назад трудно было предположить, что местный супермаркет может знать о содержимом холодильника клиента, но сегодня это уже факт. Доступ к информации такого рода позволяет предприятиям повышать уровень своих услуг и удобств для клиентов, однако это происходит за счет снижения уровня неприкосновенности частной жизни.

39. Несомненно, такие тенденции и практика могут приносить выгоды как клиентам, так и предприятиям. Клиенты могут пользоваться услугами, которые соответствуют их требованиям; предприятия при этом снижают свои затраты и риски и увеличивают прибыль. Например, недавно проведенное в Австралии исследование по онлайновым банковским операциям показало, что хотя только один из четырех пользователей Интернета осуществляет свои банковские операции в онлайновом режиме, банки имеют от этого выгоду в виде

уменьшения отсева клиентов и увеличения поступлений от операционных сборов[24]. Однако электронная торговля растет не так быстро, как предсказывалось ранее, поскольку многие клиенты продолжают испытывать недоверие к онлайновым сделкам.

40. Обследования, проведенные в странах, где особенно широко применяются новые технологии, неизменно показывают, что людей немало беспокоит воздействие этих технологий на их частную жизнь. Например, опрос пользователей Интернета в Соединенных Штатах, проведенный в августе 2000 года по заказу Национальной лиги потребителей, позволил установить, что беспокойство в связи с неприкосновенностью частной жизни высказали 56 процентов респондентов, что больше, чем обеспокоенность в связи со здравоохранением (54 процента), преступностью (53 процента) и налогами (52 процента). На конкретный вопрос о неприкосновенности частной жизни в режиме он-лайн участники опроса указали, что больше всего они обеспокоены тем, что посторонние могут без их ведома иметь доступ к Web-сайтам, содержащим информацию личного характера о них (64 процента), и что такая информация может представляться на Web-сайтах без их ведома (59 процентов)[25]. В ходе обследования, проведенного ранее Центром за демократию и технологию, было установлено, что 87 процентов пользователей Интернета избегают регистрации на Web-сайтах или предоставления информации личного характера в онлайновом режиме, а 23 процента блокируют файлы "cookies"[26].

41. Такие результаты позволяют понять, почему вопросы неприкосновенности частной жизни нередко являются предметом общественных дискуссий или причиной противоречий, как это видно из следующих примеров:

- В результате публичной полемики и бойкота фирма Intel отказалась от своего предложения ввести идентификационные номера в процессор Pentium III, что позволило бы устанавливать личность пользователя в Интернете[27].

- Попытка закрывшейся компании Toysmart.com продать свою базу данных по 250 тыс. клиентов вызвала бурю возмущения и судебные иски Федеральной торговой комиссии Соединенных Штатов и генеральных прокуроров 42 штатов, Округа Колумбия, Виргинских островов (США) и Северных Марианских островов, в результате чего эту базу данных пришлось уничтожить[28].

- Торгующая предметами домашнего обихода IKEA закрыла свой электронный сайт, где заказы по каталогу можно было делать в онлайновом режиме, после того как в результате ошибки на сайте появилась личная информация о десятках тысяч ее клиентов[29].

- После покупки фирмы Abacus, занимавшейся маркетингом услуг и имевшей базу данных по более чем 90 процентам американских домашних хозяйств, крупнейшая рекламная Интернет-компания DoubleClick Inc. стала отыскивать пользователей Интернета по имени и адресу, в результате чего Федеральная торговая комиссия начала расследование ее методов использования информации о клиентах. Когда об этом стало известно, акции DoubleClick за два дня упали со 113,75 до 88,0 долл. США[30]. Тогда DoubleClick заявила, что не намерена объединять свои данные с данными Abacus, и расследование было прекращено[31].

На работе

42. Индивид может испытывать обеспокоенность в отношении неприкосновенности своей частной жизни не только как потребитель или гражданин. Информационные технологии преобразовали условия работы, создали возможности для изменения взаимоотношений между работодателями и работниками и привели к ограничению неприкосновенности частной жизни последних. Работодатели имеют возможность получать базовую информацию, которая может оказывать влияние на их предварительную оценку кандидата на получение рабочего места или на решение о сохранении или увольнении работника. В Соединенных Штатах в 21 штате информация о лицах, совершивших преступление в сексуальной сфере, доступна в онлайновом режиме, и каждый, у кого имеется компьютер и модем, может увидеть их фотографии и познакомиться с

обстоятельствами преступлений. Для того, кто включен в такую базу данных, найти работу совсем нелегко, независимо от того, совершил ли он действительно такое преступление. Некоторое время назад одна женщина без уголовного прошлого потеряла три рабочих места за четыре года только потому, что ее имя несколько раз появлялось без какого-либо объяснения в компьютерной базе данных о лицах, обвиняемых в оставлении ребенка без ухода и жестоком обращении с детьми[32]. Кроме того, информацию о работниках можно рассматривать как товар, пригодный для продажи. Например, в ноябре 2000 года появилось предложение продать исследовательским центрам и страховым компаниям новую базу данных с информацией о состоянии здоровья 50 тыс. служащих Австралийских сил обороны[33].

43. За работником на его рабочем месте все чаще ведется наблюдение в той или иной форме. Если он работает с клавиатурой компьютера, то может быть прослежено каждое нажатие на клавиши. Современные технологии позволяют работодателю знать о каждом печатаемом слове уже во время его набора. Отсутствуют гарантии сохранения неприкосновенности электронной переписки. Лицо, путешествующее в сети Web, оставляет след, который может быть зарегистрирован. Если человек пользуется телефоном, то автоматически регистрируется информация о всех номерах телефонов, с которыми он связывается, и о продолжительности каждого вызова. За работниками могут наблюдать видеокамеры, установленные в рабочем помещении. Работникам может быть предложено иметь при себе устройства, которые позволяют работодателю в любое время определять их местонахождение. Электронные ключи для доступа к месту работы могут содержать отпечатки пальцев и другие биометрические данные работников. В 1997 году Американская ассоциация менеджмента сообщила, что две трети начальников в Соединенных Штатах "шпионят" за своими работниками, нередко прибегая для этого к перехвату электронных сообщений и телефонных разговоров[34].

44. Можно возразить, что в ходе производственного процесса работники производят информацию, являющуюся собственностью работодателя, а посему для него важно знать, чем занимаются его работники. Работодатель может нести ответственность за действия персонала, включая загрузку порнографических материалов на рабочем месте или отправление оскорбительных электронных сообщений. Часто утверждается, что честным людям нечего бояться наблюдения в электронной или какой-либо другой форме. Работодатель может считать, что он имеет право на безраздельное внимание своих работников в течение часов, за которые они получают заработную плату, и это оправдывает открытое или скрытое наблюдение за действиями работников. Работники могут полагать, что у них есть право на частную жизнь даже на работе и что такое наблюдение является неоправданным и чрезмерным.

45. Правовая защита неприкосновенности частной жизни работников, как правило, слабее аналогичной защиты потребителей и граждан. Однако в некоторых странах, включая Австрию, Германию, Норвегию и Швецию, приняты законы, по которым работодатели должны получать согласие работников на ведение видеонаблюдения. В соответствии с упоминавшимся выше законом, Регистратор защиты данных Соединенного Королевства опубликовал проект кодекса наблюдения на рабочем месте, в соответствии с которым работодателям запрещается вскрывать полученные по рабочему адресу личные послания или восстанавливать стертые электронные сообщения. К работодателям, которые нарушат положения кодекса, когда он вступит в силу, будут применяться меры правового характера и на них будут налагаться штрафы, максимальный размер которых не установлен[35].

Примечания

[1] Например, проект правительства Австралии HealthConnect. См. *The Sydney Morning Herald*, 22 September, 2000, "Majority timed to join health databank".

[2] См. Electronic Privacy Information Centre and Privacy International, *Privacy and Human Rights 2000: an International Survey of Privacy Laws and Developments*, содержится по адресу: http://www.privacyinternational.org/survey/index.html.

[3] См. Hong Kong Secretary of Security, media release dated 19 October 2000, содержится по адресу: http://www.info.gov.hk/gia/general/200010/19/1019190.htm.

[4] См сноску 2.

[5] Ibid.

[6] Ibid.

[7] См. *New York Times,* 3 April 2000, "Officials worried over a sharp rise in identity theft".

[8] См. фактологический бюллетень Организации Объединенных Наций UNDPI/2088/H-00-22222-February 2000-10M.

[9] См. CBS News, "Cyber war", *60 Minutes,* vol. xxxii, No. 29 (9 April 2000).

[10] См. Michael A. Froomkin, "The Internet as a source of regulatory arbitrage", in *Borders in Cyberspace: Information Policy and the Global Information Infrastructure,* Brian Kahin and Charles Nesson, eds. (Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1997).

[11] См сноску 2.

[12] См. BBC News, press release dated 13 June 2000, "Net laws could cost business", содержится по адресу: http://news.bbc.co.uk/hi/English/sci/tech/newsid_788000/788789.stm.

[13] См. сноску 2.

[14] См. резолюцию 217 A (III) Генеральной Ассамблеи.

[15] См. сноску 2.

[16] См. директиву 95/46/EC Европейского парламента и Европейского совета о защите отдельных лиц, в том что касается обработки данных личного характера и перемещения таких данных, содержится по адресу: http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/media/dataprot/law/index.htm; см. также сноску 2.

[17] См. European Commission, "Proposal for a directive of the European Parliament and Council concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector", содержится по адресу: http://europa.eu.int/comm./information_society/policy/framework/pdf/com2000385.

[18] Из 50 ожидавших (на сентябрь 1999 года) рассмотрения в палате представителей Соединенных Штатов законопроектов по различным аспектам неприкосновенности личной жизни восемь непосредственно касались Интернета; см. Electronic Privacy Information Center, "EPIC bill track: tracking privacy, speech and cyber-liberties bills in the 106th congress", содержится по адресу: http://www.epic.org/privacy/bill_track.html.

[19] См. документ Организации Объединенных Наций A/AC/253.25 от 22 марта 2000 года.

[20] См. John Broking, выступление на двадцать первом Международном конгрессе по защите частной жизни и личных данных, 1999 год.

[21] В Соединенных Штатах три организации – Electronic Frontier Foundation, Electronic Privacy Information Center и American Civil Liberties Union – создали в 1998 году организацию Americans for Computer Privacy (APC). ACP выступает за отмену существующего в стране контроля за экспортом шифровальных продуктов и программного обеспечения для всех, а не только для их массовых производителей, и за сохранение права всех американцев использовать любые шифровальные продукты и методы по своему усмотрению как в своей стране, так и за границей. (См. EFF press release and Joint EFF/ACLU/EPIC statement on ACP, содержится по адресу: http://www.eff.org/pub/Privacy/Key). Еще одной группой с международными мандатом и членством, которая была создана в 1996 году, является Internet Freedom Network. В нее входят представители организаций из Африки, Азии, Западной и Центральной Европы, Соединенных Штатов и Канады, а также специалисты по связям с общественностью из компаний по производству программного обеспечения и поставщиков услуг Интернета (см. Patrick Ball, Mark Girouard and Audrey Chapman, "Information technology, information management and human rights: a response to Metzl", *Human Rights Quarterly* (1997).

[22] См. Simon G. Davies, "Re-engineering the right to privacy: how privacy has been transformed from a right to a commodity", в *Technology and Privacy: The New Landscape,* Philip E. Agre and Marc Rotenburg, eds. (Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1998).

[23] См. *International Herald Tribune,* 30 November 1999, "Corporate Big Brother".

[24] См. *The Age,* 27 January 2001, "Online banking attracts only a quarter of Internet users".

[25] См. National Consumers League, media release dated 4 October 2000, "Online Americans more concerned about privacy than health care, crime and taxes, new survey reveals", содержится по адресу: http://www.nclnet.org/pressessentials.htm.

[26] См. Pam Blackstone, "Do personalization tactics rob consumers of control?", содержится по адресу: http://www.publish.com/features/0011/feature7.html.

[27] См. *ZDNet News*, 27 April 2000, "Intel disables ID tracking in new chips".

[28] См. Associated Press, press release dated 10 January 2001, "Toysmart settles: database killed", содержится по адресу: http://www.wired.com/news/politics/0,1283,41102,00.html.

[29] См. CNET News.com, press release dated 6 September 2000, "IKEA exposes customer information on catalog site".

[30] См. *USA Today*, 17 February 2000, "Investors dump doubleclick", содержится по адресу: http://www.usatoday.com/life/cyber/invest/in386.htm.

[31] См. *The New York Times,* 23 January 2001, "FTC drops DoubleCkick inquiry".

[32] См. *Privacy Times,* 15 December 1997.

[33] См. *Sydney Morning Herald*, 18 November 2000, "Military may sell health records database".

[34] См. American Management Association, *Report on Electronic Monitoring and Surveillance,* 1997, содержится по адресу: http://www.amanet.org/survey/elec97.htm.

[35] См. *Financial Times FT.com*, 27 November 2000, "Changes for draft snooping code".

Глава XX

Социальная ответственность корпораций

1. Государство традиционно несет ответственность за обеспечение национальных институциональных рамок в целях содействия как экономическому прогрессу, так и справедливому социальному развитию. Однако способность правительства нести эту ответственность все чаще ставится под вопрос силами глобализации, которые нарушают связь между производственными и финансовыми сетями и их институциональными рамками в пределах государства. В целом, либерализация приводит к усилению частного сектора, по мере того как в результате снижения финансовых и инвестиционных барьеров в торговле расширяются масштабы деятельности и мобильность транснациональных корпораций. Например, имеются свидетельства того, что в течение последних лет происходит неуклонное увеличение потоков прямых иностранных инвестиций[1]. По мере того как корпорации расширяют свои операции за пределы национальных границ, выходя на глобальные рынки, их деятельность все чаще не укладывается в регламентарные рамки отдельных государств. В наши дни правительства большинства стран обладают лишь ограниченной возможностью обеспечения подотчетности выступающих на глобальном рынке частных участников в рамках правовых и этических норм, включая гарантии того, что корпорации будут способствовать или, по крайней мере, не будут препятствовать достижению законности и социальной справедливости, соблюдению прав человека и защите окружающий среды.

2. Большинство транснациональных корпораций, чаще всего сохраняя свои штаб-квартиры в крупных городах промышленно развитых стран, создали огромные мощности по массовому производству во многих странах со слабыми регламентарными органами, где стоимость рабочей силы ниже, а нормы охраны труда и защиты окружающей среды и другие стандарты менее разработаны. Большинство стран приветствуют прямые иностранные инвестиции, и рост транснациональных корпораций оказал непосредственное и широкое воздействие на экономическое и социальное положение значительной части их населения.

3. Масштабы, в которых транснациональные корпорации действуют сегодня за пределами регламентарных рамок любой конкретной страны, выдвигают на передний план важные вопросы, касающиеся обязательств или ответственности частного сектора за содействие общему экономическому росту и социальному прогрессу и обеспечение развития этических стандартов и норм поведения. Помимо содействия экономическому прогрессу страны на основе обеспечения доходов и занятости, что еще следует делать частному сектору? Должно ли общество ожидать от частного сектора заботы об общественном благе и содействия в его умножении? Разумны ли такие ожидания и могут ли они оправдаться? Не ложатся ли они слишком тяжелым бременем на частный сектор? Не слишком ли они умаляют полномочия правительства той или иной конкретной страны?

4. Нередко утверждается, что основным стремлением корпораций должно быть обеспечение прибыли для своих акционеров; что ответственность за достижение политических, экономических и социальных целей должна лежать только на правительствах. Утверждается, что от корпораций следует требовать соблюдения законов и положений, уплаты налогов и соблюдения существующих трудовых и экологических норм, однако они не могут быть ответственны за решение социальных проблем, достижение полной занятости или искоренение бедности. Можно возразить, что частный сектор испытывает практическую потребность в нормальном состоянии окружающей среды, в которой он функционирует, и несет за это определенную нравственную ответственность с учетом собственных потребностей в экономической и социальной стабильности, необходимой для нормального функционирования, в квалифицированной и здоровой рабочей силе и выгодах, получаемых им от уменьшения государственного регулирования. Можно было бы также утверждать, что расширение рыков является устойчивым лишь в том случае, если оно дополняется ответными мерами в социальной сфере по обеспечению определенной степени справедливости. На уровне отдельного предприятия можно также заявлять, что вместе с богатством приходят определенные обязанности. Таким образом, частный сектор и, в частности, транснациональные корпорации могут проявлять заинтересованность в принятии на себя большей ответственности за обеспечение внешних условий, способствующих их успешному функционированию.

5. Эти противоположные мнения лежат в основе нынешнего глобального обсуждения вопроса о социальной ответственности корпораций – обсуждения, которое оживилось в последние годы в результате уделения все большего внимания социальным последствиям глобализации и экономической и финансовой либерализации. Усиление мощи и влияния корпораций вызвало ответные требования взять на себя соответственно бóльшие обязанности. Эти требования исходят прежде всего – но не исключительно – от организаций гражданского общества, которые стремятся обеспечить социальную и экологическую устойчивость деятельности корпораций. Нарастающая потребность общества в увеличении социальной ответственности корпораций возрастает в связи с существующей в настоящее время направленностью политики многих промышленно развитых стран на ограничение роли государственного сектора в экономической и социальной сферах общественной жизни; со все более крупными и непредсказуемыми потоками частного капитала через национальные границы, что привело к значительному сокращению возможностей правительств, особенно развивающихся стран, контролировать ход экономического развития; а также с беспрецедентным периодом мощного экономического роста в значительной части промышленно развитых стран, что привело к заметному росту богатства корпораций, их прибылей и влияния на процессы принятия политических решений.

6. В свою очередь это вызвало обратную реакцию, особенно со стороны развивающихся стран, которые опасаются установления новых условий и рассматривают социальную ответственность корпораций как одно из новых проявлений протекционизма и помеху на пути их развития. Многие из них считают, что на их стадии развития основное преимущество заключается в низкой заработной плате и гибкой регламентации, что привлекает прямые иностранные инвестиции транснациональных корпораций. Эти страны рассматривают призывы к повышению социальной ответственности корпораций как слабо прикрытые попытки ограничить их конкурентоспособность, а следовательно и их экономическое развитие, и как роскошь, которую могут себе позволить главным образом богатые страны. К этому мнению присоединяются многие корпорации, которые зачастую не желают быть связанными обязательствами в силу концепции, которая, по их мнению, не имеет четких определений и ясных последствий и которая навязывается им в силу общественного мнения, по большей части несформулированного и потенциально враждебного по отношению к ним.

Что представляет собой социальная ответственность корпораций?

7. Возможно, что толкований понятия "социальная ответственность корпораций" столько же, сколько сторон, участвующих в обсуждении этого вопроса. На базовом уровне ответственность корпораций сводится к отношениям компании со своими акционерами, клиентами, поставщиками, кредиторами и работниками, а также с теми общинами, в которых они функционируют. Корпорации отвечают за обеспечение того, чтобы в ходе их повседневной деятельности производился определенный набор товаров и услуг наиболее эффективным и экономичным образом и чтобы этот процесс был прибыльным. Корпорации несут ответственность за соблюдение всех соответствующих законов и правил, уплату налогов и правильную отчетность о своих операциях. Именно эти факторы напрямую влияют на деятельность компании и именно за них она в первую очередь отвечает. Концепция социальной ответственности корпораций намного шире; она затрагивает гораздо больше заинтересованных сторон и включает такие виды деятельности, которые могут далеко выходить за рамки повседневных операций отдельно взятой компании.

8. Какие группы можно считать заинтересованными сторонами в деятельности той или иной конкретной компании? Как определяется, кто относится к заинтересованным сторонам? Решает ли сама компания, кто принимает участие в ее операциях или определяет ее политику, или же заинтересованные стороны выявляются сами? В традиционном смысле понятие "заинтересованная сторона" включает руководство компании, ее акционеров, работников, клиентов и поставщиков, а также отдельных лиц, которые не имеют прямого отношения к повседневной деятельности компании. Косвенными заинтересованными сторонами могут, например, быть родственники работников, живущие на их доходы; люди, проживающие поблизости от предприятий компании и небезразличные к тому, каким образом деятельность компании влияет на качество воздуха, которым они дышат, и воды, которую они пьют; работники отраслей, поставляющих исходные ресурсы для этой компании или продающих ее продукцию; или местные политики, зависящие от налоговых платежей компании, которые необходимы для поддержания местных услуг. В более широком плане к заинтересованным сторонам можно отнести и тех лиц или группы, которые заинтересованы в деятельности

компании или на которых отражается ее поведение не только в рамках, но и за пределами ее обычной деятельности. Это могут быть члены групп потребителей или неправительственные "контролирующие" организации, цель которых состоит в контролировании поведения компании, даже если оно непосредственно на них не отражается. Они могли бы помогать устанавливать, какому кодексу социальной ответственности должна, по их мнению, следовать та или иная компания, даже если они не могут непосредственно на это повлиять. Интересы таких сторон могут принимать и организованные формы. Определенные интересы могут представлять – или иметь это в качестве цели – организации работодателей, профсоюзы, неправительственные организации, инвесторы и местные общины[2]. В иных случаях заинтересованные стороны могут заявлять о своих интересах в менее организованных формах, включая демонстрации, протесты или бойкоты. Распространение коммуникационных технологий, включая Интернет, привело к массовому росту во всем мире неорганизованных выступлений заинтересованных сторон.

9. Отличаются ли интересы различных заинтересованных сторон и насколько близко фактическая деятельность компании должна затрагивать интересы таких сторон, чтобы их мнение имело вес? Какую роль играют средства массовой информации? В какой мере различные заинтересованные стороны должны быть включены в процесс принятия корпоративных решений и что нужно для того, чтобы их участие в этом было эффективным? Какая степень участия заинтересованных сторон является оптимальной? Должны ли, например, местные общины иметь слово в принятии компанией решения уволить работников или перенести свою деятельность за пределы общины? Полагается ли общине в таком случае какая-либо компенсация? Мелкие местные предприятия, несомненно, понесут ущерб от потери дохода в результате увеличения безработицы, но в какой степени должна компания (и должна ли вообще) учитывать такие последствия при принятии решений?

10. Из этого вытекает, что социальная ответственность корпораций подразумевает установление диалога между компанией и заинтересованными в ее деятельности сторонами. Понятие "гражданско осознанное поведение корпораций" зачастую относится к действиям компании, направленным на активное участие в таком диалоге и на разработку политики прямого социального воздействия на одну или более из заинтересованных сторон. Настоящие гражданско сознательные корпорации не только участвуют в обсуждениях с группами заинтересованных сторон, но и стараются уважать и учитывать беспокоящие эти стороны вопросы. Таким образом, учет подобных вопросов может быть включен в "социальный договор" между компанией и обществом, в котором она функционирует.

11. Хотя и нет согласованного мнения относительно точного размаха и глубины социальной ответственности компаний, можно выделить ряд элементов общего минимума такой ответственности. Первый элемент заключается в том, что компании должны соблюдать законы и правила страны, в которой они функционируют, и стремиться придерживаться международно принятых норм в таких областях, как охрана труда, соблюдение прав человека и защита окружающей среды. Второй элемент заключается в том, что в стране своего пребывания компании должны заниматься филантропической деятельностью, в том числе предоставлять на благотворительные цели денежные средства, уделять благотворительности достаточно времени и выделять для этого сотрудников. Иногда компании делают это в качестве доказательства признания своей социальной ответственности.

12. Ни одно предприятие не желает нанести ущерб своей репутации или торговой марке в результате неподобающего поведения, неправильного действия или несчастного случая. Многие компании признают необходимость разработки кодекса социальной ответственности корпораций и внедрения стратегии корпоративной связи и связей с общественностью. Помимо этого многие компании усматривают выгоду от участия в решении социальных проблем. В данном случае обращает на себя внимание все более широкое применение концепции "причинного маркетинга" в теории и практике деловой активности, которая заключается в том, что для укрепления стратегических позиций и маркетинговой дисциплины, которая создает связь между компанией и ее продукцией и социальными вопросами, полезно повышать уровень отношений с основными заинтересованными сторонами, укреплять авторитет торговой марки, расширять сбыт и подчеркивать отличие от сходных товаров на конкурентном рынке, одновременно принося выгоду какому-либо общему делу. Такой подход мог бы вызвать неправильное представление, будто компания, осуществляющая причинный маркетинг, является социально ответственной. Социальная ответственность должна выходить за рамки законопослушания, филантропии и связей с общественностью.

13. В глобализирующемся мире социальная ответственность корпораций стала более сложной. Поскольку компании все больше вовлекаются в международную торговлю и инвестиции, их участие в диалоге с заинтересованными сторонами стало важным элементом подлинно глобального гражданski осознанного поведения корпораций. Поэтому социальный контракт отдельной корпорации мог бы состоять из ряда субконтрактов, каждый из которых касался бы того общества, в котором она функционирует. Глобализация расширила круг заинтересованных сторон, широко раздвинув границы непосредственной общины, в которой находится штаб-квартира того или иного предприятия. Например, на расположенных в развивающейся стране предприятиях компании по производству одежды новыми группами заинтересованных лиц становятся их работники, члены их семей и их общины. Простирается ли "социальный контракт", который компания могла заключить в своей стране, за национальные границы и оказывает ли он влияние на ее поведение в других странах? Если транснациональная корпорация проводит операции по производству и сбыту своей продукции во многих странах, как много социальных контрактов она заключает? Должна ли она придерживаться одного стандарта, применимого в международных масштабах, или она должна разработать разные стандарты с учетом местных условий? Должны ли потребители в одной стране помогать определять поведение компании в других странах? Некоторые группы потребителей доказали свою эффективность в привлечении общественного внимания, став важной силой в определении направленности, охвата и в оценке кодека поведения компании. Кто в конечном счете устанавливает нормы поведения компании?

Способы выражения социальной ответственности корпораций

14. Большинство инициатив по установлению корпоративной стратегии социальной ответственности изложено в кодексах поведения. Кодекс поведения можно в целом определить как документ с изложением политики или принципов, предназначенный служить основой для социально ответственного поведения. Поскольку кодексы поведения в своем большинстве определяются и разрабатываются самими компаниями, они, как правило, не предусматривают какого-либо правового или регламентарного обязательства. Они скорее являются заявлением о принципах, которым компания или отрасль следует добровольно.

15. Отличить кодексы один от другого можно, сравнивая их содержание. Тремя наиболее общими областями, охватываемыми этими кодексами, являются нормы охраны труда, соблюдения прав человека и защиты окружающей среды. Некоторые кодексы, например, относящиеся к определенной отрасли, содержат положения, касающиеся нескольких из указанных областей. Кодексы, которые становятся все более всеохватывающими, содержат также положения относительно корпоративного управления, определяющие конкретные пути и средства учета в деятельности компании интересов всех заинтересованных сторон. Другие кодексы могут касаться весьма широкого круга вопросов – от установления цен на сельскохозяйственную продукцию, предназначенную для экспорта в развивающиеся страны, включая использование торговых марок и фирменных названий, подчеркивающих справедливую торговую практику этих компаний, до положений, касающихся торговли оружием, потребления табачных изделий, коррупции, взяточничества и гуманного обращения с животными.

16. В исследовании, подготовленном для Административного совета Международной организации труда[3] проводится второе различие – между действующими кодексами и типовыми кодексами. Действующие кодексы касаются непосредственно обязанностей самих предприятий и их партнеров, или же обязанностей, вытекающих из кодексов, которые были разработаны другими организациями и которые предприятия принимают и обязуются выполнять. Эти кодексы могут предусматривать системы контроля или отчетности либо со стороны участников этих кодексов, либо со стороны внешних субъектов. В отличие от действующих кодексов типовые кодексы, как правило, принимаются ассоциациями предпринимателей, профсоюзами, неправительственными организациями или правительствами и должны использоваться другими сторонами в качестве основы для разработки собственных кодексов.

17. Согласно подсчету, недавно проведенному МОТ, существует не менее 215 таких кодексов, действующих на уровне компании, 80 процентов из которых разработаны транснациональными корпорациями. Примерами типовых кодексов могут служить Принципы Салливана, представляющие собой перечень принятых в 1977 году положений, которыми должны были руководствоваться базирующиеся в Соединенных Штатах транснациональные корпорации в процессе их оперативной деятельности в Южной Африке при режиме

апартеида. Коалиция за экологически чистую экономику разработала комплекс руководящих принципов в области охраны окружающей среды, известных как Принципы CEPEC, в которых устанавливается ряд руководящих принципов в области охраны окружающей среды. Другим примером типового кодекса поведения является Экономическая хартия устойчивого развития, разработанная Международной торговой палатой.

18. Кодексы поведения также различаются на основании того, кем инициируется их разработка и кем осуществляется руководство и контроль за их соблюдением. Наиболее многочисленную группу составляют кодексы, содержащие инициативы частных предприятий или организаций предпринимателей, таких как отраслевые или деловые ассоциации, торговые палаты и торговые организации. Другие кодексы были разработаны по инициативе организаций трудящихся; мотивом для этого часто служила обеспокоенность по поводу условий их работы по найму или же условий работы их коллег в той же компании, производственной цепочке или отрасли в других странах. Неправительственные организации и коалиции групп потребителей выступали с различными инициативами, получившими широкую огласку. Определенную роль в разработке некоторых видов кодексов поведения сыграли также профессиональные консультанты, аудиторы или учебные заведения.

19. Хотя наибольшее число инициатив, направленных на повышение социальной ответственности корпораций, было предпринято самим частным сектором, представители правительств иногда принимали участие в союзах деловых кругов, неправительственных организаций и других заинтересованных сторон и их участие было важным стимулом, обеспечивая более широкую поддержку той или иной выдвинутой инициативе. Одной из таких инициатив, подкрепленной активным участием правительства и поддержкой на национальном уровне, стало создание в 1996 году партнерства в швейной промышленности Соединенных Штатов (касавшегося в основном установления критериев в отношении глобальных источников привлечения рабочей силы транснациональными корпорациями Соединенных Штатов в швейной и обувной промышленности). Другим примером может служить инициатива по этике торговли, которая была предпринята в 1998 году в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии неправительственными организациями, организациями потребителей и представителями деловых кругов и которая призвана служить форумом для обсуждения, профессиональной подготовки и распространения передового опыта. Эта инициатива осуществляется сейчас при финансовой и политической поддержке правительства Соединенного Королевства.

20. Кодексы поведения могут также классифицироваться на основе производственной цепочки некоторых товаров и услуг. Отраслевые кодексы, относящиеся ко всей производственной цепочке, считаются "вертикальными". Такие кодексы существуют, например, в швейной и обувной промышленности, а также в отрасли по производству детских игрушек, штаб-квартиры которых находятся, как правило, в развитых странах, а основные производственные объекты – в развивающихся. Если считать удовлетворение интересов потребителей конечной целью производственной цепочки, то эти вертикальные кодексы должны также включать такие инициативы потребителей, как социальная маркировка, или инициативы, связанные с торговлей, или инициативы инвесторов, такие как социально ответственные инвестиции. "Горизонтальные" кодексы относятся к определенной отрасли, в которой ведущие компании инициируют установление ряда стандартов своей деятельности и применяют их по всей отрасли. К этой категории относятся кодексы, действующие в химической и фармацевтической отраслях. Существуют также различные сочетания вертикальных и горизонтальных кодексов: в таких случаях промышленные и деловые ассоциации совместно с третьими сторонами, такими как неправительственные организации, государственные учреждения и группы потребителей, согласовывают определенный комплекс принципов, предназначенный для повсеместного применения.

Многосторонние инициативы по установлению социальной ответственности корпораций

21. Организация Объединенных Наций работала над созданием вспомогательной международной "мягкой инфраструктуры" для поощрения социальной ответственности и надлежащего ведения предпринимательской деятельности посредством, например, принятия в 1985 году руководящих принципов защиты потребителей, которые недавно были расширены и теперь включают аспект устойчивого потребления. Кроме того, она поощряла участие частного сектора в достижении целей глобальных конференций, проводившихся в 90-е годы.

В целях дальнейшего расширения социальной ответственности корпораций в январе 1999 года Генеральный секретарь выступил с инициативой, направленной на заключение глобального договора – важного механизма, призванного расширить участие частного сектора в социальном развитии. Эта инициатива содержит девять принципов, основанных на широко известных и общепринятых декларациях и документах крупных конференций Организации Объединенных Наций. В их число входят принятая в 1948 году Всеобщая декларация прав человека, Декларация, принятая в Рио-де-Жанейро на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Декларация и Программа действий, принятые в 1995 году в Копенгагене на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития, и Декларация МОТ 1998 года об основополагающих принципах и правах в сфере труда.

22. Глобальный договор призывает частный сектор принять принципы, которые уже приняты правительствами большинства стран мира в виде упомянутых выше правовых документов. В области прав человека глобальный договор призывает частный сектор поддерживать и уважать защиту международно признанных прав человека в сфере своей компетенции и принимать меры к тому, чтобы не допускать даже непреднамеренных нарушений прав человека. Что касается вопросов труда, то в договоре деловым кругам предлагается соблюдать право на свободу объединения и в полной мере признавать право на ведение коллективных переговоров; оказывать содействие искоренению всех форм принудительного и обязательного труда; добиваться подлинного запрещения детского труда; и содействовать недопущению дискриминации в области труда и занятости. Что касается вопросов охраны окружающей среды, то в договоре деловым кругам предлагается содействовать проявлению должной осмотрительности при решении экологических проблем; выступать с инициативами, направленными на повышение экологической ответственности; и поощрять разработку и распространение экологичных технологий. Учитывая, что установление стандартов и обеспечение их соблюдения является прерогативой правительств, Генеральный секретарь призвал деловые круги принять и соблюдать эти принципы в рамках своей деятельности.

23. С момента своего создания в 1919 году Международная организация труда (МОТ) приняла 182 международные конвенции по вопросам труда и 190 различных рекомендаций. Принятая в 1977 году Трехсторонняя декларация о принципах, касающихся деятельности многонациональных предприятий и социальной политики, стала первым всеобъемлющим международным сводом согласованных принципов социальной политики или стандартов предпринимательской деятельности в отношении условий труда, техники безопасности и гигиены труда. В Декларации, адресованной правительствам, предпринимателям, работодателям и трудящимся, перечислены различные конвенции и рекомендации, принятые МОТ к тому времени, и предусматривается процесс их регулярных пересмотров и толкования.

24. В целях оказания дальнейшей поддержки применению основных стандартов в сфере труда члены МОТ приняли в 1998 году Декларацию об основополагающих принципах и правах в сфере труда, подтвердив тем самым ключевые принципы, закрепленные в ряде ее основных конвенций. В этой Декларации содержится призыв ко всем членам МОТ соблюдать и содействовать применению четырех основных принципов, которые теперь называются основными правами трудящихся и предусматривают свободу объединения и право на ведение коллективных переговоров; упразднение принудительного труда; запрещение детского труда; а также недопущение дискриминации в области труда и занятий. Для правительств Декларация может служить основой при разработке руководящих принципов по повышению социальной ответственности корпораций в области трудовых стандартов.

25. Эта декларация обязывает государства – члены МОТ, даже если они не ратифицировали указанные конвенции, добросовестно и в соответствии с Уставом МОТ соблюдать принципы, касающиеся основополагающих прав, которые являются предметом этих конвенций. Декларация также способствует достижению целей, упомянутых в пункте 54 b) принятой в Копенгагене Программы действий[4], а именно: обеспечению и поощрению уважения основных прав трудящихся, обращению к государствам – участникам соответствующих конвенций МОТ с просьбой обеспечить их полное соблюдение, а к другим государствам – с просьбой обеспечить учет принципов, закрепленных в этих конвенциях. Декларация используется в качестве ориентира при разработке новых кодексов поведения в различных отраслях, а также способствовала в разработке основной повестки дня инициативы Генерального секретаря по заключению глобального договора.

26. В 1976 году страны – члены Организации экономического сотрудничества и развития приняли Декларацию о международных инвестициях и многонациональных предприятиях, а в 1977 году МОТ приняла Трехстороннюю декларацию принципов, касающихся многонациональных предприятий и социальной политики. Прогресс, достигнутый МОТ и ОЭСР в этой области, позволил утвердить позднее в 1977 году Руководящие принципы ОЭСР в отношении многонациональных предприятий. Принятие этих принципов преследовало тройную цель: обеспечить согласованность деятельности предприятий с политикой правительства; укрепить основу взаимного доверия между предпринимателями и обществом; и оказать содействие созданию более благоприятного климата для иностранных инвестиций. Руководящие принципы являются рекомендациями правительств транснациональным предприятиям, в которых сформулированы принципы ответственного поведения деловых кругов, соответствующего применимым положениям законодательств стран – членов ОЭСР. Соблюдение руководящих принципов носит добровольный характер, и создание правового механизма, обеспечивающего их соблюдение, не предусмотрено. Однако правительства, придерживающиеся этих руководящих принципов, побуждают предприятия, которые функционируют на их территориях, соблюдать эти принципы везде, где они осуществляют свою деятельность, то есть и за пределами стран, подписавших этот документ.

27. После их принятия в 1977 году Руководящие принципы ОЭСР регулярно пересматривались. Недавно был проведен пересмотр их текста, принятого в 1991 году, при этом правительства консультировались с предпринимателями и трудящимися, интересы которых в ОЭСР представляют, соответственно, Консультативный комитет по вопросам предпринимательства и промышленности и Консультативный комитет профсоюзов, а также приветствовали более активное участие в этой деятельности общинных неправительственных организаций и общественности. 27 июня 2000 года на заседании ОЭСР на уровне министров пересмотренный текст руководящих принципов был принят правительствами 30 стран – членов ОЭСР, а также правительствами Аргентины, Бразилии и Чили[5]. Руководящие принципы касаются общей политики компаний, раскрытия информации, занятости и трудовых отношений, окружающей среды, науки и техники, конкуренции и налогообложения, а также (впервые) борьбы со взяточничеством и защиты прав потребителей.

28. Общая политика заключается в том, что компании должны соблюдать права человека; поощрять создание местного потенциала и наращивание человеческого капитала; воздерживаться от получения от правительств льготных режимов для своей деятельности; оказывать поддержку развитию надлежащего корпоративного руководства; воздерживаться от участия в местной политической жизни; побуждать своих партнеров, в частности поставщиков и субподрядчиков, к применению таких же принципов поведения, которыми руководствуются сами компании. В руководящих принципах нашли отражение четыре основные принципа приинятой в 1998 году Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, и они побуждают компании предоставлять помещения, информацию и консультации представителям своих работников. Компаниям также предлагается соблюдать такие стандарты в области условий работы по найму, которые не менее благоприятны, чем применяемые подобными работодателями в стране пребывания. И, наконец, в руководящих принципах перечислен ряд процедур, которые должны побуждать предприятия осуществлять свою деятельность в соответствии с надлежащей практикой предпринимательства, маркетинга и рекламы и принимать меры по обеспечению безопасности и высокого качества производимых ими товаров и предоставляемых ими услуг.

29. Еще одним важным документом ОЭСР являются принятые в апреле 1999 года Принципы корпоративного управления. Хотя эти принципы в первую очередь касаются экономических аспектов, таких как права акционеров и равное отношение к акционерам, раскрытие информации, транспарентность и обязанности правления, они также относятся к роли заинтересованных сторон в корпоративном управлении. Структура корпоративного управления должна обеспечивать соблюдение защищенных законом прав заинтересованных сторон и поощрять активное сотрудничество между корпорациями и заинтересованными сторонами в создании богатства, рабочих мест и в обеспечении устойчивости финансово благополучных предприятий.

Будущие тенденции и проблемы

30. Кодексы поведения корпораций стали объектом все более пристального внимания за рамками штаб-квартир отдельных компаний. Кодексы применяются не только в отношении филиалов и предприятий, действующих на основе франшизы, но и поставщиков и сбытчиков. Поскольку многие компании расширили деятельность за пределы национальных границ, применение кодекса компаний в контексте законов различных стран, в которых они работают, стало более сложным. Например, каким образам компания должна применять требование о минимальной заработной плате, являющееся общим элементов кодексов поведения компаний, с учетом существующих различий в национальных условиях и в толкованиях того, что является минимальными требованиями? Кто должен определять уровень минимальных требований – компания, правительство принимающей страны, работники компании, потребители или некоторые сочетания всех этих заинтересованных сторон?

31. Учитывая, что разработка и соблюдение кодексов поведения, как правило, являются делом добровольным, в какой мере соблюдение компанией своего собственного кодекса должно контролироваться сторонними лицами? Опыт свидетельствует о том, что кодексы поведения не дают существенных результатов, если нет внутреннего или внешнего контроля за их соблюдением. Поэтому есть основание ставить вопрос о контроле, однако остается неясным, на ком будет лежать ответственность за его осуществление. Также следует провести работу по установлению стандартов в целях содействия внутреннему и внешнему контролю за осуществлением кодексов корпораций. Международная организация по стандартизации (ИСО), в состав которой входят представители как частного, так и государственного секторов, выполняет роль основного форума для обсуждения различных стандартов социального аудита. Аккредитационное агентство Совета по экономическим приоритетам разработало и применило новый стандарт социального учета, известный под названием "Социальная отчетность" (SA8000). Этот стандарт, основанный на разработанных ИСО стандартах управления качеством, содержит ссылки на международно-правовые документы по вопросам труда и прав человека и служит оперативным инструментом социального аудита и контроля, в основном в рамках компании. Стандарт может обеспечить компаниям доказательство их надлежащего гражданси осознанного поведения. Однако остаются вопросы, касающиеся применения таких стандартов. В какой степени они должны использоваться и могут ли они препятствовать проведению независимой проверки поведения компании заинтересованными сторонами или предотвращать ее?

32. Само по себе существование кодексов корпораций не гарантирует социально ответственного поведения. Эти кодексы весьма различаются по своему качеству и охвату. По оценкам Международной организации предпринимателей, 80 процентов всех кодексов поведения подпадают под категорию общих этических норм предпринимательской деятельности, не подкрепленных методами осуществления. Проведенное МОТ исследование свидетельствует также о том, что из примерно 215 упомянутых выше кодексов поведения не более трети содержат ссылки на международные трудовые нормы в общем плане или конкретно. Вместо этого компании дают собственные определения целей, касающихся трудовых норм. Как представляется, существуют веские аргументы в пользу более строгого подхода к оценке качества кодексов[6]. Но каким образом это следует делать? Правительства располагают полномочиями для обеспечения соблюдения законов, но у кого есть полномочия для обеспечения соблюдения добровольных или необязательных кодексов? Что лучше, выполнять кодекс частично или не выполнять его вовсе? Существует ли опасность отрицательной реакции, если компании будут резко осуждаться за несоблюдение стандартов, ими же и установленных? Какие еще соображения следует принимать во внимание?

33. Хотя вполне очевидно, что важнейшую роль в решении транснациональных корпораций принять стандарты социально ответственного поведения имеет внешний контроль, особенно со стороны организаций потребителей и групп по защите интересов, на способность корпораций выполнять такие обязательства влияют и другие факторы. Финансовые возможности корпораций по уважению социальных и других этических ценностей в рамках их производственной деятельности могут быть резко ограничены в обстановке ожесточенной конкуренции или при нестабильности рынка. Иногда утверждается, что склонность реагировать на такие внешние требования и степень, в которой этические нормы фактически включаются в деловую практику, связаны со значением отдельных корпораций на рынке; лишь в том случае, когда компании занимают доминирующее положение на рынке, они могут позволить себе принимать во внимание соображения, не связанные с получением прибыли[7]. В

силу той же причины лидеры на рынке оказывают огромное влияние на поведение своих конкурентов. Если компания, занимающая лидирующее положение, придерживается определенной нормы, ее конкуренты скорее всего поступят так же. Следовательно, это является еще одним стимулом для контролирования поведения крупнейших компаний, занимающих лидирующие позиции на рынке.

34. Традиционно стоимость компании определяется прежде всего на основе объема ее доходов, и эта величина отражается на цене ее акций. Руководство компании весьма заинтересовано в поддержании стоимости компании за счет обеспечения ее прибыльности даже в ущерб другим соображениям. Многие акционеры, которых заботит стоимость их инвестиций и приносимая ими прибыль, также требуют, чтобы компании сохраняли прибыльность, а в противном случае наказывают их. На компании отрезвляюще подействовали недавние случаи, когда инвесторы стали сбывать акции тех компаний, которые не оправдали возлагавшихся на них надежд в плане прибыли. Так в какой же мере можно внедрять понятие социальной ответственности среди инвесторов? В определенной степени это может уже происходить, поскольку все больше инвестиций поступает из таких источников, как пенсионные фонды и страховые компании, которые являются потенциально долгосрочными и более терпеливыми инвесторами, чем отдельные лица и банкиры, а, следовательно, и более надежными источниками финансирования программ социального развития. В некоторых странах недавно стали популярными социально ответственные взаимные фонды, которые осуществляют капиталовложения только в компании, отвечающие определенным предварительно установленным и опубликованным социальным критериям. В этом отношении, видимо, также было бы возможным для заинтересованных организаций гражданского общества воздействовать на общественное мнение в странах-инвесторах, с тем чтобы изменить неустойчивое инвестиционное поведение.

35. Однако эта дихотомия лежит в основе фундаментальной проблемы, которая требует своего разрешения в связи с социальной ответственностью корпораций. Частные компании, независимо от их размера и масштаба операций, мотивируются в своей деятельности получением прибыли и оцениваются по их способности создавать прибыль. Является ли социальная ответственность препятствием к получению прибыли? Многие будут утверждать, что социальная ответственность может быть прибыльной и что добросовестные граждански настроенные корпорации, учитывающие интересы своих заинтересованных сторон, будут в долгосрочной перспективе действовать более эффективно. Должна ли компания приносить прибыль только своим акционерам или она ответственна за распределение своей прибыли между всеми заинтересованными сторонами в интересах добросовестного гражданского поведения корпорации и большей социальной справедливости? Следует ли вознаграждать компанию за такое поведение, которое оказывает благоприятное социальное и экологическое воздействие, и если так, то каким образом это будет осуществляться? В чем должна заключаться роль правительства – осуществление регулирующих, посреднических или контролирующих функций? Совершенно очевидно, что этой проблеме следует уделять гораздо больше внимания на всех уровнях.

Примечания

[1] См.George Kell and John Ruggie "Global markets and social legitimacy: the case of the 'Global Compact", документ представлен на конференции по теме "Governing the public domain beyond the era of the Washington Consensus: redrawing the line between the state and the market", York University, Toronto, 4-6 November 1999.

[2] См. UNCTAD, World Investment Report 1999: Foreign Direct Investment and the Challenge of Development, (forthcoming) chap. XII.

[3] См. документы МОТ GB.273/WP/SDL/1 (Rev.1) и GB/274/WP.SDL/1.

[4] *Доклад Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, Копенгаген, 6–12 марта 1995 года.* (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.96.IV.8), резолюция 1, Приложение II.

[5] Текст руководящих принципов содержится на Web-сайте ОЭСР по адресу: http://www.oecd.org//daf/investment/guidelines/mnetext.htm.

[6] См. сноску 3.

[7] См. Kelly and Ruggie, op.cit.

Глава XXI

Биомедицинские разработки, этика и справедливость

Вопросы биоэтики на рубеже тысячелетий: краткий обзор

1. В последние годы вопросы биоэтики стали причиной все возрастающего беспокойства в политической, экономической и социальной сферах, а также центром внимания мировой общественности. К проблемам биоэтики относится целый ряд вопросов, связанных с медициной и биологической наукой. Это непосредственно касающиеся различных этапов жизни человека вопросы контрацепции, абортов, эмбриональных исследований, лечения новорожденных и младенцев с генетическими или врожденными пороками, ухода за неизлечимыми больными, умирания, а также вопросы определения и установления факта смерти.

2. К аспектам биоэтики, затрагивающим людей всех возрастов, относятся необходимость и конкретность ответственности за установление ограничений на медицинские исследования; основа отношений между врачом и пациентом; возможное этическое несоответствие между охраной здоровья отдельных лиц и здравоохранением применительно к обществу в целом; условия получения согласия на проведение того или иного вида лечения малолетних детей, душевнобольных и лиц, находящихся в смятении или в состоянии невменяемости от испуга в чрезвычайной ситуации; "завещания о распоряжении своей жизнью" и самоубийство с помощью врача; проблемы, с которыми сталкиваются семьи тяжелобольных; законы и правила в отношении изъятия органов для трансплантации; права на медицинское обслуживание; и роль прав человека в сфере биоэтики.

3. В то же время с вопросами биоэтики связаны соображения, касающиеся ресурсов и их распределения, включая распределение ограниченных ресурсов. Это требует применения критериев справедливости, в силу которых необходимо учитывать потребности в охране здоровья, вероятность максимального извлечения выгод, предпочтения пациентов, предпочтения в сфере распределения и требования тех, кто платит, а также отвергать иные соображения, такие как предпочтения на расовой основе. В международном контексте особое значение имеют виды национальной практики в отношении обеспечения доступа к услугам здравоохранения для групп некоренной национальности или лишения их такого доступа.

4. В сфере биоэтики эти вопросы – наряду с другими – являются в настоящее время предметом полемики. За последние годы интерес к ним во всем мире проявляют общественность, средства массовой информации, политики и ученые. Для специализации по биоэтике необходимы познания в таких широких теоретических и практических областях, как медицина, лечебная практика, здравоохранение, философия, теология, право, экономика, социология, антропология, психология и история.

Наиболее актуальные вопросы биоэтики

5. В настоящее время особую актуальность приобрели использование в генетике диагностических, терапевтических и других новшеств, включая использование результатов исследований в области генома человека, возможность применения все большего набора процедур вспомогательной репродуктивной технологии, пересадка человеческих органов и ксенотрансплантов, создание органов-заменителей, методы продления жизни и национальное и международное регулирование использования результатов прогресса в области биомедицины.

6. В связи с прогрессом в биомедицинских технологиях и значением их коммерциализации появляются соображения экономического порядка. Дилеммы возникают в тех случаях, когда испытывающие наиболее острую потребность группы из-за отсутствия необходимых ресурсов либо не могут добиться поддержки развития определенного направления биомедицины, либо не в состоянии оплачивать применение уже полученных результатов такого развития. В качестве примера можно привести современное нынешнее положение с лечением ВИЧ/СПИДа и с вакцинацией против этого вируса.

7. Из-за чрезвычайно высокой стоимости медицинских разработок их необходимость и финансирование могут стать существенной проблемой для бюджетов здравоохранения на национальном и международном уровнях. Конкуренция за выделяемые на здравоохранение ресурсы в условиях ограниченности средств может приводить к конфликту между спросом на простые и дешевые средства профилактики и лечения для людей, живущих в бедности, и большим и все возрастающим спросом на сложные медицинские технологии.

Вопросы биоэтики в контексте культуры

8. Не только сложно разграничить и конкретизировать моральные дилеммы в области биоэтики, но и их разрешение продолжает оставаться проблематичным и спорным. В рамках некоторых культур врачи считают правильным не сообщать негативную информацию неизлечимым больным, но эта практика в других культурах может считаться обманом или уклонением от правдивого ответа. Культуры различаются и по той степени приоритета, которая отдается спасению (или продлению) жизни. Культуры также различаются по степени морального обязательства оплачивать медицинские расходы тех людей, которые нуждаются в лечении, но не в состоянии заплатить за него. Аналогичным образом в разных культурах имеются весьма существенные различия в отношении к здоровью в контексте прав человека.

9. В свете разнообразия культур уместно рассмотреть вопрос о том, существует ли перспектива нахождения совместного, общего или универсального подхода к вопросам биоэтики. Некоторые теоретики – специалисты по биоэтике и сторонники плюралистического общества подозревают, что поиск универсальной этики является формой морального империализма, при котором подход с использованием критериев только одной культуры предпочитается другим на основании убеждения, что именно эти этические стандарты и нормы олицетворяют универсальную моральную мудрость и правду. Другие, выступающие за моральный релятивизм, утверждают, что право на существование имеют все моральные позиции и нет простых методов морального выбора между позициями, основывающимися на разных точках зрения и разных культурах.

10. По мере того как деятельность в области медицины и смежных наук сама по себе становится все более универсальной, в ходе споров о биоэтике предпринимается попытка выявить взаимосвязи между различными подходами с целью найти их взаимодополняющие сильные стороны и возможность применения некоторых общих для разных стран и культур подходов к биоэтике.

Четыре общих моральных обязательства

11. Ряд специалистов, занимающихся вопросами здравоохранения, стали применять в качестве полезного фундамента для рассмотрения вопросов биоэтики в плюралистических обществах четыре основных моральных обязательства общего характера, свойственных различным культурам. Принятие этих общих моральных обязательств и их применение следует осуществлять с осторожностью и не безоговорочно, поскольку не во всех культурах их применяют систематически. Отдельные критики считают такие расхождения в суждениях роковой ошибкой в применяемом подходе; сторонники же видят в этом преимущество, поскольку такой подход помогает выявить основополагающий спорный характер моральных суждений, возникающий при столкновении моральных ценностей, и еще потому, что он уравновешивает оправданные культурные различия с необходимостью определенного уровня общих моральных обязательств.

12. Этими обязательствами, официально называемыми "изначальными моральными принципами", являются **благожелательность** (обязательство делать добро другим); **непричинение вреда** (обязательство не наносить ущерба другим); уважение **автономности личности**, которая совместима с нахождением в группе; и приверженность **справедливости как выражению беспристрастности.**

13. В биоэтике такой подход не принят повсеместно; однако все в более широких масштабах признается важность этих моральных обязательств в области здравоохранения. Кроме того, теоретики, предпочитающие альтернативные подходы к биоэтике, могут принять эти изначальные принципы в качестве одного из компонентов собственного подхода.

Совместимость с другими подходами: нравственной этикой, феминистической этикой, нарративной этикой, казуистикой и религиозной этикой

14. В то же время сторонники этих четырех обязательств, как правило, приветствуют альтернативные подходы, такие как нравственная этика (уделяющая основное внимание людским добродетелям), феминистическая этика (как правило, возникающая на основе межличностных эмоциональных отношений и поддерживающая такие отношения), казуистика (уделяющая основное внимание применению общих принципов к конкретным ситуациям на основе "образцовых" случаев), нарративная этика (в рамках которых основой для проведения этического анализа является культурный и исторический контекст) и религиозная этика, представляющая собой основной подход во многих культурах. Сторонники вышеупомянутых четырех обязательств считают эти альтернативные подходы совместимыми и взаимодополняющими.

15. Есть основания надеяться, что некий подход, объединяющий бытующие представления, свойственные каждой из упомянутых систем, мог бы послужить стержнем сущностной основы решения универсальных вопросов. Ниже предлагается эскиз элементов такого подхода с использованием в качестве примеров вопросов биоэтики, о которых говорилось выше.

Новые достижения в генетике

16. Новые открытия в генетике могут революционным образом преобразить практическую медицину и представления человечества о себе, о других формах жизни и о взаимосвязи между существованием человека и других форм жизни. Ожидается, что в скором времени будет выявлена и точно установлена зависимость многих заболеваний от генетических факторов. В настоящее время разрабатываются методы генетической терапии, позволяющие исправлять или заменять дефектные гены. Важность вопросов этики подчеркивается манипуляциями с генами, для проведения которых указанные четыре этических принципа или обязательства могли бы стать надежной основой. Эти моральные обязательства могут завоевать международную поддержку, хотя их интерпретация и приоритетность не обязательно одинаковы в разных культурах и разных обществах. Цель их сторонников заключается в формировании некоего универсального морального обязательства общего характера при сохранении уважения к культурным различиям, что позволяет избежать опасности как морального империализма, так и морального релятивизма.

Достижения в генетике, благожелательность и непричинение вреда

17. Чтобы определить, какие выгоды можно ожидать и какими опасностями они чреваты, недостаточно компьютерной программы или алгоритма, дающих бесспорный моральный результат, поскольку вред и выгода являются понятиями переменными, и их оценки с точки зрения личности, культуры и общества будут различными. Одни общества отличаются готовностью идти на риск и с энтузиазмом поддерживают исследования и разработки, обещающие потенциальные выгоды; другие же предпочитают не рисковать и отказаться от перспективы получения новых выгод, лишь бы избежать возможного вреда. "Принцип предосторожности", приводимый в пользу соблюдения осторожности при разработке новых генетических методов, может явиться иным способом интерпретации принципа или обязательства в отношении непричинения вреда или ненанесения ущерба другим. Этот принцип важен, для того чтобы уравновешивать и сдерживать энтузиазм новаторов. В то же время чрезмерное подчеркивание обязательства не причинять вреда может представлять угрозу для новаторства и возможности действовать во благо другим. Вполне вероятно, что любое действие во благо другим содержит определенную степень риска нанесения ущерба кому-либо.

Достижения в генетике и автономность личности

18. Можно утверждать, что при осуществлении новых генетических разработках необходимо также учитывать принцип уважения автономности личности. Необходимость добровольного согласия на генетическое вмешательство уже общепризнанна. Однако уважение автономности может вступать в противоречие с другими моральными обязательствами. Например, в ходе генетического исследования какого-либо человека получены такие результаты, которые могут быть использованы для предотвращения ущерба членам его семьи, но это

противоречит праву этого человека на конфиденциальность информации о состоянии его здоровья. Традиционная медицинская этика, обеспечивающая конфиденциальность информации о пациенте, что является одним из самых строгих моральных обязательств, предусматривает и возможность отступления от этого принципа в тех случаях, когда нарушение конфиденциальности может предотвратить опасность для других лиц. В связи с тем, что генетические исследования начинают проводиться в широких масштабах, одной из возможностей устранить это противоречие является заблаговременное получение от пациента его согласия на раскрытие генетической информации, которая необходима для предотвращения вреда его родственникам, и такое согласие может быть предварительным условием для проведения самого исследования. Этот подход обеспечил бы сохранение уважения автономности личности исследуемых пациентов (они будут знать об условиях проведения исследования до принятия решения о нем) и признание сопутствующего обязательства использовать результаты медицинского вмешательства во благо другим.

Новые достижения в генетике и справедливость

19. Может также быть достигнуто согласие относительно того, что новые методы в генетике должны быть подчинены критериям справедливости и требованиям дистрибутивной справедливости (справедливое распределение ограниченных ресурсов), основанной на правах справедливости (справедливость, источником которой являются права, включая права человека) и правовой справедливости (соблюдение морально приемлемых законов), в отношении которых существует вероятность того, что они будут признаны той или иной культурой в качестве релевантных моральных систем оценки.

Вспомогательная репродуктивная технология и потенциальный вклад биоэтики

20. Среди целого ряда этических вопросов, связанных с достижениями в области вспомогательной репродуктивной технологии (ВРТ), наиболее насущными, вероятно, являются те, которые касаются распоряжения эмбрионами, мнения о ВРТ как о противоестественной и аморальной технологии, а также потенциального вреда женщинам, матерям, донорам и детям, рожденным с помощью ВРТ.

21. Вышеупомянутые четыре обязательства вновь обеспечивают возможность анализа таких вопросов, хотя при этом могут возникнуть дополнительные осложнения. Что касается эмбриональных исследований и сопутствующего вопроса о распоряжении эмбрионами, то важнее соответствующих моральных обязательств может оказаться проблема их "сферы охвата", поскольку нет единства мнений относительно статуса человеческого эмбриона, а также относительно того, связана ли эта фаза развития с какими-либо правами на жизнь.

22. Если этот вопрос воспринимается прежде всего как сложная религиозная проблема, а не как главным образом моральный вопрос, прояснение столь непростого религиозного спора может оказаться той областью, где биоэтика способна внести существенный вклад в международную дискуссию, обеспечив для ее проведения четкие моральные рамки при сохранении уважения к другим бытующим в мире мнениям.

23. Биоэтика также может оказаться полезной при рассмотрении различающихся точек зрения на ВРТ как на "противоестественную" процедуру за счет проведения более формального анализа этого понятия в отношении того, означает ли оно "противоречие природе морально неприемлемым образом", а также того, что является морально неприемлемым.

24. В отношении вспомогательной репродуктивной технологии также необходимо учитывать феминистский подход к биоэтике, поскольку этот процесс затрагивает прежде всего женщин, и еще потому, что многие связанные с ВРТ вопросы касаются межличностных отношений и их моральных последствий. Например, люди могут усматривать разницу между женщиной, вынашивающей ребенка для своей сестры или подруги, не способной родить ребенка самостоятельно, и женщиной, делающей это, чтобы заработать себе на жизнь. Такая разница может объясняться особыми отношениями и обязательствами между сестрами и друзьями в силу установившихся между ними связей, с одной стороны, и нежеланием того, чтобы восприятие отношений между матерью и ребенком ухудшалось из-за введения в них элемента денежного расчета – с другой.

Сторонники оплачиваемого суррогатного материнства заявляют, что такое восприятие является ошибочным и что плата является компенсацией за время, потраченное суррогатной матерью, причиненное ей беспокойство и ее природные способности, а не собственно за ребенка; такая трактовка позволяет говорить об оплате, скорее похожей на оплату услуг няни ребенка, затраченного ею времени и ее умения заботиться о детях.

Моральные обязательства и трансплантация

25. Упомянутые выше четыре моральных принципа или обязательства могут также способствовать выяснению и оценке вопросов, связанных с пересадкой человеческих, животных и искусственных органов и тканей. Расхождения во мнениях относительно трансплантации могут возникать в двух областях: главным образом в связи с вопросом о роли и определении понятия "смерть мозга" и вопросом о правах животных. Предметом споров может быть то, какие моральные обязательства сохраняются после смерти мозга, схожи ли они с моральными обязательствами перед тяжелобольными, находящимися под медицинским наблюдением, или перед усопшими, в силу которых допускается осторожное удаление органов и их трансплантация находящимся в живых пациентам для спасения жизни последних.

26. Что же касается прав животных и трансплантации органов животных, поднимается вопрос о том, должны ли животные иметь те же моральные права, что и люди. Этот вопрос касается свойств, которые необходимы и достаточны для классификации в качестве человеческого существа и для получения морального статуса и прав личности. Можно ожидать, что в ближайшие годы расширятся масштабы споров о правах животных и их моральном статусе, и уже существует поддерживаемое законодательной властью Новой Зеландии движение за предоставление высшим приматам, таким как орангутанги, такого же морального статуса, что и людям, а посему за запрет использовать их, в частности, для экспериментов на животных. Это приобретает актуальность в связи с важностью предпринимаемых попыток изменять животных генетически для уменьшения риска отторжения трансплантата при использовании органов животных. Вероятно, в отношении животных трансплантов ни беспечное и нерегулируемое экспериментирование, ни абсолютный запрет "из осторожности" не станут доминирующими.

27. Еще одной важной проблемой в связи с использованием органов или тканей животных для трансплантации является вопрос о прогнозируемом вреде и благе. В настоящее время открыто выражается беспокойство по поводу опасности причинить вред людям в результате переноса инфекций от животных при пересадке их органов. По одной из теорий о происхождении ВИЧ/СПИДа, его источником стал вирус, который был передан от обезьяны человеку пока еще не установленным путем. Коровья губчатая энцефалопатия (также известная как коровье бешенство) уже распространилась среди людей, вызывая аналогичное заболевание – новый вариант болезни Якоба-Крейцфельда. Такие случаи вызывают беспокойство относительно возможного риска, связанного с пересадкой органов животных.

Продление жизни

28. За последние годы медицина разработала методы продления жизни, и они повседневно применяются. В то же время все чаще возникает вопрос о том, является ли продление жизни человека надлежащей целью медицины, без учета качества этой жизни. Есть мнение, что врачи обязаны поддерживать жизнь человека, когда имеется реальная перспектива жить так, как он считал бы стоящим. В связи с этим возникает немало вопросов и соображений относительно разницы между ускорением момента наступления смерти и неприменением лечения. Существует мнение, что отсоединение от аппарата искусственного дыхания или капельницы, означает преднамеренное ускорение смерти, а значит умышленное причинение вреда. Другие утверждают, что если усилия по продлению жизни не могут принести или больше не приносят пользы больному, то моральное обязательство продлевать его жизнь отсутствует. Они подчеркивают, что, например, больной, который скорее всего не придет в сознание, вряд ли будет жить такой жизнью, характеризуемой определенным уровнем физического, душевного и социального благосостояния, которую он счел бы стоящей того, и поэтому продление жизни пользы ему не принесет. С этой точки зрения решение прекратить не приносящее пользы вмешательство перед лицом фатального исхода отличается от решения намеренно прекратить жизнь больного.

29. Даже если вопрос о продлении жизни касается не безнадежно больного, а здорового человека, остается проблема справедливости, и особенно дистрибутивной справедливости, то есть справедливого распределения ограниченных ресурсов. Существует мнение, что в то время когда миллионы детей все еще не доживают до пятилетнего возраста, а миллионы других умирают преждевременно, несправедливо расходовать ограниченные ресурсы на увеличение срока жизни относительно немногих богатых людей, которые могут себе позволить использовать достижения медицины в области продления жизни, хотя уже и прожили разумный срок.

Биоэтика, справедливость и права человека

30. Ряд ученых, специализирующихся на вопросах биоэтики, стали уделять все больше внимания не отдельным вопросам этики, а вопросам обязательств или принципов в области социальной справедливости. При этом они сосредоточивают внимание на двух областях, которые ранее не считались относящимися к этике: правах человека и социальной политике. Однако подход к вопросу социальной справедливости с точки зрения биоэтики отличается от подхода с точки зрения этих областей. Вполне возможно, что в предстоящие годы включение биоэтического аспекта будет расцениваться как полезное дополнение к двум другим подходам.

31. Первой важной задачей может быть разъяснение термина "справедливость" особенно применительно к здоровью и охране здоровья. Может существовать согласие относительно стремления к справедливости, хотя также могут существовать и разногласия относительно ее четкого определения и ее атрибутов. Например, простому заявлению о том, что справедливость означает обращение с людьми как с равными между собой, может быть противопоставлено доказательство того, что в некоторых ситуациях обращаться с людьми как с равными несправедливо, очевидным примером чего является распределение ресурсов здравоохранения. Если в том, что касается охраны здоровья, ко всем людям относиться одинаково, это будет означать, что каждый должен получать равную долю имеющихся ресурсов здравоохранения путем их простого распределения. Такой подход не является справедливым, поскольку он не учитывает разные потребности людей в услугах здравоохранения. Очень больному человеку *необходимо* больше ресурсов на охрану здоровья, чем человеку вполне здоровому. По-видимому, адекватная теория справедливости в области здравоохранения должна предусматривать цель распределения имеющихся ресурсов *неравным образом*, с тем чтобы *бóльшая их часть* предоставлялась больным, а не здоровым. Согласно Аристотелю, справедливость требует, чтобы мы равным образом относились к равным и неравным – к неравным, пропорционально соответствующим неравенствам. Философы до сих пор спорят о надлежащих критериях таких "соответствующих неравенств".

32. Однако потребности не могут быть единственным критерием для определения справедливости распределения ограниченных ресурсов. Еще одним мерилом этого может быть максимизация выгоды, получаемой от единицы расходуемых на здравоохранение средств. Например, располагая ограниченными ресурсами на цели здравоохранения, правительство может стремиться получить максимальную выгоду от их использования. Однако стремление к максимизации выгод может вступить в противоречие с целью предоставления большей части ресурсов тем, кто больше всего нуждается в охране здоровья и чьи жизни могут зависеть от этого. С точки зрения выгод, получаемых на единицу используемых ресурсов, имело бы больше смысла лечить людей, страдающих незначительными заболеваниями, поскольку вероятность того, что они выздоровят (большая выгода) за счет меньших расходов (мало ресурсных затрат) много выше, чем при лечении тяжелобольных, для которых даже затраты более значительных ресурсов не являются гарантией восстановления здоровья.

33. Еще одним критерием, который применяется для формулирования соответствующей теории справедливости распределения в сфере здравоохранения, является предпочтение самого пациента: пациенту вполне могут быть необходимы такие услуги здравоохранения, которые он просто не приемлет. Еще одним подлежащим рассмотрению критерием мог бы стать результат демократического процесса установления приоритетов. Возможно, следует также учитывать, кто обеспечивает предоставление услуг здравоохранения, то есть платят ли за это налогоплательщики, страховые компании или частные лица. Роль рынка в распределении ограниченных ресурсов здравоохранения и то, может ли он обеспечивать справедливость, является в этом контексте важным вопросом, который будет определять, играют ли свою роль рыночные силы, включая таких особых участников рынка, как фармацевтическая промышленность и отрасль по производству медицинского оборудования.

34. Применение этики справедливости потребовало бы также исключения несправедливых критериев распределения, которые могут уже применяться. Тем не менее, остается нелегкий вопрос о степени, в которой в определении справедливости распределения могут играть роль особые отношения, так как не следует забывать о том, что в реальной жизни отдельные люди и общины предоставляют больше своих ресурсов, естественно, тем, кто им ближе, в том числе членам семьи, друзьям и лицам своей национальности. Более спорным является, по-видимому, вопрос личной ответственности; при подходе с позиции справедливости и беспристрастности во внимание может приниматься личная ответственность человека, заболевшего в результате избранного им образа жизни, например в результате курения табака, переедания, злоупотребления алкоголем, занятия незащищенным и "небезопасным" сексом, неосторожного вождения транспортных средств или рискованного участия в таких видах физической деятельности и спорта, которые считаются опасными. При таком подходе следует учитывать, играет ли выбор образа жизни определенную роль в приемлемой теории справедливости в сфере здравоохранения.

35. По мнению некоторых теоретиков в области политики и философии, справедливость относится прежде всего к правам, в частности правам человека. Эти теоретики рассматривают вопросы, которые могут быть весьма сложными, такие, например, как природа прав человека, существуют ли права на здоровье, что является источником таких прав, как разрешать противоречия между правами и в какой области средоточены обязательства в отношении таких прав. Выяснением значения прав, а также национального и международного права в определении справедливости в сфере здравоохранения, как и их связи с биоэтикой занимаются сторонники всех указанных направлений.

36. Рассмотрение проблемы справедливости влечет за собой практические вопросы, касающиеся регулирования и обеспечения правоприменения. Так, возникает вопрос о том, каким образом можно ввести соответствующие меры контроля, которые являлись бы также этическими, и как определить ответственность в правовой, социальной и профессиональной сферах за создание и обеспечение применения регулирующих механизмов.

37. В настоящее время возникающие многопрофильные области биоэтики пока еще не позволяют дать ответ на те сложные вопросы, которые были вкратце обозначены выше. Продолжается поиск консенсуса по реальным вопросам этики, которые также нуждаются в твердом этическом обосновании и в базирующихся на общих и универсальных моральных обязательствах подходах при сохранении разнообразия применения различными культурами общих обязательств в отношении практических моральных проблем.