E/2011/33

Организация Объединенных Наций

Комитет по политике в области развития

Доклад о работе тринадцатой сессии (21–25 марта 2011 года)

Экономический и Социальный Совет
Официальные отчеты, 2011 год
Дополнение № 13

Просьба отправить на вторичную переработку

Экономический и Социальный Совет
Официальные отчеты, 2011 год
Дополнение № 13

Комитет по политике в области развития

Доклад о работе тринадцатой сессии (21–25 марта 2011 года)

Организация Объединенных Наций • Нью-Йорк, 2011

Примечание

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Когда такое обозначение встречается в тексте, оно служит указанием на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

Резюме

В настоящем докладе содержатся основные выводы и рекомендации тринадцатой сессии Комитета по политике в области развития. На этой сессии Комитет рассматривал следующие темы: образование для всех, вопросы, касающиеся наименее развитых стран (в том числе наблюдение за прогрессом в области развития в Экваториальной Гвинее и Самоа) и миграция и развитие.

Касаясь темы ежегодного обзора на уровне министров 2011 года, «Реализация согласованных на международном уровне целей и обязательств в сфере образования», Комитет отметил, что многие развивающиеся страны добились значительного прогресса в достижении согласованных на международном уровне целей в области образования, включая обеспечение всеобщего начального образования. Вместе с тем во многих развивающихся странах качество предоставляемого образования таково, что улучшения когнитивных навыков не происходит и в сфере обучения слишком часто складывается кризисная ситуация. Необходимо, чтобы ситуация была в срочном порядке улучшена. Разработка и мониторинг показателей качества образования необходимы для обеспечения максимально возможного вклада образования в обеспечение справедливого экономического роста; необходимо изучить возможность включения таких показателей в цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия.

Чтобы идти в ногу с конкурентными и глобализированными рынками и стремительно меняющимися технологиями, системы образования должны быть направлены на подготовку людских ресурсов, обладающих необходимыми навыками и гибкостью для адаптации к меняющимся условиям. Необходимо уделять повышенное внимание образованию и получению профессиональных навыков на уровнях, следующих за начальной школой, в том числе обучению без отрыва от трудовой деятельности, с тем чтобы закрепить успехи, достигнутые в сфере начального образования. Координация между учреждениями, обеспечивающими образование и профессиональную подготовку, и работодателями необходима для укрепления связей между образованием и возможностями трудоустройства. Политика в области образования и профессиональная переподготовка должны быть помещены в более широкий контекст макроэкономических стратегий и стратегий развития и учитывать международную мобильность трудовых ресурсов. Эти экономические стратегии, в свою очередь, должны принимать во внимание необходимость обеспечения адекватного спроса на рабочую силу выпускников национальных систем образования.

В рамках подготовки к трехгодичному обзору перечня наименее развитых стран, намеченному на 2012 год, Комитет провел пересмотр критериев и показателей, используемых для определения таких стран. Согласно определению Комитета, наименее развитыми странами являются страны с низким уровнем доходов, сталкивающиеся с наиболее серьезными структурными препятствиями на пути к устойчивому развитию. Подтвердив надежность критериев, в настоящее время используемых для идентификации наименее развитых стран, он предложил далее уточнить показатели, в частности, чтобы они лучше отражали структурную уязвимость стран к изменению климата.

Комитет провел также обзор прогресса в области развития, достигнутого в последнее время Экваториальной Гвинеей и Самоа. Самоа, исключение которого из перечня запланировано на 2014 год, оправляется от двойного удара: финансово-экономического кризиса 2008 года и катастрофического цунами в сентябре 2009 года. Как ожидается, страна вернется на путь устойчивого развития, во многом благодаря оживлению производственного сектора, а также восстановительным усилиям правительства и постоянной поддержке со стороны международного сообщества. Экономические перспективы Экваториальной Гвинеи, чье исключение из списка было одобрено Советом в 2009 году, но до сих пор не было принято к сведению Генеральной Ассамблеей, остаются благоприятными; недавно она была классифицирована Всемирным банком как страна с высоким уровнем дохода. Комитет считает важным, чтобы Генеральная Ассамблея принимала меры для сохранения единства базовых характеристик категории наименее развитых стран.

Наконец, Комитет рассмотрел взаимодействие между развитием и миграцией, особенно в контексте недавнего глобального экономического кризиса. По его мнению, международная миграция оказывает значительное воздействие на процесс развития и на функционирование современных экономических систем. Она может быть источником общей выгоды как для стран происхождения, так и для принимающих стран при адекватном регулировании. Вместе с тем миграция не должна рассматриваться в качестве замены подлинной национальной стратегии развития. Экономический кризис породил дополнительные проблемы, в частности нанеся удар по благосостоянию мигрантов и повысив антииммигрантские настроения. Комитет призывает к расширению международного сотрудничества и достижению более отчетливого прогресса на пути к созданию международных рамок регулирования миграционных потоков с четким определением прав и обязанностей мигрантов в странах транзита и принимающих странах, а также к поощрению мер по укреплению положительного влияния миграции на развитие и сведению к минимуму ее отрицательных последствий. Необходимо, чтобы правительства принимающих стран предпринимали дополнительные усилия по повышению эффективности защиты уязвимых групп мигрантов и активно боролись с антимигрантской реакцией и проявлениями ксенофобии в обществе.

[18 апреля 2011 года]

Содержание

Глава		*Стр.*
I.	Вопросы, требующие решения Экономического и Социального Совета или доводимые до его сведения	1
	A. Вопросы, требующие решения Совета	1
	B. Вопросы, доводимые до сведения Совета	2
II.	Качественное образование для всех: удовлетворение потребностей, касающихся людских ресурсов, в развивающихся странах	4
	A. Введение	4
	B. Системы образования и стратегии развития	6
	C. Качество образования: результаты с точки зрения равенства и положения на рынке труда	7
	D. Выводы и рекомендации	9
III.	Вопросы, связанные с наименее развитыми странами и с процессом их исключения из перечня	10
	A. Введение	10
	B. Критерии определения наименее развитых стран	10
	C. Изменение климата и определение наименее развитых стран	11
	D. Роль конфликтов в определении наименее развитых стран	11
	E. Уточнение существующих показателей	12
	F. Применение критериев	16
	G. Доклады об уровне уязвимости и оценки последствий	17
IV.	Наблюдение за странами, исключаемыми из категории наименее развитых стран	18
V.	Миграция и развитие в свете кризиса	20
	A. Введение	20
	B. Денежные переводы мигрантов и поток человеческого капитала	21
	C. Последствия кризиса	22
	D. Недостатки чрезмерно ограничительного регулирования	22
	E. Рекомендации	24
VI.	Будущая деятельность Комитета по политике в области развития	27
VII.	Организация сессии	28

Приложения

I. Список участников 29

II. Повестка дня 30

III. Перечень документов, представленных Комитету на его тринадцатой сессии 31

Глава I
Вопросы, требующие решения Экономического и Социального Совета или доводимые до его сведения

A. Вопросы, требующие решения Совета

Рекомендация 1: на пути к реализации согласованных на международном уровне целей и обязательств в сфере образования

1. Прогресс в достижении количественных показателей целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, не сопровождался повышением качества предоставляемого образования. Во многих случаях качество образования столь низко, что не способствует улучшению когнитивных навыков и повышению уровня производительности. Мониторинг прогресса в деле обеспечения всеобщего начального образования и гендерного равенства в сфере образования имеет большое значение, но наряду с этим повышенное внимание следует уделять качеству образования на всех уровнях. Кроме того, возникли новые проблемы, такие как обеспечение справедливого доступа к образованию, борьба с безработицей среди получивших образование рабочих, борьба с «утечкой умов» квалифицированных специалистов и удовлетворение потребностей обучения на протяжении всей жизни. Соответственно, Комитет по политике в области развития рекомендует Совету рассмотреть возможность:

a) просить Статистическую комиссию Организации Объединенных Наций и другие соответствующие учреждения Организации Объединенных Наций предложить показатели, которые могут быть использованы директивными органами и международным сообществом для оценки и мониторинга на регулярной основе качества образования. Разработка и мониторинг показателей качества образования необходимы для обеспечения максимального вклада образования в справедливый экономический рост. Следует рассмотреть также возможность включения таких показателей в цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия. Комитет рекомендует начать с установления таких показателей качества для уровня начального образования, а затем распространить их на более высокие уровни образования, включая профессионально-техническое обучение;

b) начать процесс обзора адекватности поддержки, предоставляемой международным сообществом на цели образования в развивающихся странах. Предполагается, что этот обзор будет опираться, в частности, на оценку программ реформирования системы образования, с тем чтобы определить, какие компоненты этих программ требуют дальнейшего укрепления и поддержки.

Рекомендация 2: уточнение критериев определения наименее развитых стран

2. Согласно определению Комитета, наименее развитыми странами являются страны с низким уровнем доходов, сталкивающиеся с наиболее серьезными структурными препятствиями на пути к устойчивому развитию. После всеобъемлющего обзора показателей и подходов, используемых для определения наименее развитых стран, Комитет подтвердил надежность применяемых критериев и внес в них уточнения, с тем, в частности, чтобы они лучше отражали структурную уязвимость, обусловленную изменением климата. В этой связи

Комитет предлагает Совету принять к сведению предложения, содержащиеся в главе III настоящего доклада и касающиеся осуществления в 2012 году трехгодичного обзора перечня наименее развитых стран.

B. Вопросы, доводимые до сведения Совета

1. На пути к реализации согласованных на международном уровне целей и обязательств в сфере образования

3. Правительствам следует рассматривать политику в области образования как составную часть национальных стратегий развития. Макроэкономический контекст влияет на структуру спроса на рабочую силу; в результате большей интеграции в глобальную экономику политика в области торговли и иностранных инвестиций часто становилась решающим фактором в определении востребованных знаний и навыков. Система образования, включая обучение на протяжении всей жизни и профессиональную подготовку, должна быть организована таким образом, чтобы наряду с расширением масштабов образования создавались возможности для повышения производительности за счет использования более квалифицированной рабочей силы. Координация между учреждениями сферы образования и профессиональной подготовки и работодателями необходима для укрепления связей между получением образования и возможностями трудоустройства.

2. Мониторинг стран, исключаемых из категории наименее развитых стран

4. Комитет рассмотрел прогресс в области развития, достигнутый в Самоа и Экваториальной Гвинее, и принял во внимание усилия по восстановлению экономики Самоа после цунами в 2009 году. Он призывает Самоа подготовить, с помощью своих партнеров в области развития, стратегию перехода для исключения страны из соответствующей категории в соответствии с резолюцией 59/209 Генеральной Ассамблеи. В Экваториальной Гвинее, даже с учетом более низких цен на нефть и сокращения производства сырой нефти в 2009 году, доход на душу населения примерно в десять раз превышал пороговую величину для исключения из перечня. Комитет обращает внимание Совета на то обстоятельство, что Генеральная Ассамблея пока не приняла никакого решения по рекомендации относительно исключения Экваториальной Гвинеи из перечня. Продолжительное промедление может иметь негативные последствия для категории наименее развитых стран с точки зрения доверия к ней и равного отношения к странам. Совет считает важным, чтобы Генеральная Ассамблея приняла меры в этом отношении.

3. Развитие и международная миграция в кризисные периоды

5. Международная миграция является мощным фактором социальных изменений и оказывает значительное воздействие на процесс развития и на функционирование современных экономических систем. Экономический кризис 2008 года негативно сказался на благосостоянии международных мигрантов и во многих случаях углубил антимигрантские настроения в принимающих странах. Международная миграция при условии ее адекватного регулирования может быть источником взаимных выгод для стран-участниц. В этой связи Комитет выступает со следующими рекомендациями:

a) правительствам следует предпринимать шаги к созданию многосторонних рамок, с тем чтобы заложить основы регулирования миграционных потоков с четким определением прав и обязанностей мигрантов в странах транзита и принимающих странах, а также следует поощрять меры по укреплению положительного влияния миграции на развитие и сведению к минимуму ее отрицательных последствий;

b) национальные правовые рамки должны адекватно отражать многосторонние нормы и рекомендации, касающиеся миграции;

c) необходимо предпринимать дальнейшие усилия для улучшения защиты уязвимых групп мигрантов, включая не имеющих документов мигрантов, от насилия и эксплуатации. Кроме того, правительствам следует активно бороться с антимигрантской реакцией и проявлениями ксенофобии в обществе.

Глава II
Качественное образование для всех: удовлетворение потребностей, касающихся людских ресурсов, в развивающихся странах

A. Введение

6. В 1990 году международное сообщество приняло на себя обязательство обеспечить всеобщее образование для всех[1]. С принятием в 2000 году Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, мировое сообщество активизировало свои усилия по обеспечению всеобщего начального образования. Эти усилия позволили добиться значительного прогресса в деле выполнения поставленных задач, поддающихся количественной оценке, например таких, как обеспечение определенного чистого коэффициента охвата детей начальным школьным образованием и достижение определенного уровня грамотности среди взрослого населения. Однако сегодня перед нами стоят уже новые задачи, которые невозможно решить достижением одних лишь количественных показателей; они включают качество и релевантность образования и необходимость обеспечения все более широкого доступа к образованию, с тем чтобы не допустить сохранения и закрепления существующих проявлений неравенства.

7. Образование является эффективным средством укрепления социального единства, формирования более ответственной гражданской позиции и достижения более высокого уровня демократии. Образование способствует повышению качества жизни людей и осуществлению ими своих гражданских прав и обязанностей. Образование делает жизнь человека богаче, развивая в нем познавательные и социальные навыки и информируя людей об их гражданских правах и обязанностях. Образованные люди зачастую располагают более широким арсеналом средств для решения возникающих проблем и преодоления трудностей.

8. Образование не только способствует развитию. Оно также имеет исключительно важное значение для укрепления потенциала людей и поощрения социального и экономического равенства. Обеспечение увязки образования с развитием людских ресурсов способствует повышению производительности. Обеспечение качественного образования для неимущих слоев населения и других групп, находящихся в неблагоприятном положении, позволит активизировать мобильность в обществе и уменьшить существующее неравенство в плане возможностей, что в свою очередь приведет к ускоренному и равноправному для развитию всех. Формирование «человеческого капитала» посредством образования и профессиональной подготовки способствует инвестициям, активизирует разработку и внедрение новых технологий и повышает производственную отдачу в расчете на одного работника. Однако взаимосвязи между образованием, проблемой неравенства, созданием «человеческого капитала» и экономическим развитием и ростом носят весьма сложный характер и зачастую являются уникальными для условий той или иной страны. Нищета может препятствовать посещению школы или полноценной учебе, поскольку ученики из

[1] См. http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/background/07Bpubl.shtml.

бедных семей плохо питаются и не получают в младенческом возрасте необходимого ухода. Аналогичным образом, дети из семей с низким уровнем образования часто хуже успевают в школе, чем дети из семей с более высоким уровнем образования.

9. Во многих странах с низким уровнем дохода достигнут значительный прогресс в деле обеспечения всеобщего начального образования. Однако содержание и качество такого образования вызывают серьезную озабоченность, поэтому необходимо изменить парадигму политики в области образования. С тем чтобы идти в ногу с требованиями глобальных рынков, характеризующихся острой конкуренцией, и стремительно развивающихся технологий, образование должно быть ориентировано на подготовку людских ресурсов, обладающих необходимыми навыками и гибкостью, позволяющими адаптироваться к изменяющимся условиям. Повышенное внимание должно уделяться образованию уровня средней школы и профессионально-технической подготовке, включая обучение на рабочих местах, с тем чтобы благодаря этому закреплять результаты, достигнутые на уровне начального образования. Это в первую очередь касается тех стран, в которых растет численность трудоспособного населения, поскольку в этом случае они смогут извлечь для себя пользу из такого «демографического дивиденда».

10. Быстрые темпы экономического роста обычно ассоциируются со структурными преобразованиями и внедрением новых технологий. Национальные системы образования должны успевать за стремительными темпами технического развития и возникновения новых возможностей. Поскольку экономический рост создает спрос на работников с высоким уровнем образования и профессиональной квалификации, директивные органы должны уделять большее внимание среднему и высшему образованию. Одно лишь начальное образование, даже и очень эффективно организованное, не может вооружить работников профессиональными качествами, которые прежде всего требуются на рынке труда, в частности критическое мышление и навыки общения. Кроме того, необходимо повышать квалификацию лиц, которые уже заняты на производстве, с тем чтобы восполнять недостатки полученного ими ранее образования и не допускать устаревания их навыков, которое происходит на протяжении всей трудовой жизни.

11. В деле обеспечения более высоких уровней образования особое внимание следует уделять нескольким важным вопросам. К ним относятся выявление типов профессиональных навыков, которые требуются на рынке труда, и определение путей формирования таких навыков; финансирование образования (частное, государственное или сочетающее обе эти формы) и организация такого образования в государственном и/или частном секторе. Кроме того, необходимо учитывать проблемы равнодоступности образования и его качества, а также проблемы, создаваемые безработицей среди лиц, имеющих образование, и «утечкой умов» среди высококвалифицированных специалистов. В этой связи помимо обеспечения всеобщего начального образования возникает целый ряд задач следующего поколения. Для должного решения этих задач необходимо активизировать научно-исследовательскую деятельность в области систем образования и укреплять рамки международной поддержки развитию образования.

B. Системы образования и стратегии развития

12. На всех уровнях школьного образования показатели посещаемости увеличиваются. Однако рост этих показателей не обязательно приводит к ускорению экономического роста или к повышению производительности труда. Это объясняется целым рядом причин. Качество предлагаемого образования может быть столь низким, что оно не способно улучшить познавательные навыки или повысить производительность труда. Результаты проверки успеваемости школьников во многих районах развивающегося мира свидетельствуют о реальном кризисе школьного образования. В ряде случаев почти половина учащихся третьего класса не могла прочитать ни одной буквы, а значительная, хотя и не преобладающая, часть 15–16-летних школьников не могли прочитать самый простой рассказ или произвести деление чисел[2]. Было установлено, что в развивающихся странах, для того чтобы овладеть функциональными навыками чтения или счета, учащимся в среднем требуется более пяти лет обучения в начальной школе[3]. Еще одна причина может заключаться в том, что в странах с ограниченным техническим прогрессом увеличение числа работников с более высоким уровнем образования может повлиять на показатели отдачи от образования, поскольку здесь спрос не увеличивается аналогично предложению. В таких случаях наличие образования не приводит к увеличению заработка. Если качество образования не отвечает потребностям экономики, его наличие может и не стать эффективным механизмом выявления квалифицированных кандидатов для приема на работу. А в тех странах, в которых отмечаются макроэкономическая нестабильность и низкие темпы создания рабочих мест, возможности работников, имеющих образование, в полной мере не используются. Все это свидетельствует о том, что политика в области образования должна рассматриваться в качестве составной части общей стратегии развития.

13. Различные подходы к разработке национальных систем образования по-разному сказываются на ходе развития. В развивающихся странах образование может быть организовано либо «вширь», либо «вглубь». «Широкий» подход предусматривает охват базовым образованием всего населения без уделения особого внимания образованию более высокого уровня. И наоборот, «углубленный» подход предусматривает в первую очередь качественное образование высокого уровня для отдельных лиц, без уделения такого же внимания всеобщему образованию на более низких уровнях. Эти альтернативные подходы по-разному проявляются в плане равенства людей и распределения доходов. Повышение отдачи от образования более высокого уровня наряду с неравным к нему доступом может приводить к усилению неравенства в доходах и в социальном положении. Решением этой проблемы является превращение системы образования в составную часть всеохватной стратегии создания рабочих мест с одновременным расширением доступа неимущих и других групп населения, находящихся в уязвимом положении, ко всем уровням образования.

---

[2] Rebecca Winthrop, “Fostering African Growth through Education”, keynote address to the USAID Africa Regional Education Workshop 2010, Dar-es-Salaam, United Republic of Tanzania, Brookings Institution, 2010.

[3] Eric Hanushek and Ludger Woessmann, “The Role of Education Quality for Economic Growth”, Policy Research Working Paper, No. 4122 (Washington, D.C., World Bank, 2007).

C. Качество образования: результаты с точки зрения равенства и положения на рынке труда

14. На протяжении последнего десятилетия качеству образования достаточного внимания не уделялось, из-за чего, как об этом уже говорилось выше, устарели учебные планы и методы обучения и снизились показатели успеваемости. Связь между существующей в стране системой образования и уровнем ее экономического развития реализуется через рынок труда. Если системы образования будут способствовать повышению квалификации и компетентности работников, это приведет к росту производительности труда и к повышению доходов, что в свою очередь будет стимулировать спрос на образование. Ключевым элементом такой системы является качество образования.

15. Для удовлетворения спроса на образование более высокого уровня, чем базовое, создаются новые учебные заведения; в этих учебных заведениях часто предлагается образование общего типа, которое является менее дорогостоящим, чем техническое или профессиональное. Реформы системы образования должна охватывать все типы учебных заведений. Во многих странах в настоящее время существует большое число частных учебных заведений. Росту спроса на такое образование и количества частных учебных заведений способствуют потребность в образованных людях и наличие у населения средств для частного финансирования. Однако во многих случаях уровень образования, предлагаемого в частных учебных заведениях, является сомнительным, в связи с чем возникает необходимость более строгого регулирования и более жесткого контроля качества.

16. Качество образования имеет большое значение не только для учащихся официальных учебных заведений. Программы повышения квалификации для взрослых, включая оказание помощи владельцам микропредприятий, являются важными механизмами распространения новых знаний и навыков, необходимых для овладения новыми технологиями. Кроме того, следует уделять внимание и таким работникам, которые не смогли получить полное или высококачественное образование и которые в течение многих лет будут оставаться на рынке труда. Без дальнейшего обучения такие работники не смогут эффективно адаптироваться к структурным изменениям в экономике и не смогут извлечь выгоду из потенциала мобильности, сопутствующей экономическому росту. Профессиональная подготовка и повышение квалификации могут быть организованы в форме очного обучения, через дистанционное обучение или обучение вне учебных заведений (ученичество и обучение на рабочем месте).

17. Обеспечение должной связи между образованием высокого уровня и системой профессиональной подготовки с рынками труда часто будет требовать переориентации системы образования, реформы регулирующей основы для учебных заведений частного сектора, установления эффективных отношений партнерства между работодателями частного и государственного секторов, с одной стороны, и учебными заведениями — с другой, а также установления каналов взаимообмена между формальной и неформальной системами. В связи с этим возникает вопрос, должны ли страны с низким уровнем дохода создавать свои национальные высшие учебные заведения, которые стремились бы поддерживать связь с «глобальной сетью передовых учебных центров». Многое здесь зависит от того, сможет ли экономия масштаба обеспечить качество образования. Один из вариантов состоит в том, чтобы создавать региональные

университеты и связывать их с национальными учебными заведениями посредством соглашений о сетях сотрудничества.

18. Политические органы также должны обеспечить все более равный для всех доступ к образованию, с тем чтобы не допустить сохранения существующего в настоящее время неравенства. Доступ к высшему образованию, в частности в системах, в которых учитывается уровень подготовки претендентов, в значительной степени определяется возможностями в плане получения качественного начального и среднего образования. Необходимо выработать комплексный подход к образованию, с тем чтобы повысить равенство возможностей на рынках труда будущего и увеличить отдачу от образования для всех слоев населения.

19. Предоставление качественного высшего образования является дорогостоящим делом, в связи с чем встает вопрос о его финансировании и доступности. В некоторых странах для преодоления финансовых трудностей была увеличена плата за обучение, в том числе и в учебных заведениях государственного сектора, из-за чего учащиеся с низким уровнем дохода потеряли возможность учиться. В целях обеспечения равенства учащиеся из семей с высоким доходом должны участвовать в финансировании своего образования, оплачивая учебу. В то же время менее обеспеченные учащиеся должны иметь доступ к возможностям для получения высшего образования с использованием таких механизмов, как стипендии, субсидируемые кредиты и пониженная или субсидируемая оплата за учебу.

20. Другой проблемой является безработица среди лиц, имеющих образование. Хотя в развивающихся странах возможности для получения образования высокого уровня в целом расширились, и число учащихся увеличилось, многие образованные и высококвалифицированные специалисты часто являются безработными. Такое положение дел в значительной степени объясняется несоответствием имеющихся знаний потребностям рынка труда и недостаточным числом создаваемых рабочих мест.

21. Политика в области образования также должна учитывать фактор международной мобильности рабочей силы. Хотя выезд из страны высококвалифицированных специалистов («утечка умов») может иметь негативные последствия, страны также могут получать выгоду от «циркуляции умов» или «обратной утечки умов» и от временной миграции — в плане денежных переводов из-за границы и повышения квалификации работников (см. также главу V).

22. И наконец, важно учитывать, что на структуре спроса сказываются макроэкономические условия, поскольку возможности для трудоустройства и более высокооплачиваемая работа в значительной степени зависят от инвестиционного климата, торговой политики, финансовых рынков и природы потоков капитала. Существенное воздействие на положение в области занятости могут оказывать и стратегии, направленные на борьбу с цикличностью. Более глубокая интеграция в мировую экономику делает политику в области торговли и иностранных инвестиций важнейшим фактором, определяющим потребность в знаниях и профессиональных навыках. Во многих странах с формирующейся рыночной экономикой сложившие в стране промышленные связи и поощрение благоприятных для инвестиций условий приводят к структурным преобразованиям, сопровождающимся необходимыми изменениями в системе образования в соответствии с потребностями производительных секторов.

D. Выводы и рекомендации

23. Обеспечению всеобщего доступа к начальному образованию должно уделяться соответствующее внимание. В то же время достижение количественных показателей должно сопровождаться также выполнением и «качественных задач». Повышению качества образования на всех уровнях должно придаваться приоритетное значение, при этом особое внимание должно уделяться устранению недостатков качества, которые оказывают негативное воздействие на социальную справедливость и сплоченность.

24. Разработка и контроль показателей качества образования имеет исключительно важное значение для повышения вклада, который может вносить образование в экономический рост в условиях равенства. В связи с этим следует рассмотреть возможность включения в Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, показателей качества образования.

25. Особое значение для повышения уровня предлагаемого образования и устранения серьезных недостатков его качества имеет совершенствование подготовки учителей и создание для них адекватных стимулов.

26. Качественное образование, формирование профессиональных навыков и постоянное повышение квалификации имеют важное значение не только для новых работников на рынке труда, но и для тех, кто уже давно предлагает на нем свои услуги, поскольку образование последних может иметь определенные недостатки (в плане качества и количества полученного образования и профессиональной подготовки) или их профессиональная квалификация может быть устаревшей.

27. Для обеспечения эффективности и результативности своей деятельности директивные органы должны включать вопросы образования в более широкий контекст стратегий национального развития. В этой связи особое внимание должно уделяться координации стратегий в области высшего образования и развития профессиональных навыков, с одной стороны, и технологическим инновационным стратегиям — с другой, с тем чтобы укреплять национальный технический потенциал и повышать эффективность производства.

28. Для решения проблемы несоответствия имеющихся навыков спросу и проблемы безработицы среди высокообразованных и квалифицированных специалистов, с тем чтобы избегать потенциальных негативных последствий миграционного оттока высококвалифицированной рабочей силы из развивающихся стран, необходимо активизировать сотрудничество и координацию между государственным и частным секторами, используя при этом возможности, связанные с временной или цикличной миграцией (см. главу V).

29. Необходимо пересмотреть основы оказания международной поддержки в области образования в свете задач сегодняшнего дня. Международная поддержка должна основываться на мониторинге и оценке программ проведения реформ для определения их неудачных и удачных компонентов. Помимо этого, необходима помощь в разработке надлежащих методов и подходов для оценки уровня успеваемости на основе международных стандартов и для сбора поддающейся сравнению подробной информации в этой области.

Глава III
Вопросы, связанные с наименее развитыми странами и с процессом их исключения из перечня

A. Введение

30. В ходе подготовки к трехгодичному обзору списка наименее развитых стран, который будет проведен в 2012 году, Комитет по политике в области развития пересмотрел критерии определения наименее развитых стран, уделив особое внимание вопросу о том, создают ли изменение климата и конфликты препятствия структурного характера, тормозящие развитие этих стран. В своем обзоре Комитет также принял к сведению рекомендации, подготовленные по итогам недавно проводившегося исследования в области экономического развития, а также необходимость расширения доступности имеющихся данных.

31. Комитет также рассматривал вопрос о подготовке докладов о степени уязвимости и об оценке последствий в отношении стран, которые могут считаться отвечающими требованиям для исключения из перечня.

B. Критерии определения наименее развитых стран

32. В настоящее время определение наименее развитых стран основывается на трех критериях: валовый национальный доход (ВНД) на душу населения, человеческий капитал и экономическая уязвимость в отношении внешних потрясений. Два последних критерия определяются двумя индексами структурных препятствий, а именно: индекс человеческого капитала и индекс экономической уязвимости[4].

33. После всестороннего обзора показателей и подходов, используемых при определении наименее развитых стран, Комитет подтвердил разумность этого критерия для оценки целесообразности включения стран в перечень наименее развитых стран или их исключения из него. Он также вновь подтвердил необходимость a) сохранения динамичной последовательности составления перечня и принципа равенства стран; b) поддержания стабильности критериев; c) обеспечения гибкости применения критериев; и d) обеспечения того, чтобы показатели, используемые при исчислении индексов, были методологически продуманными и доступными для всех соответствующих стран.

34. Комитет определяет наименее развитые страны, как страны с низким уровнем дохода, сталкивающиеся с серьезными препятствиями структурного характера, тормозящими устойчивое развитие. При этом равное значение имеют все три составляющих элемента устойчивого развития (экономическое, социальное и экологическое). Если социальный аспект уже в значительной степени включен в индекс человеческого капитала, то компонент природных условий, по мнению Комитета, пока еще должным образом не учитывается.

---

[4] *Handbook on the Least Developed Country Category: Inclusion, Graduation and Special Support Measures* (United Nations Publication, Sales No.E.07.II.A.9.

C. Изменение климата и определение наименее развитых стран

35. Важность более широкой причинно-следственной связи между изменением климата и развитием обсуждается Комитетом с 2007 года (см. E/2008/33 и E/2010/33). Особое значение здесь имеют два аспекта, а именно: устойчивость и уязвимость. Ожидается, что изменение климата приведет к усилению климатической нестабильности и к повышению интенсивности и частотности стихийных бедствий; изменение климата также вызывает постоянные потрясения для таких переменных величин, как температура, осадки и уровень моря. Изменение климата тесно взаимосвязано с другими экологическими проблемами, такими как утрата биоразнообразия и опустынивание.

36. Изменение климата также серьезно сказывается на социальных и экономических аспектах устойчивого развития. Множество фактов свидетельствует о том, что изменение климата уже происходит и что это явление повлияет на развитие, включая сельскохозяйственное производство, на здоровье населения и наличие воды. В особой степени, судя по всему, эта проблема затронет наименее развитые страны.

37. Многие показатели, которые используются в настоящее время для определения наименее развитых стран, учитывают соответствующие аспекты уязвимости, обусловленной изменением климата. Комитет отметил, что две ключевые области, которые, как ожидается, будут затронуты изменением климата, а именно: сельское хозяйство и здравоохранение, судя по всему, уже в достаточной степени охвачены существующими показателями определения наименее развитых стран.

38. Хотя экстремальные явления, связанные с изменением климата, уже учитываются индексом экономической уязвимости, связь между изменением климата и стихийными бедствиями может быть усилена путем уточнения компонента стихийных бедствий этого индекса. В частности, может быть введен новый показатель для оценки особой уязвимости прибрежных зон (см. ниже).

39. Комитет признал потенциальные последствия изменения климата для водоснабжения, экосистем (например, лесов) и биоразнообразия, что может повысить степень уязвимости, однако не смог определить никаких приемлемых показателей[5].

D. Роль конфликтов в определении наименее развитых стран

40. Комитет по политике в области развития в прошлом рассматривал вопрос о последствиях конфликтов для развития (см. E/2005/33). Между статусом наименее развитой страны и наличием конфликтов существует реальная связь. Конфликты негативно влияют на прогресс в области развития и нередко сводят на нет достигнутые ранее результаты, усугубляя существующую уязвимость на уровне семей и причиняя такой ущерб, от которого значительная часть населения может восстановиться лишь с большим трудом.

41. Конфликты являются регулярно повторяющимся явлением, поскольку во многих переживших конфликт странах вновь возникают конфликтные ситуа-

[5] См. справочную записку CDP2011/EGM/13.

ции. Такой замкнутый круг конфликта представляет собой препятствие для развития. В то же время довольно сложно определить, является ли конфликт фактором чисто внешней опасности.

42. Показатели возникновения, частотности и социальных последствий конфликта тесно связаны с существующими показателями определения наименее развитых стран. В то же время определить показатели уязвимости по отношению к конфликту отнюдь не просто. В этой связи Комитет подтвердил свою вынесенную в 2008 году рекомендацию о том, что, по мере целесообразности, связанные с конфликтом вопросы лучше всего включать в материалы, касающиеся степени уязвимости стран.

E. Уточнение существующих показателей

1. Валовый национальный доход на душу населения

43. Комитет принял решение сохранить критерий дохода, измеряемый ВНД на душу населения на основе методики «Атласа» Всемирного банка.

44. Комитет напомнил о проводившихся ранее обсуждениях по вопросу о распределении доходов (см. E/2010/33). Он отметил, что неравномерное получение дохода уже нашло отражение (частично и опосредованно) в Индексе человеческого капитала. Определение наименее развитых стран на основе распределения доходов может вызвать предвзятое искажение результатов по отношению к странам, в которых проводится политика, приводящая к наибольшей разнице в размере доходов, и дестимулировать разработку и осуществление стратегий по исправлению такого положения. В то же время Комитет принял решение о том, что вопрос о распределении доходов может стать одной из тем, рассматриваемых в докладах о степени уязвимости.

2. Индекс человеческого капитала

45. Комитет постановил, что состояние человеческого капитала по-прежнему должно отражаться в Индексе человеческого капитала при помощи показателей, связанных как с уровнем здравоохранения и питания, так и с уровнем образования. В настоящее время используются четыре показателя:

i) процентная доля населения, не получающего достаточного питания;

ii) показатель смертности среди детей в возрасте до пяти лет;

iii) общий показатель обучения детей в средней школе;

iv) показатель грамотности среди взрослых.

46. Комитет постановил сохранить все четыре компонента этого индекса. Показатель процентной доли населения, не получающего достаточного питания, используется с 2006 года и признан удовлетворительным. Если показатели продолжительности жизни могут более точно передавать последствия, которые испытывает на себе в основном взрослое население, то показатели детской смертности, как правило, являются более точными и более доступными.

47. Комитет обсуждал два показателя в области образования. Показатель общего охвата обучением детей в средней школе представляет лишь ограниченную информацию о человеческом капитале, причем в некоторых странах остро

стоит проблема отсева учащихся из школы. Сложности могут также возникнуть и в связи с сопоставлением показателей грамотности в разных странах.

48. Комитет считает, что усредненное количество лет обучения может быть более точным показателем для оценки человеческого капитала, чем охват школьным обучением и уровень грамотности. Он также может отражать уровень устойчивости по отношению к серьезным проблемам. Однако данных такого рода пока не имеется.

3. Индекс экономической уязвимости

49. Индекс экономической уязвимости содержит два основных компонента — индекс подверженности различным воздействиям и индекс потрясения. Индекс подверженности включает четыре подындекса, представляющих размер, местоположение, экономическую специализацию и новый специальный подындекс, отражающий структурную экологическую уязвимость. Индекс потрясения включает два подындекса — природных потрясений и торговых потрясений. Индекс экономической уязвимости впредь будет содержать в общей сложности восемь показателей:

i) население;

ii) удаленность;

iii) концентрация экспорта товаров;

iv) доля сельского хозяйства, лесоводства и рыболовства в валовом внутреннем продукте (ВВП);

v) доля населения, проживающего в низколежащих прибрежных районах;

vi) нестабильность экспорта товаров и услуг;

vii) жертвы стихийных бедствий;

viii) нестабильность сельскохозяйственного производства.

50. Комитет обсуждал вопрос о том, включен ли аспект противодействия в критерии определения наименее развитых стран. Он отметил, что ВНД и Индекс человеческого капитала являются важными факторами для определения противодействия, так же как и несколько компонентов Индекса экономической уязвимости, включающей численность населения и структуру экономики. На показатели противодействия также в значительной степени влияют меры политического характера, которые выходят за рамки Индекса экономической уязвимости или Индекса человеческого капитала, которые производят оценку препятствий структурного характера. Таким образом, Комитет признал, что фактор противодействия имеет надлежащее отражение в критериях определения наименее развитых стран.

51. Комитет постановил, что размер страны, выраженный численностью населения, является приемлемой мерой подверженности стран различным потрясениям, поскольку страны меньшего размера располагают более ограниченными возможностями для диверсификации экономики и в большей степени подвержены торговым потрясениям. Кроме того, большинство стран небольшого

размера в значительной степени подвержены природным потрясениям, действие которых часто распространяется на всю страну.

52. Комитет подтвердил важность фактора удаленности, который определяется нынешним показателем.

53. Концентрация экспорта товаров является одним из элементов оценки подверженности в результате высокой концентрации структуры экспорта. Она охватывает только товары, а не услуги, хотя последние имеют большое значение для развития нескольких стран с низким уровнем дохода. Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) в настоящее время занимается разработкой показателя концентрации экспорта, охватывающего торговлю как товарами, так и услугами. Комитет выражает удовлетворение в связи с этой деятельностью и рассмотрит возможность включения этого показателя позднее.

54. Доля сельского хозяйства, лесоводства и рыболовства в ВВП используется для оценки подверженности в силу существующей структуры производства. Этот показатель содержит важную информацию относительно уязвимости стран, поскольку сельское хозяйство, рыболовство и лесоводство в особой степени подвержены природным и экономическим потрясениям.

55. Новый показатель процентной доли населения, живущего в низколежащих прибрежных районах, был принят для оценки степени уязвимости по отношению к природным явлениям в прибрежных зонах, связанным с изменением климата. Этот основанный на численности населения показатель отражает степень подверженности населения и экономических активов лучше, чем альтернативные показатели, основанные лишь на данных о территории суши. Низколежищие прибрежные районы определяются как районы, прилегающие к побережью и имеющие пороговый уровень возвышения ниже определенного установленного предела. Если этот новый показатель будет подготовлен для использования в предстоящем обзоре по наименее развитым странам, то принятым пороговым показателем возвышения будет три метра. Альтернативным вариантом является применяемый в настоящее время показатель, в котором используется 10-метровое пороговое значение. Оба этих показателя имеются или будут получены от Центра Международной информационной сети по наукам о Земле Колумбийского университета.

56. Показатель нестабильности экспорта товаров и услуг является отражением важного источника структурной уязвимости для многих стран с низким уровнем дохода, которых затрагивают колебания на мировых рынках.

57. Показатель жертв стихийных бедствий заменит использовавшийся ранее показатель лишившихся крова из-за стихийных бедствий. Он определяется как доля населения, погибшего или пострадавшего в результате стихийный бедствий, в частности лиц, нуждающихся в безотлагательной продовольственной помощи, воде, жилье, средствах санитарии или медицинской помощи. Он включает использовавшийся ранее показатель бедствий, который определяется числом людей, нуждающихся в безотлагательной помощи — в предоставлении убежища. Этот показатель позволяет лучше отражать аспект стихийных бедствий, включая погодные или связанные с климатом природные катаклизмы, такие, как засуха и резкое повышение или понижение температуры, другие погодные или связанные с климатом бедствия, как, например, наводнения и штор-

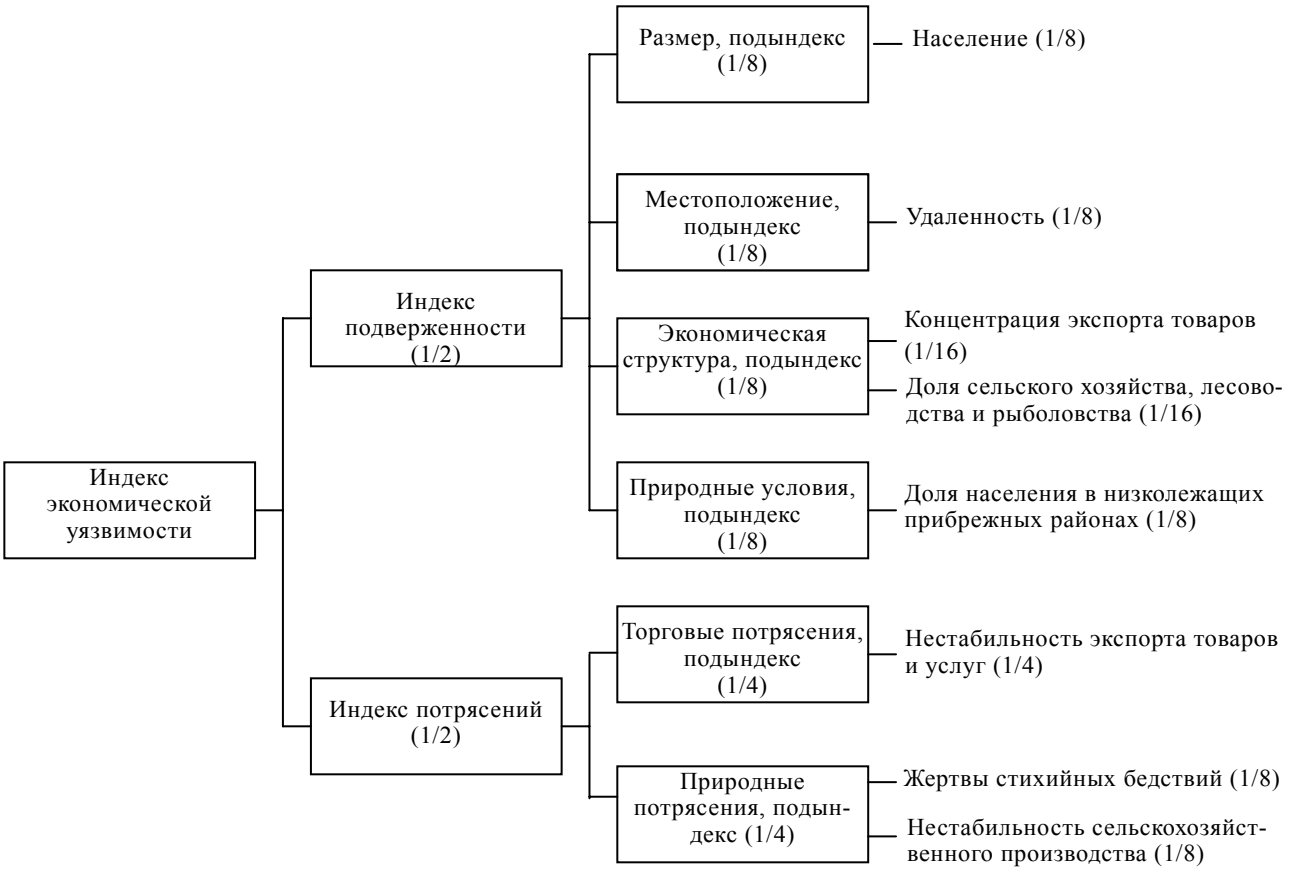
мы, и бедствия геофизического характера, такие как землетрясения или извержения вулканов.

58. Показатель нестабильности сельскохозяйственного производства отражает природные потрясения, в частности последствия засухи и нарушения дождевых циклов. При отсутствии подходящих специальных показателей по засухе этот показатель может рассматриваться в качестве приемлемого варианта замены для отражения соответствующих связанных с погодными колебаниями последствий изменения климата.

59. Структура и взвешенные доли Индекса экономической уязвимости представлены в диаграмме ниже: цифры в скобках отражают взвешенную долю соответствующего компонента и показателя в индексе в целом.

Индекс экономической уязвимости

Индекс экономической уязвимости



Примечание: Цифры в скобках указывают взвешенную долю данного компонента или индекса в Индексе экономической уязвимости.

60. Таким образом, в пересмотренный Индекс экономической уязвимости, предлагается внести следующие изменения:

a) компонент «малого размера» будет называться «подындексом размера», что является более общим по характеру термином;

b) структурный индекс отныне называется «подындекс структуры экономики», с тем чтобы сделать его более понятным;

c) новый индекс «подындекс природных условий» вводится в индекс подверженности. Он включает показатель «доля населения, живущего в низколежащих прибрежных районах»;

d) показатель лиц, лишившихся жилья в результате стихийных бедствий, заменяется показателем жертв стихийных бедствий;

e) все четыре подындекса индекса подверженности будут иметь равную взвешенную долю, в то время как до настоящего момента показатель размера (малый размер) имел взвешенную долю 50 процентов.

4. Возможные будущие соображения

61. Комитет также обсуждал вопрос о том, может ли для определения наименее развитых стран использоваться информация по таким аспектам, как гендерное равенство и отсутствие жилья, однако принял решение не включать дополнительные показатели. Он высказал предложение о том, что в будущие обзоры критерием наименее развитых стран может быть включена новая оценка желательности включения таких показателей. Также может быть рассмотрена возможность добавления и других показателей, касающихся природных условий.

F. Применение критериев

62. Комитет подтвердил подход, который в настоящее время используется при определении наименее развитых стран: для включения должны присутствовать все три критерия, отражающие установленные пороговые показатели. Для того чтобы обеспечить для стран этой категории, которые исключаются из перечня, возможность продолжения и развития прогресса с минимальным риском остановки в ее развитии, для такого исключения страна должна отвечать двум, а не всего лишь одному, из трех критериев. Кроме того, пороговые показатели для исключения устанавливаются на более высоком уровне, чем такие же показатели для включения. Чтобы страну рекомендовали для исключения, она должна отвечать соответствующим требованиям по итогам подряд двух трехгодичных обзоров.

63. Комитет подтвердил действенность правила, в соответствии с которым достаточно высокий и устойчивый уровень ВНД на душу населения — по крайней мере в два раза больше порогового показателя исключения из перечня — наделяет страну правом исключения, даже если она и не достигает порогового показателя для исключения либо по индексу экономической уязвимости, либо по индексу человеческого капитала. Это объясняется тем, что высокий показатель дохода на душу населения свидетельствует о большем объеме имеющихся ресурсов для осуществления стратегий, необходимых для развития

человеческого капитала страны и преодоления препятствий структурного характера.

64. Получение прав на включение в перечень и на исключение из него, в том что касается препятствий структурного характера, зависит от распределения показателей Индекса человеческого капитала и Индекса экономической уязвимости в классификационной группе стран, включающих наименее развитые страны и другие страны с низким уровнем дохода. Комитет согласился с тем, что для целей предстоящего обзора развивающиеся страны с уровнем дохода, уступающим пороговому показателю получения дохода для исключения из перечня, а именно 20 процентов сверх нижнего уровня, что является пороговым показателем по линии дохода, определенным Всемирным банком, должны быть включены в эту классификационную группу.

G. Доклады об уровне уязвимости и оценки последствий

65. Для стран, отвечающих критериям исключения из перечня, доклад об уровне уязвимости будет готовить ЮНКТАД, а оценка последствий будет проводиться Департаментом по экономическим и социальным вопросам в течение года, предшествующего следующему трехгодичному обзору. Комитет постановил, что в таких докладах должен содержаться общий обзор существующего в стране положения в области экономики и развития, проверяться любые различия в данных, используемых Комитетом и национальными статистическими органами, а также рассматриваться вопросы, которые имеют значение для прогресса в области развития приближающихся к исключению из перечня стран, но которые не могут быть адекватно отражены имеющимися показателями. Эти вопросы по мере целесообразности могут охватывать такие темы, как зависимость экономики страны от односторонних переводов денежных средств, распределение доходов в стране и существующая в стране опасность конфликта. Включенная в такие доклады количественная информация должна содержать сравнительные данные и по другим странам, находящимся в аналогичном положении.

66. Оценки последствий должны охватывать ожидаемые результаты утраты статуса наименее развитой страны. Доклады об уязвимости и оценки последствий должны представляться своевременно, с тем чтобы приближающиеся к исключению из перечня страны имели возможность отреагировать на них и предложить свои замечания.

Глава IV
Наблюдение за странами, исключаемыми из категории наименее развитых

67. В своей резолюции E/2010/9 Экономический и Социальный Совет просил Комитет следить за последними результатами социально-экономического развития стран, исключаемых из перечня наименее развитых, и отразить свои выводы в своем ежегодном докладе Совету. В настоящее время Самоа является единственной страной, решение об исключении которой было принято Генеральной Ассамблеей. В настоящем докладе речь также идет об Экваториальной Гвинее, которую Комитет в 2009 году рекомендовал исключить. Эта рекомендация была одобрена Советом в июле 2009 года, но решение Генеральной Ассамблеи по отношению к ней еще не принято.

68. Исключение Самоа было отложено Генеральной Ассамблеей до 1 января 2014 года после катастрофического цунами, которое обрушилось на страну 29 сентября 2009 года (см. резолюцию 64/295). Национальный доход на душу населения в Самоа рос на протяжении ряда лет, но в 2009 году несколько снизился, до 2840 долл. США. Тем не менее весьма вероятно, что объем дохода на душу населения в стране сохранится на уровне, значительно превышающем пороговый показатель дохода, который будет установлен в ходе трехгодичного обзора перечня наименее развитых стран в 2012 году[6].

69. Цунами обрушилось на Самоа, когда страна преодолевала негативные последствия глобального финансово-экономического кризиса 2008–2009 годов. Несмотря на то, что экономический рост возобновился, восстановление экономики, и прежде всего жизненно важного туристического сектора, требует постоянного внимания. Наличие в Самоа человеческого капитала, находящегося на относительно высоком уровне, — о чем свидетельствуют высокие показатели индекса человеческого капитала, — будет, по всей вероятности, играть здесь особо важную роль. Комитет отмечает, что продление периода выхода позволит Самоа при поддержке партнеров по развитию и торговле активизировать усилия по подготовке стратегии плавного перехода в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи 59/209.

70. Рекомендация об исключении Экваториальной Гвинеи была вынесена в 2009 году в связи с ее высоким уровнем ВНД на душу населения, который в несколько раз превышает пороговый показатель; вместе с тем страна не достигла требуемых для исключения из перечня пороговых показателей двух других типов[7]. Даже несмотря то, что в 2009 году цены на нефть были низкими, а ее добыча сократилась, доход на душу населения по-прежнему оставался на высоком уровне и составил 12 420 долл. США (что приблизительно в 10 раз выше порогового показателя для исключения). С учетом этого показателя в

---

[6] Пороговый показатель дохода для исключения должен быть установлен на уровне в 20 процентов выше определяемого Всемирным банком показателя среднего дохода за три года (2008–2010 годы) в странах с низким уровнем дохода. В 2009 году этот показатель составлял 995 долл. США.

[7] В соответствии с установленными правилами исключения ему подлежат страны, в которых ВНД на душу населения превышает пороговый уровень по меньшей мере вдвое. См. *Handbook on the Least Developed Country Category: Inclusion, Graduation and Special Support Measures* (United Nations publication, Sales № E.07.II.A.9).

2010 году Всемирный банк отнес Экваториальную Гвинею к категории стран с высоким уровнем дохода.

71. Некоторые составляющие индекса человеческого капитала демонстрируют медленное, но стабильное улучшение социальных показателей. Вместе с тем Комитет отмечает, что в Экваториальной Гвинее необходимо безотлагательно предпринять все усилия для того, чтобы состояние здоровья населения и, прежде всего, показатели детской смертности соответствовали уровню ее дохода.

72. Комитет с большой обеспокоенностью отмечает, что Генеральная Ассамблея еще не приняла решения по вопросу об исключении Экваториальной Гвинеи. Комитет хотел бы привлечь внимание к тому факту, что продолжающееся бездействие в этом отношении может привести к снижению доверия к работе с категорией наименее развитых стран в целом и создать обеспокоенность относительно равного обращения со странами, подлежащими исключению из этой категории.

Глава V
Миграция и развитие в свете кризиса

A. Введение

73. Международная миграция — это мощный катализатор социальных изменений и культурного взаимодействия, который оказывает существенное влияние на процесс развития и функционирование экономики разных стран в настоящее время[8].

74. Глобализация привела к значительному увеличению миграционного давления за последние три десятилетия. За период между 1980 и 2010 годами количество международных мигрантов росло в среднем на 2,6 процента в год. В 2010 году к международным мигрантам относилось около 214 миллионов человек, или чуть больше 3 процентов населения мира[9]. Несмотря на то что она неравномерно распределена по регионам мира, международная миграция все в большей степени становится глобальной.

75. Экономический кризис, разразившийся в 2008 году, оказал негативное воздействие на потоки международной миграции. Ухудшение условий на рынке труда в принимающих странах, как представляется, замедлило приток мигрантов и побудило правительства ряда стран выступить с заявлениями об ужесточении иммиграционной политики. Тем не менее миграционное давление будет сохраняться в связи со следующими факторами: резкое неравенство между странами по реальной заработной плате и уровню жизни; разнонаправленная динамика демографических изменений в развитых (со стабильной численностью населения и увеличивающейся долей старших возрастов) и развивающихся странах (с растущей численностью населения и значительной долей молодежи); разрыв между развитыми странами и остальным миром по стилю жизни и привычкам потребления; а также удешевление транспорта. Последствия изменения климата и других экологических бедствий также, по всей вероятности, приведут к увеличению миграционных потоков в будущем.

76. Международная миграция может оказать положительное воздействие на развитие как принимающих стран, так и стран происхождения. Если миграцию надлежащим образом регулировать, то она может принести взаимную выгоду многим заинтересованным сторонам.

77. Однако, несмотря на ее положительное воздействие на развитие, миграцию нельзя рассматривать как замену подлинной национальной стратегии развития. Миграция предполагает издержки как для стран происхождения (разрушение семейных структур, эмоциональных связей, потери человеческого капитала и т.д.), так и для принимающих стран (например, трудности с интеграцией новых мигрантов в принимающих странах). Этим подчеркивается необходимость соответствующей национальной и международной политики в области миграции.

---

[8] Дополнительная информация содержится в следующем готовящемся к изданию справочном документе Комитета по политике в области развития: José Antonio Alonso, *"Emigración y Desarrollo: Los Efectos de la Crisis"*.

[9] См. базу данных Департамента по экономическим и социальным вопросам *"Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision"*. Во многих случаях приводимые цифры не учитывают нелегальную миграцию.

B. Денежные переводы мигрантов и поток человеческого капитала

78. Денежные переводы трудящихся-мигрантов представляют собой важный источник доходов для семей мигрантов, а также для развивающихся стран. В 2008 году объем денежных переводов мигрантов составил более 443 млрд. долл. США, 325 млрд. долл. США из которых были отправлены в развивающиеся страны[10], что почти в три раза превышает объем официальной помощи в целях развития. Эффект денежных переводов для семей, общин и стран происхождения в целом оценивается как положительный, поскольку они позволяют уменьшить нищету и социальную уязвимость их получателей.

79. Помимо денежных переводов результатом миграции является появление международной сети отношений между людьми, что создает основу для новых предприятий, предлагающих услуги для мигрантов. Новые политические и культурные отношения также устанавливаются между объединениями мигрантов и общинами их происхождения, создавая определенный транснациональный социальный капитал. Мигранты также являются носителями новых ценностей, обычаев, взглядов и навыков, которые через их посредство передаются общинам их происхождения.

80. Миграция является в высокой степени избирательной и в самой большой степени касается самых молодых, динамичных и подготовленных. И действительно, на протяжении 1990-х годов темпы роста международной миграции имеющих профессиональную квалификацию приблизительно в три раза превышали темпы роста миграции не имеющих таковой[11]. В значительной мере это связано со следующими причинами: избирательной миграционной политикой, которую во все большей степени проводят принимающие страны; повышением технологической интенсивности экономического роста; и растущей интернационализацией университетов в развитых странах. В результате в каждой группе стран процент квалифицированных работников среди мигрантов выше, чем среди коренного населения страны, и этот разрыв наиболее значителен в странах происхождения с низким доходом.

81. Фактические данные свидетельствуют о том, что последствия миграции квалифицированных работников являются неоднозначными. Несмотря на то, что у нее может быть ряд положительных последствий, как, например, появление у коренного населения стимулов повышать свою квалификацию, миграция квалифицированных работников, если она принимает чрезмерный масштаб, может привести к значительным издержкам для развития стран, которые они покидают, в связи с потерей человеческого капитала.

---

[10] Sanket Mohapata et all., "*Outlook for Remittance Flows 2011–12"*, Migration and Development Brief 13 (Washington, D.C., World Bank, 2010).

[11] Hillel Rapoport, "*The Brain Drain and the World Distribution of Income and Population*", Centre for Research and Analysis for Migration Discussion Paper Series, № 0.407 (London, University College London, 2007).

C. Последствия кризиса

82. Нынешний кризис нанес серьезный ущерб экономическому росту и занятости, прежде всего в развитых странах. Воздействие на мигрантов было более значительным там, где предшествующей рост имел место на базе тех отраслей экономики, в которых имело место массовое привлечение трудящихся-мигрантов. Тяжелее всего пришлось женщинам, занятым в производственном секторе и сфере услуг, в отличие от женщин, занятых обеспечением ухода или работающих в качестве домашней прислуги. Это с новой остротой ставит проблему гендерного неравенства, поскольку многие мигранты-женщины не могут претендовать на рабочие места за пределами сферы ухода за детьми, престарелыми, больными и инвалидами.

83. Кризис также повлиял на миграционные потоки, причем не только в связи с ростом обратной миграции, но и потому, что некоторые правительства заявили о снижении иммиграционных квот. Кроме того, возрастающая сложность решения проблемы трудоустройства может привести к снижению миграционного давления. Вместе с тем программы добровольного возвращения не увенчались успехом в той степени, в которой его рассчитывалось достичь, в силу сохраняющегося неравенства между странами происхождения и принимающими странами, высокой степени интеграции многих иммигрантов в принимающих странах и отсутствием гарантий предоставления новых виз.

84. Как представляется, кризис негативно сказался на денежных переводах в меньшей степени, чем на миграционных потоках. В 2009 году объем денежных переводов в развивающиеся страны сократился на 5,5 процента, до 307 млрд. долл. США. В 2010 году, как ожидается, денежные переводы вырастут на 6 процентов и вернутся на предшествующий уровень. По существующим прогнозам эта тенденция к увеличению будет сохраняться в ближайшие два года.

85. Антииммигрантские настроения, никогда не исчезавшие полностью, вновь заявили о себе во многих принимающих странах. Иммиграция стала предметом дискуссий, которые велись в ходе недавних избирательных кампаний во многих развитых странах. В некоторых из них имело место заметное увеличение популярности политических партий, выступающих против иммиграции, а также усиление пропаганды ксенофобии. Кроме того, ряд правительств начал проведение явно агрессивной политики по отношению к мигрантам, а коренное население все в большей степени воспринимает мигрантов в качестве конкурентов на рынке труда, а также соперников при использовании общественных услуг.

D. Недостатки чрезмерно ограничительного регулирования

86. Существует четкое противоречие между потребностями развитых стран в притоке мигрантов, необходимом для поддержки роста, и ограничительным подходом, применяемым в целях регулирования миграционных потоков. В результате этого в принимающих странах появилось значительное число нелегальных мигрантов. Этот факт отрицательно сказывается не только на самих мигрантах, но и на той роли, которую они играют в принимающих странах, а также на социальной сплоченности этих стран. Нелегальные мигранты не на-

ходятся под защитой закона и уязвимы по отношению к злоупотреблениям, вымогательству и эксплуатации. Проблемы, связанные с неформальной миграцией, также касаются второго поколения мигрантов, которое ассимилируется с беднейшими слоями населения и маргинализируется, что закрепляет социальные и расовые стереотипы коренного населения. Мафия и преступность процветают в среде неофициальной миграции, способствуя распространению контрабанды и незаконного оборота. Попытка решить эту проблему исключительно путем ужесточения пограничного контроля, скорее, превращает миграцию в проблему безопасности. Несмотря на то, что государства имеют право регулировать предоставление своего гражданства и доступ на свою территорию, они также обязаны защищать и соблюдать основные права каждого находящегося на ней человека независимо от его административного положения. Мигранты представляют собой особо уязвимый срез населения, и правительства принимающих стран должны прилагать больше усилий по противодействию всем формам злоупотреблений, эксплуатации, ксенофобии, социальной изоляции и маргинализации, а также по решительной борьбе с торговлей людьми.

87. В настоящее время нарастающее ощущение безысходности ведет к увеличению числа людей, готовых пересечь границу только для того, чтобы стать жертвой насильственных преступлений. Масштабы насилия, связанного с трансграничной международной миграцией, возросли в связи с экономическим кризисом, так что насилие превратилось в неизменный и все более значимый аспект международной миграции. Необходимо приложить особые усилия для защиты уязвимых мигрантов, в особенности детей и молодежи, при помощи соответствующих социальных программ.

88. Легальным мигрантам необходимо гарантировать те же права, что и гражданам принимающей страны, в том числе права на соответствующие условия труда и свободу ассоциации, и обеспечить для них защиту по закону. Также необходимо ликвидировать практику найма, ставящую иностранного работника в прямую зависимость от обеспечивающего его работодателя, поскольку такая практика способствует злоупотреблениям со стороны недобросовестных работодателей. Правительства должны обеспечить гибкое регулирование передвижений мигрантов после их переезда в принимающую страну.

89. Там, где рынок труда связан с сезонной работой (например, в туризме или сельском хозяйстве), правительства должны разработать соответствующее ситуации законодательство о временной миграции. Несмотря на то, что необходимость возвращения на родину временно работающих мигрантов является очевидной, в таких случаях следует также рассматривать возможность продления виз на несколько следующих друг за другом сезонов. С тем чтобы выполнение подобных программ проходило надлежащим образом, в нем должны быть задействованы государственные органы, работодатели и профсоюзы обеих стран. Совместная ответственность со странами происхождения (в связи с предмиграционными проверкой и отбором, содействием возвращению) также должна стать важнейшим элементом таких программ.

90. Тем не менее решений, принимаемых на национальном уровне, не достаточно. Глобальная природа этого явления требует международного сотрудничества, которое дополняло бы национальные усилия по регулированию прибывающей миграции. Миграционный цикл начинается не тогда, когда иностранец пытается пересечь границу, а тогда, когда потенциальный мигрант принимает

решение искать за границей то будущее, в которым ему отказано в его собственной стране. Только посредством участия стран происхождения (и транзита) можно создать справедливое и эффективное регулирование процессов миграции. Вместе с тем миграция является областью, к которой отсутствует официальный международный режим; в многосторонней системе не существует согласованных рамок регулирования или специализированной организации по трудовой миграции[12]. Документ, который наиболее явно касается трудовой миграции, — Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 года — был ратифицирован только 41 страной, среди которых преобладают страны, из которых исходит миграция.

91. Поскольку существует широкое согласие по вопросу о том, что сетевые структуры (такие как многочисленные консультативные процессы), форумы (такие как Глобальный форум по миграции и развитию) и ряд учреждений (такие как Международная организация по миграции — МОМ) предоставляют возможность вести международное сотрудничество более активно, то было бы желательно объединить эти усилия в рамках более глобального и согласованного подхода. Группа по проблемам глобальной миграции стремится частично добиться этой цели путем координации деятельности различных специализированных учреждений Организации Объединенных Наций.

92. Решающим фактором для достижения такой интеграции является нахождение стимулов как для стран происхождения, так и для принимающих стран, с тем чтобы они принимали участие в совместной работе. Необходимо добиться изменений и иных видов международного взаимодействия с целью создания более эффективных возможностей для развития через посредство торговли, мер по облегчению бремени задолженности и международного финансирования. Международная миграция в значительной степени является следствием асимметрии в международной системе, и она будет сохраняться, пока эта асимметрия не будет устранена путем более справедливого распределения индивидуальных возможностей и возможностей развития.

E. Рекомендации

93. Комитет по политике в области развития предлагает нижеследующие рекомендации:

a) совершенствование национальной и международной нормативной базы:

i) национальная правовая база должна адекватно отражать международные нормы и рекомендации по международной миграции, включая Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, принятую в 1990 году, и Многосторонние основы по вопросам миграции рабочей силы, принятые Международной организацией труда (МОТ) в 2005 году;

---

[12] Членский состав Международной организации по миграции (МОМ) был расширен, а ее первоначальный мандат перестал ограничиваться репатриацией беженцев; тем не менее она не находится в системе Организации Объединенных Наций, не имеет полномочий по регулированию, и ее деятельность в основном ограничена предоставлением услуг странам-членам по осуществлению проектов.

ii) в целях сокращения количества нелегальных мигрантов правительства должны проводить свою регулятивную политику на основе более реалистичных оценок потребностей своих стран в иностранной работниках, как постоянных, так и временных;

iii) миграционная политика в принимающих странах должна определяться в соглашениях со странами, которые являются главным источником мигрантов для них;

iv) правительствам следует добиться более значительного продвижения вперед в области создания международного рамочного документа, который служил бы основой для регулирования миграционных потоков и в точности определял бы права и обязанности мигрантов в странах транзита и принимающих странах;

v) следует продолжать развитие международного диалога, начатого на Глобальном форуме по миграции и развитию. Следует поддерживать и укреплять неофициальные механизмы, работающие на основе региональных консультативных процессов. Следует повысить уровень специализации и координации работы международных организаций, занимающихся вопросами миграции;

b) политика принимающих стран по борьбе с последствиями кризиса:

i) нынешние трудности, связанные с постоянной миграцией в принимающие страны, еще более подчеркивает настоятельную необходимость уделения особого внимания разработке программ временной миграции, включая и круговую миграцию;

ii) постоянным мигрантам следует не только предоставить право на получение пособий по безработице и других видов социального вспомоществования, но и сделать их объектом активной политики по борьбе с безработицей в принимающих странах;

iii) принимающим странам следует усилить меры по поддержке круговой миграции, например, путем предоставления многократных виз на повторный въезд. Соответствующие меры следует определить совместно со странами происхождения;

iv) правительствам следует активизировать усилия по борьбе с антииммигрантскими выступлениями и с ксенофобскими настроениями в своих странах;

c) обеспечение максимального увеличения выгоды и сведения издержек к минимуму:

i) необходимо добиться дальнейшего снижения операционных затрат на отправление денежных переводов путем повышения прозрачности сборов за услуги систем отправления денежных переводов и устанавливаемых ими обменных курсов валют, а также путем упрощения доступа мигрантов к официальным финансовым учреждениям и повышения конкуренции на этом рынке. Следует создать механизмы и стратегии (техническая помощь, программы обучения, дополнительное финансирование и т.д.), направленные на то, чтобы помочь семьям использовать денежные переводы мигрантов с большей пользой для развития;

ii) правительствам принимающих стран и частным компаниям следует предоставлять консультационные программы и услуги в области финансов и предпринимательской деятельности для возвращающихся мигрантов;

iii) необходимы дальнейшие усилия по защите уязвимых групп мигрантов, включая женщин и детей, а также нелегальных мигрантов, от злоупотреблений и эксплуатации, а также усилия по обеспечению соблюдения их основных прав человека;

iv) принимающие страны должны учитывать то воздействие, которое оказывает на развитие прием на работу квалифицированного персонала из развивающихся стран с ограниченным человеческим капиталом. В тех случаях, когда принимающие страны проводят активную политику по привлечению специалистов из развивающихся стран, следует рассмотреть возможность предоставления компенсации странам происхождения;

v) следует оказывать международную поддержку университетам и исследовательским центрам в развивающихся странах, а также поддержать их программы привлечения национальных специалистов, проживающих за рубежом. Например, можно было бы ввести новые временные контракты, создающие стимулы для возвращения квалифицированных мигрантов. Это можно было бы использовать в качестве меры по превращению временной миграции в дополнительный этап цикла профессионального обучения.

Глава VI
Будущая деятельность Комитета по политике в области развития

94. Комитет по политике в области развития будет и далее прилагать усилия к тому, чтобы привести свою программу работы в соответствие с потребностями и приоритетами, установленными Экономическим и Социальным Советом, с тем чтобы вносить весомый вклад в проводящиеся в нем обсуждения и содействовать Совету в выполнении им своих функций.

95. Работа Комитета на его предстоящей четырнадцатой сессии будет посвящена ежегодному обзору на уровне министров 2012 года по теме «Стимулирование производительного потенциала, занятости и достойного труда для искоренения нищеты в контексте всеохватного, устойчивого и справедливого экономического роста на всех уровнях в интересах достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия». Комитет, скорее всего, будет рассматривать способы наращивания производственного потенциала и занятости и сосредоточит свое внимание, в частности, на институциональных реформах, мобилизации внутренних ресурсов для накопления капитала и разработке соответствующей промышленной политики и политики регулирования рынка труда.

96. В 2012 году Комитет также проведет трехгодичный обзор перечня наименее развитых стран в соответствии с резолюцией Совета 1998/46. Кроме того, в соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи, высказанной в ее резолюции 59/209, Комитет также проведет мониторинг результатов, которых достигли в области развития Кабо-Верде и Мальдивские острова, — две страны, исключенные из категории наименее развитых.

97. В порядке последующей деятельности в связи с четвертой Конференцией Организации Объединенных Наций по наименее развитым странам Комитет проведет обзор существующих механизмов плавного перехода с целью определения возможностей их дальнейшего укрепления, а также более эффективного наблюдения за ними.

98. Комитет продолжит свою работу над международной повесткой дня в области развития на период после 2015 года и рассмотрит альтернативные модели развития, которые могут способствовать устойчивому улучшению благополучия человека. С тем чтобы не противоречить достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, эти новые парадигмы развития, как ожидается, будут касаться преодоления продовольственного, торгового, финансового, климатического кризисов и трудностей, связанных с растущим неравенством, которые оказали столь серьезное негативное воздействие на мировую экономику в течение последних 10–20 лет.

Глава VII
Организация сессии

99. Комитет по политике в области развития провел свою тринадцатую сессию в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в период с 21 по 25 марта 2011 года. В ее работе участвовали 18 членов Комитета, а также наблюдатели нескольких организаций системы Организации Объединенных Наций. Список участников содержится в приложении I к настоящему документу.

100. Основное обслуживание сессии обеспечивал Департамент по экономическим и социальным вопросам Секретариата. Председатель Комитета открыл сессию и приветствовал ее участников. Перед членами Комитета выступил заместитель Председателя Экономического и Социального Совета, Постоянный представитель Словакии при Организации Объединенных Наций посол Милош Котерец; за ним выступил заместитель Генерального секретаря по экономическим и социальным вопросам Ша Цзукан. Тексты их выступлений размещены по адресу: www.un.org/esa/policy/devplan.

101. Повестка дня тринадцатой сессии и перечень представленных Комитету документов содержатся в приложениях II и III.

Приложение I

Список участников

1. В сессии принимали участие следующие члены Комитета:

Бина Агарвал

Хосе Антонио Алонсо

Лурдес Ариспе

Норман Джирвен

Мулу Кецела (*заместитель Председателя*)

Джованни Андреа Корния

Тандика Мкандавире

Адил Наджам

Ганс Опсор

Патрик План

Виктор Полтерович

Фатима Садики

Френсис Стюарт (*Председатель*)

Милица Увалич

Рикардо Френч-Дэвис

Сакико Фукуда-Парр

Филипп Хейн (*Докладчик*)

Ю Юндин

2. На сессии были представлены следующие структуры системы Организации Объединенных Наций:

Департамент по экономическим и социальным вопросам

Международный валютный фонд

Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию

Программа развития Организации Объединенных Наций

Региональные комиссии Организации Объединенных Наций

Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ

Всемирная метеорологическая организация

Приложение II

Повестка дня

1. Церемония открытия.
2. Утверждение повестки дня и организация работы.
3. Образование за пределами самого элементарного: вклад в ежегодный обзор на уровне министров 2011 года.
4. Повестка дня Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года.
5. Предстоящая четвертая Конференция Организации Объединенных Наций по наименее развитым странам и проект наращивания потенциала наименее развитых стран.
6. Подготовка трехгодичного обзора перечня наименее развитых стран в 2012 году.
7. Международная миграция в период кризиса.
8. Будущая деятельность Комитета по политике в области развития.
9. Принятие рекомендаций, содержащихся в докладе Комитета по политике в области развития.

Приложение III

Перечень документов, представленных Комитету на его тринадцатой сессии

	Название или описание	*Название или описание*
1.	Provisional Agenda	CDP2011/PLEN/1
2.	List of documentation	CDP2011/PLEN/2
3.	Beyond education for all: meeting the human resources needs in less developed countries	CDP2011/PLEN/3
4.	Alternative development strategies for achieving the MDGs in the post 2015 era	CDP2011/PLEN/4
5.	Report of the Expert Group Meeting on climate change, conflicts and other issues related to the review of the criteria for the identification of least developed countries	CDP2011/PLEN/5
6.	Migration and development: the effects of the crisis	CDP2011/PLEN/6
7.	Monitoring of graduating countries from the category of least developed countries	CDP2011/PLEN/7

11-30269 (R) 050511 090511

Просьба отправить на вторичную переработку