



Комиссия социального развития

Пятьдесят пятая сессия

1–10 февраля 2017 года

Последующие мероприятия по итогам

Всемирной встречи на высшем уровне

в интересах социального развития и

двадцать четвертой специальной сессии

Генеральной Ассамблеи

**Стратегии искоренения нищеты для обеспечения
устойчивого развития в интересах всех людей**

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции 2016/6 Экономического и Социального Совета. В докладе содержится обзор прогресса, достигнутого до настоящего времени в деле искоренения нищеты, а также различных стратегий, используемых странами. В нем также освещаются возникающие проблемы и приводятся рекомендации по ускорению процесса искоренения нищеты во всех ее формах, включая крайнюю нищету.



I. Введение

1. В своей резолюции 2016/6 Экономический и Социальный Совет постановил, что приоритетной темой для цикла обзора и обсуждения вопросов политики Комиссии социального развития в 2017–2018 годах будет тема «Стратегии искоренения нищеты для обеспечения устойчивого развития в интересах всех людей». В связи с этим для обзорного года в рамках двухгодичного цикла работы Комиссии был подготовлен настоящий доклад. В указанной резолюции Совет также заявил, что Комиссия в соответствии с ее нынешним мандатом будет вносить свой вклад в осуществление Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года путем поддержки тематических обзоров хода достижения целей в области устойчивого развития, которые будут проводиться в рамках политического форума высокого уровня по устойчивому развитию. В этой связи ожидается, что в 2017 году Комиссия социального развития внесет значительный вклад в работу политического форума высокого уровня, который будет посвящен теме «Искоренение нищеты и содействие процветанию в изменяющемся мире». В указанной резолюции Совет далее вновь подтвердил, что Комиссия должна подвергать периодическому обзору вопросы, касающиеся осуществления Копенгагенской декларации о социальном развитии и Программы действий Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития¹ и последующей деятельности в связи с ними, и выносить Совету рекомендации по этим вопросам.

II. Искоренение нищеты в контексте Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года

2. В Повестке дня на период до 2030 года признается, что искоренение нищеты во всех ее формах и проявлениях, включая крайнюю нищету, является важнейшей глобальной задачей и одним из необходимых условий устойчивого развития. В Повестке дня на период до 2030 года, в которой задаче искоренения нищеты отводится центральное место и которая содержит торжественное обещание никого не забыть и «охватить в первую очередь самых отстающих», излагается четкая концепция создания мирного и свободного от социальных барьеров общества на основе всеобщего уважения прав человека и человеческого достоинства, верховенства права, справедливости, равенства и недискриминации. Повестка дня на период до 2030 года обеспечивает, чтобы все люди, независимо от их происхождения, могли реализовать свой потенциал в жизни и вести нормальную, достойную и плодотворную жизнь в условиях здоровой окружающей среды.

3. Цель Повестки дня на период до 2030 года заключается в устранении проблемы нищеты на более согласованной, целостной и систематической основе. Повестка дня на период до 2030 года направлена на поиск решений все более сложных и взаимосвязанных глобальных проблем. С учетом опыта, накопленного в ходе осуществления целей развития, сформулированных в Де-

¹ Доклад Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, 6–12 марта 1995 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под номером R.96.IV.8), глава I. Резолюция 1, приложение I.4.

кларации тысячелетия, в Повестке дня на период до 2030 года подчеркивается необходимость применения согласованного и скоординированного подхода к разработке, осуществлению, мониторингу и оценке политики во всех сферах. Такой подход расширяет возможности директивных органов в плане разработки согласованных и комплексных стратегий обеспечения устойчивого развития путем выявления и оптимизации конкурирующих приоритетов, компромиссов или противоречащих друг другу мер и обеспечения гармоничного сочетания социальных, экономических и экологических аспектов. Также особо отмечается важность налаживания партнерских отношений между заинтересованными сторонами, с тем чтобы все слои общества могли эффективно содействовать достижению Целей в области устойчивого развития.

4. В Повестке дня на период до 2030 года поставлена цель повсеместно ликвидировать нищету во всех ее формах на основе целей и задач, касающихся различных аспектов нищеты. Более того, искоренение нищеты, как глобальная цель, учитывается во всех других целях и задачах. Благодаря показателям, определенным в рамках каждой цели и задачи, в частности многоцелевым показателям, можно установить четкую взаимосвязь между целью 1 и другими целями. Там, где это необходимо, цели в области устойчивого развития дезагрегированы по уровню доходов, полу, возрасту, расе, национальности, миграционному статусу, инвалидности и географическому местонахождению или по другим признакам, что позволяет определять местонахождение и характерные особенности людей, живущих в нищете, и удовлетворять их особые потребности.

5. Для борьбы с нищетой во всех ее формах, включая крайнюю нищету, необходимы новые политические подходы и стратегии. Сохранение политики свершившегося факта не позволит добиться поставленной цели, в частности обеспечить претворение в жизнь принципа «никто не должен быть забыт». Учитывая многообразие развитых, развивающихся и наименее развитых стран, стратегии искоренения нищеты для обеспечения устойчивого развития в интересах всех людей не могут быть одинаковыми для всех. Напротив, стратегии должны отражать различные национальные условия, приоритеты, возможности и финансовые ограничения. Социальные, экономические и экологические меры и стратегии, а также глобальное партнерское сотрудничество в совокупности позволили существенно сократить масштабы крайней нищеты и голода и устранить другие проявления нищеты. Фактические данные на этот счет указывают на важность наличия политической воли, институтов, управления и сочетания взаимоподкрепляющих стратегий и политики. Согласованность, интегрированность и последовательность стратегических мер также способствовали достижению прогресса в деле искоренения нищеты во всех ее формах. Успешные стратегии позволяли выявить источники экономического роста и конкретные факторы, препятствующие обеспечению роста в интересах бедных слоев населения, стимулировали устойчивый и всеохватный рост, способствовали динамичному структурному преобразованию экономики, содействовали инвестированию ресурсов в формирование человеческого капитала и обеспечивали продовольственную безопасность и качество питания, создание достойных рабочих мест и социальную защиту. Эти стратегии исходили также из того, что социальное развитие имеет жизненно важное значение для долго-

срочного экономического роста и процветания, а не просто является следствием этого роста.

6. Кроме того, задачу искоренения нищеты во всех ее формах следует рассматривать в контексте национальных и международных стратегий достижения социального, экономического и экологического прогресса. В этом контексте международное сотрудничество в области развития может играть более эффективную и устойчивую роль тогда, когда оно является неотъемлемой частью национальной стратегии развития, принятой той или иной страной. Поэтому национальные стратегии искоренения нищеты могут стать более эффективными, если они сочетаются и согласуются с международной поддержкой. Для этого необходимо избегать предписания универсальных комплексов мер для всех стран. Учитывая различные национальные контексты, каждой стране, региону или населенному пункту в определенной стране необходима политика и стратегии, разработанные с учетом их специфических потребностей, приоритетов и исторических обстоятельств.

7. Опыт различных стран также свидетельствует о том, что наличие развитых политических, институциональных и управленческих возможностей имеет решающее значение для искоренения нищеты и борьбы с такими проблемами, как незаконные финансовые потоки, коррупция и уклонение от уплаты налогов. Представительные учреждения позволяют обеспечить более непосредственное участие граждан в процессах принятия решений и коллективных мер, влияющих на их повседневную жизнь, включая получение доступа к качественному образованию и медицинскому обслуживанию. В некоторых странах национальные усилия в области развития, включая искоренение нищеты, подкреплялись осуществлением реформ, способствующих децентрализации и регионализации мер и повышению гибкости и административной эффективности. В других странах в рамках реализации национальных усилий в области развития и регулирования рынка особый упор делался на принцип «государства развития». Кроме того, некоторые страны позволили рынкам играть более значимую роль в предоставлении общественных благ и услуг, таких как качественное образование и медицинское обслуживание. Другие страны в рамках национальных усилий в области развития также стремились к укреплению роли гражданского общества, неправительственных организаций и частного сектора. Таким образом, формирование консенсуса среди властных структур, поиск компромиссов, создание коалиций, учет политической обстановки и истории — все это влияет на национальную ответственность за осуществление стратегий искоренения нищеты для обеспечения устойчивого развития в интересах всех людей и на результативность этих стратегий.

8. В то же время, хотя страны должны содействовать искоренению нищеты в интересах всех членов общества, приоритетное внимание следует уделять самым незащищенным группам, а именно женщинам, инвалидам, молодежи, пожилым людям и представителям коренных народов. Помимо этого, усилия международного сообщества должны быть направлены на наиболее отстающие страны, в первую очередь страны Африки к югу от Сахары, наименее развитые страны и малые островные развивающиеся государства. Многие из этих стран располагают ограниченными ресурсами и ограниченным производственным потенциалом, что не позволяет им успешно бороться с нищетой.

III. Прогресс в деле искоренения нищеты

9. Мир добился впечатляющих успехов в борьбе с нищетой. В 2013 году (последний год, за который имеются данные) меньше чем на 1,90 долл. США на человека в день жили 767 млн. человек (10,7 процента мирового населения), что на 1,1 млрд. человек меньше чем в 1990 году². Масштабы нищеты сократились на 1,7 процентных пункта по сравнению с численностью бедного населения во всем мире в 2012 году. Дальнейшее сокращение числа людей, живущих в условиях крайней нищеты, обусловлено в основном прогрессом в Восточной Азии и Тихоокеанском регионе, где доля людей, живущих в крайней нищете, сократилась с 7,1 процента в 2012 году до 3,5 процента в 2013 году, а также в Южной Азии, где этот показатель сократился с 17,5 процента до 15,1 процента. В странах Африки к югу от Сахары процентная доля бедных в общем населении снизилась с 42,6 процента в 2012 году до 41,0 процента в 2013 году, а это означает, что число бедных здесь сократилось всего лишь на 4 млн. человек. В Европе и Центральной Азии процентная доля бедного населения сократилась с 2,4 процента в 2012 году до 2,2 процента в 2013 году. В Латинской Америке и Карибском бассейне процентная доля бедного населения сократилась с 5,6 процента до 5,4 процента. Уровень бедности остается неизменно высоким в наименее развитых странах, где прогресс идет гораздо более медленными темпами и где имеются наиболее острые проблемы. В регионе Ближнего Востока и Северной Африки уровень бедности за последние годы повысился, особенно в странах, пострадавших в результате вооруженных конфликтов и нестабильности³.

10. Если определять масштабы нищеты в относительном выражении как доход, составляющий менее 60 процентов от усредненного дохода, то показатели бедности в развитых странах, особенно в Европе, будут выше. В 2012 году, по оценкам, в условиях бедности в развитых странах проживало более 300 миллионов человек. Вместе с тем впервые с 2006 года сократилась доля американцев, живущих в бедности. В 2013 году за чертой бедности находилось примерно 14,5 процента населения по сравнению с 15 процентами в 2012 году. По-прежнему вызывают беспокойство тенденции в отношении детской бедности, продолжающиеся с 2008 года, поскольку с указанного года показатели относительной бедности среди детей увеличились в 23 странах, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). В 2014 году в условиях бедности проживало порядка 77 миллионов детей в 41 стране, входящей в число наиболее богатых стран.

11. Несмотря на то что в сокращении масштабов недоедания был достигнут некоторый прогресс (число людей, страдающих от недоедания, сократилось с более чем 1 млрд. человек в период 1990–1992 годов до 780 млн. человек в 2014–2016 годах), цель искоренения голода достигнута не была, особенно в

² World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality* (Washington, D.C., 2016).

³ Economic and Social Commission for Western Asia and United Nations Environment Programme, “Arab sustainable development report, first edition” (E/ESCWA/SDPD/2015/3).

странах Африки к югу от Сахары и в Южной Азии⁴. Помимо этого, в 2015 году почти 2 миллиарда человек страдали от дефицита питательных микроэлементов, 156 млн. детей в возрасте до пяти лет отставали в росте, 42 миллиона детей имели избыточный вес и 50 миллионов детей того же возраста были истощены^{5, 6}.

IV. Стратегии искоренения нищеты

A. Искоренение нищеты посредством поощрения всеохватного и справедливого экономического роста

1. Комплексная социальная и экономическая политика для обеспечения всеохватного экономического роста в интересах бедных слоев населения

12. Исторически сложилось так, что ни одна страна, развитая или развивающаяся, не смогла оперативно и устойчиво сократить масштабы крайней нищеты без экономического роста. Экономический рост является основным гарантом прогресса в борьбе с абсолютной нищетой, поскольку он обеспечивает ресурсы для увеличения государственных инвестиций в образование, здравоохранение, инфраструктуру, социальную защиту и другие важнейшие сферы. Данные, полученные из разных стран за период 1980-х и 1990-х годов, свидетельствуют о том, что всеобъемлющий рост обеспечивает сокращение масштабов крайней нищеты по меньшей мере на две трети⁷. Влияние экономического роста на сокращение масштабов нищеты было более заметным в случае реализации стратегий, обеспечивающих широкое распределение благ экономического роста.

13. Однако для обеспечения устойчивого сокращения масштабов нищеты одного экономического роста недостаточно. Сокращение масштабов нищеты в значительной степени зависит от моделей и источников экономического роста, а также способа распределения его благ. В тех случаях, когда уровень неравенства изначально высок, влияние экономического роста на сокращение масштабов нищеты, как правило, меньше. Обычно рост оказывает большее влияние на масштабы нищеты, когда происходит сдвиг в сторону большего равенства. Блага роста должны распределяться среди широких слоев населения, в том числе обеспечивая повышение уровня доходов и благосостояния наиболее обездоленных слоев населения⁸. Такая стратегия оказалась весьма эффективной в Во-

⁴ Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), Международный фонд сельскохозяйственного развития и Всемирная продовольственная программа, *Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире: На пути к достижению намеченных на 2015 год международных целей в области борьбы с голодом: обзор неравномерных результатов* (Рим, ФАО, 2015 год).

⁵ Под истощением понимается низкий вес ребенка по сравнению с его ростом.

⁶ United Nations Children's Fund, World Health Organization (WHO) and World Bank, "Levels and trends in child malnutrition: joint child malnutrition estimates: key findings of the 2015 edition", 2016.

⁷ Aart Kraay, "When is growth pro-poor? Evidence from a panel of countries," *Journal of Development Economics*, vol. 80, Issue 1 (June 2006), pp. 198-227.

⁸ Jonathan D. Ostry and others, "Redistribution, inequality and growth", International Monetary Fund Staff Discussion Note 14/02, 2014.

сточной Азии, где распределение благ роста предусматривало увеличение государственных расходов на цели расширения доступа к всеобщему начальному образованию и бесплатному базовому медико-санитарному обслуживанию, развитие инфраструктуры, а также проведение земельных реформ.

14. Сохранение повышенных темпов роста, наблюдаемых в целом в развивающихся странах с 2000 года, может к 2030 году, если не будет возрастать степень неравенства, вывести из крайней абсолютной нищеты около 1 миллиарда человек⁹. Для достижения такой масштабной цели потребуются успешные действия по созданию условий для устойчивого и быстрого роста в интересах бедных слоев населения, что позволит обеспечить больше возможностей для получения дохода, чтобы люди, живущие в нищете, могли рассчитывать на продуктивную и хорошо оплачиваемую работу. Еще более важным моментом является то, что экономический рост не должен обходить стороной бедных людей и сопровождаться усилением неравенства. Стратегии и политика в интересах бедных слоев населения должны также сопровождаться созданием эффективных и представительных государственных институтов и предоставлением качественных услуг, охватывающих все слои общества, в том числе людей, живущих в условиях нищеты, социально незащищенных и изолированных групп населения и людей, проживающих в сельских и отдаленных районах.

15. Успешные меры включают проведение таких направленных на сокращение масштабов нищеты экономических реформ, которые позволяют рынкам более эффективно работать в интересах людей, живущих в нищете. Они предполагают также предоставление бедным слоям населения возможности участвовать в процессе роста и полноценно пользоваться его благами. Кроме того, экономический рост должен быть справедливым с точки зрения создания более широких возможностей для женщин, пожилых людей, молодежи, инвалидов, коренных народов и других наиболее незащищенных групп населения и реализации их производительного потенциала¹⁰. Чтобы добиться успеха в этих областях, необходимо предоставить людям, живущим в нищете, доступ к качественному образованию и медицинскому обслуживанию, возможностям трудоустройства, производственным активам и финансовым ресурсам. Помимо этого, успех зависит также от отсутствия крупных финансовых, экономических и агроклиматических кризисов.

16. Для достижения большего экономического роста в интересах бедных слоев населения необходимо также прилагать более активные усилия для борьбы с предвзятым отношением к людям, живущим в нищете, при распределении государственных расходов в сфере образования и здравоохранения, а также в сферах налогообложения, торговли и регулирования; поощрять развитие агропромышленного комплекса и сельских районов; инвестировать средства в развитие местных общественных благ и услуг в бедных, сельских и отдаленных районах; устранять ограничения на миграцию; и повышать уровень занятости в городской экономике, особенно в малых и средних городах и населенных пунктах. Значительное сокращение масштабов нищеты в сельских районах Индии объясняется

⁹ Martin Ravallion, "How long will it take to lift one billion people out of poverty?", *World Bank Research Observer*, vol. 28, Issue 2 (August 2013), pp.139-158.

¹⁰ International Monetary Fund, OECD, United Nations and World Bank, "A Better World for All: Progress towards the international development goals", 2000.

государственными инвестициями в сельскую инфраструктуру, сельскохозяйственные исследования, образование и здравоохранение¹¹.

17. Для обеспечения всеохватного роста в интересах бедных слоев населения необходимо также обеспечивать занятость, которая служит связующим звеном между экономическим ростом и сокращением масштабов нищеты. В этом отношении важнейшую роль играют создание возможностей для достойной работы, соответствующих растущему спросу со стороны рабочей силы, равно как и усилия, направленные на увеличение реальных доходов людей, живущих в условиях нищеты, такие как сокращение неравенства в доходах и обеспечение социальной защиты. Именно те страны, которые применяли стратегии активного трудоустройства и имели высокие показатели роста, добились наибольшего успеха в существенном сокращении масштабов нищеты. Стратегии, направленные на создание достойных рабочих мест в тех сферах, где преобладают работники, принадлежащие к бедным слоям населения, как правило, более эффективны с точки зрения сокращения масштабов нищеты по сравнению с капиталоемкими секторами. Доходы тех, кто находится в нижней части шкалы распределения доходов, растут быстрее тогда, когда рост происходит в таких секторах, как сельское хозяйство и трудоемкие отрасли обрабатывающей промышленности.

18. В 1970-х и 1980-х годах в Индонезии применявшаяся модель экономического роста позволила добиться высоких показателей создания рабочих мест и сокращения масштабов нищеты. Доля населения, живущего менее чем на 1,90 долл. США в день, сократилась с 83,4 процента в 1981 году до 9,8 процента в 2013 году. Кроме того, значительному сокращению масштабов нищеты способствовали высокие темпы экономического роста в Уганде и Вьетнаме в 1990-х годах. За указанный период показатель крайней нищеты снизился во Вьетнаме с 82 процентов до 3,2 процента, а в Уганде — с 87 процентов до 34,6 процента. Эти страны использовали стратегии роста в интересах бедных слоев населения путем оказания поддержки мелким фермерским хозяйствам, а также повышения производительности и реальной заработной платы сельскохозяйственных рабочих. В Уганде также был зафиксирован внушительный рост числа семейных предприятий, что положительно повлияло на доходы домашних хозяйств¹². Бразилия также сократила масштабы нищеты посредством сохранения высоких темпов экономического роста и принятия государственных мер для улучшения условий жизни бедных слоев населения. В период 2001–2006 годов реальные доходы беднейших 10 процентов населения Бразилии выросли на 57 процентов, в то время как реальные доходы наиболее богатой части населения, составляющей 10 процентов, выросли в целом на 7 процентов. В частности, были приняты такие государственные меры, как увеличение адресной материальной помощи в целях сокращения масштабов нищеты и неравенства и стимулирования развития

¹¹ Shenggen Fan and others, “Government spending, growth and poverty in rural India”, *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 82, No. 4, (November 2000), pp. 1038-1051.

¹² Louise Fox and Obert Pimhidzai, “Is informality welfare-enhancing structural transformation? Evidence from Uganda”, Policy Research Working Paper 5866 (Washington, D.C., World Bank, 2011).

людских ресурсов¹³. Аналогичные стратегии применялись также и в регионе, что способствовало сокращению масштабов нищеты и неравенства.

2. Инвестиции в сельское хозяйство и развитие сельских районов в целях искоренения нищеты

19. Сельское хозяйство и экономическая деятельность в сельских районах являются одним из основных источников занятости в развивающихся странах. Крайняя нищета и голод в развивающихся странах в основном характерны для сельских районов, а сельское хозяйство является основным источником доходов большинства людей, живущих в сельских районах. Таким образом, инвестиции в сельское хозяйство и развитие сельских районов имеют решающее значение для успешного искоренения нищеты в этих странах. Изучая опыт африканских стран 1990-х годов, Всемирный банк пришел к выводу, что страны, которые стремились повысить производительность сельского хозяйства, в частности мелких фермеров, и развивать сельскую экономику, не связанную с фермерской деятельностью, быстрее всего добивались сокращения масштабов нищеты¹⁴. В связи с этим для активизации усилий по искоренению нищеты и улучшения продовольственной безопасности и качества питания нужны стратегии, в большей степени ориентированные на районы проживания бедных слоев населения и на виды деятельности, являющиеся источником их доходов. Эффективные сельскохозяйственные стратегии также включают в себя отраслевые и макроэкономические реформы, позволяющие устранить проблему неправильного распределения внутренней помощи и официальной помощи в целях развития (ОПР) в ущерб сельскохозяйственной отрасли. Уделение недостаточного внимания сельскому хозяйству, имевшее место в ходе структурных преобразований 1980-х и начала 1990-х годов, когда международные финансовые учреждения уменьшили объемы помощи сельскому хозяйству и развитию сельских районов или полностью отказались от финансирования этой отрасли, было названо одной из основных причин сохранения нищеты в развивающихся странах¹⁵. Недостаточное выделение ресурсов привело к значительному ослаблению роли государства в сельском хозяйстве, в первую очередь в плане предоставления кредитов и субсидий и распространения знаний и научных исследований.

20. В Бразилии объем сельскохозяйственных кредитов сократился примерно с 25 млрд. долл. США в 1980 году до 6 млрд. долл. США в 1990 году. В Мексике объем сельскохозяйственных субсидий в сократился с 22 процентов от сельскохозяйственного валового внутреннего продукта в начале 1980-х годов до менее четверти от этого уровня в конце десятилетия¹⁶. В развивающихся странах аналогичные сокращения показателей привели к снижению объемов сельскохозяйственного производства, особенно среди мелких фермеров. Странам, которые

¹³ Thomas Trebat, "Is Brazil starting to grow faster and more equitably, and, if so, who should get the credit?", *Latin America EconoMonitor*, 5 October 2007, см. по адресу www.economonitor.com/blog/2007/10/.

¹⁴ World Bank, *Pro-poor growth in the 1990s: lessons and insights from 14 countries* (Washington, D.C., 2005).

¹⁵ *Rethinking Poverty: Report on the World Social Situation 2010* (United Nations publication, Sales No. E.09/IV.10).

¹⁶ Max Spoor, "Two decades of adjustment and agricultural development in Latin America and the Caribbean", 2000, *Serie Reformas Economicas* 56.

предприняли усилия для того, чтобы повернуть вспять эти тенденции, удалось увеличить вклад сельского хозяйства в экономический рост и сокращение масштабов нищеты. Решающее значение в этом отношении имело расширение доступа к финансовым услугам и увеличение государственных инвестиций в развитие сельского хозяйства и экономики сельских районов.

21. Как свидетельствует опыт развивающихся стран, доступ к земельным ресурсам, особенно плодородным и орошаемым землям, и укрепление прав собственности являются ключевыми инструментами для повышения доходов, как связанных с фермерской деятельностью так и не связанных с ней. Дополнительный рост сельскохозяйственных доходов происходит также в тех случаях, когда фермеры имеют возможность воспользоваться услугами по распространению знаний, способствующими эффективному использованию земель, и получают более широкий доступ к семенам, удобрениям, кредитам, ирригационным системам и дорогам. Несмотря на огромное значение проведения земельной и аграрной реформ с точки зрения искоренения нищеты и расширения возможностей для предпринимательства, не связанного с фермерской деятельностью, проблема доступа к земле по-прежнему остается нерешенной во многих странах, особенно в странах, унаследовавших крайне несправедливые модели землевладения. В последние годы вопросу доступа к земле и искоренения нищеты также уделялось повышенное внимание в связи с резким увеличением в развивающихся странах количества крупных участков плодородных земель, приобретаемых иностранными правительствами и компаниями, стремящимися обеспечить наличие доступных продовольственных ресурсов в условиях крайне нестабильных рынков сырьевых товаров. Опасения относительно этих сделок возникли потому, что в результате такого приобретения земель сельское население вытеснялось с земель их предков и ограничивалось в доступе к воде, пастбищным землям и лесному и рыбному хозяйству.

22. Опыт ряда стран Латинской Америки и Карибского бассейна показывает, что включение вопроса о семейных фермерских хозяйствах в политическую повестку дня и создание в рамках государственных структур ведомств, занимающихся вопросами семейных фермерских хозяйств, позволяют повысить производительность этих хозяйств. Эти ведомства оказывают техническую помощь, содействуют выходу хозяйств на рынки и предоставляют ресурсы и финансирование. Одним из наиболее инновационных подходов в этой области стало включение семейного сельского хозяйства в межотраслевую политическую программу. В результате семейные фермерские хозяйства получили преференционный режим в программах государственных закупок; закупаемая у них продукция затем используется для повышения качества школьного питания.

23. Ввиду ограниченности натурального сельского хозяйства и количества сельскохозяйственных наемных работников в развивающихся странах, эффективным методом выхода из нищеты стала сельская экономика, не связанная с фермерским хозяйством. Таким образом, возможные способы преодоления нищеты для большинства сельских домохозяйств включают определенное сочетание мелкого товарного фермерского земледелия, деятельности, не связанной с фермерским хозяйством, в агропромышленном секторе, в обрабатывающей промышленности и сфере услуг и также сельско-городской миграции из сельских районов в города. В наименее развитых странах совокупный доход домашних хозяйств от несельскохозяйственных видов деятельности, как правило, превышает доход от

сельскохозяйственной деятельности в три-четыре раза¹⁷. Для увеличения вклада сельских фермерских видов деятельности в создание рабочих мест и увеличение доходов необходимо улучшать сельскую инфраструктуру, включая транспорт, энергетику, коммуникации, а также систему сбыта и хранения товаров.

24. Опыт Китая дает убедительные доказательства позитивной роли, которую сельская экономика, не связанная с фермерской деятельностью, может играть в создании рабочих мест, повышении доходов и сокращении масштабов нищеты. Правительство активно поддерживает поселковые и сельские предприятия для обеспечения модернизации сельского хозяйства, поглощения избытка рабочей силы из сельскохозяйственной отрасли и сокращения масштабов нищеты. В период 1980-1995 годов правительству удалось создать 100 млн. новых рабочих мест в сельских районах¹⁸.

25. Большую популярность во многих странах получили также государственные программы общественных работ, обеспечивающие гарантированную занятость бедных слоев населения или сельскохозяйственных рабочих. В частности, речь идет о крупнейшей в мире программе общественных работ, предусмотренной в принятом в Индии в 2005 году Национальном законе им. Махатмы Ганди о гарантиях занятости сельского населения. С 2008 года программа способствовала обеспечению занятости для более чем 50 миллионов сельских домохозяйств и, согласно данным за период с 2004–2005 годов до 2011–2012 годов, она позволила сократить масштабы нищеты на 32 процента и защитить 14 миллионов людей от обнищания¹⁹. Эта программа также направлена на улучшение качества питания, сокращение масштабов детского труда и повышение качества образования для детей. В некоторых странах сельскохозяйственные стратегии искоренения нищеты перешли от наращивания производства и инвестирования в строительство дорог и ирригационных систем к улучшению доступа на рынки и системы сбыта. В 2008 году Эфиопия открыла товарную биржу для мелких фермеров и мелких торговцев²⁰. За четыре года после открытия биржи фермерская доля в экспортных ценах на сельскохозяйственную продукцию увеличилась в два раза — до 70 процентов, что способствовало повышению доходов фермеров. Кроме того, 12 процентов участников биржи составляли фермерские кооперативы, представляющие 2,4 миллиона мелких фермеров. Эта биржа расширила также возможности мелких фермеров, так как теперь они благодаря бирже могут получать текущую информацию о ценах на свою продукцию.

3. Искоренение нищеты посредством структурных преобразований и инвестиций в инфраструктуру

26. Наиболее эффективной стратегией искоренения массовой абсолютной нищеты и стабильного повышения уровня жизни по-прежнему является проведение

¹⁷ Доклад о наименее развитых странах, 2015 год: Трансформация сельской экономики, (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под номером R15.II.D.7).

¹⁸ World Bank, *World Development Report 1996: From Plan to Market* (Washington, D.C., 1996).

¹⁹ Sonalde Desai and others, *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act: A Catalyst for Rural Transformation*, (New Delhi, National Council of Applied Economic Research, 2015).

²⁰ Eleni Gabre-Madhin, “A market for Abdu: creating a commodity exchange in Ethiopia” (Washington, D.C., International Food Policy Research Institute, 2012).

структурных преобразований посредством индустриализации. Как показывает опыт современных богатых стран, а также основных стран с формирующейся рыночной экономикой, наиболее действенным способом достижения социального и экономического прогресса является поощрение и проведение структурных преобразований в экономике путем индустриализации, технологических инноваций и модернизации промышленности. Процесс, когда работники, занимающиеся низкопроизводительным трудом, в первичном секторе экономики переходят на более высокооплачиваемые рабочие места во вторичном и третичном секторах экономики с более высокой производительностью труда, является основным методом, при помощи которого структурные преобразования или увеличение совокупной производительности приводят к сокращению масштабов нищеты. Поэтому за проведением структурных преобразований, как правило, следуют значительные улучшения в сфере сельского хозяйства и инвестирования в развитие человеческого капитала.

27. Уроки, извлеченные из истории и последнего опыта ряда стран, свидетельствуют о возможности изменения структуры экономики для обеспечения устойчивого роста и сокращения масштабов нищеты. Такие факторы, как географическое положение, территориальная площадь и нехватка природных ресурсов, сами по себе не могут лишить страну возможности преобразовывать структуру своей экономики. Несмотря на скудные природные ресурсы, Маврикий и Сингапур продемонстрировали способность провести индустриализацию и повысить уровень жизни путем использования имеющихся сравнительных преимуществ и уже накопленного другими странами опыта («преимущество отстающего»²¹). В связи с этим странам следует активно искать и развивать новые отрасли промышленности с учетом их сравнительных преимуществ, таких как наличие богатых природных ресурсов или дешевой рабочей силы, которая может способствовать развитию трудоемких отраслей легкой промышленности. Страны могут также использовать наличие квалифицированной рабочей силы для развития обрабатывающей промышленности с более высокой добавленной стоимостью. К преимуществам отстающих стран относится возможность копирования опыта успешных ведущих стран. Бразилия, Индия и Китай представляют собой страны с формирующейся рыночной экономикой, которые успешно осуществили эту стратегию, что позволило им обеспечить быстрые темпы роста, создать рабочие места и значительно сократить масштабы нищеты. Для стран, богатых ресурсами, структурные преобразования зачастую означают индустриализацию с опорой на сырьевые товары. В случае некоторых развивающихся стран сокращению масштабов нищеты содействовало применение четкой концепции агропромышленного развития.

28. Процесс преобразования структуры экономики может в значительной степени способствовать искоренению нищеты в том случае, если этот процесс стимулирует быстрые темпы экономического роста, является всеохватным, создает рабочие места и обеспечивает получение работниками справедливой доли выгод в результате повышения производительности труда. Кроме того, необходимо проводить промышленную и социальную политику, соответствующую потребно-

²¹ Justin Y. Lin, “From flying geese to leading dragons: new opportunities and strategies for structural transformation in developing countries”, World Institute for Development Economics Research Lecture, Maputo, 4 May 2011.

стям экономических преобразований, особенно политику, содействующую диверсификации экономики, созданию достойных рабочих мест и сокращению масштабов нищеты и неравенства. Так, например, меры и стратегии, в которых помимо официальной системы образования предусматриваются обучение без отрыва от производства и стажировки, могут помочь сформировать навыки, необходимые для проведения преобразований. Важно также поощрять развитие предпринимательства и инноваций. Следует отметить, что для того, чтобы структурные преобразования способствовали созданию достаточного количества рабочих мест и сокращению масштабов нищеты, они должны сопровождаться проведением ряда вспомогательных мер, включающих в себя трудоемкие производственные процессы и укрепление прямых и обратных связей между различными видами деятельности и отраслями. Частично задача повышения производительности, ассоциируемая со структурными преобразованиями, должна быть возложена на рабочую силу, что позволит создать дополнительный спрос и, как следствие, занятость. Помимо этого, странам необходимо устранять ограничения, препятствующие созданию рабочих мест, в том числе проблемы недостаточной инфраструктуры и низкой квалификации работников. Содействие развитию сельских районов также должно быть неотъемлемой составляющей программы структурных преобразований.

В. Проведение в жизнь целостной социальной политики для обеспечения учета интересов всех без исключения людей

29. Эффективные программы и стратегии искоренения бедности должны подкрепляться действиями, повышающими способность населения преодолевать возможные трудности. Когда люди, не располагающие значительными сбережениями или имуществом, сталкиваются с угрозами для здоровья или экономическими, социальными и экологическими потрясениями, они оказываются неспособными с ними справиться и часто становятся нищими. Исследования показали, что 20–60 процентов людей, вырвавшихся из нищеты, как правило, вновь оказываются за чертой бедности в течение 4–10 лет. Это говорит о том, что для борьбы с крайней нищетой, предотвращения обнищания и оказания поддержки людям, вырвавшимся из состояния крайней нищеты, следует применять разные стратегии.

30. Поскольку люди подвергаются рискам на протяжении всей жизни, для борьбы с бедностью нужно проводить универсальную и всеохватную политику в интересах малоимущих граждан и одновременно удовлетворять особые потребности беднейших слоев. Это предполагает выявление районов, где проживают малоимущие, и определение особенностей этой категории населения. Для этого требуется дезагрегированная, достоверная и надежная информация. Кроме того, при отслеживании прогресса в деле искоренения бедности пристальное внимание нужно уделять всем формам и аспектам бедности, включая низкий доход, голод, низкое качество основных услуг, отсутствие социальной защиты и дефицит достойных рабочих мест.

1. Инвестирование в людей и содействие расширению их прав и возможностей

31. Эффективным средством искоренения бедности, в частности бедности среди работающего населения, которая затрагивает почти 90 процентов работников в странах с низким уровнем дохода, является образование. Оно также способствует улучшению состояния здоровья и качества питания, расширению прав и возможностей женщин и снижению уровня рождаемости. Кроме того, образование позволяет развивать навыки, необходимые для внедрения экологически рациональных инноваций и стремительного роста производительности сельскохозяйственного труда. По оценкам Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), рост доли населения с высшим и профессионально-техническим образованием в десяти государствах, недавно ставших членами Европейского союза, позволил бы сократить число людей, которым угрожает бедность, на 3,7 миллиона человек. Несмотря на достигнутый за последние десятилетия впечатляющий прогресс, значительное число детей и подростков по-прежнему лишены доступа к образованию. В 2014 году во всем мире не были охвачены школьным образованием 263 миллиона детей, подростков и молодых людей²². Школу не посещали примерно 142 миллиона молодых людей (в возрасте 15–17 лет), из которых 21 процент проживали в странах Африки к югу от Сахары. В 2014 году почти 21,5 миллиона детей младшего школьного возраста, или 35 процентов не посещающих школу детей, проживали в странах, затронутых конфликтами. Кроме того, сохраняются значительные диспропорции в доступе к образованию. Вероятность лишиться доступа к школьному образованию среди детей из беднейших 20 процентов семейств в четыре раза выше, чем среди их более состоятельных сверстников. Кроме того, сохраняется проблема гендерного неравенства, которая с особой силой проявляется на уровне среднего образования.

32. Многие дети, посещающие школу, необязательно достигают ожидаемого уровня успеваемости. Несмотря на рекордно высокие показатели охвата школьным образованием, по меньшей мере 250 миллионов детей совсем не умеют читать, писать и считать. В 2013 году читать и писать не умели около 757 миллионов взрослых (лиц в возрасте 15 лет и старше), из которых две трети составляли женщины. Решению таких проблем могут содействовать образовательные программы, направленные в первую очередь на развитие базовых навыков и непосредственное обучение детей в целях их вывода на требуемый уровень подготовки.

33. В целях расширения возможностей также необходимо реализовывать широкомасштабную стратегию инвестирования средств в развитие социальной инфраструктуры, людских ресурсов и образовательных систем. Достаточный объем ресурсов должен выделяться на удовлетворение конкретных потребностей маргинализированных и социально ущемленных слоев населения, в том числе посредством обеспечения возможностей для получения дошкольного образования, осуществления ухода за детьми младшего возраста, получения образования на родном языке и обучения на протяжении всей жизни. Такое инвестирование — это эффективная с точки зрения затрат стратегия, направленная

²² UNESCO, *Global Education Monitoring Report 2016, Education for people and planet: Creating sustainable futures for all* (Paris, 2016).

на стимулирование экономического роста в интересах всех слоев населения и достижение более высоких результатов в сферах образования и здравоохранения.

34. По оценкам ЮНЕСКО, для достижения целей в сфере образования в период 2016–2030 годов на работу потребуется набрать около 69 миллионов учителей начальных и средних классов. Кроме того, везде, особенно в странах Африки к югу от Сахары и наименее развитых странах, остро не хватает квалифицированных учителей, труд которых должен достойно оплачиваться.

35. Заметное воздействие на сокращение масштабов бедности оказывают не только успехи в сфере школьного образования, но и инвестиции в сферу здравоохранения, которые обеспечивают краткосрочные и долгосрочные экономические выгоды от улучшения состояния здоровья на домашнем уровне. Так, например, антиретровирусная терапия ВИЧ значительно повышает экономическую активность лиц, зараженных ВИЧ/СПИДом, и увеличивает продолжительность времени, когда они способны работать. Она также оказывает ощутимое побочное воздействие на неинфицированных членов семей. А успешное лечение малярии положительно сказывается на познавательных способностях и уровне успеваемости детей младшего возраста, а также способствует росту производительности труда. Доступ к чистой питьевой воде и средствам санитарии также в значительной степени улучшает состояние здоровья и повышает качество жизни малоимущих. Так, например, в районах, где домохозяйства не имеют доступа к чистой воде и не подсоединены к водопроводу, эффективные результаты демонстрирует практика хлорирования, которая может осуществляться непосредственно в источниках общественного водоснабжения.

36. Хотя в период 1990–2015 годов показатели материнской смертности во всем мире снизились на 44 процента, нынешний показатель (216 случаев смерти на 100 000 живорождений) является неприемлемо высоким. Аналогичным образом обстоит дело и с показателями смертности среди детей в возрасте до пяти лет: хотя в период 1990–2015 годов эти показатели сократились во всем мире более чем наполовину, в 2015 году — в основном из-за болезней, которые можно было предотвратить, — умерли примерно 5,9 миллиона детей в возрасте до пяти лет. Во многих странах с низким уровнем дохода около половины всех случаев смерти вызваны инфекционными заболеваниями, в то время как в странах со средним и высоким уровнем дохода более двух третей случаев смерти связаны с неинфекционными заболеваниями.

37. Во всем мире 400 миллионов человек не имеют доступа к одной или нескольким основным медицинским услугам²³. Ежегодно около 100 миллионов человек оказываются за чертой бедности, а 150 миллионов человек терпят финансовый крах из-за необходимости платить из своего кармана за медицинское обслуживание. Еще больше людей слишком бедны, чтобы вообще обращаться к врачу. Всеобщее здравоохранение необходимо для того, чтобы люди везде могли иметь доступ к качественному медицинскому обслуживанию и при этом не оказываться за чертой бедности. В связи с этим более 30 стран со средним уровнем дохода осуществляют программы, направленные на обеспечение все-

²³ WHO and World Bank, *Tracking Universal Health Coverage: First global monitoring report* (2015).

общего медицинского обслуживания, а многие другие страны рассматривают возможность реализации аналогичных программ. Успех таких программ будет зависеть от надлежащего финансирования сферы здравоохранения и обеспечения защиты от финансовых рисков. При этом следует отметить, что Всемирный банк принял на себя обязательство в ближайшие пять лет выделить 15 млрд. долл. США для расширения доступности систем всеобщего медицинского обслуживания. Кроме того, Всемирный банк и Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией пообещали, что в течение следующих трех-пяти лет они выделят 24 млрд. долл. США на поддержку реформирования систем здравоохранения в Африке.

38. Одной из основных причин заболеваний и смертности, плохой успеваемости и низкой производительности труда является дефицит воды и средств санитарии. В 2015 году доступ к улучшенным источникам питьевой воды имели 6,6 миллиарда человек, или 91 процент мирового населения, однако примерно 663 миллиона человек по-прежнему не имели доступа к таким источникам или получали воду из открытых водоемов. В 2012 году примерно 1,8 миллиарда человек были вынуждены пользоваться питьевой воды из небезопасных источников, что является одной из основных причин острых кишечных инфекций. ВОЗ считает, что потребление питьевой воды из безопасных источников позволило бы предотвратить 1,4 млн. случаев детской смерти от диареи и 860 000 случаев смерти от недоедания. В 2015 году 2,4 миллиарда человек не имели доступа к улучшенным системам канализации, а 946 миллиардов человек все еще практиковали открытую дефекацию. Более 80 процентов сточных вод, образующихся в результате деятельности человека, сливается в реки и моря без какой-либо очистки. Решение этих проблем потребует долгосрочных инфраструктурных инвестиций и устранения огромных различий между городом и деревней.

39. Необходимо коренным образом поменять отношение к чистой воде, которой становится все меньше в результате изменения климата, чрезмерного или нерационального использованием водных ресурсов, загрязнения окружающей среды и стремительной урбанизации. Кроме того, необходимо создать благоприятные условия в поддержку инновационных механизмов финансирования, партнерств в целях содействия передаче технологий, международного сотрудничества, институциональной реформы и наращивания потенциала. Несмотря на недавнее увеличение объемов помощи, предназначенной для осуществления проектов в области водоснабжения и санитарии (7,6 млрд. долл. США в 2010–2011 годах), финансирование остается недостаточным с учетом нынешних потребностей, особенно в странах Африки к югу от Сахары и наименее развитых странах.

2. Борьба с неравенством

40. Высокий уровень неравенства является одним из серьезных препятствий на пути искоренения бедности и достижения устойчивого развития. В Повестке дня на период до 2030 года содержится обещание сократить масштабы неравенства и не оставить без внимания ни одного человека, с тем чтобы люди везде имели равные возможности для полной реализации своего потенциала в жизни. На фоне увеличения данных о масштабах и воздействии неравенства необходимость принимать эффективные программные меры, в том числе про-

водить стратегию более справедливого перераспределения ресурсов, широко признается как в развитых, так и в развивающихся странах. Сокращение масштабов неравенства тесно увязывается с достижением более стремительного и долговременного роста²⁴.

41. Если в 1990-е годы средний показатель неравенства в доходах внутри стран увеличивался, то в последние годы он уменьшался²⁵. Хотя в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна сохраняется один из самых высоких уровней неравенства, за последние 10–15 лет его удалось сократить, что способствует снижению глобального неравенства в доходах и сокращению масштабов нищеты. Однако сокращение глобального неравенства в последние годы в основном связано с ростом доходов в странах с формирующейся рыночной экономикой. Более того, если в одних странах уровень неравенства в доходах остается высоким, то в других странах он увеличился. Новых экстремальных значений также достигло имущественное неравенство между наиболее богатыми и наиболее бедными. Согласно «Докладу о мировом благосостоянии за 2015 год», подготовленному компаниями «Капгемини» и «РБК уелс менеджмент», за последние 20 лет богатые увеличили свое состояние в четыре раза: в 2015 году его объем достиг 58,7 трлн. долл. США, а к 2025 году, по прогнозам, он превысит 100 трлн. долл. США. Столь высокая концентрация богатства создает социально-политическую напряженность и является одной из причин экономической неэффективности.

42. Существенное влияние на сокращение масштабов бедности оказывают и другие аспекты неравенства, например неравенство в распределении прав собственности на землю, предоставлении возможностей, доступе к системам образования и здравоохранения и качестве получаемых образовательных и медицинских услуг. Во многих странах сохраняется значительное неравенство в показателях средней продолжительности предстоящей жизни при рождении, детской заболеваемости и смертности, посещаемости школ и завершения школьного обучения²⁶. Кроме того, на положении малоимущих и социально уязвимых групп населения особо сказываются экологические опасности, в том числе последствия изменения климата.

3. Искоренение бедности посредством обеспечения достойной трудовой занятости

43. Широко признается, что центральную роль в искоренении бедности играют трудовая занятость и достойные рабочие места. Работа обеспечивает гарантированные доходы и доступ к системе социальной защиты. Однако само по себе наличие работы не всегда дает гарантированную возможность избежать бедности. По оценкам Международной организации труда (МОТ), в 2015 году в состоянии крайней нищеты (с доходом менее 1,9 долл. США в день) находились 327 млн. трудоустроенных лиц, а в условиях, близких к ни-

²⁴ Ostry and others, см. ссылку 8 выше.

²⁵ Christoph Lakner and others, “Inequality in the typical country in the last 25 years — a strong increase followed by a recent decline”, World Bank blogs, 17 October 2016, см. сайт PovcalNet.

²⁶ *Inequality Matters: Report on the World Social Situation 2013* (United Nations, publication, Sales No. 13.IV.2).

щете, или умеренной бедности пребывали 967 млн. таких лиц. В странах с формирующейся рыночной экономикой и развивающихся странах почти одна треть людей, живущих в условиях крайней и умеренной бедности, имеют работу. Однако эта работа является низкоквалифицированной и иногда неоплачиваемой, выполняется в ненадлежащих и небезопасных условиях и не предусматривает социальной защиты. Женщины подвержены риску нестабильной занятости в большей степени, чем мужчины. Даже в развитых странах более 80 процентов бедного трудящегося населения имеют оплачиваемую работу, которую можно в любой момент потерять.

44. Работников, не имеющих стабильной занятости, в течение следующих трех лет в странах с формирующейся рыночной экономикой, по прогнозам, станет примерно на 25 миллионов человек больше. В Южной Азии и странах Африки к югу от Сахары более 70 процентов работников не имеют стабильной занятости. В странах Африки к югу от Сахары проблема нестабильной занятости затрагивает, по оценкам, девять из десяти работников. Эти люди в большинстве случаев работают на семейных фермах, микропредприятиях и в мелких семейных фирмах.

45. Поскольку большинство малоимущих работников вынуждены заниматься низкоквалифицированным, низкооплачиваемым и низкопроизводительным трудом, повышение их квалификации на курсах профессионально-технического обучения имеет огромное значение для роста производительности их труда и их участия в трудовой деятельности. В то же время необходимо повысить и улучшить качество нестабильных рабочих мест, в том числе путем официального признания неформального сектора экономики, разработки политики его развития и постепенного распространения на занятых в нем работников права на социальное страхование. Так, например, в 2008 году в Китае было введено в действие законодательство о найме рабочей силы, в результате чего значительно увеличилось число лиц, работающих по трудовым договорам. Принятие в Южной Африке законодательства о минимальном размере заработной платы также привело к увеличению размера оплаты труда домашних работников, а на Филиппинах подключение сборщиков утиля к процессу переработки отходов обеспечило для них получение надежного заработка.

46. Поскольку большинство малоимущих работников проживают в сельской местности, а почти две трети работников, живущих в условиях крайней нищеты, заняты в сельском хозяйстве и неформальном секторе экономики, эффективная стратегия сокращения масштабов бедности заключается в том, чтобы расширить в сельской местности возможности для достойного труда в сельском хозяйстве и других отраслях экономики и сократить неформальный сектор. При этом будет необходимо осуществить постепенный переход в экономике к более производительным секторам и создать в новых секторах достойные рабочие места; содействовать переходу на микропредприятиях и малых и средних предприятиях от неформальной к формальной занятости; расширить возможности выхода на рынок; содействовать доступу к финансовым услугам и устранить цифровое неравенство. Кроме того, создание рабочих мест в экологических секторах, таких как сохранение и восстановление лесов, устойчивое сельское хозяйство, очистка воды и использование возобновляемых источников энергии в сельских районах, может способствовать увеличению доходов,

сокращению масштабов бедности, преодолению последствий истощения природных ресурсов и деградации окружающей среды.

47. Работники, не имеющие стабильной занятости, в особенности те, которые относятся к социально ущемленным группам населения, часто сталкиваются с трудностями в осуществлении права на свободу ассоциации и права на заключение коллективного договора, которые имеют существенно важное значение для обеспечения достойной заработной платы и устойчивых средств к существованию. Чтобы обеспечить соблюдение международных трудовых стандартов и выполнение законов и нормативных положений, на всех уровнях необходимо укреплять институциональный потенциал, в том числе обеспечивать эффективное решение трудовых вопросов и создание трудовых инспекций. Так, например, в Индонезии в результате проведения правовой реформы и ратификации Конвенции МОТ № 87 о свободе ассоциации и защите права на организацию 1948 года увеличилось число профсоюзов — с одного в 1997 году до 86 в 2006 году. Внесение поправок в сельскохозяйственное трудовое законодательство в Бразилии привело к признанию статуса сельскохозяйственных рабочих, а конституционная реформа 1988 года — к равноправию городских и сельских работников, что обеспечило защиту от несправедливого увольнения, минимальный размер заработной платы, максимальную занятость, ежегодный оплачиваемый отпуск, социальную защиту, безопасные условия труда и право на ведение коллективных переговоров.

48. Важную роль в деле повышения уровня жизни малоимущего работающего населения играют предпринимательские инициативы и государственно-частные партнерства, осуществляемые в интересах всех работников. Они могут способствовать перераспределению ресурсов, позволяющих начинать и расширять предпринимательскую деятельность. Финансовое обслуживание должно увязываться с более широким комплексом услуг по развитию предпринимательства. Фонд «Работбанк», например, проводит семинары по вопросам финансирования производственно-сбытовых цепочек, субсидирует деятельность мелких землевладельцев, продуктовых кооперативов и агропромышленных предприятий, а также предоставляет им краткосрочные и долгосрочные займы. С учетом некоторых рисков правительства и крупные предприятия, такие как подрядные сельскохозяйственные компании, возможно, лучше подходят для страхового обслуживания и материального обеспечения малоимущих работников, примером чего является страхование на основе погодных индексов в Мексике. Участие в инициативе «Доступ к страхованию», которая является одним из глобальных партнерств по взаимодействию со страховыми инспекторами, содействует во всем мире доступности страхования для малоимущих групп населения.

4. Социальная защита как инструмент уменьшения уязвимости и повышения жизнестойкости

49. Социальная защита является одним из важнейших инструментов политики искоренения нищеты и инвестирования в развитие людских ресурсов. Социальная защита теперь включает широкий комплекс стратегий, направленных на устранение факторов уязвимости, незащищенности и обездоленности, а также укрепление потенциала и жизнестойкости людей, в частности людей, живущих за чертой бедности и относящихся к уязвимым группам.

50. Хотя системы социальной защиты широко признаны в качестве главных инструментов устранения многочисленных проявлений нищеты и обездоленности, основополагающее право человека на социальную защиту так и остается нереализованным для подавляющего большинства населения мира. Доступ к всеобъемлющим системам социальной защиты имеют только 27 процентов мирового населения, а 73 процента мирового населения его имеют лишь частично или не имеют вообще. Несмотря на эти трудности, в более чем 30 странах с низким и средним уровнем дохода функционируют программы, обеспечивающие социальную защиту для всего или почти всего населения, а в более чем 100 странах принимаются меры по расширению масштабов социального обеспечения и выплате пособий новым группам населения. В ряде стран со средним уровнем дохода, особенно с начала 2000-х годов, наблюдается значительное расширение действия различных мер социальной защиты. В странах с низким уровнем дохода социальная защита часто имеет менее широкий охват: она носит временный и маломасштабный характер, а также ограничивается отдельными районами или группами населения. Хотя эти меры социальной поддержки эффективно способствуют избавлению людей от тягот нищеты, вероятность вновь оказаться за чертой бедности является высокой. В 1999–2009 годах в сельских районах Эфиопии выше черты бедности оставались только 40 процентов людей, вышедших из состояния нищеты. Во Вьетнаме приблизительно одна треть домохозяйств, избавившихся от нищеты, вновь оказались за чертой бедности²⁷.

51. Меры по оказанию социальной поддержки, в том числе в денежной форме, успешно способствовали сокращению масштабов бедности в Африке, Азии, Центральной и Восточной Европе и Латинской Америке и могут привести к достижению результатов гораздо быстрее, чем проведение экономической политики перераспределения ресурсов. В Южной Африке выплата пособий, не предусматривающих внесения взносов, способствовала уменьшению числа бедных более чем на одну треть; в Мексике программа «Возможности» привела к сокращению числа людей, живущих за чертой бедности, на 10 процентов; а в Кыргызстане программа социальной защиты позволила сократить число людей, живущих в условиях крайней нищеты, на 24 процента. Социальные выплаты и ослабление налогового бремени также способствовали сокращению масштабов бедности более чем на 50 процентов в большинстве европейских стран, а расширение программы продовольственной помощи в Соединенных Штатах привело к тому, что число домохозяйств, живущих в условиях крайней нищеты, сократилось наполовину²⁸.

52. Если в 1990 году число развивающихся стран, в которых действовали программы социальной помощи, было менее 20, то к 2012 году оно превысило 160²⁹. В ряде стран с формирующейся рыночной экономикой были предусмотрены пособия по безработице, с тем чтобы безработные могли иметь гаранти-

²⁷ Andrew Shepherd and others, "What policy lessons can be learnt from cases of pro-poorest growth?" (London, Overseas Development Institute, 2016).

²⁸ ILO, *World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice* (Geneva, 2014).

²⁹ Institute of Development Studies, International Social Science Council and UNESCO, *World Social Science Report 2016, Challenging Inequalities: Pathways to a Just World* (Paris, UNESCO, 2016).

рованный доход и быстрее находили работу в формальном секторе экономики. В последнее время приобрели популярность привязанные к срокам программы роста благосостояния, которые направлены на повышение способности беднейших слоев населения окончательно победить бедность и включают, в частности, такие компоненты, как передача имущества, поддержка потребления через выплату денежных пособий, медицинское обслуживание, формирование сбережений и социальная интеграция на уровне общин. В частности, организация БРАК осуществляет в 12 странах программы обеспечения роста благосостояния, охватывающие 138 миллионов человек. При этом используется избирательный подход, предусматривающий участие беднейших слоев населения, а исключение из категории малоимущих происходит тогда, когда домохозяйства за определенный период времени добиваются улучшения своего социально-экономического положения. Анализ программ показывает, что в большинстве стран, по которым имеются данные, основные показатели экономического и неэкономического благосостояния значительно улучшились. Имеющаяся информация свидетельствует о том, что долгосрочные результаты осуществления программ перекрывают первоначальные затраты.

53. Увеличивается число стран, в которых были внедрены системы всеобщего пенсионного обеспечения по старости, что внесло существенный вклад в дело борьбы с бедностью. В других странах расширяется сфера охвата пособиями по инвалидности, пособиями по беременности и родам и денежными выплатами для детей из бедных семей. Примерно в каждой седьмой стране мира, главным образом в странах Европы и ряде стран — членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) из других регионов, на всеобщей основе предоставляются детские пособия, не требующие внесения предварительных взносов. Реализуемая в Монголии программа «Деньги на ребенка» — это единственная в развивающихся странах программа выплаты детских пособий, которая охватывает всех детей в возрасте до 18 лет. Предусмотренное в Южной Африке пособие для всех инвалидов — это единственное пособие, которое не требует предварительных взносов и выплачивается инвалидам и людям с хроническими заболеваниями, например больным ВИЧ/СПИДом. В Многонациональном Государстве Боливия, где создана первая в Латинской Америке система всеобщего пенсионного обеспечения, выплачиваются пенсии по старости (Renta Dignidad), что способствовало сокращению масштабов бедности на 14 процентов, уменьшению практики использования детского труда и обеспечению почти 100-процентного охвата школьным образованием.

54. Для последовательного обеспечения социальной защиты всего населения необходимо усовершенствовать национальные программы и стратегии по формированию всеобъемлющих систем социальной защиты, а также разработать, улучшить или расширить меры социальной поддержки, направленные на предоставление минимальных гарантий малоимущим и наиболее уязвимым слоям населения. После принятия Аддис-Абебской программы действий третьей Международной конференции по финансированию развития (см. резолюцию 69/313 Генеральной Ассамблеи, приложение) страны твердо намерены переходить к системам и механизмам социальной защиты всего населения, которые внедрялись бы на устойчивой финансовой основе и с учетом национальной специфики, в том числе устанавливать минимальные стандарты и проявлять особую заботу о беднейших и уязвимых слоях населения.

V. Методы осуществления: мобилизация ресурсов и создание партнерств в целях искоренения бедности

55. Искоренение бедности во всех ее формах и проявлениях, включая крайнюю нищету, потребует не только привлечения финансовых ресурсов, но и реализации нефинансовых стратегий и программ, направленных, например, на внедрение и передачу технических инноваций для смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним, наращивание кадрового и учрежденческого потенциала, использование плодов глобализации в интересах всех слоев населения, обеспечение справедливой торговли и принятие на национальном и международном уровнях мер по созданию благоприятных условий.

56. В развивающихся странах значительная доля финансовых ресурсов, как ожидается, будет поступать из внутренних источников и дополняться официальной помощью в целях развития и потоками из частных источников. Внутреннее государственное финансирование — это один из центральных компонентов финансирования деятельности в области устойчивого развития, который будет играть важнейшую роль в деле финансирования социального развития. В целях стимулирования внутреннего государственного финансирования страны могут совершенствовать свои налоговые и контрольные механизмы, бороться с коррупцией, пресекать незаконные финансовые потоки и укреплять международное сотрудничество в налоговой сфере. В Аддис-Абебской программе действий также подчеркивается, что государственные расходы должны увязываться с задачами по обеспечению устойчивого развития, и, в частности, подтверждается обязательство рационализировать неэффективное субсидирование в отношении ископаемых видов топлива, чтобы свести к минимуму возможные неблагоприятные последствия для развития и защитить интересы малоимущих и затрагиваемых общин.

57. Справедливое и устойчивое развитие в интересах всех слоев населения также обеспечивается за счет активизации и укрепления глобальных партнерств. В 2014 и 2015 годах объем официальной помощи в целях развития, предоставленной членами созданного в рамках ОЭСР Комитета содействия развитию, увеличился в реальном выражении на 6,9 процента и достиг 131,6 млрд. долл. США. Объем двусторонней помощи беднейшим странам также увеличился в реальном выражении на 4 процента. По сравнению с 2014 годом объем двусторонней помощи наименее развитым странам в 2015 году увеличился в реальном выражении на 4 процента и составил 25 млрд. долл. США. По предварительным данным, общий объем официальной помощи в целях развития, предоставленной в 2014 году наименее развитым государствам членами Комитета содействия развитию, составил 41 млрд. долл. США, или 0,09 процента от валового национального дохода, что значительно ниже целевых показателей Организации Объединенных Наций, установленных на уровне 0,15–0,20 процента. По данным ОЭСР, в 2014 году объем такой помощи, направленной на развитие социальной инфраструктуры, включая системы управления, образования, поддержки населения, здравоохранения, водо-

снабжения и санитарии, составил 63,2 млрд. долл. США, что соответствует 38,2 процента от общего объема официальной помощи в целях развития.

58. Огромное значение для достижения целей в области устойчивого развития имеют также частные инвестиции. Однако частные финансовые и инвестиционные средства не всегда направляются в сферы, где они необходимы для обеспечения устойчивого развития. Что касается прямых иностранных инвестиций, то в 2016 году их общий приток в развивающиеся страны, как ожидается, сократится до 675 млрд. долл. США (с 765 млрд. долл. США в 2015 году), а в 2018 году, по прогнозам, достигнет 818 млрд. долл. США³⁰. Эти потоки могут дополнять деятельность внутреннего частного сектора и способствовать успешному достижению экономического роста, особенно в тех случаях, когда они стимулируют рост на широкой основе и за счет интенсивного использования трудовых ресурсов, занятость, увеличение доходов и сокращение масштабов бедности. Странам следует максимально эффективно использовать все имеющиеся ресурсы и разрабатывать национальные стратегии финансирования устойчивого развития, содержащие информацию о том, какие ресурсы имеются в наличии и как они могут использоваться для достижения устойчивого развития. В таких национальных стратегиях также могут определяться приоритетные сферы инвестирования с учетом национальной специфики и может уделяться особое внимание искоренению бедности во всех ее формах и проявлениях при обеспечении учета интересов всех людей.

VI. Выводы и рекомендации

59. Для искоренения бедности во всех ее формах и проявлениях, включая крайнюю нищету, на национальном и международном уровнях необходимо предпринимать более активные усилия, позволяющие максимально эффективно использовать достигнутые результаты и опыт, накопленный в ходе реализации согласованных на международном уровне целей в области развития, включая цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия. Это обеспечит достижение целей в области устойчивого развития во всей их полноте. Содействие формированию условий для устойчивого искоренения бедности требует осуществления широкого комплекса взаимодополняющих социально-экономических программ и стратегий, а также усиления их совокупного эффекта. Приоритетные сферы деятельности включают содействие структурным преобразованиям, обеспечение роста в интересах малоимущих слоев населения, создание достойных рабочих мест, инвестирование в образование и здравоохранение, развитие сельского хозяйства и сельских районов, развитие инфраструктуры, расширение прав и возможностей людей и обеспечение всеобщей социальной защиты. Инвестиции в эти сферы должны дополняться усилиями по борьбе с растущим неравенством и созданию благоприятного международного климата, включая оказание официальной помощи в целях развития, укрепление государственных институтов, повышение степени их прозрачности и инклюзивности, формирование широких стратегических коалиций и содействие проведению последовательной и комплексной политики.

³⁰ United Nations Conference on Trade and Development, *Global Investment Trends Monitor*, No. 24 (6 October 2016).

60. С учетом вышеизложенных приоритетных сфер Комиссия социального развития может пожелать рассмотреть следующие рекомендации:

a) уделять первоочередное внимание разработке и осуществлению всеобъемлющих, комплексных и согласованных подходов для устойчивого искоренения бедности. Это предполагает устранение структурных причин бедности, включая высокий и растущий уровень неравенства; недостаточную эффективность политики перераспределения ресурсов; предвзятое отношение к малоимущим слоям населения в сферах государственных расходов, налогообложения и торговли; а также социальную изоляцию;

b) в первоочередном порядке выделять достаточные ресурсы для укрепления человеческого потенциала путем инвестирования в системы образования и здравоохранения и в деятельность по обеспечению доступа к чистой питьевой воде и средствам санитарии. Странам рекомендуется постепенно внедрять всеобщую систему социальной защиты, включая установление минимальных стандартов, в то же время расширяя сферу охвата программ выплаты социальных пособий в целях обеспечения минимальных гарантий для наиболее уязвимых слоев населения;

c) в первоочередном порядке выделять достаточные ресурсы для развития человеческого потенциала и улучшения материального положения людей, живущих за чертой бедности, и обеспечить расширение их доступа к кредитам, земельным ресурсам и рынкам труда. Повышенное внимание следует уделять расширению доступа женщин и коренного населения к земельным ресурсам и расширению земельных прав этих категорий населения;

d) поощрять структурные экономические преобразования в целях обеспечения благоприятных экономических возможностей и повышения уровня жизни и доходов, создания достойных рабочих мест и расширения базы налогообложения, с тем чтобы государственные доходы могли покрывать текущие расходы на социальные нужды и развитие инфраструктуры, в том числе путем поддержки таких структур, как микропредприятия, а также малые и средние предприятия, которые осуществляют приносящую доход деятельность;

e) увеличить государственное финансирование сельского хозяйства и сельской инфраструктуры, расширить доступ к кредитам и рынкам, а также содействовать реструктуризации сельской экономики путем развития в сельских районах несельскохозяйственного сектора экономики;

f) продолжать сотрудничество с партнерами по процессу развития в целях создания благоприятных условий для налаживания всеохватных и многосторонних партнерств.