

Доклад I(B)

▶ **Наименее развитые страны:
кризис, структурные преобразования
и будущее сферы труда**

Доклад Генерального директора

Первый пункт повестки дня

ISBN 978-92-2-037074-2 (print)
ISBN 978-92-2-037075-9 (Web pdf)
ISSN 0251-3730

Первое издание, 2022

Названия, используемые в публикациях МБТ и соответствующие принятой в Организации Объединённых Наций практике, и изложение материала в них не являются выражением какого-либо мнения Международного бюро труда ни о правовом статусе любой страны, района или территории, или их властей, ни о делимитации их границ.

Упоминание названий фирм и коммерческих продуктов и процессов не означает их одобрения Международным бюро труда, равно как и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого продукта или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Информация о публикациях и цифровых продуктах МБТ размещена на сайте: www.ilo.org/publns.

► Предисловие

В течение последних десяти лет в своих докладах на очередных сессиях Международной конференции труда я поднимал перед глобальной трёхсторонней аудиторией МОТ актуальные политические темы. Их обсуждение на пленарных заседаниях позволяет получить бесценные рекомендации, которые используются МОТ, чтобы придать своей работе над этими приоритетными вопросами поистине стратегический характер.

Этот последний доклад в течение срока моих полномочий представляется в то время, когда мир в целом и сфера труда в частности сталкиваются с многими острейшими вызовами. Они несут в себе угрозу и неопределённость, ставя под сомнение способность и приверженность международного сообщества реально их преодолевать.

Это означает, что многое в настоящем докладе заслуживает внимания. Однако существуют и веские причины, чтобы сфокусироваться на наименее развитых странах (НРС); их можно резюмировать в четырёх пунктах.

Во-первых, международное сообщество находится на ключевом рубеже в своих отношениях с НРС. Пятая Конференция Организации Объединённых Наций (ООН) по НРС, первоначально запланированная на 2021 год и отложенная из-за пандемии COVID-19, состоится в Дохе в марте следующего года. Уже принятая Генеральной Ассамблеей Дохинская программа действий во многом перекликается с мандатом МОТ и содержит настоятельный призыв к нашей Организации внести существенный вклад в её осуществление.

Во-вторых, по мере того как последнее десятилетие реализации Повестки дня ООН в области устойчивого развития на период до 2030 года протекает в условиях, когда перспективы достижения многих из 17 Целей в области устойчивого развития вызывают всё большую тревогу, перед МОТ, как и перед всеми остальными организациями, стоит вызов доказать реальную решимость добиться того, чтобы «никто не был забыт». Этот вызов непосредственно затрагивает взаимодействие МОТ с НРС, которым больше других угрожает перспектива быть забытыми.

В-третьих, преобладающие в НРС условия на рынке труда, изложенные в настоящем докладе, являются для МОТ особым испытанием. Имея в своём распоряжении утвердившиеся способы действий, прежде всего международные трудовые нормы и трипартизм, обладает ли наша Организация достаточным потенциалом, чтобы продвигать программу достойного труда в НРС и участвовать в процессах структурных преобразований, от которых зависит их устойчивое развитие?

И, наконец, происходящее в НРС имеет значение для всего международного сообщества. Солидарность и ответственность являются двумя причинами, определяющими приверженность Дохинской программе действий: во взаимозависимом мире, где так много острых проявлений уязвимости, собственные интересы стоят на третьем месте. Настоящий доклад адресуется не только 45 государствам — членам МОТ из числа НРС, но и всем её 187 государствам-членам.

Поэтому я надеюсь, что этот доклад даст стимул трёхсторонним дебатам о деятельности МОТ в поддержку и с участием трёхсторонних партнёров из НРС и тем самым усилит её присутствие и эффективность в ситуациях, где это крайне востребовано.

► Содержание

	Стр.
Предисловие.....	3
Введение. Пандемия, конфликт и кризис в сфере труда.....	7
Глава 1. НРС: предыстория.....	9
Глава 2. Характер и вызовы рынков труда в НРС.....	11
Глава 3. Программа структурных преобразований.....	15
Глава 4. МОТ и НРС.....	17
Глава 5. Элементы стратегии МОТ в отношении НРС.....	19
Глава 6. Национальная ответственность, международная солидарность и вопрос согласованности политики.....	23
Приложение. Список наименее развитых стран Организации Объединённых Наций ...	25

► Введение

Пандемия, конфликт и кризис в сфере труда

1. Влияющие на сферу труда преобразующие процессы перемен, ставшие фоном и обоснованием инициативы столетия МОТ, касающейся будущего сферы труда, приняли новый, драматический оборот после 2019 года. Ещё не закончившаяся пандемия COVID-19 нанесла сокрушительный удар по мировой экономике, уничтожив в 2020 году, в эквивалентном выражении, 255 млн рабочих мест на условиях полной занятости. Процесс восстановления носит неполный и неравномерный характер. Благодаря гораздо большему бюджетным возможностям и доступности вакцин страны с развитой экономикой активно возвращаются к норме. С другой стороны, значительная часть развивающихся стран и стран с формирующимся рынком, оказавшихся в крайне невыгодном положении по обоим параметрам, изо всех сил пытаются возместить причинённый ущерб.
2. Общим результатом стало топтание на месте глобального рынка труда, где по сравнению с допандемическим периодом было потеряно 22 млн рабочих мест. Уже только это вызывает серьёзное беспокойство. Однако при рассмотрении отдельных составляющих вскрывается ещё более существенная проблема — широко расходящиеся траектории роста экономики и рынка труда в развитых и развивающихся странах. С этой точки зрения, за прямыми последствиями кризиса COVID-19 для рабочих мест и доходов населения, в четыре раза превышающими ущерб мирового финансового кризиса 2008 года, вероятно, следуют его долгосрочные последствия, которые в совокупности превратят и без того опасно неравный мир в ещё более неравный.
3. Социально-экономические последствия вторжения Российской Федерации на Украину в феврале этого года вызвали новые потрясения в сфере труда и значительно усугубили факторы неопределённости и риски, с которыми сталкиваются миллионы работников и нанимающих их предприятий. Все многочисленные конфликты, происходящие в разных регионах мира, оборачиваются страданиями и лишениями и служат свидетельством и напоминанием неразрывной связи между миром и социальной справедливостью. Однако война на Украине в силу своего характера и широкого контекста чревата беспрецедентными последствиями для мировой экономики.
4. Помимо разрушений на территории самой Украины и сбоев в соседних странах, в том числе по причине масштабного перемещения населения, конфликт грозит спровоцировать троякий кризис в глобальном масштабе — продовольственный, энергетический и финансовый.
5. По оценкам Организации Объединённых Наций (ООН), 1,7 млрд человек проживают в 107 странах, которые «жёстко подвержены» как минимум одному из трёх каналов распространения кризиса: из них 553 млн человек уже живут в бедности, а 215 млн уже недоедают.
6. Что касается продуктов питания, Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединённых Наций (ФАО) в апреле сообщила, что цены на продовольствие выросли на 34% по сравнению с прошлым годом, достигнув беспрецедентного уровня. Ввиду перебоев с поставками удобрений прогнозируется снижение урожайности до 50%. Конференция Организации Объединённых Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) отмечает историческую взаимосвязь между ростом цен на агропродовольственные товары и гражданскими волнениями.

7. Что касается энергетики, сбой на международных рынках привёл к крайне высокой волатильности цен: цены на сырую нефть и природный газ взлетели примерно на 50% по сравнению с уровнем на начало года и грозят неведомыми последствиями для перехода на возобновляемые источники энергии и расширенное использование ядерной энергии.
8. Финансовая ситуация характеризуется ООН как нахождение «на грани глобального долгового кризиса». Даже до начала пандемии COVID-19 и войны на Украине развивающиеся страны направляли 16% экспортной выручки на обслуживание долговых обязательств. Сейчас, в результате непредвиденных расходов на смягчение последствий пандемии и перед лицом нового всплеска инфляции — 5,2% в прошлом году — и сопутствующего повышения процентных ставок, 60% наименее развитых стран (НРС) и других стран с низким уровнем дохода уже столкнулись с высоким риском долгового кризиса или погрузились в него. Примечательной иллюстрацией взаимосвязанного характера трёх проявлений кризиса служит разница в стоимости заимствований для развивающихся стран, являющихся чистыми импортерами продовольствия, которая на два процентных пункта выше, чем для чистых экспортёров продовольствия.
9. Совокупность сложившихся в настоящее время обстоятельств рассматривается многими как идеальный шторм в мировой экономике. Он, как и многие из происходящих экстремальных явлений погоды, сильнее и разрушительнее, чем предыдущие штормы, и способен обратить вспять десятилетия прогресса, достигнутого в улучшении экономических и социальных условий. В крайней нищете прозябает примерно на 77 млн человек больше, чем в 2019 году; ещё 117 млн человек голодают; после десятилетий значительного прогресса ширится использование детского труда.
10. Шторм грянул как раз в тот момент, когда международное сообщество вошло в Десятилетие действий по достижению 17 Целей в области устойчивого развития (ЦУР), образующих Повестку дня ООН в области устойчивого развития на период до 2030 года (Повестка дня до 2030 года). Подтверждение приверженности Повестке дня до 2030 года сопровождается признанием того, что прогресс, достигнутый с момента её принятия в 2015 году, явно недостаточен для достижения поставленных целей и что необходимо существенно активизировать действия. Пандемия и тройкий кризис, порождённый войной на Украине, сделали и без того серьёзный вызов ещё более грозным. Однако задача должна состоять в том, чтобы спасти ЦУР, а не отказаться от них.
11. Призыв к действиям, чтобы «достичь Целей к намеченному сроку — 2030 году, не оставив никого позади», занимает центральное место в общей структуре Повестки дня до 2030 года и усилиях, направленных на искоренение бедности. Он тесно переплетён и с мандатом МОТ в области социальной справедливости. Это обязательство перед теми, кто отстаёт или рискует оказаться позади всех, требует, чтобы особое внимание на национальном уровне уделялось тем, кто находится в самом неблагоприятном положении на рынке труда, а на международном уровне — ситуации и нуждам НРС.
12. На фоне серьёзнейших вызовов в сфере труда и в контексте пятой Конференции ООН по наименее развитым странам имеются веские причины сосредоточить внимание на этой группе стран и оценить вклад МОТ в их устойчивое развитие.

► Глава 1

НРС: предыстория

13. Понятие «наименее развитые страны» вошло в обиход в период деколонизации 1960-х годов и было официально принято в 1971 году в резолюции 2768 Генеральной Ассамблеи ООН, утвердившей список НРС. С тех пор конференции ООН по наименее развитым странам проводятся с интервалом в десять лет; при этом пятая конференция первоначально планировалась на март 2021 года, но была отложена из-за пандемии COVID-19, а затем разделена на две части — короткую сессию, состоявшуюся в Нью-Йорке 17 марта 2022 года, и основную часть, которая должна пройти в Дохе (Катар) в марте 2023 года. Дохинская программа действий для наименее развитых стран на десятилетие 2022–31 годов была принята в ходе первой части пятой Конференции ООН по наименее развитым странам и одобрена Генеральной Ассамблеей 1 апреля 2022 года.
14. Список НРС пересматривается каждые три года независимым экспертным комитетом по политике в области развития, а включение в него определяется тремя критериями: валовым национальным доходом на душу населения, индексом человеческого капитала и индексом экономической и экологической уязвимости. На основании этих критериев страны могут получить статус развивающихся стран; за прошедшие годы этого добились шесть стран. Это означает, что в преддверии Дохи в списке НРС значилось 46 стран (см. Приложение), все из которых, кроме Бутана, являются членами МОТ. Из них 33 страны находятся в Африке, 12 стран — в Азиатско-Тихоокеанском регионе и одна страна — на Американском континенте. Среди них значительное число стран не имеют выхода к морю и являются малыми островными государствами.
15. Показатели НРС в области развития, оцениваемые по высоким целям десятилетних программ действий, которые принимались на очередных конференциях ООН по наименее развитым странам, были неодинаковыми во времени и между странами. В *Докладе 2021 года о наименее развитых странах* ЮНКТАД отмечалось, что начиная с 1971 года около половины существующих НРС не смогли добиться увеличения валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения темпами, сопоставимыми со среднемировым показателем подушного ВВП, 16 стран к нему приблизились и только семь стран сократили отрыв от среднемирового ВВП на душу населения.
16. В хронологическом плане НРС пережили период устойчивого экономического роста начиная с конца 1990-х годов до вспышки пандемии COVID-19, который лишь на время был прерван глобальным финансовым кризисом 2008–09 годов. Тем не менее этот рост сильно зависел от высокого уровня международного спроса и мировых цен. Для стран, которые существенно зависели от экспорта ограниченной номенклатуры сырьевых товаров, падение цен на сырьё начиная с 2014 года стало ударом, обнажившим их большую уязвимость по сравнению с НРС, которым удалось диверсифицировать производство и полнее интегрироваться в международные производственные цепочки поставок.
17. В любом случае, в тексте вводной части Дохинской программы действий опыту последнего десятилетия вынесен суровый приговор: «прогресс не позволил достичь целей и показателей Стамбульской программы действий [принятой четвёртой Конференцией ООН по наименее развитым странам в 2011 году], включая достижение устойчивого, всеохватного и справедливого экономического роста на уровне 7%, искоренение бедности, достижение

структурных преобразований, удвоение доли торговли, наращивание производственного потенциала [и] обеспечение полной занятости и достойной работы для всех». В документе признаётся, что продвижение к ЦУР не соответствует темпам, необходимым для решения задач Повестки дня до 2030 года, что крайняя нищета сохраняется на уровне 32% и что на НРС, хотя они и составляют 14% населения мира, приходится лишь 1,3% мирового производства, 1,4% мировых прямых иностранных инвестиций и менее 1% мирового экспорта.

18. Данные свидетельствуют о том, что пандемия COVID-19 стала для НРС сильнейшим негативным экономическим шоком за несколько десятилетий несмотря на то, что последствия для здоровья населения проявились относительно поздно и были менее серьёзными, чем в других группах стран, в силу отсутствия связей у многих НРС. В 2020 году отношение занятых к общей численности населения резко сократилось на 2,6 процентных пункта; при этом опросы вскрыли ещё более пагубное влияние на трудовые доходы. Крайне ограниченное бюджетное пространство НРС означало, что пакеты мер реагирования на пандемию неизбежно принимались в ограниченном масштабе. В целом к октябрю 2021 года НРС направили 4% своего ВВП на поддержку мер реагирования на пандемию COVID-19 в сравнении с 8% в других развивающихся странах и 16,3% в развитых странах. В абсолютном выражении расходы на душу населения в развитых странах оказались в 477 раз выше, чем в НРС.
19. Особое беспокойство вызывает тот факт, что НРС серьёзно пострадали от неравномерного распределения вакцин по всему миру. По состоянию на сентябрь 2021 года только 10% населения НРС были привиты первым компонентом вакцины по сравнению с 53% в других развивающихся странах, что, очевидно, чревато опасными последствиями для возможного развития пандемии в будущем. Более того, с падением экспортных цен на многие товары, упадком туризма и сокращением денежных переводов мигрантов, которые в 2019 году составили 7% совокупного ВВП наименее развитых стран, возобновление экономического роста темпами ниже 1% в 2020 году, вероятно, будет и далее происходить медленнее, чем в других странах. В Дохинской программе действий прогнозируется, что НРС потребуется в среднем от трёх до пяти лет, чтобы восстановить подушевой ВВП до уровня, предшествующего пандемии COVID-19; причём этот прогноз был составлен до вторжения Российской Федерации на Украину.

► Глава 2

Характер и вызовы рынков труда в НРС

20. Несмотря на присущее любой группе из 46 стран разнообразие условий и принимая во внимание частое деление НРС на подгруппы — африканские, азиатские и островные государства, — возможно и необходимо выявить основные характеристики их рынков труда как основу для последовательных и действенных стратегий устойчивого развития. Особое значение имеют восемь ключевых характеристик.

- а) Большинство работающего населения в НРС занято в сельском хозяйстве. Фактически доля занятых в сельском хозяйстве значительно снизилась за последние три десятилетия — с более чем 75% примерно до 55%, хотя она всё ещё в два раза выше, чем в других развивающихся странах. За тот же период наблюдалось постепенное увеличение доли занятых в обрабатывающей промышленности, особенно в азиатских НРС, где она составляет около 10%. Это контрастирует с нисходящей тенденцией в других развивающихся странах. Неуклонно повышается и занятость в сфере бизнес-услуг, хотя в абсолютном выражении она остаётся на низком уровне, как и занятость в горнодобывающей промышленности.
- б) Что касается отраслевого распределения рабочих мест, существует весьма заметная дихотомия в размере, структуре и мощности предприятий в НРС: данные опросов показывают, что 78% из общего числа занятых приходится на предприятия менее чем с пятью работниками, а 70% рабочей силы составляют самозанятые работники или помогающие члены семьи. На другом конце спектра находится относительно малое число крупных предприятий с «недостающей серединой» внутри всей совокупности предприятий.

Важно отметить, что эта дихотомия размеров предприятий сосуществует с весьма высоким уровнем неформальной занятости на рынках труда НРС. Накануне пандемии коронавируса 89% работников в НРС были заняты на неформальной основе по сравнению с 66% в других развивающихся странах и 61% во всём мире. Неформальная занятость концентрируется в определённых секторах, особенно в сельском хозяйстве, торговле и обрабатывающем производстве, а также в малых экономических единицах. С другой стороны, несмотря на малочисленность, очень крупные предприятия, нанимающие более 100 работников, создают больше формальных рабочих мест, чем все малые и средние предприятия, вместе взятые.

Такое сосуществование ограниченного числа крупных предприятий, обеспечивающих определённую долю формальной занятости, с очень большим числом мелких предприятий, работающих на неформальной основе, является определяющей чертой экономического дуализма, характерного для НРС.

- в) Ввиду отсутствия диверсификации производства и экспорта НРС уязвимы перед внешними потрясениями, торговыми дисбалансами и накоплением внешнего долга. Широко распространённая зависимость от производства и экспорта ограниченного круга сельскохозяйственных и минеральных сырьевых товаров, таких как нефть и промышленные товары, как например, одежда, либо таких услуг, как туризм, объясняет волатильность показателей роста.

- d) В НРС наблюдаются самые высокие темпы роста населения в мире: ежегодный прирост в настоящее время составляет 2,3%. Совокупное население этих стран выросло на 65% до 1,1 млрд человек в период с 2000 по 2021 год и, по прогнозам, достигнет 1,3 млрд человек к 2030 году и удвоится в период с 2019 по 2050 год. На фоне демографических изменений, отражающихся в снижении рождаемости в ближайшие годы, НРС выигрывают от значительного роста своего населения трудоспособного возраста и, соответственно, снижения доли иждивенцев среди экономически неактивных групп. При относительно высоком уровне участия в составе рабочей силы появляется возможность получить демографические дивиденды, если удастся создать достойные рабочие места для большого числа новых участников рынка труда. Для НРС в Африке это означает ежегодное создание до 2025 года от 8 до 11 млн новых рабочих мест, а для НРС в Азии — от 2 до 3,5 млн рабочих мест. Несмотря на некоторый прогресс в охвате населения школьным образованием, половина детей в мире, которые не ходят в школу, проживают в НРС; при этом их несоразмерно много среди девочек. Тем не менее доля молодёжи, которая не работает, не учится и не получает профессиональную подготовку, медленно снижалась начиная с 2005 года.
- e) Женщины чрезмерно представлены на работах, ассоциируемых с доходами на уровне бедности, особенно в сельском хозяйстве и неформальной сфере услуг. У женщин в НРС, как и во многих развивающихся странах, больше шансов, чем у мужчин, потерять работу и остаться безработными и меньше шансов на участие в составе рабочей силы; тем из них, кому удаётся стать частью рынка труда, нередко приходится соглашаться на менее качественную работу. Неформальная занятость является более значимым источником занятости в НРС для женщин (92%), чем для мужчин (86,8%). Зачастую женщины работают в наиболее уязвимых сегментах неформальной экономики, например в качестве домашних работников и надомных сдельных работников на нижних уровнях глобальных систем поставок либо в качестве помогающих членов семьи. Действительно, они почти в три раза чаще встречаются среди семейных работников, чем мужчины (36,1% и 13,3% соответственно).
- f) Экономика и общество НРС особенно уязвимы к изменению климата в силу географического положения, структуры экономики и рынка труда, а также ограниченной адаптивности. Большинство НРС расположены на широтах вокруг экватора, где, по прогнозам, произойдёт наибольшее повышение температуры и где максимально часто будут наблюдаться экстремальные погодные явления. Уже в период с 2008 по 2015 год как прямой результат стихийных бедствий НРС в Африке потеряли 376 лет трудовой жизни на каждые 100 000 человек трудоспособного возраста, что является одним из самых высоких показателей в мире. Поскольку экономическая деятельность в НРС развивается преимущественно в сырьевых секторах, особенно в сельском хозяйстве, она особенно зависит от стабильных и безопасных климатических условий. Тот факт, что 34% из 50 стран с максимальной долей занятых в сельском хозяйстве являются НРС, означает, что климатические катаклизмы различного свойства будут непосредственно трансформироваться в сбои на рынке труда. Несмотря на минимальную долю НРС в выбросах парниковых газов как одной из причин изменения климата, они не только несоразмерно страдают от его последствий, но и плохо подготовлены к принятию эффективных мер по их смягчению и адаптации.
- g) В НРС существует острый дефицит практически по каждому показателю охвата и достаточности социальной защиты. Только 14,1% населения НРС пользуются хотя бы одним социальным пособием по сравнению с общемировым показателем в 46,9%. Так, коэффициент охвата пособиями матерей с новорождёнными детьми составляет 8,3% в НРС

и 44,9% во всём мире, а охват пенсиями по старости — 21,1% в НРС и 77,5% в мире. Этот острый дефицит является следствием как ограниченного участия в накопительных системах социального страхования, так и низкого уровня государственных расходов на социальную защиту. Лишь 6,2% работников в НРС платят взносы в пенсионные программы по сравнению с 53,1% в других развивающихся странах и 53,7% в мире. В то же время государственные расходы НРС на социальную защиту и здравоохранение составляют 2,1% по сравнению с 9,8% в других развивающихся странах и 17,5% в мире. Эти показатели и их значение для стабильности человеческой жизни, не в последнюю очередь во время пандемии, частично объясняются в НРС низким отношением налогов к ВВП, которое в среднем составило 16,2% в 2018 году, а в некоторых из этих стран — ниже 10%. В свою очередь, это ограничивает распределительные возможности государства и его способность снижать высокие уровни неравенства.

- h) Что касается управления рынком труда, то НРС прежде всего сталкиваются с вызовами, обусловленными весьма высоким уровнем неформальности, что влияет на способность правительств обеспечивать эффективное применение трудового законодательства, нормативов и процессов в крупных сегментах экономики, а также на способность организаций работников и работодателей масштабно представлять интересы своих членов.
- i) В докладах контрольной системы МОТ отсутствуют данные о какой-либо статистической взаимосвязи между статусом НРС и неспособностью обеспечить общее соблюдение основополагающих принципов и прав в сфере труда. Тем не менее баллы НРС 2018 года по показателю 8.8.2 ЦУР, которым оценивается соблюдение международных трудовых норм по свободе объединения и ведению коллективных переговоров, составили 3,79 по сравнению со среднемировым показателем в 5,35, что свидетельствует о сохраняющихся серьёзных вызовах. Из 45 НРС, являющихся членами МОТ, 35 ратифицировали все восемь конвенций об основополагающих правах, а ещё трём не хватает только по одной ратификации. В общей сложности 35 НРС также ратифицировали Конвенцию 1976 года о трёхсторонних консультациях (международные трудовые нормы) (144), а 39 создали формальные национальные институты социального диалога с широкими полномочиями по вопросам социально-экономической политики. Существование этих институтов является положительным признаком приверженности социальному диалогу и трипартизму. При этом их реальная польза в конечном счёте зависит от того, в какой степени их формальные prerogatives преобразуются в стабильное и предметное участие в разработке политики и управлении рынком труда. Невзирая на положительные примеры такого участия, особенно в преодолении экономических и социальных последствий пандемии COVID-19, во многих случаях серьёзным препятствием остаётся нехватка ресурсов и возможностей.
- j) Мрачным обрамлением настоящего обзора социально-экономических условий и вызовов в НРС является то, что в 2019 году, согласно Дохинской программе действий, активные конфликты происходили в общей сложности в 24 НРС. Более того, все, кроме двух из 20 членов группы нестабильных государств (g7+), являются НРС. Это служит уместным напоминанием о взаимозависимости мира и социальной справедливости, а в мире, всё более подверженном конфликтам, о том, что поставлено на карту с точки зрения устойчивого развития и достойного труда в этих странах.

▶ Глава 3

Программа структурных преобразований

21. Перед лицом экономических и социальных вызовов и ограничений, с которыми сталкиваются НРС и которые десятилетиями определяли пути их экономического и социального прогресса, широко признаётся необходимость структурных преобразований как одной из предпосылок их долговременного и устойчивого развития. Вопросу о том, что на самом деле означают структурные преобразования, посвящено множество опубликованных работ: в их основе лежит тезис о том, что для выхода из категории НРС страны должны действовать в интересах не только укрепления производственного потенциала, но и совершенствования институциональных механизмов и структур управления. В комплексном подходе, подразумеваемом структурными преобразованиями, признаётся, что разобщённые действия в отношении разных характеристик НРС вряд ли приведут к устойчивому прогрессу по трём критериям, которыми определяется статус НРС и по которым принимаются решения об исключении из категории НРС. С точки зрения МОТ, это означает, что структурные преобразования являются залогом успеха в выполнении Программы достойного труда и, конечно, в достижении ЦУР.
22. Ярким примером служит взаимосвязь между производительностью, занятостью и качеством жизни в НРС. Ввиду их слабого производственного потенциала повышение производительности является одним из очевидных приоритетов. Согласно классическим рецептам, это достигается путём перераспределения рабочей силы из низкопроизводительного сельскохозяйственного сектора в высокопроизводительное обрабатывающее производство и, в конечном итоге, в сферу дополнительных услуг. Хотя повышение отраслевой производительности также играет определённую роль, процесс индустриализации уже долгое время служит образцом развития и создания возможностей для достойной труда. Тем не менее одного только роста производительности — там, где он достигается, — явно недостаточно для создания рабочих мест в требуемом масштабе и для повышения уровня жизни широких слоёв населения. Дуализм, присущий экономике НРС, является одним из факторов, препятствующих широкому распространению выгод, связанных с ростом производительности; в качестве другого фактора выступает ограниченная перераспределительная роль государства.
23. Вывод заключается не в том, что производительность не имеет никакого значения, и не в том, что следует отказаться от структурных изменений, связанных с индустриализацией. Если оставить вне поля зрения сопредельные проблемы поспешной деиндустриализации, наблюдаемой в ряде развивающихся стран, с преждевременным появлением зачастую низкопроизводительных секторов услуг, и если не учитывать последствия промышленного развития для изменения климата, то, скорее всего, одних этих действий будет недостаточно, а поэтому они должны сопровождаться серией параллельных мер в области политики в соответствии с осознанной и ясной программой структурных преобразований.
24. Именно такой подход содержится в Дохинской программе действий, где отмечается, что «структурная трансформация не закрепляется» и что «без структурной трансформации, когда во главу угла ставится экономическая диверсификация и устраняются ограничения институциональных основ и возможностей, наименее развитые страны останутся уязвимыми перед различными социально-экономическими, медицинскими и экологическими шоками».

- 25.** Соответственно, Дохинская программа действий определяет «поддержку структурных преобразований как движущую силу процветания» в качестве одного из шести основных направлений деятельности. Эта задача дополняется пятью другими направлениями действий, а именно: инвестициями в человека; использованием силы науки, технологий и инноваций; расширением международной торговли; решением проблемы изменения климата, ухудшения состояния окружающей среды и восстановления после пандемии COVID-19; мобилизацией международной солидарности. Особое внимание уделяется существенному характеру задачи по обеспечению гендерного равенства и расширению прав и возможностей всех женщин и девочек и реализации в полном объеме их прав человека. В Дохинской программе действий также содержится настоятельный призыв ко всем многосторонним организациям внести свой вклад в её осуществление и интегрировать её в собственные программы работы, в том числе посредством выделения финансирования, предоставления технической поддержки, подготовки рекомендаций по вопросам политики и оказания помощи во всех приоритетных областях. К международному сообществу обращён призыв «выйти за рамки «обычной деятельности» и согласовать инновационные и действенные меры поддержки наименее развитых стран».
- 26.** Вопрос, стоящий перед текущей сессией Конференции, состоит в том, готова ли МОТ откликнуться на этот призыв и каким образом.

► Глава 4

МОТ и НРС

27. В настоящее время обычная деятельность МОТ в НРС отражается в общей сложности в 198 проектах на сумму почти 385 млн долл. США, что эквивалентно 28,5% всего портфеля технического сотрудничества МОТ, в дополнение к деятельности, финансируемой из регулярного бюджета. Эти проекты осуществляются в 36 государствах-членах; в 18 из них реализуются страновые программы достойного труда как институциональная основа сотрудничества, определяемого на основе трёхсторонних консультаций. Это означает, что МОТ существенно, хотя и неравномерно, присутствует в НРС.
28. Важнейшими программными документами, принятыми Международной конференцией труда за последние годы, являются Декларация столетия МОТ 2019 года о будущем сферы труда (Декларация столетия) и Глобальный призыв к действиям 2021 года в целях ориентированного на человека восстановления после кризиса COVID-19, которое носит инклюзивный, стабильный и устойчивый характер (Глобальный призыв к действиям); они были одобрены Административным советом в качестве ключевых ориентиров в деятельности МОТ. В Декларации столетия содержатся конкретные заключения по вопросам политики, вытекающие из содержательной инициативы столетия Организации, касающейся будущего сферы труда, а Глобальный призыв к действиям примеряет их к обстоятельствам и вызовам, порождённым пандемией COVID-19; оба документа претворяются в жизнь посредством программы и бюджета. Однако какое отношение они имеют к вызовам в области достойного труда в НРС?
29. Несколько обескураживает тот факт, что ни в Декларации столетия, ни в Глобальном призыве к действиям не содержится конкретного упоминания о НРС. Тем не менее из основного содержания и духа обоих документов можно извлечь предельно ясный вывод о том, что они не только соответствуют согласованной программе действий МОТ для НРС, но и — в контексте призыва Повестки дня до 2030 года «никто не должен быть забыт» и собственного мандата в отношении социальной справедливости — со всей силой призывают к его реализации.
30. В этом отношении задача и ответственность МОТ, возможно, более фундаментальны, чем о них можно судить исходя из этих основополагающих документов. Нередко подвергается сомнению реальная способность МОТ использовать настроенные инструменты и методы работы для содействия возможностям достойного труда в ситуациях, где преобладает неформальность, широко распространена бедность, действуют слабые или отсутствуют какие-либо институты рынка труда и недоиспользуется трипартизм. Эти сомнения не следует безучастно отвергать как симптомы враждебности по отношению к целям, структурам и задачам Организации. Наоборот, ими поднимаются вопросы, которые необходимо решать и которые имеют огромное значение для сохранения авторитетности и универсальности мандата и эффективности Организации. Если МОТ не сможет убедительно продемонстрировать эффект своей деятельности в НРС — реальный или потенциальный, — она рискует не оправдать своего предназначения, как это предписано Филадельфийской декларацией, вести «борьбу с нуждой ... с неослабевающей силой».
31. К чести МОТ, она предпринимала решительные усилия в ответ на эти вызовы. В последние годы МОТ укрепила и сфокусировала нормативную базу, приняв Рекомендацию 2012 года

о минимальных уровнях социальной защиты (202), Рекомендацию 2015 года о переходе от неформальной к формальной экономике (204), Рекомендацию 2017 года о занятости и достойном труде в целях обеспечения мира и потенциала противодействия (205) и Конвенцию 2011 года о достойном труде домашних работников (189). В период, когда новых международных трудовых норм стало мало по сравнению с прошлыми десятилетиями, примечательно и важно то, что каждый из этих актов по-своему актуален для процессов структурных преобразований в НРС. Все вместе, они отражают подлинную политическую волю к расширению влияния МОТ на те группы глобальной рабочей силы, перед которыми МОТ, возможно, несёт особые обязательства, а также на те условия труда, в отношении которых прошлые действия МОТ могут быть оценены как недостаточно эффективные. Кроме того, нормативные усилия сопровождаются значительным повышением внимания к соответствующим темам внутри результатов в области политики, намечаемых в очередных программах и бюджетах МОТ, и в её флагманских программах технического сотрудничества.

32. Это говорит о том, что за последнее десятилетие МОТ последовательно и тщательно готовилась к преодолению разных вызовов на рынках труда НРС. Теперь вопрос заключается в том, можно ли двигаться дальше в этом направлении в соответствии с высокими целями Дохинской программы действий, Декларации столетия и Глобального призыва к действиям, в первую очередь принимая во внимание кризисные условия, с которыми сталкивается сфера труда, и потребности соответствующих государств-членов.

► Глава 5

Элементы стратегии МОТ в отношении НРС

33. Понятие успешных структурных преобразований подразумевает необходимость сочетания согласованных действий в разных областях политики, стимулирующих широкое, всеохватное и устойчивое развитие. По этой логике МОТ выиграет, если она объединит разные направления своей деятельности в рамках комплексной стратегии в отношении НРС. Это предложение становится безотлагательным перед лицом угрожающих сфере труда кризисов и их потенциального воздействия на НРС; при этом положения Дохинской программы действий открывают и, с институциональной точки зрения, санкционируют эти возможности.
34. Центральное место в подходе Дохинской программы действий к тому, что в ней называется «важнейшей задачей» структурных преобразований, является обязательство «поощрять и поддерживать разработку национальных стратегий, направленных на повышение уровня достойной занятости, диверсификацию, экономическую трансформацию, повышение добавленной стоимости и обеспечение эффективности и конкурентоспособности обрабатывающей промышленности, сельского хозяйства и сферы услуг». МОТ может принять участие в реализации этого обязательства путём содействия национальной политике НРС в сфере занятости как неотъемлемой части стратегий структурных преобразований — политики, которая сама по себе связана или соотносится с целым рядом вопросов, требующих комплексного решения. Существующие страновые программы достойного труда в 18 НРС представляют собой надёжную отправную точку, хотя, возможно, их потребуется пересмотреть, консолидировать и, в любом случае, развернуть в тех государствах-членах, где в настоящее время их не существует.
35. Для решения основной задачи наращивания национального производственного потенциала требуется подход, сочетающий в себе развитие предпринимательства, формирование профессиональных навыков, формализацию экономики и применение новых технологий — всё это широко представлено в Дохинской программе действий. Таким образом, отчётливая дихотомия ограниченного числа крупных, зачастую формальных предприятий, с одной стороны, и множества неформальных микро-, малых и средних предприятий (ММСП), как правило, работающих в сельскохозяйственном секторе, с другой стороны, указывает на необходимость двунаправленного подхода к развитию предприятий, в котором поддерживается рост производительности и создание рабочих мест в существующих видах деятельности и одновременно поощряется перераспределение ресурсов в новые области деятельности посредством стройной политики развития предпринимательства, промышленности и занятости. Существующие крупные предприятия могут взять на себя ключевую роль не только путём усиления своего присутствия в глобальных цепочках поставок, но и налаживания прочных внутренних связей с местными ММСП; тем самым они помогут в обновлении собственных производственных мощностей и, соответственно, приступят к заполнению «недостающей середины» внутри структуры предприятий НРС. В тех случаях, когда крупные предприятия являются местными филиалами многонациональных корпораций, оптимизации воздействия их деятельности может содействовать соблюдение положений Трёхсторонней декларации принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики, а также *Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека ООН*.

36. Несмотря на то что цифровизация признаётся как один из главных факторов наращивания производственных мощностей, необходимо понять и устранить связанные с нею препятствия и потенциальные угрозы. Доступность Интернета в НРС увеличилась с 5% в 2011 году до 19% в 2019 году, хотя это всё же означает, что около 800 млн человек по-прежнему не имеют доступа к всемирной сети. На фиксированный широкополосный доступ подписан один человек из сотни. Преодоление цифрового разрыва предусмотрено в Дохинской программе действий, которая обязывает к 2030 году обеспечить всеобщую, безопасную, доступную по цене и эффективную цифровую связь. В отсутствие значительного прогресса в этом направлении существует опасность того, что цифровизация может усугубить структурный дуализм в НРС, концентрируясь в городах, формальной экономике и крупных предприятиях в ущерб всем остальным.
37. Вызов, связанный с распространением цифровой инфраструктуры на все слои населения, сосуществует с не менее насущной потребностью вооружить людей знаниями и навыками, необходимыми для использования возникающих экономических и социальных возможностей. Задача помочь молодёжи стать естественными обитателями цифровой среды является важной и трудной, если учесть, что 20% населения стран НРС моложе 25 лет и что к 2030 году каждый пятый молодой человек в мире будет рождён в НРС. Из участников недавнего опроса в восьми африканских и азиатских НРС 80% респондентов заявили, что главная причина, почему они не пользуются Интернетом, заключается в том, что они не знают, что это такое.
38. В НРС отмечается прогресс в развитии образования и профессиональной подготовки, и важно отметить, что повышение квалификации связано со снижением уровней неформальной занятости: это один из рычагов политики, который необходимо использовать для содействия формализации экономики в соответствии с положениями Рекомендации 204. При этом существуют опасения, что воздействие COVID-19 может нанести серьёзный удар на сферу образования и, говоря словами Дохинской программы действий, стать «поколенческой катастрофой», особенно для девочек. Продвижение к всеобщему качественному образованию и системам обучения на протяжении всей жизни — это цели, которые разделяют все страны. Для НРС это означает много усилий, чтобы решить, смогут ли они воспользоваться демографическим дивидендом молодёжного бума или, наоборот, они столкнутся с неопределённостью в ситуации растущего населения расстроенной и разочарованной молодёжи.
39. Все НРС высоко уязвимы к последствиям изменения климата и большинство из них несут крайне малую степень ответственности за причины этих явлений; это означает, что у них есть особые, хотя и не одинаковые, потребности и возможности в справедливом переходе к углеродной нейтральности.
40. Большинство НРС относится к странам с низкоуглеродным следом. В то время как многие страны с развитой экономикой в результате декарбонизации несут значительные экономические и социальные издержки, включая вывод из эксплуатации или перепрофилирование технологий и объектов инфраструктуры, сильно загрязняющих окружающую среду, у НРС есть возможность ускоренно двигаться к зелёной экономике и стать неотъемлемой частью процессов структурных преобразований. Многие НРС характеризуются низкой плотностью населения, изобилием сельскохозяйственных земель, наличием систем сельскохозяйственного производства, которые по умолчанию являются преимущественно органическими и малозатратными, и наличием потенциальных источников возобновляемой энергии, и поэтому они обладают реальными сравнительными преимуществами в том, чтобы свести воедино экономические, социальные и экологические аспекты устойчивого развития.

41. МОТ находится в первом строю тех, кто подчёркивает положительный потенциал справедливого перехода с точки зрения создания рабочих мест, заявляя, что выгоды достойного труда не появляются автоматически и не распределяются равномерно между странами и секторами экономики, между женщинами и мужчинами. Они должны реализовываться в рамках осознанно спланированных процессов с участием социальных партнёров, подкреплённых международным сотрудничеством. Способствуя достижению этих положительных результатов, МОТ издала *Руководство по справедливому переходу к экологически устойчивой экономике и обществу для всех* и возглавила инициативу «Борьба с изменением климата в интересах занятости», объявленную на Саммите ООН по мерам в области изменения климата в 2019 году. В то время четыре НРС были среди 46 стран, взявших на себя обязательства, включающие разработку национальных планов справедливого перехода на основе социального диалога и создания достойных рабочих мест. В Дохинской программе действий содержится обязательство в отношении разработки и осуществления в полном объёме национальных планов адаптации к изменению климата, включая планы действий всех НРС на национальном и местном уровнях. Выполнение этого обязательства позволит создать конкретный механизм для отражения общих целей справедливого перехода в стратегиях структурных преобразований.
42. Социальная защита является важнейшим фактором всех процессов, связанных со значительными изменениями в сфере труда. Она позволяет отдельным лицам справляться с перебоями в получении доходов и занятости, часто сопровождаемыми сменой рода деятельности, и повышает вероятность того, что они воспользуются новыми возможностями. По этой причине значительный дефицит социальной защиты, уже существующий в НРС, представляет собой структурное препятствие на пути устойчивого развития. Его устранение предполагает повышение экономической эффективности, а также обеспечение прав человека и социальной справедливости.
43. В Дохинской программе действий признаётся, что недостаточные возможности и ограниченные ресурсы являются главными препятствиями на пути к достижению поставленных целей — стабильного расширения охвата отвечающих национальным условиям, всеобъемлющих и всеобщих систем социальной защиты, включая минимальные уровни социальной защиты, во всех НРС. МОТ количественно определила степень ограниченности ресурсов и оценила дополнительное ежегодное финансирование, необходимое для установления минимальных уровней социальной защиты во всех НРС, в размере 122,7 млрд долл. США. Это позволит им предоставлять населению базовые пособия на детей, пособия по беременности и родам, пособия по инвалидности, пенсии по старости и основные медицинские услуги.
44. Несомненно, это означает весьма значительный объём инвестиций, хотя вряд ли немалый по сравнению примерно с 17,1 трлн долл. США, мобилизованных во всём мире на борьбу с пандемией COVID-19. Тем не менее это равно 11,1% ВВП всех НРС в 2020 году. Из этого следует, что расширение охвата и адекватности социальной защиты обязательно потребует совместных усилий на национальном и международном уровнях. НРС необходимо расширять собственное бюджетное пространство и использовать его для финансирования социальных расходов, в том числе за счёт увеличения налоговых поступлений, повышения их эффективности и предотвращения незаконных финансовых потоков. При этом должна быть усилена и международная поддержка. Принимая во внимание то, что социальные последствия пандемии COVID-19 проявляются в зияющих брешах в системах социальной защиты, и учитывая опыт массового обращения к временным и особым мерам для их смягчения, Генеральный секретарь ООН в сентябре 2021 года объявил о создании под руководством МОТ «Глобального ускорителя» по созданию рабочих мест и обеспечению всеобщей

социальной поддержки» в целях справедливого перехода как средства для направления ресурсов и знаний именно для этой цели. В случае адресного и масштабного финансирования и реализации этот механизм сможет внести существенный вклад в осуществление структурных преобразований в НРС.

► Глава 6

Национальная ответственность, международная солидарность и вопрос согласованности политики

45. Принцип ответственности страны особо подчёркивается в Дохинской программе действий, где говорится об «участии, лидерстве и основной ответственности» НРС в отношении собственного развития. В нём также содержится настоятельный призыв к «международной солидарности, активизации глобального партнёрства и инновационным инструментам», с тем чтобы НРС могли последовательно двигаться к статусу развивающихся стран.
46. Участие МОТ должно основываться на соблюдении обоих принципов. Национальная ответственность НРС, являясь соответствующим выражением национального суверенитета, также предполагает согласованные действия по укреплению потенциала заинтересованных участников внутри страны; с точки зрения МОТ, это означает необходимость уделять первоочередное внимание министерствам труда и представительным и независимым организациям работодателей и работников. В этой связи необходимо должным образом учитывать многолетний опыт деятельности МОТ по наращиванию потенциала и повышению устойчивости достигнутых результатов, а также по реальному воздействию на «конечных бенефициаров», как это было подчёркнуто в *MOPAN Assessment Report: ILO* — докладе, опубликованном Сетью по оценке эффективности работы многосторонних организаций в 2021 году. Одним словом, деятельность МОТ по наращиванию потенциала и разработке политики должна вносить содержательный и долговременный вклад в осуществление структурных преобразований.
47. Призыв к усилению международной солидарности, содержащийся в Дохинской программе действий, охватывает широкий круг вопросов политики. Что касается задолженности, основное внимание уделяется преодолению долгового кризиса и достижению долговременной приемлемости долговых обязательств. Что касается изменения климата, международное сообщество призвано выполнить обязательство о ежегодном финансировании развивающихся стран в размере 100 млрд долл. США и усилить поддержку НРС. Что касается финансирования развития, поставщики официальной помощи в целях развития (ОПР) призываются к установлению целевого показателя в размере 0,2% валового национального дохода для НРС, Международный валютный фонд — к принятию конкретных мер по направлению недавно выделенных специальных прав заимствования наиболее нуждающимся странам, а Генеральный секретарь ООН — к изучению возможности создания международного центра поддержки инвестиций для НРС, с тем чтобы повернуть вспять тенденцию последних лет в сторону их сокращения. Что касается торговли, существует целый ряд детальных предложений, обращённых к Всемирной торговой организации по принятию мер, направленных на расширение участия НРС в международных торговых потоках и глобальных цепочках создания стоимости, а также мер, обеспечивающих, чтобы любая страна, успешно переходящая в статус развивающейся страны, непреднамеренно не наказывалась отменой особого и дифференцированного режима, предоставляемого НРС.
48. Каждый из этих вопросов политики имеет большое и решающее значение для будущего НРС. При этом комплексный подход, которого требуют структурные преобразования, вместе с распределением ответственности за различные области политики в рамках мандата разных участников многосторонней системы неизбежно ставят вопрос о координации и

согласованности их действий. В самой Программе действий эти меры изложены довольно подробно. На глобальном уровне Канцелярии Высокого представителя по наименее развитым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, и малым островным развивающимся государствам отводится важная координирующая роль одновременно с усилением его функций. Они будут включать подготовку «всеобъемлющей дорожной карты ускоренного осуществления Дохинской программы действий». На региональном уровне будут проводиться двухгодичные обзоры, а на национальном уровне всем организациям предлагается поддерживать координаторов-резидентов ООН, которые играют важную роль в руководстве страновыми группами ООН в реформированной системе развития, с тем чтобы Программа действий была в полной мере интегрирована в процесс планирования развития НРС.

49. Всё это открывает перед МОТ широкие возможности для подключения к более широкой деятельности всей системы: недостатка в институциональных механизмах координации не существует. Тем не менее сложной задачей остаётся то, чтобы эти формальные договорённости эффективно воплощались в согласованной, предметной политике. Необходимо добиться того, чтобы многосторонняя система постоянно работала над общей задачей достичь общих или взаимодополняющих целей, изложенных в соответствующих мандатах организаций-участников, а это требует от них большего вклада, чем периодическое участие в работе этих механизмов. Императив усиления согласованности политики был ясно обозначен в Декларации столетия и послужил логической основой прошедшего в феврале Глобального форума по восстановлению, ориентированному на человека. Он также был подчёркнут в призыве Генерального секретаря ООН к более эффективному, основанному на участии и сетевому многостороннему подходу в докладе *Наша общая повестка дня*. Каким бы важным ни был Форум, он стал лишь отправной точкой на пути к усилению слаженности международной политики. Осуществление Дохинской программы действий могло бы принести огромную пользу в результате активизации деятельности, одновременно предоставив ценную возможность для её реализации. В сложившихся обстоятельствах, как выразился Генеральный секретарь в своём докладе, разницу между НРС и международным сообществом в целом можно свести к разнице между прорывом и провалом.

► Приложение

Список наименее развитых стран Организации Объединённых Наций

Афганистан	Мадагаскар
Ангола	Малави
Бангладеш	Мали
Бенин	Мавритания
Бутан	Мозамбик
Буркина-Фасо	Мьянма
Бурунди	Непал
Камбоджа	Нигер
Центральноафриканская Республика	Руанда
Чад	Сан-Томе и Принсипи
Коморские Острова	Сенегал
Демократическая Республика Конго	Сьерра-Леоне
Джибути	Соломоновы Острова
Эритрея	Сомали
Эфиопия	Южный Судан
Гамбия	Судан
Гвинея	Тимор-Лешти
Гвинея-Бисау	Того
Гаити	Тувалу
Кирибати	Уганда
Лаосская Народно-Демократическая Республика	Объединённая Республика Танзания
Лесото	Йемен
Либерия	Замбия

Источник: Конференция Организации Объединённых Наций по торговле и развитию, *Список наименее развитых стран ООН*, 2022.