



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
31 August 2005
Russian
Original: English

Шестидесятая сессия

Пункт 58(с) предварительной повестки дня*

**Искоренение нищеты и другие вопросы развития:
развитие людских ресурсов**

Развитие людских ресурсов

Доклад Генерального секретаря

Резюме

В настоящем докладе, подготовленном во исполнение резолюции 58/207 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 2003 года, представлен анализ необходимости содействия внедрению всеобъемлющих и межсекторальных подходов к развитию людских ресурсов. В нем также выделяются взаимоподкрепляющие связи между развитием людских ресурсов и достижением согласованных на международном уровне целей в области развития, в том числе целей, содержащихся в Декларации тысячелетия, а также рассматривается вопрос о том, как обе эти задачи должны решаться в контексте национальных стратегий развития. В соответствии с указаниями Генеральной Ассамблеи в докладе предметно рассматриваются вопросы необходимости осуществления инвестиций в развитие людских ресурсов, учета гендерной проблематики и равенства мужчин и женщин, роли информационно-коммуникационных технологий, роли государственного сектора и широкого участия в разработке и осуществлении политики на национальном и местном уровнях в целях содействия развитию людских ресурсов, а также вопрос о роли поддержки со стороны учреждений системы Организации Объединенных Наций. В нем также анализируется влияние движения высококвалифицированных и образованных кадров на развитие людских ресурсов в развивающихся странах и высказывается ряд связанных с этим рекомендаций.

* A/60/150

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–6	3
II. Задачи развития людских ресурсов и формирующиеся подходы	7–42	4
A. Инвестиции в развитие людских ресурсов	7–15	4
B. Вопросы учета гендерной проблематики и равенства мужчин и женщин в развитии людских ресурсов	16–23	7
C. Роль знаний, науки и техники, в том числе информационно-коммуникационных технологий, в развитии людских ресурсов	24–33	10
D. Роль государственного сектора в развитии людских ресурсов	34–39	12
E. Усилия системы Организации Объединенных Наций по оказанию поддержки в области развития людских ресурсов в развивающихся странах	40–42	14
III. Влияние миграции квалифицированной рабочей силы и людей с более высоким уровнем образования	43–68	15
A. Уровень и характеристики миграции квалифицированной рабочей силы	43–54	15
B. Регулирование миграции высококвалифицированной рабочей силы и варианты политики для развивающихся стран	55–62	18
C. Меры по переходу от «утечки умов» к «циркуляции умов»	63–68	22

I. Введение

1. Развитие людских ресурсов играет существенно важную роль, давая возможность людям расширять круг имеющихся у них возможностей¹ и повышать степень своей свободы². Центральным компонентом развития людских ресурсов является концепция развития человека, которая связана с физическим благополучием людей в таких его аспектах, как охрана здоровья, питание, образование, и расширение возможностей и прав, включая вопросы участия, политических свобод и культурной сферы. То, чего люди могут с уверенностью добиться, зависит от экономических возможностей, политических свобод, социальных сил и благоприятной среды в виде хорошего здравоохранения, обеспечения базового образования и поощрения и развития инициатив, и в свою очередь взаимосвязано с этими факторами. Развитие людских ресурсов играет фундаментальную роль в обеспечении этих свобод.

2. В Декларации тысячелетия подчеркивается право людей на продуктивную жизнь. В Проекте тысячелетия, нацеленном прежде всего на то, как достичь целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, эти цели представлены как те рычаги, с помощью которых следует накапливать человеческий капитал, необходимый для того, чтобы люди могли вести продуктивную жизнь. Лучше питающийся работник, чье здоровье крепче, более продуктивен, а более совершенная инфраструктура водоснабжения и санитарии снижает заболеваемость и повышает производство продукции на душу населения.

3. Таким образом, задача развития людских ресурсов трансформируется в более широкую концепцию из области социально-экономической и государственной политики, охватывая более всеобъемлющие, сквозные межсекторальные подходы, сочетающие инвестиции в экономический рост с инвестициями в базовые социальные услуги и другие имеющие к этому отношение секторы в целях расширения той категории людей, которые выступают продуктивными агентами (или человеческим капиталом) развития.

4. Прирост людских ресурсов расширяет масштабы участия в экономической и социальной жизни и в то же время повышает экономическую продуктивность и доход. Устойчивое развитие людских ресурсов требует осуществления стабильных инвестиций, причем не только в обеспечение экономического роста, но и на цели ликвидации нищеты, обеспечения базовых социальных услуг и средств к существованию на устойчивой основе, расширения прав женщин, обеспечения участия молодежи и уязвимых групп коренного населения, а также в других секторах, крайне важных для подготовки квалифицированных кадров и укрепления потенциала. Это обуславливает целесообразность применения сквозных межсекторальных подходов, отраженных в согласованных на международном уровне целях в области развития, в интересах удовлетворения базовых потребностей в области развития человека и всех других требований, необходимых для накопления человеческого капитала в интересах устойчивого экономического роста и развития.

5. Глобализация и эволюция информационно-коммуникационных технологий усилили международный аспект данной проблемы. Международная мобильность, в частности миграция квалифицированной рабочей силы, непосредственным образом сказывается на эффективности национальной политики и

решении задач в области развития людских ресурсов. Пробелы в развитии людских ресурсов в развивающихся странах влекут последствия по целому ряду других аспектов, выходящих за пределы национальных границ, включая безопасность человека, международную стабильность и мир. Таким образом, для успешного решения этого вопроса нужны меры как на национальном, так и на глобальном уровнях.

6. Настоящий доклад опирается на предыдущие доклады по этой тематике и подготовлен во исполнение резолюции 58/207 Генеральной Ассамблеи. В соответствии с упомянутой резолюцией в докладе анализируются стратегические рамки инвестиций в развитие людских ресурсов и рассматривается вопрос о роли в содействии развитию людских ресурсов таких факторов, как учет гендерной проблематики и равенство мужчин и женщин, наука, техники, информационно-коммуникационные технологии и государственный сектор (см. раздел II ниже). В нем также обсуждаются усилия учреждений системы Организации Объединенных Наций по оказанию поддержки развивающимся странам в этих областях. Кроме того, в докладе углубленно обсуждается вопрос о последствиях движения квалифицированной рабочей силы и анализируются объемы и параметры миграции квалифицированной рабочей силы и вопрос об управлении ее потоками и предлагаются меры, призванные обеспечить сдвиг от «утечки умов» к «их циркуляции» (см. раздел III ниже).

II. Задачи развития людских ресурсов и формирующиеся подходы

A. Инвестиции в развитие людских ресурсов

7. В рамках стратегий национального развития, с помощью которых удавалось запустить благотворный цикл экономического развития, главное внимание уделялось как макроэкономическому росту, так и развитию человека. Хотя какого-либо единого пути к обеспечению упомянутого благотворного цикла не существует, возникать он, скорее, будет в тех случаях, когда в основе экономического роста лежат адекватные нормы инвестирования и справедливое распределение доходов благодаря проведению политики создания занятости и искоренения нищеты и когда достигаются высокие показатели государственных ассигнований на цели развития человека. Широко признается тот факт, что инвестиции, как отечественные, так и финансируемые из внешних источников, в таких областях, как здравоохранение, питание, образование, подготовка кадров, повышение квалификации, укрепление потенциала и научные исследования и разработки, значительно способствуют созданию базы людских ресурсов, необходимой для обеспечения благотворного цикла устойчивого экономического роста. Например, данные об образовании показывают, что если потоки инвестиций влияют на экономическую рентабельность в краткосрочном плане, то развитие людских ресурсов воздействует на динамику рентабельности экономического роста на длительную перспективу. Известно, что образование женского населения играет крайне важную роль как фактор обеспечения экономического роста и развития людских ресурсов.

8. Полезную стратегическую рамочную основу для инвестиций в развитие людских ресурсов предлагают Густав Ранис и Франсес Стьюарт³, которые полагают — и демонстрируют эмпирически, — что успешный метод, позволяющий генерировать благотворный цикл и более высокие темпы экономического роста и развития человеческого капитала, предполагает приоритет развития человека. В варианте, когда развитие человека откладывается до тех пор, когда это станет возможным благодаря расширению экономических ресурсов, экономический рост теряет устойчивую основу и в конечном счете страны отбрасываются к пагубному циклу со сплошными неудачами и в развитии человеческого капитала, и в обеспечении экономического роста. Имеющиеся данные показывают, что ни одной стране не удалось прийти к благотворному циклу, используя в качестве отправной точки процессы развития с упором на экономический рост. Отвлечение ресурсов от задач развития человека, неравномерное распределение дохода и/или низкие уровни ассигнований на социальные нужды неизбежно ведут к утрате устойчивой динамики экономического роста.

9. Страны, которым удалось с успехом интегрироваться в мировую экономику, например Республика Корея, Сингапур, Малайзия, Маврикий и Ирландия, брали на вооружение всеобъемлющие подходы, продуманно сочетая адресные инвестиции в людские ресурсы с инвестициями в физический капитал и промышленность. У стран, добившихся прогресса в области развития человека уже на ранних этапах, больше шансов сохранить свои позиции в области людских ресурсов в трудные времена экономического спада и перестройки.

10. В целом, прогресс в области развития людских ресурсов во всем мире происходит далеко не единообразно, причем колоссальные различия отмечаются как между странами, так и в пределах отдельных стран. Большинство развивающихся стран столкнулись с тем, что поддерживать адекватные нормы капиталовложений параллельно со стабильными инвестициями в развитие человека очень трудно. Бедные страны не в состоянии поддерживать сбережения и инвестиции на уровне, достаточном для обеспечения и экономического роста, и развития человеческого капитала. В большинстве ситуаций имеют место либо а) высокие темпы экономического роста при неудовлетворительном развитии человеческого капитала вследствие низких уровней государственных расходов, либо б) достигается неплохой уровень развития человеческого капитала, но темпы экономического роста оказываются неудовлетворительными вследствие низкого темпа роста капиталовложений. Некоторые страны оказываются в ловушке нищеты, когда острый дефицит ресурсов выливается в низкие уровни сбережений, налоговых поступлений и иностранных инвестиций. Нередко с этим соседствуют ожесточенные конфликты, утечка умов, высокие темпы рождаемости и роста численности населения, деградация окружающей среды и низкая степень развития инновационной деятельности, и все эти негативные факторы усугубляют и усиливают нищету и приводят к дальнейшему истощению базы людских ресурсов.

11. ВИЧ/СПИД, утечка умов и быстрая экономическая, социальная и технологическая трансформация выступают факторами дальнейшего истощения дефицитных ресурсов развивающихся стран и снижения их способности накапливать людские ресурсы, необходимые для обеспечения и поддержания экономического роста. Эпидемия ВИЧ/СПИДа уникальна по своим масштабам, затрагивая молодых, наиболее продуктивных членов общества. Многие страны СПИД отбрасывает в развитии на десятилетия назад, усугубляет нищету, пере-

черкивает достижения в области образования, отвлекает ассигнования на здравоохранение от других приоритетов и снижает темпы экономического роста. По имеющимся оценкам, к 2006 году 11 стран Африки к югу от Сахары потеряют из-за СПИДа более десятой части общей численности рабочей силы. Только в 2004 году от СПИДа умерли 3,1 миллиона человек, из которых более 80 процентов составляли взрослые люди самых продуктивных возрастов. Эпидемия тяжким бременем ложится на соответствующие местные службы, усиливает спрос на социальные услуги, подрывает способность государства предоставлять базовые социальные услуги и порождает необходимость разработки и осуществления дополнительных программ по тематике ВИЧ/СПИДа наряду с теми, которые требуются для проведения текущей работы по профилактике, лечению и уходу.

12. Продвижение к обществу, основанному на знаниях и квалификации, и быстро интегрирующимся рынкам дополнительно увеличивает институциональные потребности и усиливает давление, побуждающее развивающиеся страны интегрироваться в глобальную экономику. Эти проблемы анализируются в докладе Генерального секретаря о глобализации и взаимозависимости за 2005 год. Задача развивающихся стран дополнительно осложняется постоянным процессом экономической, социальной и технологической трансформации. **Развивающимся странам для того, чтобы наверстать разрыв, отделяющий их от развитых стран в уровнях квалификации кадров, нужно будет разрабатывать более комплексные программы экономической политики, политики на рынках труда и социальной политики с упором на поощрение экономического роста и расширения занятости. Политику в области предложения, например, по таким аспектам, как наука и техника, образование и подготовка кадров и промышленность и развитие предприятий, необходимо будет сочетать с политикой, обеспечивающей расширение совокупного спроса в экономике, например с политикой, имеющей своим объектом рынки труда и социальную проблематику, экономической политикой, благоприятствующей развитию инвестиционной деятельности, политикой распределения доходов и бюджетной политикой, с социальной безопасностью и базовыми стимулами для осуществления капиталовложений в подготовку кадров.**

13. Финансовые потрясения также могут усугублять нищету или вызывать ее временные всплески, что, как правило, негативно сказывается на людских ресурсах и усугубляет неравенство в развивающихся странах. Без поддержки со стороны доноров временная нищета может выливаться в нищету хроническую. **При оказании поддержки доноры должны сосредоточивать внимание на положениях программ страхования, микрокредитования и страхования сельскохозяйственных культур, систем гарантирования занятости и политики стабилизации цен, с тем чтобы помочь пострадавшим странам справиться с последствиями временной нищеты и не допустить утраты достижений в области развития.**

14. Для того чтобы вырваться из ловушки нищеты, некоторым беднейшим странам требуются базовые инвестиции в развитие государственной администрации, людских ресурсов и важнейшей инфраструктуры. Без поддержки со стороны международного сообщества беднейшие страны будут не в состоянии создать надлежащую инфраструктуру и базу людских ресурсов, чтобы вырваться из ловушки нищеты. По странам и регионам отмечаются колоссальные

различия в возможностях обеспечения развития людских ресурсов и потребностях в финансировании из внешних источников. В странах Африки к югу от Сахары внешняя помощь играет наиболее серьезную роль, поскольку большинство стран еще находятся в процессе развития и их возможности мобилизовать отечественные средства для наращивания людских ресурсов ограничены. В большинстве развивающихся стран очаги неудовлетворительного развития человеческого капитала концентрируются в отдельных регионах и определенных сегментах населения. Как правило, в сельской местности положение хуже, чем в городах. Так, например, во многих странах общий низкий образовательный уровень объясняется ограниченностью возможностей получения образования в сельской местности.

15. Центральной задачей эффективного осуществления инвестиций в развитие людских ресурсов является выход на максимально крупные сегменты населения и обеспечение устойчивости деятельности по развитию людских ресурсов посредством реализации комплексных стратегий развития людских ресурсов, которые должны являться неотъемлемой частью стратегий национального развития или сокращения масштабов нищеты в тех случаях, когда такие программы имеются. **Активизация инвестиционной деятельности требует согласованности политики и включения деятельности в области развития людских ресурсов в общие стратегии национального развития в целях обеспечения эффективности и устойчивости инвестиций в дополнение к твердому курсу на национальном уровне и партнерскому союзу всех участников процесса развития, которые нужны для того, чтобы добиться выделения ресурсов в адекватных объемах.**

В. Вопросы учета гендерной проблематики и равенства мужчин и женщин в развитии людских ресурсов

16. Женщины по-прежнему относятся к числу находящихся в неблагоприятном положении групп, которые лишены возможностей, имеющих ключевое значение для участия в социальной, политической и культурной жизни общества. Это вызвано главным образом их ограниченным доступом к образованию, профессиональной подготовке, здравоохранению и возможностям получения работы.

17. Игнорирование интересов женщин существенно сказывается не только на их благосостоянии и развитии, но и на способности стран бороться с нищетой и содействовать обеспечению экономического роста. Имеется множество свидетельств, подтверждающих, что образование женщин, как правило, приводит к улучшению питания детей и повышению коэффициентов их выживания: чем выше уровень школьного образования среди женщин, тем ниже рождаемость и детская смертность. В одном из исследований по Бразилии указывается, что при увеличении не связанного с занятостью дохода женщин вероятность выживания детей в 20 раз выше, чем при равном увеличении этого показателя для мужчин.

18. Соответствующая посылка состоит в том, что расширение для женщин доступа к возможностям образования, профессиональной подготовке, здравоохранению и занятости приведет к сокращению масштабов нищеты в целом и повлечет положительные последствия в плане устойчивого развития людских

ресурсов и экономического роста. Кроме того, это позволит сгладить неравенство в распределении доходов и в условиях и возможностях занятости. Ученые-экономисты все шире используют аргументы экономической эффективности для поощрения инвестиций в развитие возможностей женщин.

Равенство мужчин и женщин и экономическая эффективность

Исследования по вопросам производительности сельского хозяйства в Африке показывают, что уменьшение неравенства между мужчинами и женщинами позволяет существенно повысить урожай. Так, например, проведенные исследования свидетельствуют о том, что если крестьянки в Кении будут иметь тот же объем сельскохозяйственных вводимых ресурсов и тот же образовательный уровень, что и мужчины, урожай на фермах могут возрасти более чем на 20 процентов.

Исследования по вопросам экономического роста и образования показывают, что в тех случаях, когда средства в образование женщин не вкладываются, могут страдать темпы роста валового национального продукта (ВНП). При прочих равных условиях в странах, где показатели охвата начальным или средним образованием для женщин по сравнению с мужчинами ниже 0,75, можно ожидать, что уровни ВНП будут приблизительно на 25 процентов ниже, чем в странах, где гендерные диспропорции в области образования меньше.

Неравенство мужчин и женщин снижает и производительность следующего поколения. По сообщениям Всемирного банка, имеется все больше свидетельств того, что улучшение благосостояния женщин дает прирост производительности в будущем. Вероятность охвата детей школьным образованием увеличивается вместе с повышением образовательного уровня их матерей, а получаемый матерями дополнительный доход более положительным образом сказывается на питании детей в семье, их здоровье и образовании, чем тот дополнительный доход, который получают отцы.

19. Специфические для женщин трудности при получении доступа к земле и кредиту отчасти объясняют тот факт, что нищета шире распространена именно среди женщин. В большинстве стран женщины и мужчины по-разному распределяются по секторам и профессиям в формальном и неформальном секторах. К тому же для женщин выше вероятность получить низкооплачиваемую и «нестандартную» работу (в течение неполного рабочего дня, временную работу, работу на дому) и в меньшей по сравнению с мужчинами степени иметь доступ к таким продуктивным активам, как образование, квалификация, имущество и кредит. Отсюда вытекает, что, по всей вероятности, экономические тенденции и экономическая политика по-разному сказываются на мужчинах и женщинах.

20. Во всем мире правительства уже принимают меры, чтобы с помощью самых различных инструментов содействовать расширению для женщин доступа к образованию, профессиональной подготовке и повышению квалификации.

Женщины являются одной из адресных аудиторий осуществляемых правительствами многих стран программ подготовки кадров и поддержания занятости. Учебные программы для девочек и женщин с успехом помогают повысить их уровень квалификации и расширить возможности найти работу. Особенно характерно это не для отдельных программ, а для тех программ подготовки, которые разработаны с учетом имеющихся на рынке возможностей и осуществляются в рамках комплексного набора целенаправленных мер, призванных содействовать привлечению женщин на рынок труда.

21. В целях повышения благосостояния и экономического потенциала женщин гендерную проблематику следует учитывать в процессе анализа и разработки политики развития людских ресурсов. Это позволит выправлять несоответствия и неравенство по гендерному признаку в развитии людских ресурсов и расширять для женщин доступ к продуктивной деятельности. Следует также поощрять осуществление адресных мероприятий по содействию улучшению положения женщин и обеспечению равенства мужчин и женщин в интересах выправления серьезных несоответствий по признаку пола, поддержки усилий по расширению прав и возможностей женщин и развития их руководящего потенциала.

22. Одним из первых шагов в разработке стратегий и политики развивающихся стран в области людских ресурсов с учетом гендерного фактора является создание статистической базы для сбора и анализа данных с разбивкой по признаку пола. Это позволит им лучше понимать проблемы развития, включая развитие людских ресурсов и экономический рост, и решать их с учетом гендерной проблематики. Кроме того, это облегчит разработку надлежащих мер политики и программ, включая механизмы и учреждения, позволяющие высказывать обеспокоенность по поводу гендерных проблем и обеспечивать их учет в процессе принятия решений. Затем одна из главных задач будет состоять в том, чтобы трансформировать результаты исследований и знания по гендерной тематике на микроуровне в решения в области политики, планирования и институционального развития на макроуровне. Кардинальное значение для этого и для разработки соответствующих стратегий имеет твердый курс на выявление гендерных аспектов в развитии людских ресурсов, а также во всех других областях политики.

23. На последующих этапах работы по усилению учета гендерной проблематики и обеспечению большего равенства мужчин и женщин в рамках развития людских ресурсов главное внимание следует уделять следующим моментам: разработке количественных показателей вклада женщин в экономику; подготовке данных в разбивке по признаку пола для целей разработки учитывающих гендерный фактор политики и стратегий развития людских ресурсов; выявлению институциональных изменений, позволяющих расширить участие женщин в экономике, облегчая процесс консультаций и участия женщин в разработке политики и на всех этапах деятельности в области развития; и увеличению объема средств, вкладываемых с целью углубления понимания влияния гендерного фактора и отслеживания достигаемых результатов.

С. Роль знаний, науки и техники, в том числе информационно-коммуникационных технологий, в развитии людских ресурсов

24. И в докладе, недавно подготовленном по линии Проекта тысячелетия Организации Объединенных Наций, и в докладе Генерального секретаря «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех» (A/59/2005) подчеркивается значение науки, инновационной деятельности и технологии в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия и связанных с этим национальных приоритетных задач развития. Создание институциональной структуры и критической массы знаний и технических работников в интересах обеспечения прогресса в области науки, техники и инновационной деятельности, безусловно, является одной из задач основанных на целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, инициатив многих стран в области развития, направленных на построение мощной экономики и обеспечение всестороннего участия в развитии глобального делового сообщества на базе технологического прогресса. Важную роль в данном случае призваны сыграть информационно-коммуникационные технологии. Стратегическое, повсеместное, активное и новаторское использование информационно-коммуникационных технологий в политике и программах национального развития может способствовать достижению согласованных на международном уровне целей в области развития, в частности целей, сформулированных в Декларации тысячелетия, и увеличивать потребности в квалифицированных кадрах, необходимых для обеспечения научно-технического прогресса. Знания, наука и техника, особенно информационные и коммуникационные технологии — ключевые структурные элементы социально-экономического развития и основа создания рабочих мест в будущем — требуют колоссальных социальных инвестиций в целях содействия развитию научно-технического потенциала. Когда речь заходит о техническом прогрессе в странах с высоким уровнем доходов, бедные страны в значительной мере остаются сторонними наблюдателями или в лучшем случае могут пользоваться результатами такого прогресса.

25. Необходимо наращивать научно-технический потенциал в развивающихся странах, что поможет в реализации усилий, направленных на поощрение экономического роста и решение собственных научных задач отдельных стран. В случае информационно-коммуникационных технологий, несмотря на то, что достаточная для развития сектора таких технологий база в виде инфраструктуры, стимулов и партнерских союзов имеется не во всех странах, все страны могут с выгодой для себя использовать эти технологии.

26. Информационно-коммуникационные технологии могут давать людям возможность делать более правильный выбор благодаря расширению информационных потоков и возможностей формального и неформального образования, а также развитию человеческого и институционального потенциала. Кроме того, они могут непосредственно подстегивать экономический рост, создавая новые возможности и устраняя барьеры и элементы неэффективности на основе повышения транспарентности и подотчетности.

27. Информационно-коммуникационные технологии прокладывают себе дорогу практически во всех секторах экономики и во всех аспектах общественной жизни — от рабочего места до здравоохранения и образования и от управ-

ления до прав человека. Они становятся важным инструментом развития людских ресурсов, информационно-пропагандистской работы и обеспечения доступа к информации и ее распространения, а также инструментом распространения знаний и облегчения процесса обучения. Все чаще в программах, стратегиях и методах образования и подготовки кадров упор делается на информационно-коммуникационные технологии.

28. Доступ к таким технологиям по-прежнему остается серьезной проблемой для многих развивающихся стран. Некоторым странам, особенно странам Африки к югу от Сахары и наименее развитым странам, недостает возможностей доступа к телекоммуникациям. Однако даже в тех случаях, когда телекоммуникационные системы созданы и доступ к ним имеется, население в силу неграмотности и отсутствия базовой компьютерной подготовки будет практически отрезано от сетевого общества.

29. Рост значения и важности использования информационно-коммуникационных технологий в секторе образования просматривается во многих развивающихся странах. Эти технологии широко используются в образовательных целях во многих наименее развитых странах. Вместе с тем необходимы дополнительные усилия для обеспечения эффективности инвестиций в информационно-коммуникационные технологии в секторе образования, в поощрение реформы образования в целом и усилий по достижению целей образования для всех в частности. В большинстве из этих стран перед системой образования стоят колоссальные и порой трудноразрешимые задачи. В странах, где свирепствует СПИД среди учителей, крайне не хватает школ, не обеспечиваются равные возможности образования для девочек и царит жесточайшая нищета, информационно-коммуникационные технологии способны сыграть определенную роль, помогая преодолевать эти трудности.

30. Электронное обучение пробивает себе дорогу в школах, колледжах, коммунальных центрах, учебных заведениях и университетах. Гибкость и финансовая доступность информационно-коммуникационных технологий в развивающихся странах, в тех случаях, когда такие технологии имеются, помогают снизить расходы, связанные с развитием людских ресурсов, в том числе расходы на образование и расходы на услуги здравоохранения. Так, например, информация о профилактике и заболеваниях более эффективно распространяется в режиме «онлайн», при этом стоимость доступа для потребителей услуг медицинских центров снижается. К тому же гибкость и доступность информационно-коммуникационных технологий помогают максимально увеличить прирост человеческого капитала, позволяя, как показала практика, получить более эффективные пути приобретения знаний. Стремительными темпами развиваются программы заочного обучения. В «мегауниверситетах» существуют программы заочного обучения, которыми ежегодно охватывается около 2,8 миллиона студентов.

31. Кроме того, быстрое расширение заочного образования, толчком которому послужили информационно-коммуникационные технологии, имеет следствием расширение доступа к информации и возможностям приобретения знаний для групп населения, находящихся в неблагоприятном положении, включая население отдаленных районов, благодаря чему возникает беспрецедентная возможность сосредоточить внимание на конкретных потребностях этих групп с точки зрения развития людских ресурсов, более систематически решать эти

проблемы и точнее ориентировать осуществляемые мероприятия. Классическим примером является программа «Телесекундариа» в Мексике, которая охватывает около 700 000 студентов в 100 000 небольших, отдаленных сообществах, где очень мало школ и учителей. В некоторых странах информационно-коммуникационные технологии играют важную роль, обращая вспять так называемую «утечку умов». Обмены через Интернет могут играть существенную роль, в известной мере позволяя воспользоваться новыми навыками и опытом уехавших за рубеж соотечественников, обеспечивая передачу знаний и технологии на родину, содействуя тем самым развитию людских ресурсов. В 90-е годы Интернет выступал ключевым фактором роста организаций экспатриантов. В этой связи Целевая группа Организации Объединенных Наций по информационно-коммуникационным технологиям помогла создать в Северной Америке и Европе сети диаспор выходцев из стран Африки и Карибского бассейна.

32. В стратегии развития с упором на информационно-коммуникационные технологии процессы создания потенциала и инфраструктурного развития должны формироваться сквозь призму видения компетентности и навыков, которые нужны при использовании новых технологий. Такие технологии, изменив характер работы и квалификационные требования в большинстве областей и профессий, ставят сложные задачи перед системами образования, которые должны готовить работников требуемой квалификации с возможностью адаптации и повышения квалификации на основе непрерывного обучения в течение всей жизни.

33. Эффективное использование информационно-коммуникационных технологий в целях развития людских ресурсов в развивающихся странах должно опираться на благоприятную национальную политику, поддержку правительства и нормативную базу, расширяя доступ к таким технологиям и повышая способность использовать их. Кроме того, государственная политика должна способствовать активному участию частного сектора и всех заинтересованных партнеров в создании необходимой инфраструктуры для развития информационно-коммуникационных технологий и приобретения соответствующих навыков. Основой для программ укрепления потенциала в этой области должны являться реалистичные планы, базирующиеся на хорошем знании местных потребностей, культуры, практики, возможностей получения поддержки и наличия ресурсов.

D. Роль государственного сектора в развитии людских ресурсов

34. Государственные капиталовложения, имеющие ключевое значение для любого развития людских ресурсов, ведущего к устойчивому экономическому росту, требуют государственных расходов в таких областях, как здравоохранение, образование, инфраструктура, экологическое регулирование (включая водоснабжение и санитарную), информация и коммуникации, научные исследования, земельные ресурсы для доступного жилья имеют решающее значение в этом отношении. Для достижения хороших показателей естественного развития насуточно необходимо иметь подотчетное и эффективное государственное управление во всех этих областях, что, в свою очередь, зависит от качества людских ресурсов в государственном секторе. Именно люди, координируемые институтами, обеспечивают предоставление таких общественных услуг, как

здравоохранение и образование. Когда государственные институты работают хорошо, это объясняется прежде всего мотивацией, навыками и добросовестностью людских ресурсов и качеством их руководства.

35. В докладе “World Public Sector Report 2005” («Доклад о мировом государственном секторе, 2005 год») рассматриваются принципы и методы повышения качества и эффективности государственного управления и управления людскими ресурсами. Наличие учитывающей заслуги работников и основанной на их карьерном росте гражданской службы является главным фактором, объясняющим существующие между странами различия в функционировании их правительств с точки зрения качества предоставляемых услуг и отсутствия коррупции.

36. В докладе говорится, что к числу важных задач относится необходимость включения или активизация таких традиционно желательных для гражданской службы ценностей, как беспристрастность, честность и преданность государственной службе, содействуя в то же время творческому подходу руководства и повышению его эффективности, а также поощряя такие формы управления, которые более пригодны для решения новых задач и потребностей и лучше на них реагируют. Хорошее взаимодействие с основными участниками процесса, включая деловые круги и социальные организации, будет способствовать повышению эффективности и стабильности работы государственных служб. Участие этих заинтересованных сторон обеспечит также актуальность государственных капиталовложений, приведет к таким решениям, которые будут наилучшим образом удовлетворять потребности общества и служить механизмом контроля за процессом развития и осуществлением политики правительства. Уделяя больший упор открытости, партнерским связям и взаимодействию заинтересованных сторон, можно будет использовать дополнительные навыки и ресурсы и обеспечить беспристрастный, профессиональный и оперативный характер работы государственного сектора.

37. Например, доступ к услугам в области здравоохранения и их предоставление в сельских общинах следует разрабатывать при участии этих общин, организаций или лиц, предоставляющих медицинское обслуживание, и всех других заинтересованных групп. Это поможет: создать такую государственную службу, которая лучше отражает потребности как получателей медицинской помощи, так и тех, кто ее предоставляет (члены общины, медсестры и врачи); улучшить качество и надежность их предоставления с течением времени; и в конечном счете повысить уровень медицинского обслуживания в сельских общинах. Аналогичным образом этот подход следует использовать для целей планирования людских ресурсов, а также в качестве инструмента для привлечения поставщиков медицинских услуг в сельские и удаленные общины.

38. **Для оказания содействия развивающимся странам в создании потенциала государственного сектора настоятельно необходимо обеспечить поддержку со стороны международного сообщества путем разработки и рационального использования необходимых людских ресурсов и путем оказания им помощи в разработке и внедрении — при участии национальных заинтересованных сторон — опирающихся на широкую основу консультативных подходов к разработке и осуществлению эффективных и оперативных государственных служб.**

39. Международное сообщество призвано играть насущно необходимую роль в оказании развивающимся странам поддержки в области противодействия потерям квалифицированных и опытных гражданских служащих в результате миграции или заболевания ВИЧ/СПИДом.

Е. Усилия системы Организации Объединенных Наций по оказанию поддержки в области развития людских ресурсов в развивающихся странах

40. Развитие людских ресурсов занимает важное место в деятельности Организации Объединенных Наций в области развития, что подчеркивает ее значение для экономического роста и устойчивого развития. С годами сообщество по вопросам развития, в том числе система Организации Объединенных Наций, уделяло все большее внимание взаимосвязям между развитием людских ресурсов и устойчивым развитием. Достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия рассматривается как прямо или косвенно зависящее от политики и стратегий в области развития естественных людских ресурсов. Имеющиеся исследования и анализы показывают, каким образом развитие в области людских ресурсов связано с достижением большинства целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. В частности, сокращение масштабов нищеты, содействие равенству мужчин и женщин, предотвращение распространения ВИЧ/СПИДа, малярии и других болезней в развивающихся странах — все это непосредственно зависит от стратегий в области людских ресурсов или же влияет на них.

41. Действуя в рамках осуществления целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, сообщество по вопросам развития и Организация Объединенных Наций рассматривают многие аспекты развития человека. Развитие людских ресурсов приобретает новое значение в рамках повестки дня в области развития многих организаций системы Организации Объединенных Наций, поддерживающих национальные усилия по искоренению бедности. Многие из этих организаций сделали в своих программах и мероприятиях упор на развитие людского потенциала и стремятся расширить национальные возможности по контролю и оценке прогресса в достижении этой цели в контексте целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Например, Международная организация труда (МОТ) в своей работе руководствуется рекомендацией № 195 в области развития людских ресурсов, принятой в июне 2004 года, в которой упор делается на образование, профессиональную подготовку и непрерывное образование в течение всей жизни. Аналогичным образом, «Образование для всех» является основой для деятельности Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) в области образования, так же как предоставление основных медицинских услуг является основой для деятельности Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ). Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) продвигает концепцию, согласно которой людская нищета является следствием недостаточных доходов. Она выступает за нахождение решений на национальном уровне и способствует их эффективному осуществлению путем предоставления большего права голоса малоимущим слоям населения, расширения доступа к производительным активам и экономическим возможностям и увязывания программ по борьбе с нищетой с прово-

димой соответствующими странами международной экономической и финансовой политикой.

42. В рамках общих стратегических рамок Организации Объединенных Наций по политике сотрудничества в области развития, таких, как общий анализ по стране и процесс Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР), развитие человеческого потенциала занимает видное место в рамках поддержки национальных усилий по разработке национальных стратегий ликвидации нищеты на основе местных потребностей и приоритетов. Эффективность и действенность поддержки со стороны системы Организации Объединенных Наций будет подкрепляться все более всеобъемлющими и комплексными подходами учреждений системы в этой области в рамках целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Подготовленный Координационным советом руководителей системы Организации Объединенных Наций доклад под названием «Единая Организация Объединенных Наций как катализатор прогресса и перемен» содержит аналитический обзор того, каким образом организации системы Организации Объединенных Наций совместно работают над оказанием странам помощи в достижении целей, сформулированных в Декларации тысячелетия. Значительный прогресс был достигнут системой Организации Объединенных Наций в области включения таких рамок в свои программы и мероприятия. Эти цели помогли активизировать межучрежденческое сотрудничество и совместные инициативы, в том числе стратегии по достижению целей инициативы «Образование для всех к 2015 году». Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) также возглавляет Инициативу Организации Объединенных Наций по образованию для девочек — десятилетнюю программу непрерывных усилий по развитию образования для девочек, в которой участвуют 13 организаций системы Организации Объединенных Наций.

III. Влияние миграции квалифицированной рабочей силы и людей с более высоким уровнем образования

A. Уровень и характеристики миграции квалифицированной рабочей силы

43. За последние несколько лет руководители директивных органов уделяют повышенное внимание вопросам, связанным с международной миграцией, особенно миграцией высококвалифицированной рабочей силы. В Обзоре мирового экономического и социального положения (2004 год) вопрос о международной миграции рассматривается всеобъемлющим образом. В этом обзоре повышенное внимание отражает резкий рост в международном спросе на квалифицированную рабочую силу, созданный эволюцией современной экономики и силами глобализации за последние 15 лет. Эта эволюция привела к значительному оттоку образованных элит из развивающихся стран в более развитые государства.

44. В широком смысле слова миграция квалифицированных работников и людей с повышенным уровнем образования стимулировалась следующими факторами: глобальной экономикой, которая все более зависит от знаний и ценит высшее образование и более высокие навыки работы; повышением нера-

венства в области оплаты труда и дисбалансом профессиональных возможностей в различных странах и регионах, особенно между более развитыми и менее развитыми странами; и политикой более развитых стран в области трудоустройства, предназначенной сократить нехватку квалифицированной рабочей силы.

45. Неравные и нестабильные условия на глобальном рынке труда и демографическая несбалансированность — особенно между развитыми и развивающимися странами — также, возможно, способствовали ускорению международной мобильности. Обладающие высокой квалификацией кадры эмигрировали в пределах своих регионов или далее, за границу, где они могли улучшить свои экономические и профессиональные перспективы. Для талантливых и высококвалифицированных специалистов эмиграция иногда является единственным способом получения лучших возможностей трудоустройства, более высоких зарплат и/или доступа к техническим возможностям, инфраструктурам и возможностям продолжать свою карьеру.

46. Бум в области информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) еще более подчеркнул роль человеческого капитала в экономическом росте и способствовал его оттоку, однако спросом в этой области пользуются не только умения и навыки. Старение населения в большинстве стран — членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и соответствующий рост требований к системе медицинского обслуживания приводят к росту спроса на медицинский персонал. В Канаде, Соединенных Штатах Америки, Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии и многих других странах — членах ОЭСР все большим спросом пользуются доктора, медицинские сестры, вспомогательный медицинский персонал и помощники по уходу за престарелыми. Все больше специалистов в области здравоохранения и ИКТ переезжают из Индии, Пакистана, Филиппин и Южной Африки в страны, обеспечивающие большие возможности, такие, как Германия, Канада, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Соединенные Штаты Америки. Согласно оценкам, к 2000 году от 30 до 50 процентов работников в области информационных технологий и 60 процентов врачей на Филиппинах эмигрировали за границу, главным образом в англоговорящие страны, чему часто способствовали двусторонние соглашения с принимающими странами. То же самое применимо и к учителям, переводчикам и специалистам в области науки и техники и к биомедицинскому и агропродовольственному секторам.

47. Конкуренция между самими промышленно развитыми странами по привлечению отсутствующих у них людских ресурсов и сохранению тех, кто мог бы эмигрировать, является весьма острой. Многие страны изменили свое законодательство в конце 90-х годов с целью облегчить въезд в страну квалифицированных иностранных рабочих и позволить иностранным студентам выходить на их рынок труда после окончания учебного заведения. Большинство стран сейчас проявляют большую гибкость в рамках своей политики в области трудовой миграции, в то время как другие начали также осуществление конкретных программ по найму на работу с целью преодоления нехватки рабочей силы. Помимо мер, предусмотренных иммиграционной политикой, некоторые страны — члены ОЭСР ввели конкретные фискальные инициативы по привлечению высококвалифицированных мигрантов. Некоторые из них предлагают почти полное освобождение от налогов на срок до пяти лет для определен-

ных категорий высококвалифицированного персонала или крупные налоговые скидки: например, 25 процентов в Швеции, 30 процентов в Нидерландах, 35 процентов в Австрии или 40 процентов в Республике Корея. Новое законодательство, основанное на тех же принципах, было принято недавно во Франции и находится на рассмотрении в Новой Зеландии. В то же время некоторые страны предприняли также шаги, поощряющие медсестер и врачей оставаться в своих странах, например разработали Кодекс Содружества о практике международного приема на работу медицинских работников (2003 год).

48. Ускорение мобильности высококвалифицированных кадров, в частности из развивающихся в развитые страны, вновь вызвало озабоченность по поводу «утечки умов» и связанной с этим утраты экономического потенциала в странах происхождения. Развивающиеся страны испытывают нехватку кадров по целому ряду требующих высокой квалификации профессий в таких жизненно важных секторах, как здравоохранение и образование. Потенциально это может подорвать не только их экономический рост, но и их способность добиться выполнения ЦРДТ. Данные свидетельствуют о том, что 56 процентов всех эмигрирующих врачей переезжают из развивающихся в развитые страны; а развивающиеся страны принимают только 11 процентов эмигрирующих врачей, главным образом из других развивающихся стран. Данные в отношении медсестер еще выше. Развивающиеся страны вкладывают каждый год около 500 млн. долл. США (что соответствует примерно 25 процентам объема официальной помощи в целях развития, которую развивающиеся страны получают на сектор здравоохранения) в подготовку медицинских специалистов, которые затем нанимаются на работу в развитых странах или переезжают туда иным образом.

49. Несмотря на эту повышенную мобильность и возросшую озабоченность по поводу оказываемого ей воздействия, качество и сопоставимость международных данных по миграции недостаточны для того, чтобы лучше информировать руководителей директивных органов о том, как управлять миграцией. Отсутствует какая-либо систематическая эмпирическая оценка ее динамики, определяющих факторов и влияния, особенно ее влияния на людские ресурсы и экономический рост самих развивающихся стран.

50. Хотя и считается, что принимающие страны и мигранты, как правило, получают выгоду от открытия границ для международной миграции высококвалифицированных кадров, которая способствует накоплению ими человеческого потенциала и знаний, ее влияние на страны происхождения не столь очевидно. Обычно считается, что миграция приводит к эрозии базы людских ресурсов, что оказывает негативное воздействие на экономическое и социальное развитие страны происхождения и увеличивает их экономическую зависимость от денежных переводов из-за границы. Негативное воздействие также сказывается на производительности труда, научных исследованиях, объеме налоговых поступлений и вмененных издержках государственных расходов на образование. Потенциально благоприятные последствия миграции квалифицированных рабочих кадров включают потенциальную передачу технологии и знаний и капиталовложения из-за границы или возвращающихся работников. Масштабы «утечки умов» также важны для оценки его общего влияния. Необходимо провести дополнительный анализ для оценки масштабов влияния «утечки умов» на развитие людских ресурсов.

51. Проведенное недавно исследование о мигрантах в странах ОЭСР показывает, что миграция квалифицированной рабочей силы влияет на развивающиеся страны по-разному в зависимости от их размера. Исследование указывает на то, что наибольшие темпы «утечки умов» (эмиграции высококвалифицированной рабочей силы как доли потенциала образованной рабочей силы в странах происхождения) наблюдаются в Карибском бассейне, Центральной Америке и Западной и Восточной Африке. В наибольшей степени это касается стран с населением менее 4 миллионов человек. В Гайане, на Суринаме и Ямайке размеры эмиграции превысили 80 процентов.

52. Это исследование показывает, что эмиграция высококвалифицированных рабочих кадров гораздо более серьезно затрагивает небольшие страны, не позволяя им достигнуть той «критической массы» людских ресурсов, необходимой для содействия долгосрочному экономическому развитию. С другой стороны, более крупные страны, по-видимому, не очень затронуты этим явлением и, более того, могут даже получать выгоду от косвенных эффектов, связанных с такой мобильностью (включая обратную миграцию, передачу знаний и технологий и денежные переводы из-за границы).

53. Некоторые бедные страны более уязвимы, поскольку накопление человеческого капитала является результатом огромных государственных капиталовложений в условиях ограниченных государственных бюджетов. Например, по оценкам, каждый эмигрирующий из Африки специалист представляет собой для Африки потерю в размере 184 000 долл. США, и только Южная Африка потеряла в результате миграции квалифицированной рабочей силы более 5 млрд. долл. США в период с 1997 по 2001 год.

54. В развивающихся странах международная мобильность высококвалифицированной рабочей силы, несомненно, представляет собой серьезную угрозу. Экономическая теория и имеющиеся научные исследования показывают, что прямым влиянием «утечки умов» является утрата для страны большого числа высокообразованных граждан, выезжающих за границу, что приводит к сокращению человеческого капитала или знаний, столь необходимых для обеспечения производительности труда и экономического роста. Она также приводит в действие ряд сил, которые могут привести к экономическому росту. Положительный пример некоторых стран, в которых миграция квалифицированной рабочей силы привела к позитивному циклу экономического роста, создает для развивающихся стран стимул не контролировать, а регулировать миграцию.

В. Регулирование миграции высококвалифицированной рабочей силы и варианты политики для развивающихся стран

55. Мобильность квалифицированных рабочих кадров на международных рынках труда, по-видимому, будет увеличиваться. Экономическая теория выявила ряд крупных положительных моментов влияния миграции квалифицированных рабочих кадров. Например, возвращающиеся мигранты привозят с собой полученные навыки, методы работы и сэкономленные средства, что приводит к повышению производительности труда. Экспатрианты способствуют значительному притоку капитала за счет денежных переводов из-за границы и передачи знаний и технологий через контакты, сохраняемые ими в странах происхождения, что может привести к повышению производительности труда и

экономическому росту в странах их происхождения. С другой стороны, согласно неоклассическим моделям, высокий уровень эмиграции квалифицированной рабочей силы замедляет экономический рост, а модели «нового роста» находят доказательства даже более сильного сокращения экономического роста и повышения уровня нищеты. Появившаяся недавно концепция «циркуляции умов» рассматривает миграцию квалифицированной рабочей силы в качестве компонента потока товаров и информации в рамках глобальной экономики. Она подчеркивает скорее не потери между странами, а потенциал для обмена и в качестве главной проблемы для развивающихся стран указывает на необходимость надлежащего взаимодействия в рамках обмена трудовыми навыками на глобальном рынке труда.

56. Последствия эмиграции высококвалифицированных кадров для развития людских ресурсов и обеспечения роста развивающихся стран зависят от того, явится или нет потеря таких работников средне- или долгосрочным тормозящим фактором для экономического роста. Примерами таких «экстремальных» вариантов являются работники индустрии информационных технологий (ИТ) в Индии и работники здравоохранения в африканских странах. Эмиграция индийских специалистов в области информационных технологий запустила положительные процессы, приведшие к созданию новых предприятий и рабочих мест и повысила качество ИТ-услуг на всей территории Индии. Это дает основание полагать, что оставшиеся в Индии работники также получили выгоду за счет передачи знаний и технологий, что привело к росту людского потенциала и повышению объема капиталовложений в стране. Пример Индии показывает, что возвращающиеся на родину специалисты могут действительно приносить с собой ценный управленческий опыт, предпринимательские навыки и доступ к глобальным сетям и даже рисковый капитал. Обусловленное этим увеличение капитала людских ресурсов на основе передачи знаний и технологий также повышает привлекательность страны для местных и иностранных инвесторов, давая начало позитивному циклу экономического роста. С другой стороны, эмиграция врачей и медсестер из африканских стран привела к сокращению количества квалифицированных работников на этом континенте. В некоторых случаях это привело к ухудшению состояния медицинского обслуживания, особенно в сельских районах, сокращению капиталовложений и возникновению порочного круга сокращения производительности труда и доходов. Поскольку невозможно найти быструю замену докторам и учителям на внутреннем рынке — из-за длительных сроков «окупаемости» их образования, — их миграция обязательно приводит к чистому ущербу от «утечки умов».

57. Проведенное недавно МОТ исследование рассматривает возможные для развивающихся стран меры реагирования на международную мобильность квалифицированной рабочей силы, которые могли бы способствовать ее сокращению или компенсации ее негативных последствий. Исследование рекомендует такую политику, которая направлена на расширение внутренних возможностей в секторе образования, на стимулирование внутреннего экономического роста и сокращение привлекательности эмиграции. Несомненно, наиболее эффективной политикой сокращения эмиграции или более надежным долгосрочным средством повышения среднего уровня человеческого капитала, а также ускорения экономического роста является предоставление людям стимулов остаться (или вернуться). В рамках этого исследования также рассматриваются направления политики, призванные получать пользу от экспатриантов,

или «диаспоры», в качестве эффективного способа компенсации негативных последствий миграции. Это происходит, в основном, само собой, поскольку у эмигрантов существует естественное стремление сохранять связи со своей страной за счет человеческих и финансовых контактов. Это создает потоки знаний, технологий, инвестиций и торговли между странами их происхождения и проживания, чему также способствуют контакты между академическими институтами и частным сектором и ассоциациями мигрантов в принимающей стране и стране происхождения. Независимо от того, уехали эмигранты на постоянное местожительство или на короткий срок, их связи со страной происхождения могут создать значительные преимущества, позволяющие компенсировать убытки от «утечки умов».

58. Не существует какой-либо единой, простой политики, которая могла бы гарантировать положительный результат во всех ситуациях, когда все участники процесса — мигранты, страны происхождения, принимающие страны — получали бы пользу от международной мобильности квалифицированной рабочей силы. Политика развивающихся стран, поощряющая краткосрочную миграцию, возвращение и денежные переводы из-за границы, скорее всего приведет к возникновению позитивного цикла в экономике. Что касается Тайваня (провинция Китая), то денежные переводы из-за границы и возвращение кадров привели к ускорению его экономического роста, обусловленного прежде всего передачей знаний и технологий и капиталовложениями в секторе ИК-технологий. Однако существует лишь несколько аналогичных случаев (Индия и Республика Корея). Чаще всего в странах происхождения возникает порочный круг, при котором специалисты бегут из своих стран происхождения, испытывающих впоследствии потери с точки зрения человеческого капитала и экономического роста. Эти страны, как правило, имеют очень ограниченный набор вариантов политики. Политику ограничения эмиграции, направленную на сохранение базы людских ресурсов, необходимой для обеспечения экономического роста, трудно поддерживать на протяжении длительного времени, поскольку зачастую выпускникам учебных заведений трудно найти на местах хорошую работу. Кроме того, страны происхождения сталкиваются с жесткой конкуренцией развитых стран в борьбе за такие трудовые ресурсы. **Все более высокая мобильность квалифицированной рабочей силы и глобальная конкуренция за таких работников сделают необходимым переход от «контроля миграции» к «управлению миграцией».**

59. Реформы в области политики, направленные на привлечение или сохранение высококвалифицированной рабочей силы в развивающихся странах должны определяться не только конкуренцией за людские ресурсы, но и учитывать другие аспекты политики. **Страны происхождения должны сочетать капиталовложения в развитие людских ресурсов с экономическими стимулами по укреплению рынков труда и институтов; они должны также расширять и развивать местное предпринимательство и инновации.** Относительный успех Индии, Тайваня (провинция Китая), Республики Корея и Ирландии по привлечению возвращающихся мигрантов способствовал открытию экономики этих стран и разработке политики, способствующей капиталовложениям в новую технику и научные исследования. Он также объясняет тот факт, что эти страны не только поддерживают усилия по повышению качества работы устоявшихся производителей, но и местное предпринимательство. Правительство Республики Корея приступило к осуществлению программы про-

фессиональной подготовки для возвращающихся мигрантов, и сообщается, что в течение первых шести месяцев ее работы в ней приняли участие 4000 работников. В Шри-Ланке Бюро по трудоустройству трудящихся-мигрантов приняло ряд программ реинтеграции, предусматривающих, в частности, предоставление займов и стипендий на образование для детей возвращающихся мигрантов. Правительства Уругвая и Аргентины осуществляют политику содействия возвращению мигрантов путем предоставления освобождения от уплаты налогов на ввозимые ими товары.

60. Ассоциации мигрантов во всем мире имеют четкую цель по сбору ресурсов для оказания поддержки осуществляемым в родных городах проектам или установлению связей между гражданами той или иной страны, бизнесменами или специалистами, содействуя при этом обмену навыками и знаниями. Некоторые из них получают прямую поддержку от правительств стран происхождения, например в рамках осуществляемой в Мексике программы «Три за одного», в которой мигранты, а также местные, штатные и федеральные органы власти вносят по 25 процентов каждый от стоимости того или иного проекта в своих городах.

61. Поддержка международным сообществом инициатив по содействию обмену знаниями между специалистами в странах происхождения и диаспорами дала положительные результаты, которые заслуживают дальнейшей поддержки. Целевая группа Организации Объединенных Наций по информационно-коммуникационным технологиям вместе с Фондом Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ), Фондом Организации Объединенных Наций по международным партнерским отношениям, Институтом цифровых партнеров и «Группой Серфе» (Межамериканский банк развития) разработали инициативу для Африки. С 2002 года эта инициатива уже разработала африканскую базу данных по навыкам в области информационно-коммуникационных технологий, позволила создать социально-венчурный фонд для Африки и руководящий комитет по регулированию хода осуществления этого процесса (Сеть «Цифровая диаспора» для Африки). Аналогичное партнерство было создано в 2003 году для Сети «Цифровая диаспора» для Карибского бассейна. Другой, хотя и параллельной инициативой, является программа Организации Объединенных Наций под названием «Передача знаний с помощью экспатриантов» (ТОКТЕН), в рамках которой добровольцам-экспатриантам из числа высококвалифицированных мигрантов предоставляется финансовая помощь для поездки в страны их происхождения на период от 3 до 12 недель. В течение этого времени эксперты работают в правительственных учреждениях, университетах и государственных и частных предприятиях. Программа оплачивает авиабилеты в оба конца и оплату на проживание на период этой работы.

62. **Согласованные стратегии между странами происхождения и принимающими странами — в рамках партнерства с международными учреждениями и партнерами по процессу развития, — имеющие целью рассмотрение вопроса миграции квалифицированной рабочей силы в качестве неотъемлемой части усилий по сотрудничеству в целях развития, могли бы способствовать достижению более благоприятных для развивающихся стран результатов процесса международной мобильности. Важным компонентом этих стратегий должно стать укрепление или формирование связей**

мигрантов со странами их происхождения с целью содействия потоку знаний, технологий, капиталовложений и торговли.

С. Меры по переходу от «утечки умов» к «циркуляции умов»

63. Только имеющие широкую базу подходы к управлению процессом миграции с участием как стран происхождения, так и стран назначения, направленных на сокращение «выталкивающих» факторов в странах происхождения и ограничения некоторых из отрицательных последствий международного трудоустройства в принимающих странах, может привести к значительному обмену преимуществами международной мобильности. Как странам происхождения, так и странам назначения следует вводить адекватные стимулы для обеспечения перехода «утечки умов» до «циркуляции умов».

64. В стране происхождения «циркуляции умов» может способствовать соответствующая политика в области трудовых ресурсов и миграции. **Миграционная политика, способствующая поездкам мигрантов на родину, отправлению денежных переводов из-за границы, передаче технологий и сокращению тарифов на закупаемое у мигрантов импортное оборудование, может улучшить шансы на создание регулярных контактов и крепких связей со странами происхождения и способствовать, в конечном счете, возвращению мигрантов. Такая политика может также поощрять мигрантов к созданию в странах их происхождения микропредприятий.** Хорошим примером того, как трансграничные потоки квалифицированных рабочих кадров фактически стали насущно необходимы для того, чтобы предприятия в развитых и развивающихся странах могли взаимодействовать и вести между собой дела, является индустрия программного обеспечения. **Политика в области трудовых ресурсов может способствовать устранению нехватки квалифицированной рабочей силы и сокращению давления международного спроса на квалифицированных работников путем корректировки местных зарплат или улучшения перспектив продвижения по службе в соответствующих экономических секторах.**

65. На международном уровне высококвалифицированные и профессиональные кадры все чаще могли бы охватываться двусторонними соглашениями, такими, как временные программы для медицинских сестер из Филиппин, работающих в Норвегии и Нидерландах. В целом, подобные соглашения могут стать для стран средством укрепления координации по вопросам миграции и обеспечить защиту их граждан за границей, в то же время гарантируя благосостояние мигрантов в странах их происхождения. Время от времени принимающие страны предлагают также возможность повысить уровень квалификации иммигрантов, что приводит к значительной передаче навыков и технологий в страны их происхождения. На многостороннем уровне **участникам процесса следует действовать вместе с целью разработки передовых методов обеспечения занятости высококвалифицированных кадров. Странам следует выработать глобальное соглашение по управлению процессами занятости, приема на работу, профессиональной подготовки и выдачи разрешений на работу, которое способствовало бы «циркуляции умов», обеспечило бы справедливую конкуренцию для квалифицированных работников и в конечном счете принесло бы выгоду всем участникам процесса. Государственные и частные учреждения, занимающиеся вопросами занятости,**

приема на работу, профессиональной подготовки и выдачи разрешений на работу в странах проживания и принимающих странах, должны соответствующим образом учитывать совместные обязанности.

66. Государства, будь то страны происхождения, транзита и назначения мигрантов, имеют много общего в плане миграционных интересов, проблем, приоритетов и преимуществ. **Страны должны расширять координацию сотрудничества на глобальном, региональном и субрегиональном уровнях с целью обмена и улучшения данных и информации о секторах, в которых существует нехватка и/или избыток рабочей силы, и содействовать мобильности и гибкости на рынках труда в целях удовлетворения спроса на рабочую силу во всем мире.**

67. Во многих региональных блоках, таких, как Общий рынок стран Южного Конуса (МЕРКОСУР), Андское сообщество и Система центральноамериканской интеграции, уже выдвинуты многосторонние инициативы. **В этом отношении соглашения о субрегиональной интеграции позволяют надлежащим образом рассматривать миграцию в качестве жизненно важного компонента партнерских отношений между членами, которые имеют большее сходство с точки зрения существующих в них социально-экономических условий. Следует поддерживать усилия по укреплению двусторонних, региональных и многосторонних соглашений, способствующих повышению мобильности рабочей силы. Следует поощрять страны к осуществлению двусторонних, региональных и межрегиональных консультативных процессов, которые играют центральную роль для развития совместного управления процессами миграции и содействуют осуществлению сотрудничества на глобальном уровне.**

68. Международная миграция имеет важное значение и в других областях и направлениях политики. Многосторонняя повестка дня должна предусматривать усилия по систематическому рассмотрению миграционных вопросов в других процессах. Например, следует решать связанные с миграцией вопросы в рамках программ сотрудничества между регионами и региональными организациями, а также на глобальных форумах, занимающихся вопросами торговли, окружающей среды и налогообложения. В некоторые соглашения о зонах свободной торговли, например в Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА), были включены некоторые положения, касающиеся свободного перемещения определенных категорий специалистов. Изменения политики, облегчающие миграцию через международные границы, могут содействовать получению «прибыли от торговли», несмотря на то, что они могут приводить к усилению конкурентного давления на национальные и субнациональные фискальные системы. Продолжающийся процесс переговоров в отношении 4-го режима Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС), регулирующего перемещение физических лиц с целью предоставления услуг, может стандартизировать определения в отношении «профессий и продолжительности пребывания иностранных рабочих и иметь далеко идущие последствия для перемещения высококвалифицированной рабочей силы. Другие процессы межправительственных консультаций и международные инициативы содействуют включению вопросов миграции в глобальную повестку дня и рациональному использованию этого явления в интересах всех. Резолюция Генеральной Ассамблеи по международной миграции и развитию и создание Генеральным секретарем Глобальной комиссии по международной миграции

(ГКММ) являются важными шагами в этом направлении. Признавая возрастающее значение этого вопроса, Ассамблея постановила также провести в 2006 году диалог высокого уровня по вопросам международной миграции и развития с целью обсудить его многоплановые аспекты и выявить пути и средства максимального использования его преимуществ для процесса развития и сведения к минимуму его негативных последствий.

Примечания

- ¹ Программа развития Организации Объединенных Наций, *Доклад о развитии человека*, 1990 год.
 - ² Amartya Sen, *Development as Freedom*, Random House, New York, 1999.
 - ³ Gustav Ranis and Frances Stewart “Strategies for Success in Human Development”, Queen Elizabeth House Working Paper Series (QEH WPS32), University of Oxford, January 2000.
-