Международная конференция труда, 101-я сессия, 2012 г.

Доклад V

Кризис в сфере занятости молодежи: Время действовать

Пятый пункт повестки дня

Международное бюро труда Женева

ISBN 978-92-2-424499-5 (print)
ISBN 978-92-2-424500-8 (Web pdf)
ISSN 0251-3730

Первое издание, 2012

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

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

Издания МБТ имеются в продаже в крупных магазинах или местных бюро МОТ во многих странах; их можно также получить непосредственно в Международном бюро труда; просьба обращаться по адресу: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Каталоги или списки новых публикаций можно бесплатно получить по указанному выше адресу или по электронной почте: pubvente@ilo.org.

Посетите наш Интернет-сайт: www.ilo.org/publns.

Компьютерная верстка TTR: Confrep- ILC101-V[2012-02-161]-Ru.docx
Отпечатано Международным бюро труда, Женева, Швейцария

Содержание

Стр.

Введение 1

Беспрецедентные масштабы кризиса занятости молодежи 1
МОТ и занятость молодежи 4
Резолюция Конференции 2005 года: призыв к всеобъемлющим действиям 5
Отвечая на новый глобальный вызов: время действий 7
Структура и содержание доклада 7

Глава 1. Кризис занятости молодежи: тенденции, характерные особенности и новые вызовы 9

1.1. Тенденции в молодежной среде 9
1.1.1. Разнообразие демографических вызовов 9
1.1.2. Превращение демографической проблемы в «молодежный дивиденд» 11
1.2. Тенденции в среде молодежи и на рынках труда 12
1.2.1. Снижение участия в составе рабочей силы 12
1.2.2. Безработица среди молодежи достигает беспрецедентных масштабов 13
1.2.3. Более низкое качество рабочих мест для молодежи: работающие бедные, низкая заработная плата и неформальная занятость 16
1.2.4. Новые проблемы, связанные с переходом молодежи к достойному труду 21
1.3. Усиление поляризации и расширение неблагоприятных условий молодежи 25
1.4. Перспективы на будущее 30

Глава 2. Политика в области достойного труда для молодежи: ключевые вопросы и извлеченные уроки 33

2.1. Молодежная занятость: повышение приоритетности в национальных программах 34
2.2. Стратегия роста, среда для макроэкономической политики и занятость молодежи 38
2.2.1. Переосмысление основ макроэкономической политики, способствующих занятости 41
2.3. Образование и профессиональная подготовка 49
2.3.1. Базовое образование: проблемы доступности и качества 50
2.3.2. Инициативы второго шанса 54
2.3.3. Высшее образование и безработица среди выпускников вузов 54

2.3.4. Укрепление взаимосвязи между системами образования и профессиональной подготовки и сферой труда 55
2.3.5. Реформы профессионально-технического образования и обучения (ПТО) 58
2.3.6. Программы ученичества, стажировка и обучение без отрыва от производства и договоры о профессиональной подготовке 59
2.4. Политика и учреждения рынка труда 64
2.4.1. Активная политика на рынке труда 64
2.4.2. Службы занятости 65
2.4.3. Дотации к заработной плате, минимальная заработная плата и молодежная занятость 67
2.4.4. Трудовые договоры, защита и интеграция молодежи в трудовую деятельность 70
2.4.5. Переход в реальный сектор экономики 72
2.4.6. Извлеченные уроки 72
2.5. Содействие предпринимательству и самостоятельной занятости молодежи 77
2.5.1. Эффект программ развития молодежного предпринимательства .. 80
2.6. Содействие занятости молодежи посредством кооперативов 83
2.7. Программы государственных инвестиций и занятости (ПГИЗ) 85
2.8. Международные трудовые нормы и молодежная занятость 88
2.9. Социальная защита для молодых работников 91
2.9.1. Пособия по безработице: охват молодых безработных, имеющих определенный трудовой стаж 92
2.9.2. Пособия по безработице: взаимосвязи с активной политикой в сфере рынка труда 94
2.9.3. Сфера охвата социального обеспечения молодежи в отношении рисков, не связанных с безработицей 94
2.10. Участие молодежи, социальный диалог и ведение коллективных переговоров 97
2.10.1. Коллективные переговоры и молодежь 100
2.11. Последовательность, координация и оценка политических мер 103
2.11.1. Мониторинг и оценка 105
Глава 3. Содействие МОТ занятости молодежи и глобальным партнерствам 107
3.1. Стратегия поддержки со стороны МОТ 107
3.2. Глобальные партнерства в интересах занятости молодежи 114
3.2.1. Декларация тысячелетия, Цели развития тысячелетия (ЦРТ) и система ООН 114
3.2.2. Сеть по обеспечению занятости молодежи (СЗМ) 115
3.2.3. Группа двадцати и занятость молодежи 117
3.2.4. Другие партнерства 118
Глава 4. Заключительные замечания и возможные пути продвижения вперед 121
Вопросы, предлагаемые для обсуждения 125

Приложения

I. Содействие МОТ государствам-членам по проблемам занятости молодежи, 2006-11 гг. 127
II. Портфель осуществляемых в настоящее время мер в области технического сотрудничества МОТ по проблемам занятости молодежи 128

Введение

Беспрецедентные масштабы кризиса занятости молодежи

1. Именно кризис занятости молодежи и его беспрецедентные масштабы побудили Административный совет Международного бюро труда на его сессии в марте 2011 года включить эту тему в повестку дня 101-й сессии Международной конференции труда для общего обсуждения. В то время как в целом все согласны с тем, что принятая на Конференции в 2005 году Резолюция о занятости молодежи полностью сохраняет свою актуальность, вновь ощущается потребность в принятии срочных мер. В странах, которые серьезно затронуты глобальным финансовым кризисом, безработица среди молодежи достигла угрожающих масштабов. Наличие четырех безработных среди каждых десяти молодых людей представляет собой социальную и экономическую катастрофу.[1] Глобальный финансовый кризис еще более усугубил существовавший до этого «кризис до кризиса». Во всем мире молодые женщины и мужчины сталкиваются с реальными и растущими трудностями, связанными с поиском достойных рабочих мест. За последние два десятилетия уровень безработицы среди молодежи в среднем оставался в три раза выше уровня безработицы среди взрослых, а в некоторых регионах этот уровень в настоящее время уже стал в пять раз выше, чем уровень безработицы взрослого населения.

2. В 2011 году во всем мире отмечался рост масштабов движений политического и социального протеста, возглавляемых молодежью, в рамках которых молодые люди выступали с требованиями «Рабочие места, свобода и социальная справедливость». Жалобы молодых людей на высокий уровень безработицы и авторитарное правление в Тунисе стали той искрой, из которой возгорелось пламя «арабской весны» в 2011 году. Молодые люди играли ведущую роль в массовых выступлениях на площади Тахрир в Каире, которые привели к падению режима в Египте. Отсутствие возможностей для производительной занятости наряду со стремлением к политическим свободам, социальной справедливости и лучшему экономическому будущему стали важными факторами, подпитывающими эти протесты. В обоих этих случаях первоначальная мобилизация и последующая организация движения в значительной мере опирались на использование интернета и социальных сетей, о чем свидетельствует большое количество участвующих в этом движении молодых людей.

3. Дух молодежных протестов вскоре отозвался в ряде промышленно развитых стран, которые больше всего пострадали от экономического кризиса. В Испании движение *возмущенных* и оккупация площади Пуэрта дель Соль в Мадриде мобилизовали протесты молодежи во всей стране против методов преодоления экономического кризиса, применяемых правящими политическими кругами и ведущих к катастрофическому росту безработицы среди молодежи. Главное требование этого движения заключалось в обеспечении демократии, основанной на формах более широкого участия, что

[1] Например, в Испании и Греции уровень безработицы среди молодежи удвоился за период с 2007 по 2011 гг. и в настоящее время составляет 46% и 42%, соответственно (см. Главу 1).

отражает чувство отстраненности более молодого поколения, а также его экономическую и социальную изоляцию. Это движение вскоре охватило и другие страны Европы, в частности Грецию, где протесты вначале были направлены против программы мер жесткой экономии.

4. К сентябрю 2011 года этот же дух распространился на Соединенные Штаты Америки в форме движения «Оккупируй Уолл-Стрит». Сконцентрированное на оккупации площади Закотти, расположенной вблизи Уолл-стрит в Нью-Йорке, движение протеста было направлено в первую очередь против финансовых учреждений, алчность и безответственность которых, по мнению протестующих, стали причиной глобального финансового кризиса в 2008 году. Но в основе этих протестов были более широкие требования о реформе экономической и политической системы, которая генерирует крайнее неравенство между богатством, доходами и защитой интересов сверхбогатых, составляющих 1% населения, в ущерб интересам подавляющего большинства народа, составляющего 99%. Вскоре эти протесты распространились из Нью-Йорка на другие крупные американские города.

5. Аналогичные возглавляемые молодежью движения протеста против экономической несправедливости отличны в Израиле и Чили, а также в других странах. В Чили студенты университетов и учащиеся средних школ выступили с массовыми протестами против социальной несправедливости в системе образования, которая в основном является частной и ориентирована на получение прибылей, а не на обеспечение равенства возможностей. По аналогичному сценарию развивались массовые студенческие протесты в Соединенном Королевстве против повышения платы за обучение в университетах, поскольку правительство сократило финансирование системы высшего образования. Осенью 2011 года организуемые молодежью протесты, начиная от движения *возмущенных* до «Оккупируй Уолл-стрит», «Оккупируй все улицы» и «Оккупируем вместе», охватили более 1.000 городов в 82 странах мира.

6. Было бы ошибочно характеризовать все эти движения как реакцию молодежи во всем мире на отсутствие возможностей в сфере занятости, так как имеются существенные различия в конкретных национальных условиях, которые вызывают подобные протесты. Например, основной движущей силой «арабской весны» стало стремление к демократическому правлению, в то время как в странах западной демократии это не было ключевым требованием протестующих. Тем не менее, ясно, что отчаяние молодых людей в связи с отсутствием возможностей занятости и их серьезная озабоченность перспективами своей жизни в будущем были одними из главных факторов, которые подхлестнули рост движения протеста среди молодежи во всем мире, что получило широкое распространение через интернет и социальные сети. Их проблемы вполне понятны: *Что я буду делать? Каким будет мое будущее?*

7. Даже если не рассматривать статистические показатели рынка труда, ситуация имеет настолько угрожающий характер, что ставит под удар важную основу текущей экономической и социальной модели. Экономическая и социальная политика во всем мире все еще опирается на веру в возможность обеспечения постоянного экономического и социального прогресса. Практически все страны привержены цели достижения высоких темпов экономического роста и повышения уровня жизни всего населения.

8. В рамках этой парадигмы каждое поколение было готово экономить средства, инвестировать их и нести жертвы во имя обеспечения более высокого уровня жизни и лучших экономических перспектив для следующего поколения. В определенном смысле это просто проекция в национальном масштабе естественного стремления большинства родителей обеспечить лучшее будущее своим детям.

9. В целом, в большинстве стран эти устремления удовлетворялись. Несмотря на спады, которые отмечались в течение прошлых семи десятилетий, за ними обычно следовало широкомасштабное восстановление экономики. Точно так же, несмотря на

серьезные финансовые кризисы, ни один из них не был таким глубоким, таким продолжительным и имеющим столь глобальные масштабы, как нынешний кризис. Приходится обратиться к временам Великой депрессии 1930-х годов, чтобы обнаружить сопоставимую угрозу для цели непрерывного экономического и социального прогресса. Утрата веры в эту парадигму как раз и придает текущему кризису в области занятости молодежи столь важное значение во всем мире.

10. В промышленно развитых странах, больше всего затронутых финансовым кризисом, перспективы трудоустройства нынешнего поколения молодежи уже намного мрачнее, чем перспективы, с которыми сталкивались предыдущие поколения. В настоящее время не только трудно найти работу, но многие молодые люди будут вынуждены жить, страдая от сокращения возможностей в области трудоустройства, что вызвано необычно затянувшейся безработицей и их продолжительным отсутствием на рынке труда. Более того, перспективы на будущее даже среди тех, кто нашел работу, имеют более мрачный характер, чем у предыдущих поколений. Скорее всего, им будет все труднее получать более качественную работу и добиваться повышения доходов на рынках труда после преодоления кризиса. Перспективы получения достойной пенсии и адекватной социальной защиты также снижаются в связи с нынешним плачевным состоянием государственных финансов. Последнее подразумевает также потенциальное повышение налогового бремени, которое потребуется для оплаты затрат, связанных с выходом из кризиса, покрытия расходов на пакеты финансовых стимулов и на сдерживание кризиса государственного долга. Доступ к бесплатному или субсидируемому образованию и подготовке также, скорее всего, будет существенно сужаться в связи со значительными сокращениями государственных расходов.

11. В развивающихся странах в результате кризиса замедлились темпы экономического роста, учитывая их торговые и инвестиционные связи с промышленно развитыми странами. Более неопределенными стали и перспективы будущего роста в связи с ограничением доступа к финансовым рынкам, снижением объема прямых иностранных инвестиций и официальной помощи в целях развития по сравнению с докризисным периодом. Замедление темпов экономического роста, хотя и представляет собой менее серьезную проблему, чем непосредственное снижение экономической активности, тем не менее, усугубляет и без того сложную ситуацию, связанную с безработицей, неполной занятостью и бедностью молодежи, с которой сталкивается большинство развивающихся стран.

12. Еще до начала кризиса многие развивающиеся страны, в том числе такие страны с высокими темпами развития, как Китай и Индия, столкнулись с проблемой снижения темпов создания рабочих мест в современном секторе экономики.[2] Элемент занятости в структуре роста современного сектора, особенно в обрабатывающей промышленности, сокращался в связи с повышением капиталоемкости новых инвестиций. В результате этого, растущая доля создаваемых новых рабочих мест стала приходиться на неформальный сегмент экономики с низким уровнем производительности труда. В то же время стал отмечаться рост нестабильных форм занятости в современном секторе. Молодежь в развивающихся странах сталкивается с растущими трудностями, связанными с поисками достойной работы в современном реальном секторе экономики, причем все большая доля молодых людей вынуждена устраиваться на рабочие места более низкого качества в сельской местности и в неформальной экономике. С этой точки зрения, если глобальный экономический кризис примет хроническую форму, то перспективы занятости молодежи в развивающихся странах будут и далее снижаться.

[2] Обзор изданной в последнее время литературы, см. МБТ: *The challenge of employment creation in G20 countries*, документ, представленный на совещание экспертов по вопросам занятости Группы двадцати, Париж, май 2011 г.

13. Таким образом, нынешний кризис занятости молодежи подрывает веру в то, что перспективы каждого последующего поколения в области занятости и экономического роста будут улучшаться. Он также ставит под угрозу принцип равенства возможностей разных поколений. Такое свертывание перспектив занятости и экономического роста молодежи, возможно, является предвестником начала экономической стагнации или даже упадка.

14. Обострение кризиса занятости молодежи не только создает проблемы с точки зрения отношений между поколениями, но и грозит стать причиной резкого расслоения и повышения неравенства в пределах нынешнего поколения молодежи. До кризиса неравенство между молодыми людьми с точки зрения доступа к достойному труду, а также неравенство между молодыми людьми и людьми зрелого возраста уже служили источником озабоченности. Затянувшийся кризис занятости молодежи может лишь углубить это неравенство. Со временем оно еще более усугубит проблему растущего неравенства доходов, с которой уже сталкивалось большинство стран в течение относительно процветающих десятилетий еще до начала глобального финансового кризиса. Таким образом, существует неотвратимая опасность дальнейшего обострения неравенства в обществах, если допустить, чтобы кризис занятости молодежи принял хронический характер.

15. Именно поэтому трудно мириться с продолжением или усугублением нынешнего кризиса в области занятости молодежи. Такая перспектива чревата формированием целого ряда очагов социальной и политической напряженности, которые могли бы непредсказуемым и неблагоприятным образом изменить всю социальную структуру и экономическую систему.

МОТ и занятость молодежи

16. МОТ уже давно занимается проблемами, с которыми сталкиваются молодые люди. Деятельность Организации в течение первых двух десятилетий после 1919 года в значительной мере была сосредоточена на разработке норм, направленных на защиту благополучия молодых работников. В числе самых первых конвенций, принятых МОТ, были Конвенция 1919 года о ночном труде подростков в промышленности (6), Конвенция 1921 года о медицинском освидетельствовании подростков на борту судов (16) и Конвенция 1946 года о медицинском освидетельствовании подростков в промышленности (77).

17. Начиная с 1950-х годов масштабы деятельности МОТ стали расширяться и охватывать политику и программы, направленные на содействие занятости молодежи. Это нашло отражение во включении этого вопроса в основные конвенции и рекомендации МОТ, касающиеся политики в области занятости, развития людских ресурсов и политики в области рынка труда (см. раздел 2.8 настоящего доклада). За период с 1978 по 1998 годы Международной конференцией труда было принято пять резолюций по вопросам, касающимся занятости молодежи.[3] В последний раз подробное обсуждение вопроса занятости молодежи на Конференции проходило в 2005 году. Глобальный пакт о рабочих местах, принятый в 2009 году в связи с финансовым кризисом, определяет молодежь как одну из групп, сталкивающихся с большими рисками, потребности которой должны быть учтены в рамках политики реагирования на кризис. Низкие темпы восстановления экономики и углубление финансового кризиса в 2011 и 2012 годах еще более подчеркивают уязвимость молодых людей.

[3] МБТ: Резолюция о занятости молодежи (1978 г.); Резолюция о последующих действиях по выполнению решений Всемирной конференции занятости (1979 г.); Резолюция о молодежи и вкладе МОТ в Международный год молодежи (1983 г.); Резолюция о молодежи (1986 г.); Резолюция о занятости молодежи (1998 г.).

Резолюция Конференции 2005 года:[4] призыв к всеобъемлющим действиям

18. В принятой в 2005 году Резолюции о занятости молодежи отмечается тот факт, что «слишком много молодых работников не имеют доступа к достойным рабочим места» и «сталкиваются с вызовами на рынке труда». Этот факт достоин сожаления еще и потому, что «молодые женщины и мужчины вступают на рынок труда, обладая целым рядом преимуществ». Для преодоления этой проблемы в интересах молодых людей следует «преумножить пути, ведущие к достойной занятости», особенно в связи с тем, что «молодые работники представляют собой разнородные группы; их отличают различные потребности, различный потенциал и различные ожидания».

19. В этих целях в указанной резолюции содержится призыв к «комплексному и согласованному подходу, который сочетал бы действия, предпринимаемые на макро- и микроэкономическом уровнях, и решал бы вопросы как спроса на рабочую силу, так и ее предложения, а также количественных и качественных аспектов занятости». В этой связи в ней подчеркивается важность достижения высоких темпов устойчивого роста, способствующего расширению занятости; валютно-финансовой и налоговой политики, а также политики в области торговли и социального обеспечения, которые должны соответствовать общей задаче создания достойных рабочих мест; обеспечения того, чтобы нормативно-правовая база по вопросам инвестиций, предприятий и трудового права создавала такой инвестиционный климат, который способствовал бы экономическому росту и достойной занятости молодых людей; обеспечения доступа ко всеобщему бесплатному и качественному государственному начальному и среднему образованию; всеобъемлющей политики, направленной на повышение возможностей в области трудоустройства молодых людей посредством систем профессионального образования и непрерывного обучения, направленных на удовлетворение потребностей рынка труда; эффективных программ активного рынка труда; и развития предпринимательства среди молодых людей. Резолюция также содержит призыв к формированию программ социальных пособий для оказания поддержки безработной молодежи или молодым людям, занятой на условиях неполного рабочего времени; принятию мер, обеспечивающих возможность для молодых людей, занятых в неформальной экономике, осуществлять переход в реальный сектор экономики; и принятию срочных мер, «чтобы шире привлекать молодых работников, организации работников, а также работодателей молодых работников и их организации к разработке, осуществлению и мониторингу политики и программ обеспечения рынка труда для молодежи».

20. Основные выводы, которые можно сделать из прошлой работы МОТ, касающейся занятости молодежи, могут быть резюмированы следующим образом. Удовлетворение чаяний молодых людей в области занятости требует в целом высоких темпов создания рабочих мест. Поэтому цель создания рабочих мест должна быть одной из главных направлений любой экономической политики. В этих рамках важно также проводить специальную политику, нацеленную на решение проблем в области занятости, с которыми сталкивается молодежь. Политика в области образования и профессиональной подготовки имеет особое значение и должна обеспечивать молодежь, вступающую на рынок труда, профессиональными квалификациями и навыками, способствующими их возможностям в области трудоустройства, в то время как учреждения рынка труда, такие как службы занятости, должны оказывать помощь молодежи в поисках надлежащей занятости. Необходима активная политика рынка труда, чтобы помогать безработной молодежи вновь находить работу и содействовать уязвимым категориям молодых людей. Необходимы также программы развития предприятий,

[4] МБТ: Резолюция о занятости молодежи, Международная конференция труда, 93-я сессия, Женева, 2005 г.

поскольку самостоятельная занятость и создание малых предприятий являются важными средствами получения доходной занятости молодыми людьми. Все эти программы должны содействовать гендерному равенству, быть нацеленными на наиболее уязвимые категории молодых людей и устранять все формы дискриминации. Эти программы должны крайне тщательно разрабатываться, контролироваться и анализироваться, чтобы обеспечить высокий уровень экономических и социальных благ. Наконец, важно обеспечить участие организаций работников и работодателей во всех программах занятости молодежи.

21. Важным стимулирующим фактором в этой работе стало признание того, что молодые люди особенно уязвимы и сталкиваются с особыми потребностями в переходный период от детства к сфере труда. Для многих молодых людей прохождение этого пути связано с преодолением многочисленных препятствий. Часто таковые включают отсутствие надлежащего образования и подготовки, которые необходимы для работы на том или ином рабочем месте; отсутствие организаций, осуществляющих профессиональную ориентацию и оказывающих поддержку при выборе профессии и в процессе трудоустройства; структуры рынка труда, которые особенно препятствуют занятию ими прочных позиций на рынке труда и продвижению по службе. Сталкиваясь с этими препятствиями, значительное число молодых людей часто не могут успешно и в долгосрочном плане осуществить переход в сферу труда; эта группа молодых людей сталкивается с высокой степенью риска оказаться в условиях хронической социальной изоляции, если не будет проводиться политика, направленная на предоставление им «второго шанса». Значительные усилия МОТ в области занятости молодежи нацелены на содействие эффективным мерам и программам, принимаемым в государствах-членах с целью преодоления многочисленных препятствий, с которыми сталкиваются молодые люди.

22. Еще одним связанным с этим стимулирующим фактором стало понимание того, что решение проблемы безработицы молодежи имеет жизненно важное значение для перспектив развития всего общества. Высокий уровень безработицы среди молодых людей означает расточительное отношение к потенциальным людским ресурсам и талантам, которые крайне необходимы для омоложения рабочей силы. Преодоление этой проблемы позволит в потенциале получить громадную экономическую отдачу. Точно так же, социальные издержки, связанные с высоким уровнем безработицы среди молодежи (и оттока с рынка труда), будут чрезвычайно высокими. Безработица порождает социальную изоляцию, которая в свою очередь формирует высокую зависимость от систем социального обеспечения, преступность и антиобщественное поведение, в результате которых общество становится более уязвимым с точки зрения воздействия социальных беспорядков и политических волнений.

23. Сокращение уровня безработицы среди молодежи также заслуживает первоочередного внимания, поскольку ее последствия могут быть весьма разрушительными для всех, кого она коснется. Безработица наносит ущерб экономическому и личному благополучию всех тех, кого она затрагивает, независимо от возраста, однако больше всего этот ущерб проявляется, когда от безработицы страдают люди в самом начале их трудовой биографии. Обоснованные надежды найти рабочее место и строить профессиональную карьеру разрушаются и подменяются болью незаслуженного социального отторжения. Это можно сравнить с лишением экономического гражданства, что порождает отчаяние и возмущение. Последствия этих полученных на раннем этапе жизни ран часто являются глубокими и продолжительными, и принимают форму утраты потенциальных возможностей в области трудоустройства в будущем и сокращения заработков.

Отвечая на новый глобальный вызов: время действий

24. Масштабы и глубина нынешнего кризиса занятости молодежи, а также вызванные им социальные волнения, подтверждают, насколько велика цена международных и национальных усилий, направленных на то, чтобы не допустить второго и потенциально более опасного этапа глобального кризиса. Речь идет ни больше ни меньше, чем о вере в то, что глобализация может быть справедливой и всеохватывающей, а также в то, что она может принести молодым женщинам и мужчинам достойную работу и социальную справедливость.

25. Настало время преобразовать широкий консенсус, достигнутый в отношении заключений на Конференции в 2005 году, и опыт, накопленный посредством их практического осуществления, а также результаты посткризисных дискуссий о политической парадигме, необходимой для достижения экономического роста, обеспечивающего рабочие места и справедливую глобализацию, в широкомасштабные действия мирового сообщества, направленные на преодоление кризиса в сфере занятости молодежи.

Структура и содержание доклада

26. Настоящий доклад состоит из четырех глав. В Главе 1 рассматриваются особенности кризиса занятости молодежи с точки зрения его количественных и качественных аспектов в различных регионах и странах, а также обсуждаются новые возникающие вызовы, такие как безработица среди лиц, получивших образование, и растущее «отторжение» молодежи рынками труда. В Главе 2 анализируются формы мер и политических действий, которые осуществляются странами во всем мире после прошлого общего обсуждения. В ней освещаются ключевые уроки, которые можно извлечь из опыта, связанного с глобальным финансовым кризисом и реакцией на него. В ней охватывается широкий круг политических проблем, включенных в заключения по итогам обсуждения, состоявшегося на сессии Конференции в 2005 году, начиная от макроэкономических соображений и вплоть до политики и программ рынка труда, развития предпринимательства, учреждений, занимающихся правами и рынками труда, социальной защиты и других факторов, влияющих на спрос и предложение, а также на уровень и качество занятости. Этот комплексный анализ посредством Программы достойного труда осуществляется на основе принципа комплексных, неотделимых друг от друга и взаимоподкрепляемых целей, содержащихся в Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации 2008 года. В ней отмечается значение согласованности и координации политики на национальном и глобальном уровнях в целях преодоления кризиса занятости молодежи. В ней также отмечается основной недостаток – ограниченный уровень участия самой молодежи в формировании своего настоящего и будущего. В Главе 3 вкратце рассматривается стратегия Международного бюро труда по оказанию содействия своим трехсторонним участникам, разработанная после 2005 года, а также основные глобальные и региональные партнерства, нацеленные на обеспечение занятости молодежи. Глава 4 содержит основные заключения, логически вытекающие из этого обзора и анализа, а также некоторые возможные направления продвижения вперед.

Глава 1

Кризис занятости молодежи: тенденции, характерные особенности и новые вызовы

27. Кризис занятости молодежи представляет собой глобальную проблему, хотя его социальные и экономические особенности весьма различны с точки зрения их масштабов и характера в зависимости от страны и региона. В этой главе анализируются некоторые из его наиболее существенных признаков с точки зрения демографических показателей и ситуации на рынке труда, а также освещаются структурные изменения и ряд новых возникающих проблем.

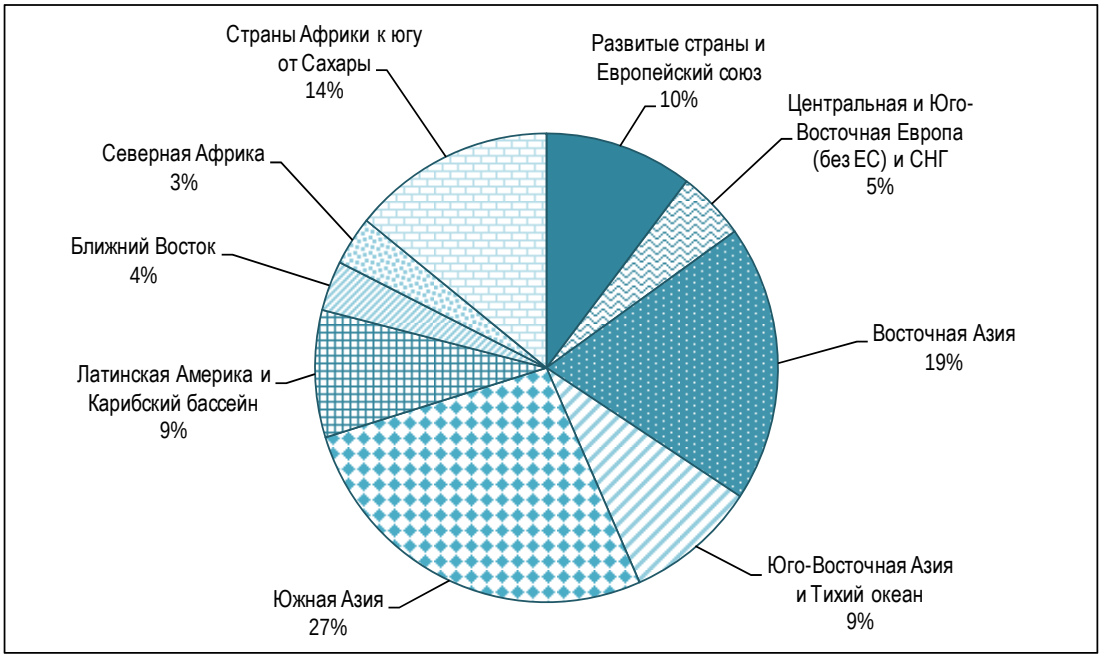
1.1. Тенденции в молодежной среде

1.1.1. Разнообразие демографических вызовов

28. Сегодня возраст почти каждого пятого человека в мире составляет от 15 до 24 лет. В общей сложности в мире насчитывается более 1,2 млрд молодых людей. Большинство молодых людей – около 90% – проживает в развивающихся странах, причем 60% – в Азии и 17% – в Африке (см. рисунок 1.1). В настоящее время численность молодых людей в развивающихся странах составляет около 1 млрд человек, что намного больше, чем когда-либо в прошлом. К 2060 году их количество достигнет максимального уровня в 1,1 млрд человек, после чего начнет постепенно сокращаться.[1]

[1] Источником всех демографических данных, представленных в этом разделе, является база данных Организации Объединенных Наций «World Population Prospects, the 2010 Revision». Все данные представляют собой медианный вариант прогноза. http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm.

Рисунок 1.1. Региональное распределение численности молодежи, 2012 г.



Источник: Организация Объединенных Наций: World Population Prospects, the 2010 Revision database.

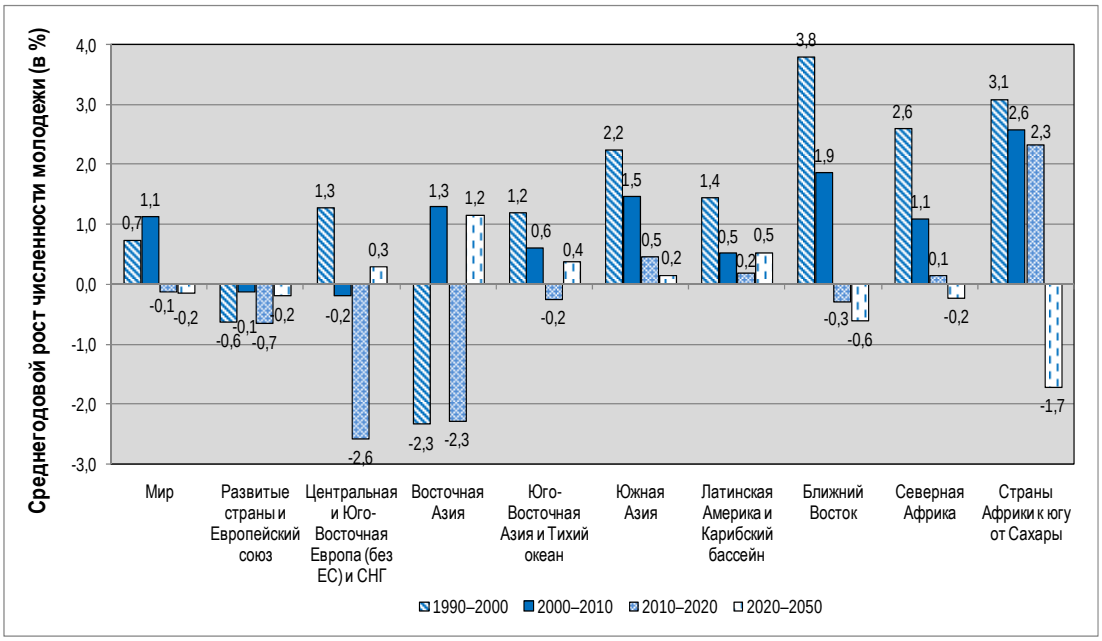
29. Во всех регионах (но не во всех странах) рост контингента молодежи замедляется, а доля молодежи в общей численности населения снижается. Это является явным признаком того, что на агрегированном уровне мир приближается к завершающей стадии демографического переходного периода, которую обычно называют «старением населения» (см. вставку 1.1).

Вставка 1.1
Три этапа демографического переходного периода

Демографический переходный период включает три этапа. Первый: более низкий уровень смертности среди детей приводит к увеличению доли молодежи среди населения. Второй: снижение рождаемости приводит к снижению доли молодых людей и повышению доли взрослого населения трудоспособного возраста. Третий: снижение смертности и рождаемости приводит к увеличению доли пожилых людей, т.е. к явлению, которое называют «старением населения». Резкое увеличение молодежи в численности населения трудоспособного возраста в течение второго этапа переходного периода носит временный характер, продолжительность которого составляет, как правило, около 50 лет. Тем не менее, этот период времени является достаточно продолжительным, чтобы иметь значительные последствия для соответствующих стран. Характеризуемый как «демографический дивиденд» этот этап может открыть перспективы ускоренного экономического роста и развития. На третьем этапе быстрое старение населения может создавать определенные проблемы для государственной политики, поскольку требуется осуществлять глубокие преобразования в различных сферах, чтобы справиться со снижением рабочей силы и ростом спроса на медицинскую помощь и поддержку людей пожилого возраста.

30. Однако, как показано на рисунке 1.2, этот переход происходит с различной скоростью в разных регионах и странах. Снижение численности молодежи прогнозируется в странах с развитой экономикой и в Европейском союзе (ЕС), в странах Центральной и Юго-Восточной Европы (без ЕС) и в Содружестве независимых государств (СНГ), в Восточной Азии, Юго-Восточной Азии, в странах Тихого океана и на Ближнем Востоке. На другом конце спектра быстрый рост численности молодежи прогнозируется в странах, расположенных к югу от Сахары; умеренный рост прогнозируется в странах Южной Азии, Латинской Америки и Карибского бассейна, а также в странах Северной Африки. Рост численности молодого населения в странах Африки к югу от Сахары будет продолжаться до 2050 года и в последующие годы; за период с 2010 по 2050 годы ожидается увеличение численности молодежи в этих странах на 182 млн человек. Численность молодых людей в Южной Азии, по прогнозам, увеличится на 15 млн человек за период с 2010 по 2020 годы. В Латинской Америке и Карибском бассейне численность молодого населения будет продолжать расти до 2020 года, а в Северной Африке – до 2035 года, после чего она начнет сокращаться.

Рисунок 1.2. Среднегодовой рост численности молодежи в мире и регионах, 1990-2050 гг.



Источник: Организация Объединенных Наций: World Population Prospects, the 2010 Revision database.

1.1.2. Превращение демографической проблемы в «молодежный дивиденд»

31. Молодое население считается величайшим достоянием, способствующим инновациям и творчеству в экономике и обществе. Тем не менее, для того чтобы страны могли в полной мере реализовать этот потенциал и получить «молодежный дивиденд», молодые люди должны быть обеспечены продуктивной работой и интегрированы в общество.

32. Большинство развивающихся стран переживает второй этап демографического переходного периода, который характеризуется резким увеличением рождаемости и высокой долей молодежи, составляющей более 30% от численности населения трудоспособного возраста, и который будет продолжаться в течение еще нескольких десятилетий.

33. В нынешних условиях развивающиеся страны с обширным контингентом молодежи сталкиваются с растущими проблемами, связанными с охватом молодежи системой образования и поглощением молодых людей на рынках труда, и поэтому не в полной мере получают выгоду от «молодежного дивиденда». Данные свидетельствуют о том, что в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, увеличение на 10% доли молодежи в составе всего населения за период с 1980 по 2000 годы привело к росту уровня безработицы среди молодежи примерно на 6%. В Эфиопии на местных рынках труда с наибольшей долей молодежи в составе населения отмечаются наиболее низкие показатели уровней занятости молодежи, причем больше всего страдают молодые люди, не имеющие образования.[2]

34. Развитые страны, в целом, переживают третий этап демографического переходного периода, и их возрастная структура значительно старше, чем в развивающихся странах. Тем не менее, производительная занятость молодежи остается одним из ключевых элементов, обеспечивающих устойчивый характер экономического развития, солидарности между поколениями и пенсионных систем. Хотя молодежь и составляет менее значительный контингент жителей развитых стран, молодые люди, как группа, заплатили самую высокую цену в период мирового кризиса; они находятся в крайне неблагоприятном положении по сравнению со взрослым населением, когда речь заходит об их перспективах трудоустройства на неблагополучных рынках труда.

35. Если говорить о более долгосрочных перспективах демографического развития, то все страны сталкиваются с проблемой превращения занятости молодежи в преимущество в области развития. Но время не ждет. Вновь необходимость в срочном порядке повышать приоритетность занятости молодежи в политических программах представляет собой не просто вопрос удовлетворения устремлений молодых людей к лучшей жизни, но и отражает необходимость повышения благосостояния общества в целом.

1.2. Тенденции в среде молодежи и на рынках труда

36. Кризис занятости молодежи является одним из основных проявлений глобального кризиса рабочих мест. Серьезный характер этого кризиса связан не только с уровнем и продолжительностью безработицы, но и во все большей степени со снижением качества рабочих мест, предоставляемых молодежи, о чем свидетельствуют многочисленные данные. Основное опасение, однако, связано с тем, что кризис занятости среди молодежи, во всех его проявлениях – это не просто переходное явление, объяснимое вялым экономическим ростом и угрозой процессу восстановления экономики, вследствие долгового кризиса в еврозоне, это скорее структурная тенденция, которая может оказаться более продолжительной, особенно при проведении текущей политики, и поэтому приобретает совершенно новые характеристики.

1.2.1. Снижение участия в составе рабочей силы

37. Как уровни участия молодежи в составе рабочей силы, так и соотношения между численностью занятой молодежи и общей численностью населения имеют тенденцию к понижению. Уровень участия молодежи в составе рабочей силы в целом снизился с 52,9 до 48,7% за период с 2000 по 2011 годы, а это означает, что в 2011 году даже не каждый второй молодой человек в мире был активным участником рынка труда. В 2011 году число занятых молодых людей составило 516 млн человек, что на 16 млн человек больше, чем в 2000 году. Однако, поскольку численность молодого населения

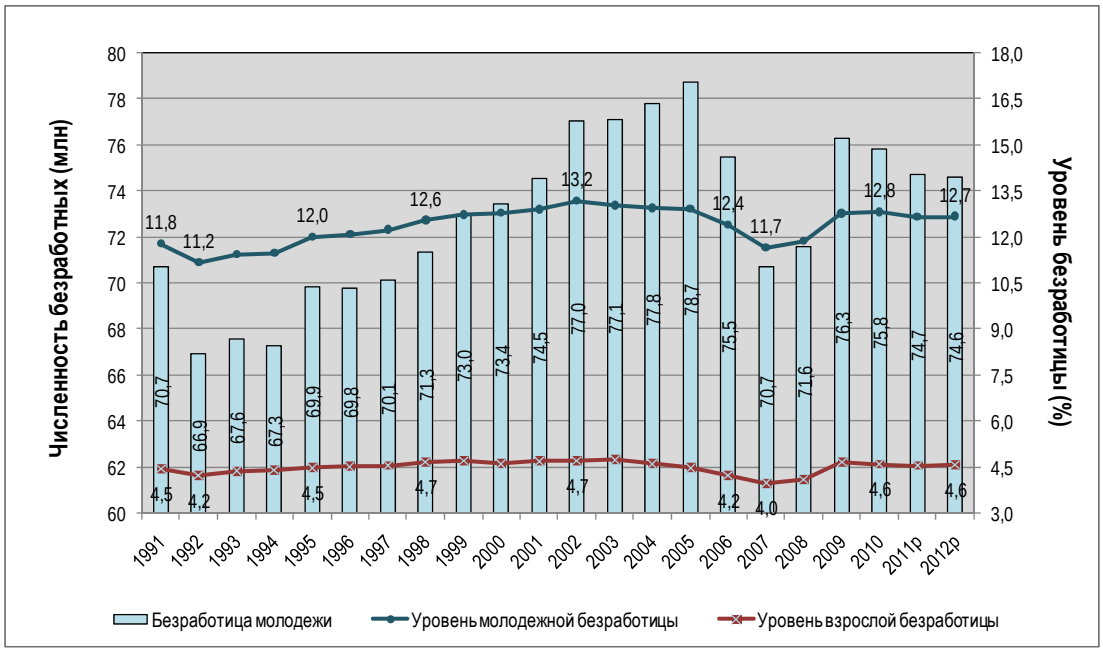
[2] Всемирный банк: *Доклад о мировом развитии 2007: Проблемы молодого поколения в контексте развития* (Вашингтон, ОК, 2006 г.).

увеличивалась более быстрыми темпами, чем занятость молодежи, то доля занятой молодежи от общей численности молодого населения (соотношение между занятой молодежью и общей численностью населения) снизилась с 46,2 до 42,6% за период с 2000 по 2011 годы. Одной из основных причин проявления этих тенденций, возможно, был рост числа молодых людей в системе образования, что само по себе нельзя не приветствовать. Тем не менее, в некоторых регионах разочарование среди молодежи также сыграло заметную роль в проявлении этих тенденций, о чем будет идти речь ниже.[3]

1.2.2. Безработица среди молодежи достигает беспрецедентных масштабов

38. В 2011 году четверо из каждых десяти безработных составляли молодые женщины или мужчины. В целом, вероятность безработицы среди молодежи в три раза выше, чем среди взрослого населения (см. рисунок 1.3), и в пять раз выше в странах Южной и Юго-Восточной Азии.[4]

Рисунок 1.3. Глобальные уровни молодежной и взрослой безработицы и безработица среди молодежи, 1991-2012 гг.



p = прогноз

Источник: МБТ: *Эконометрические модели тенденций: Обзор методологии* (Женева, 2011 г.).

39. Безработица среди молодежи – явление не новое; новыми являются те ошеломляющие пропорции, которых она достигла. С 1990-х годов – во время «кризиса до кризиса» – уровень безработицы среди молодежи оставался стабильным и не превышал 11%. Мировой финансовый кризис и последовавший за ним период вялого восстановления стали серьезным ударом для занятости молодежи.

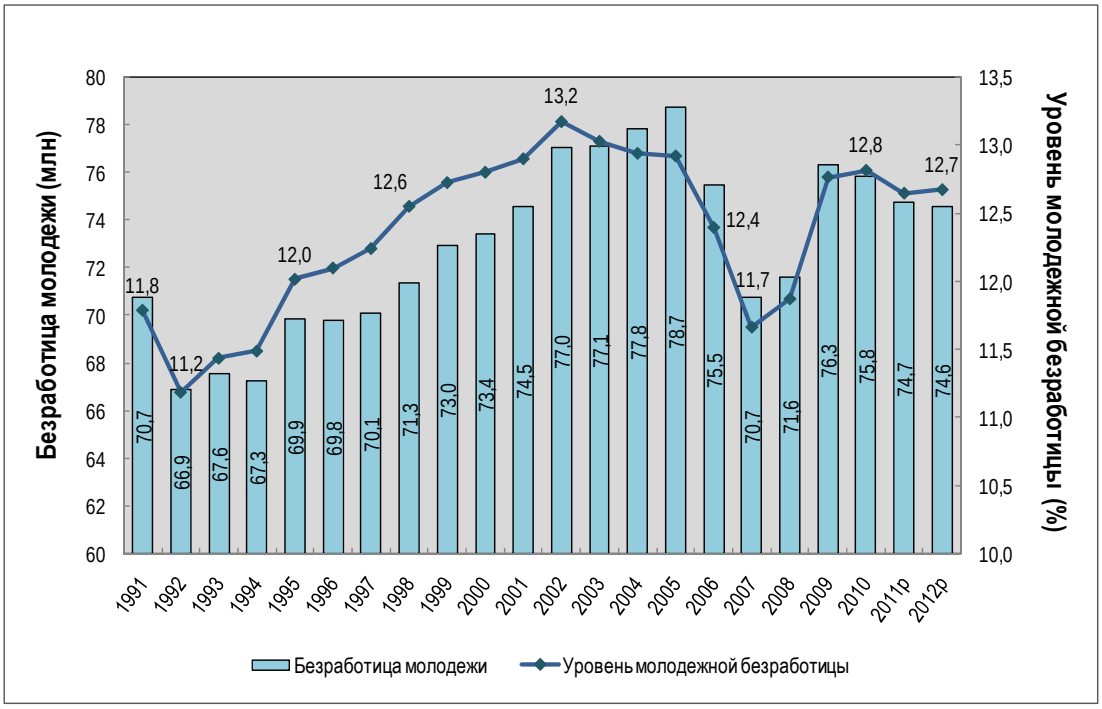
40. На пике кризиса, в 2009 году, глобальный уровень безработицы среди молодежи подскочил на рекордную за всю историю величину. Только за один год, с 2008 по 2009 годы, он вырос с 11,9 до 12,8%, что стало наибольшим ежегодным приростом за 20 лет,

[3] МБТ: *Global employment trends*, op.cit.

[4] МБТ: *Global employment trends for youth: 2011 update* (Женева, 2011 г.).

в отношении которых имеются глобальные оценочные данные, что повернуло вспять докризисную тенденцию медленного, но неуклонного сокращения безработицы среди молодежи (см. рисунок 1.4).

Рисунок 1.4. Глобальная безработица молодежи и уровень молодежной безработицы, 1991-2012 гг.



p = прогноз

Источник: МБТ: *Global employment trends*, op.cit.

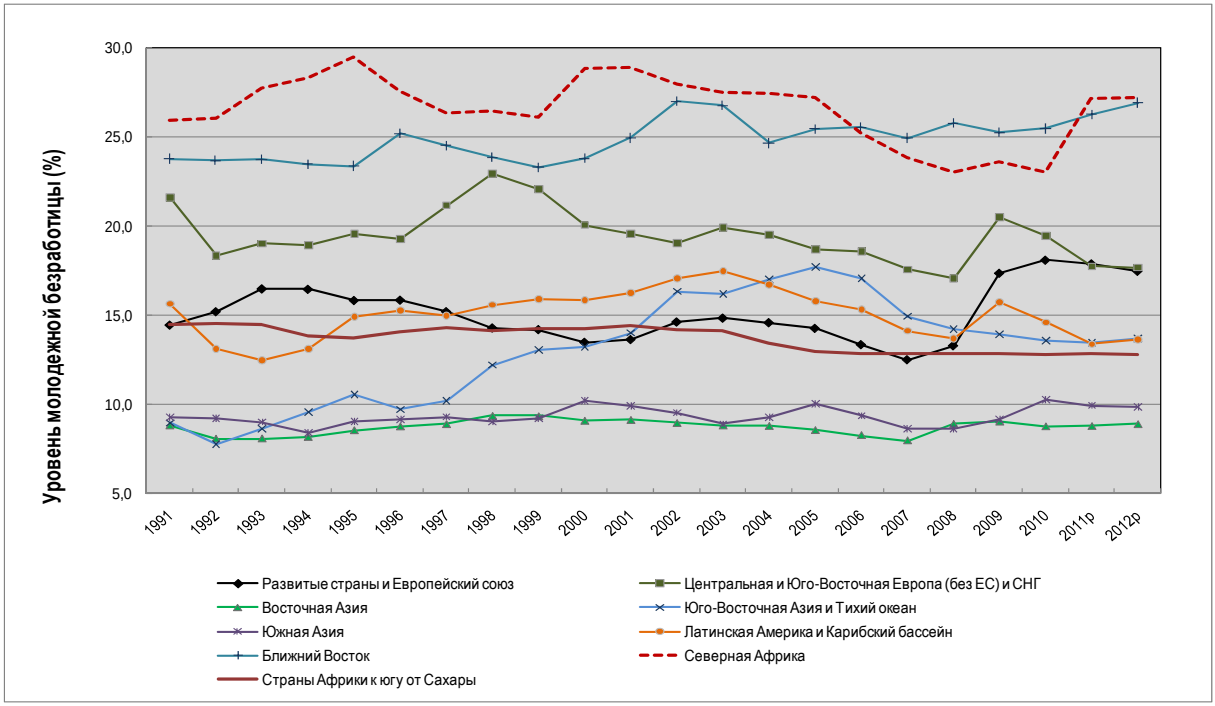
41. За период с 2007 по 2011 годы безработица среди молодежи в мире увеличилась на 4 млн человек. Чтобы нагляднее представить себе это, можно привести такой факт: в течение десяти лет до нынешнего кризиса (с 1997 по 2007 гг.) численность безработной молодежи увеличивалась в среднем на 60.000 человек в год.

42. Безработица среди молодежи вновь возросла в силу экономических потрясений, больше чем среди взрослого населения. За период с 2008 по 2010 годы глобальный уровень безработицы среди молодежи увеличился на 0,9 процентных пункта, по сравнению с 0,5 процентных пункта роста уровня безработицы среди взрослого населения.

43. Уровень безработицы среди молодых женщин в 2010 году составил 13,1% против уровня безработицы в 12,6% среди молодых мужчин (разница в 0,5 процентного пункта отражает такой же гендерный разрыв, как и в 2008 г.).

44. Время и характер воздействия экономического кризиса на занятость молодежи в каждом регионе имели свои особенности и различия. Самое сильное влияние в развитых странах и ЕС, в странах Восточной Азии и Ближнего Востока отмечалось в 2007-08 годах, в то время как в других регионах воздействие кризиса на уровень безработицы среди молодежи пришлось на период 2008-09 годов. В странах Юго-Восточной Азии и Тихого океана уровень безработицы среди молодежи в годы кризиса фактически снизился (см. рисунок 1.5).

Рисунок 1.5. Уровни молодежной безработицы по регионам, 1991-2012 гг.



p = прогноз

Источник: МБТ: *Global employment trends for youth: 2011 update*, op. cit.

45. Молодежь пострадала больше всех в результате глобального кризиса в промышленно развитых странах. Уровень безработицы среди молодежи увеличился на 4,1 процентного пункта в развитых странах и ЕС в 2008-09 годах и на 3,4 процентных пункта в странах Центральной и Юго-Восточной Европы (без ЕС) и СНГ. Это – наиболее высокие темпы ежегодного роста безработицы среди молодежи, когда-либо зарегистрированные по регионам. Уровень безработицы среди молодежи, составлявший 18,1% в 2010 году в развитых странах и ЕС, является самым высоким за всю историю учета региональных показателей начиная с 1991 года.

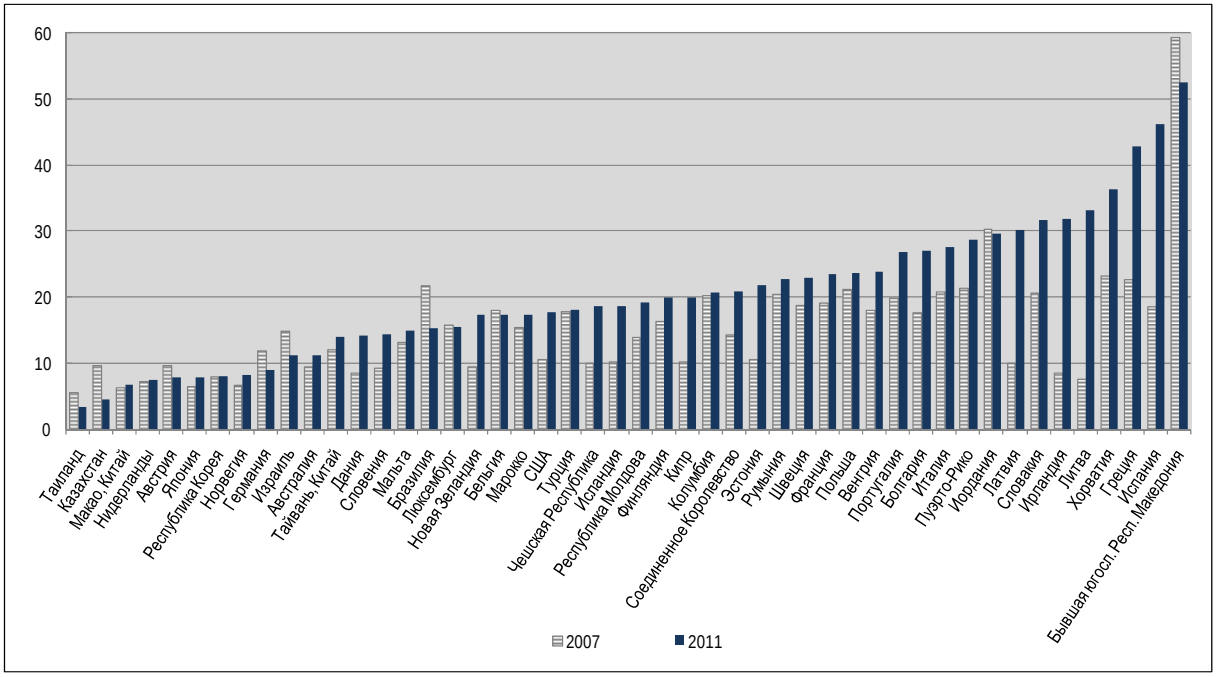
46. В Испании и Греции уровень молодежной безработицы удвоился за период с 2007 по 2011 годы, и в настоящее время составляет 46 и 42%, соответственно (см. рисунок 1.6). В Ирландии он увеличился с 8,5 до 31,9% за тот же период. В настоящее время в Португалии и Италии уровень безработицы среди молодежи составляет более 25%; он превышает 20% на Кипре, в Эстонии, во Франции, Венгрии, Польше, Румынии, Швеции и Соединенном Королевстве.

47. Но не везде картина столь безрадостна. В некоторых промышленно развитых странах, таких как Австрия, Бельгия, Германия и Люксембург, отмечалось снижение уровней безработицы среди молодежи, несмотря на кризис. Среди тех немногих развивающихся стран, по которым имеются данные, Бразилия добилась существенного снижения уровня безработицы молодежи с 21,8% в 2007 году до 15,2% в 2011 году.

48. Несмотря на эти примечательные исключения, общая картина остается крайне тревожной. Из 48 стран, показанных на рисунке 1.6, в 33 странах уровень безработицы среди молодежи превышал 15%, и лишь в девяти странах этот уровень составлял менее 10%.[5] Особенно поражает то, что в 22 странах из 48 уровни безработицы среди молодежи превышают 25%.

[5] Страны, по которым имеются ежеквартальные данные по безработице.

Рисунок 1.6. Уровень молодежной безработицы в отдельных странах, 2007 и 2011 гг. (в %)



Источник: МБТ: Краткосрочные показатели рынка труда – национальные источники.

49. Что касается региональных тенденций до и после глобального финансового кризиса, безработица среди молодежи была и остается на самом высоком за всю историю уровне в странах Ближнего Востока и Северной Африки, за которыми следуют страны СНГ и Центральной и Восточной Европы (без ЕС) (см. рисунок 1.5).

1.2.3. Более низкое качество рабочих мест для молодежи: работающие бедные, низкая заработная плата и неформальная занятость

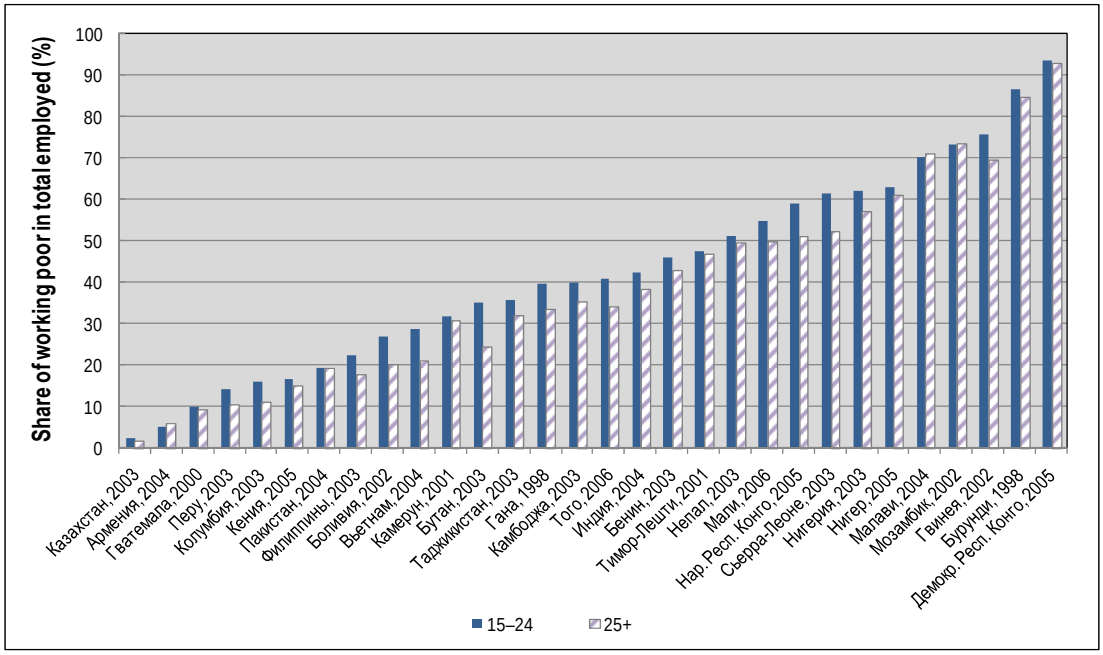
Молодежь и работающие бедные

50. Следует подчеркнуть, что безработица среди молодежи является лишь вершиной айсберга, и что незащищенность и уязвимость намного большего числа молодых людей, которые имеют работу в той или иной форме, являются составной частью кризиса занятости молодежи. Молодые люди чрезмерно страдают от дефицита достойных рабочих мест и их низкого качества, что измеряется по таким показателям, как численность работающих бедных, низкая заработная плата и/или статус в области занятости, включая случаи занятости в неформальной экономике. В развивающихся странах, где проживает 90% молодых людей, подавляющее их большинство не могут выжить, не работая. В этих странах молодые работники особенно уязвимы в случае неполной занятости и бедности. Опыт показывает, что молодые люди чаще, чем взрослое население оказываются в числе работающих бедных. Согласно последним оценкам МОТ о работающих бедных, молодые люди составляют диспропорционально большую долю среди работающих бедных в мире (см. рисунок 1.7). В 52 странах, по которым имеются данные, на молодежь приходится 23,5% от общего количества работающих бедных и лишь 18,6% – среди благополучных работников.[6] Более высокие уровни участия в экономической деятельности работающей бедной молодежи, как правило, занятой в сельскохозяйственном секторе, отражают упущенные возможности для многих

[6] См. МБТ: *Ключевые показатели рынка труда*, седьмое издание (Женева, 2011 г.).

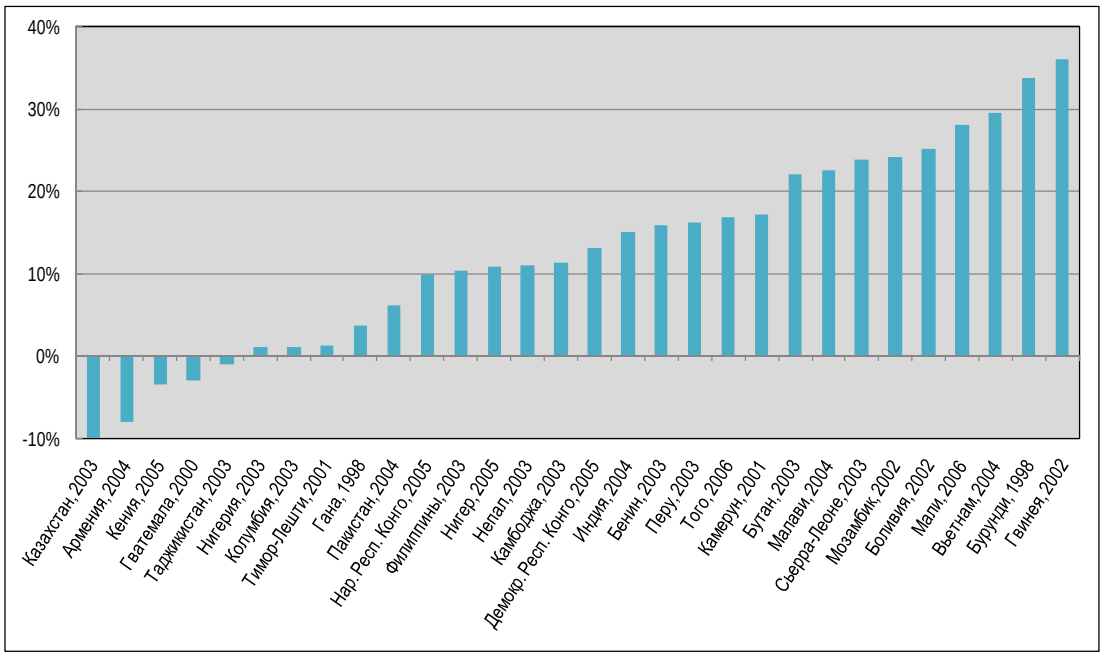
молодых людей, которые могли бы посещать школу и приобретать профессиональную квалификацию, навыки и образование, что позволило бы им в будущем повысить как свою производительность, так и свои доходы (см. рисунок 1.8). Многие молодые работающие бедные не получили даже начального образования.

Рисунок 1.7. Оценочные данные по работающим бедным, контингенты молодежного и взрослого населения по отдельным странам



Источник: МБТ: *Ключевые показатели рынка труда*, седьмое издание, там же.

Рисунок 1.8. Разрыв в участии в составе рабочей силы между молодыми работающими бедными (менее 1,25 долл. США в день) и работающей молодежью (более 2 долл. США в день) по отдельным странам



Источник: МБТ: *Ключевые показатели рынка труда,* седьмое издание, там же.

Молодежь на низкооплачиваемых рабочих местах

51. Молодые работники составляют несоразмерно большую долю на низкооплачиваемых рабочих местах, то есть на рабочих местах, на которых оплата труда составляет менее, чем две трети от медианной заработной платы. Например, в Бразилии в 2009 году 30,5% работников в возрасте от 15 до 24 лет были заняты на низкооплачиваемых рабочих местах, в то время как аналогичный показатель для работников в возрасте от 25 до 49 лет составил 18,5%. Точно так же, на Филиппинах (2008 г.) и в Южной Африке (2007 г.) 28,8 и 41,2%, соответственно, молодых работников были заняты на низкооплачиваемых рабочих местах, в то время как соответствующие показатели для всех работников составляли 14,6 и 32,5%.[7]

52. Данные по заработной плате в отдельных странах ЕС и США свидетельствуют, что вероятность получения низкооплачиваемой работы молодыми женщинами и мужчинами от 2,5 до 5,8 раза выше, чем общий средний показатель по стране. Во всех, за исключением одной, рассмотренных странах, более 50% работников с низкой заработной платой составляли молодые работники.[8]

53. Слишком высокий уровень численности молодых работников на низкооплачиваемых рабочих местах подтверждается данными о работниках, которые получают лишь минимальную заработную плату. Например, в США молодые работники составляли лишь 20% от всех работников, занятых на условиях почасовой оплаты труда, но при этом составляли почти половину всех тех, кто получает заработную плату не выше минимальной. В Латинской Америке доля работников в возрасте от 16 до 19 лет, получающих минимальный размер оплаты труда, часто в 1,5-2 раза выше, чем их доля в общей численности занятых лиц.[9]

Молодежь в неформальной экономике

54. При наличии данных о неформальной занятости с разбивкой по возрасту они подтверждают более высокий уровень занятости в неформальной экономике среди молодых работников по сравнению с их взрослыми коллегами, как показано на рисунке 1.9 в отношении отдельных стран из различных регионов. Неформальная занятость среди молодых работников в Аргентине поражает тем, что численность молодежи почти вдвое превышает число взрослых работников, занятых в неформальном секторе экономики. Уровень неформальной занятости среди молодежи остается значительным также в Бразилии, Эфиопии, Мексике и Турции.

55. В 2009 году неформальная занятость среди молодых людей в возрасте от 15 до 19 лет в Чили, Колумбии, Эквадоре, Мексике, Панаме и Перу более чем на 30 процентных пунктов превышала уровень неформальной занятости среди взрослого населения. В этих странах средний уровень неформальной занятости для молодежной когорты составил 82,4% против 50,2% для взрослых работников.[10]

56. Недавние исследования неформальной экономики в странах Латинской Америки и Карибского бассейна содержат интересный анализ неформальной занятости в зависимости от нескольких факторов, включая возраст. Эти исследования подтверждают, что вероятность занятости в неформальном секторе экономики отрицательно

[7] МБТ: *Заработная плана в мире в 2010/11 гг.* (Женева, 2010 г.)

[8] D. Grimshaw: *Decent pay for young people: Assessing the challenge before and during the crisis*, Employment Working Paper (Женева, МБТ, готовится к изданию).

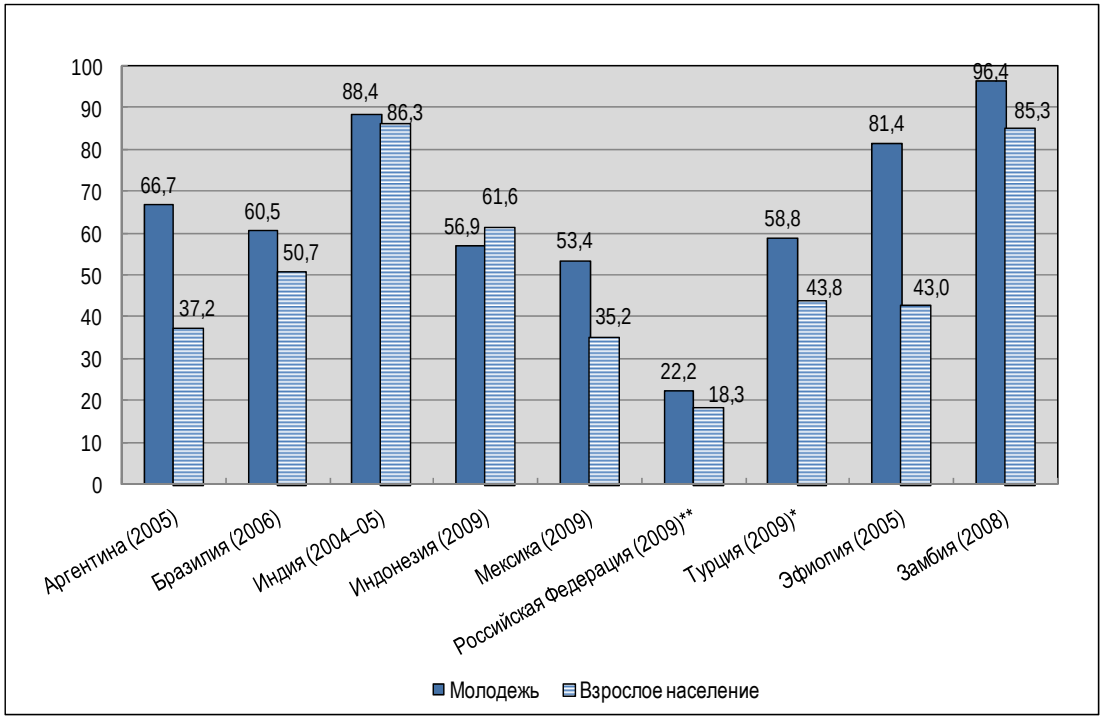
[9] ibid.

[10] МБТ: *Panorama laboral 2009: América Latina y el Caribe* (Лима, 2009 г.).

коррелирует с возрастом – чем моложе работник, тем выше вероятность его или ее занятости в неформальной экономике.[11]

57. Молодые люди работают в неформальном секторе экономики только потому, что современный сектор и реальный сегмент экономики не в состоянии создать достаточное количество рабочих мест в формальном секторе экономики. Неблагоприятный социально-экономический фон и отсутствие сетей социальной защиты вынуждают многих молодых людей зарабатывать себе средства к существованию в неформальном секторе экономики. Финансовый кризис также способствовал росту занятости во «все более насыщенном» секторе неформальной экономики в развивающихся странах.[12]

Рисунок 1.9. Доля молодых и взрослых работников, занятых в неформальной экономике в отдельных странах (в %)



* Доля взрослых относится к общей численности населения. ** Доля взрослых относится к численности населения в возрасте 30-59 лет, а доля молодежи относится к населению в возрасте 15-29 лет.

Источник: База данных МОТ.

58. В Европе доля молодежи в неформальном секторе экономики составляет около 17% против 7% для работников основного трудоспособного возраста (от 25 до 54 лет).[13] Недавний анализ неформальной занятости среди молодежи, живущих в отдельных странах Восточной Европы, в отношении которых имелись количественные

[11] L. Gasparini, and L. Tornarolli: *Labor informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and trends from household survey microdata*, Working Paper No. 46 (La Plata, Universidad Nacional de la Plata, 2007); OECD: *Employment Outlook 2008* (Paris, 2008); and J. G. Reis, D. Angel-Urdinola and C. Quijada Torres: *Informality in Turkey: Size, trends, determinants and consequences*, Background paper for World Bank Country Economic Memorandum (CEM) – Informality: Causes, Consequences, Policies (Вашингтон, ОК, 2009 г.).

[12] МБТ: *Including the informal economy in the recovery measures*, Global Jobs Pact Policy Briefs No. 3 (Женева, без даты).

[13] M. Hazans: *Informal workers across Europe: Evidence from 30 countries*, IZA Discussion Paper 5871 (Бонн, IZA, 2011 г.).

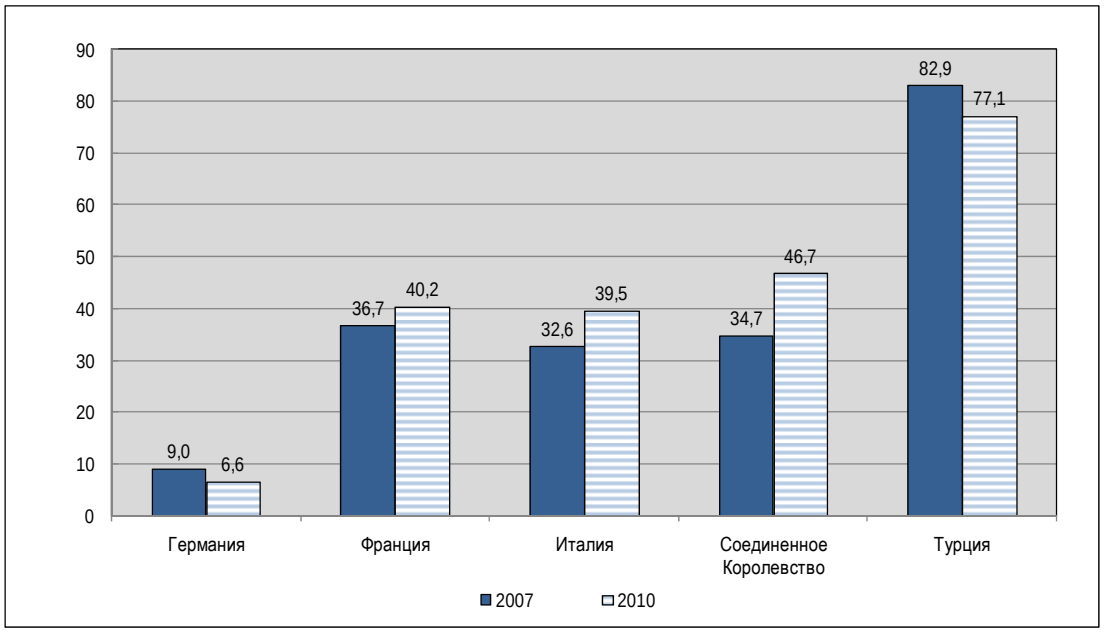
данные, показал, что одна треть от общей численности занятых молодых людей работает в неформальной экономике.[14]

59. Во многих странах африканского континента неформальная экономика является крупнейшим поставщиком рабочих мест для молодежи. Например, в Демократической Республике Конго в неформальной экономике занято 96,2% молодых работников, а в Камеруне эта доля составляет 88,6%.[15] В Замбии в неформальной экономике занято не менее 99% работающих подростков.[16]

Рабочие места более низкого качества для молодежи

60. Ухудшение качества рабочих мест, доступных для молодежи, проявляется также и в постепенном расширении временной занятости и сокращении продолжительности срочных трудовых договоров, о чем сообщают некоторые страны в последние годы. Вопрос заключается в том, являются ли эти виды работ ступенькой к постоянной занятости или ловушкой, в которую попадают молодые работники, представляющую собой спираль временных рабочих мест с альтернативными периодами безработицы. Например, в некоторых странах ЕС значительное число молодых работников все еще заняты на временных рабочих местах через пять лет после окончания школы.[17] На рисунке 1.10 показано, что в некоторых европейских странах возрастает доля молодых работников, занятых на условиях временных трудовых договоров, которые не могут найти постоянную работу.

Рисунок 1.10. Доля молодых временных работников, которые не могут найти постоянную работу в отдельных европейских странах, 2007 и 2010 гг. (в %)



Источник: Разработка МБТ на основе данных Евростат.

[14] МБТ: *Молодежная занятость в Восточной Европе: кризис внутри кризиса*, справочный доклад к Неофициальной встрече министров труда и социального обеспечения в ходе 100-й сессии Международной конференции труда (Женева, 2011 г.).

[15] Développement Institutions & Analyses de Long Terme: *Youth and labour markets in Africa: A critical review of literature* (Париж, 2007 г.).

[16] M. Garcia and J. Fares (eds.): *Youth in Africa's labor market* (Вашингтон, ОК, Всемирный банк, 2008 г.); Центральное статистическое управление Замбии: *Обследование рабочей силы за 2008 год* (Лусака, Центральное статистическое управление Замбии, Отдел статистики труда, 2008 г.).

[17] Данные Евростат.

1.2.4. Новые проблемы, связанные с переходом молодежи к достойному труду

61. Трудности, с которыми сталкивается молодежь в переходный период от учебы к трудовой деятельности, часто подтверждаются следующими показателями: изменения в уровнях безработицы среди молодежи, происходящие со временем; уровень безработицы среди молодежи в сравнении с уровнем безработицы среди взрослого населения; случаи хронической безработицы среди молодежи; доля молодых людей, которые не учатся, не работают и не проходят профессиональной подготовки, так называемые «HUM»; время, необходимое для получения первой работы; продолжительность перехода к «стандартной» работе по окончании школы или после приема на первое рабочее место.

62. Последние исследования по переходу от учебы в школе к трудовой деятельности, как представляется, свидетельствуют о растущих трудностях и одновременном ухудшении всех или большинства вышеупомянутых показателей.

63. Хорошо известно, что переход от учебы в школе к трудовой деятельности влечет за собой некоторый период фрикционной (временной) безработицы, когда молодежь занимается поиском работы. На этом жизненном этапе еще не достаточно четко сформировались устремления и побуждающие стимулы к труду. Как правило, этот период связан с приобретением опыта на различных рабочих местах и в различных условиях на рынке труда. Молодые люди часто могут себе это позволить, так как они еще не обременены финансовыми обязательствами и могут рассчитывать на поддержку родителей, а также, в зависимости от уровня возможного дохода, могут соглашаться на любую работу в надежде найти «лучшую» работу в ближайшем будущем.

64. Есть и другие факторы, которые еще более затрудняют поиски работы молодыми людьми. Их усилия, направленные на поиски работы, менее эффективны, чем усилия опытных взрослых. Предприятия могут также быть менее заинтересованы в трудоустройстве молодежи, не имеющей трудового стажа. Молодые работники, таким образом, часто оказываются в «ловушке опыта», когда у них отсутствует стаж работы, о котором они могли бы сообщить в своих заявлениях о приеме на работу, лишь по причине того, что они не имели возможности устроиться на работу.

65. Другим фактором, ведущим к высокому уровню молодежной безработицы, является то, что даже получив работу, в случае сокращений они, а не взрослые работники, вероятнее всего, будут сокращены в первую очередь. Они представляются менее ценными работниками для предприятия, поскольку у них было меньше времени для приобретения человеческого капитала, представляющего интерес для конкретного предприятия. Кроме того, их дешевле уволить, размер выплат по сокращению штатов часто зависит от стажа и опыта работы, а кроме того, заключаемые с ними трудовые договоры содержат меньше гарантий занятости. Финансовый кризис, как представляется, усилил принцип для молодежи «принят последним – уволен первым», и в большинстве стран отмечается более высокий уровень текучести среди молодежи между занятостью и безработицей, чем среди взрослых.

66. В то время как упомянутые выше факторы помогают объяснить, почему уровень безработицы среди молодежи обычно выше, чем среди взрослых, новые различия в уровнях безработицы уже становятся кратными в три-пять раз, что явно выходит за рамки обычных уровней фрикционной (временной) безработицы, которые преобладали до настоящего времени.

67. Признанных в международном плане уровней средней продолжительности переходного периода не существует, однако проведенный в Египте обзор показал, что этот период перехода становится все более продолжительным, и конечный результат является все менее гарантированным. В Индонезии средний период поиска работы

безработной молодежью возрос с 6,9 месяцев в 2001 году до 14,7 месяцев в 2009 году. И за этот же период доля длительно безработных от общей численности безработной молодежи выросла с 41,6% в 2001 году до 62,1% в 2009 году.[18]

68. В 34 странах ОЭСР, в среднем, многие показатели имели тенденцию к ухудшению в период с 2000 по 2010 годы (см. таблицу 1.1). Повысились все показатели, включая уровень безработицы среди молодежи, а также число случаев длительной безработицы, временной занятости и работы на условиях неполного рабочего времени. Единственный показатель, несколько улучшившийся за десятилетний период, касается количества так называемых случаев «HUM» (когда человек не учится, не работает и не проходит профессиональную подготовку), который стал немногим ниже. Однако, по данным ОЭСР, во втором квартале 2010 года этот показатель вновь подскочил до 12,5% с 10,8% в 2008 году.[19]

Таблица 1.1. Средние показатели по странам ОЭСР для молодежи в возрасте от 15 до 24 лет, с 2000 по 2010 гг.

	2000	2010
Уровень безработицы (%)	14,6	18,9
Случаи длительной безработицы (в % от возрастной группы)	20,1	22,6
Доля временно занятых (в % от общей численности занятых)	31,0	38,0
Доля занятых на условиях неполного рабочего времени (в % от общей численности занятых)	19,9	27,8
Доля так называемых лиц «HUM» (в % в возрастной группе)	13,4	10,9

Источник: Проект ОЭСР «Рабочие места для молодежи» (www.oecd.org/employment/youth). Невзвешенное среднее значение для 34 стран ОЭСР.

69. Еще две новые тенденции характеризуют новый кризис занятости молодежи: увеличение числа «потерявших надежду» на трудоустройство молодых людей и повышение уровня безработицы среди выпускников высших учебных заведений.

70. *Потеря надежд на трудоустройство* – этот термин ассоциируется с молодыми людьми, которые не учатся и не работают, который также позволяет описать основные причины и последствия вытеснения из рынка труда и общества. Имеются данные, свидетельствующие о росте чувства разочарования во многих странах, где растущая безработица побуждает некоторых молодых людей вообще отказаться от поисков работы.

71. В 2011 году во всем мире насчитывалось почти на 6,4 млн молодых людей меньше в составе рабочей силы, чем можно было бы ожидать на основе долгосрочных исторических (докризисных) тенденций, что свидетельствует о резком росте отчаянии молодежи найти работу в условиях глобального финансового кризиса.[20]

72. В Европейском союзе около 7,5 млн человек в возрасте от 15 до 25 лет не учатся, не работают и не проходят профессиональную подготовку. Доля таких молодых людей во всех странах ЕС увеличилась с 10,8% в 2008 году до 12,8% в 2010 году.[21] Согласно некоторым расчетам, в 2008 году издержки, связанные с длительной безработицей или экономической неактивностью молодежи в 21 государстве-члене, в

[18] Предварительные оценки МОТ на основе данных SAKERNAS, 1996-2009 гг.

[19] ОЭСР: *Off to a good start? Jobs for youth* (Париж, 2010 г.).

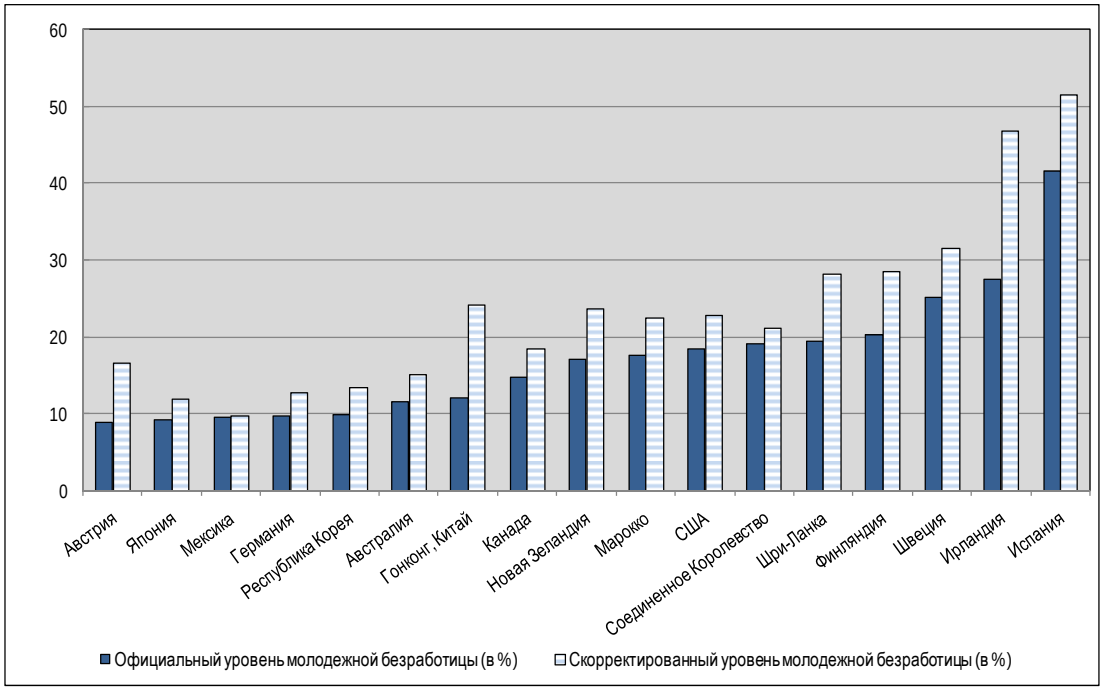
[20] МБТ: *Global employment trends 2012*, op. cit.

[21] Данные Евростат.

отношении которых имеются данные, составляют величину, эквивалентную 1,1% от ВВП.[22]

73. В Ирландии в 2010 году безработица среди молодежи возросла до угрожающего уровня 27,5%, резко увеличившись с 8,5% в 2007 году. Но даже этот шокирующий рост не в полной мере отражает масштабы проблемы: за время кризиса участие молодежи в экономической деятельности страны резко сократилось, причем возник громадный разрыв между количеством молодежи в сегодняшнем составе рабочей силы и количеством, которого можно было бы ожидать на основе докризисных тенденций. Это означает, что многие молодые люди либо «ищут укрытия» в системе образования вместо того, чтобы вести поиски работы, либо праздно выжидают дома улучшения конъюнктуры на рынке, чтобы приступить к активному поиску работы. Если бы вместо этого эти молодые люди занимались своим трудоустройством, это добавило бы еще 19,3 процентных пункта к уровню безработицы среди молодежи. В Испании этот разрыв составляет дополнительно 9,9 процентных пункта, в то время как в Республике Корея он равен 3,6 процентных пункта. В Австрии и Гонконге (Китай) уровень безработицы среди молодежи мог бы быть в два раза выше официального, если бы на рынок труда вышел этот дополнительный контингент экономически неактивной молодежи (рисунок 1.11). В ЕС в 2011 году каждый шестой молодой человек нигде не учился и не работал.[23]

Рисунок 1.11. Официальные уровни молодежной безработицы и скорректированные уровни с учетом снижения участия в составе рабочей силе, 2010 г. (в %)



Источник: МБТ: *Global employment trends for youth,* op. cit.

[22] Европейский фонд улучшения условий жизни и труда (Eurofund): *Социальные последствия кризиса*, справочный документ (Дублин, 2011 г.).

[23] МОТ: *Global employment trends for youth: 2011 update,* op. cit.

74. В Индонезии доля молодежи в возрасте от 15 до 24 лет, в так называемой группе «HUM», увеличилась с 27,1% в 1996 году до пикового уровня в 31,9% в 2005 году, снизившись до 27,6% в августе 2009 года. Таким образом, за период чуть более десяти лет этот показатель ухудшился, и, несмотря на недавние улучшения, он остался выше уровня 1996 года.[24] В Бразилии и Объединенной Республике Танзании доля молодых лиц в группе «HUM» за рассматриваемый период имела тенденцию к снижению: с 21,1% в 1992 году до 18,8% в 2007 году (Бразилия), и с 17,6% в 2000-01 годах до 13,4% в 2006 году (Объединенная Республика Танзания).[25]

75. Подробная информация о причинах отчуждения от рынка труда не всегда доступна. Соответствующие категории молодежи не составляют однородную группу. Они включают в себя тех, кто прекратил поиски работы из-за низких перспектив в области трудоустройства во время экономического спада, вызванного глобальным финансовым кризисом, и тех, кто, как и многие выпускники вузов, считают, что имеющиеся рабочие места отличаются низким качеством и не соответствуют их квалификации и устремлениям. Но основную категорию составляют молодые люди, бросившие учебу в школе, представители малоимущих и неблагополучных семей и социально-экономических слоев населения, которые снижают их шансы на трудоустройство и интеграцию, а также те, кто с самого раннего возраста подвергается воздействию бандитской культуры и наркотиков.

76. Какими бы ни были причины, последствия «отчуждения» или «обособления» являются достаточно серьезными, чтобы оправдать особое внимание, которое следует уделять этой группе молодежи.

77. *Безработица среди образованной молодежи***,** особенно среди выпускников высших учебных заведений, представляет собой еще одну проблемную тенденцию, которая проявляется в различных странах и регионах. Она вызывает беспокойство, потому что является порочным результатом, противоречащим предположению и данным о том, что высшее образование и профессиональная подготовка ведут к повышению производительности труда и возможностей молодежи в области трудоустройства. Это также расточительный и с социальной и политической точек зрения потенциально разрушительный результат. Расточительный из-за высокой стоимости инвестиций в высшее образование (прямых и косвенных с точки зрения утраченных доходов) и нулевой социальной отдачи от безработных выпускников. Потенциально разрушительный, так как с точки зрения самих безработных выпускников, разочарование и обида, вызванные лишением их обещанного вознаграждения за их усилия и жертвы, по вполне понятным причинам являются весьма острыми. Причины, в силу которых возникает безработица среди образованной молодежи, могут быть различными. Связана ли она с ухудшением качества высшего образования и с тем, что получаемые дипломы менее котируются? Или это вызвано «несоответствием между спросом и предложением с точки зрения квалификации» и отсутствием спроса на рынке на приобретенные квалификации и навыки или, как большинство полагает, это объясняется моделями развития, которые не создают такой тип качественных рабочих мест, который соответствовал бы либо полученной молодыми людьми высокой квалификации, либо их устремлениям. Независимо от причины, политические разочарования и чувство обиды приобретают огромные масштабы, что и продемонстрировали волнения «арабской весны». Во многих странах эти разочарования лежат в основе эмиграции высококвалифицированной молодежи, и, как следствие, «утечки мозгов» в странах с формирующейся рыночной экономикой и в развивающихся странах происхождения.

[24] Предварительные оценки МОТ на основе данных SAKERNAS, 1996-2009 гг.

[25] МБТ: *Decent Work Country Profile: Brazil* (Женева, 2009 г.), и МБТ: *Decent Work Country Profile: Tanzania* (Mainland) (Женева, 2010 г.).

1.3. Усиление поляризации и расширение неблагоприятных условий молодежи

78. Относительные невыгоды молодежи по сравнению со взрослым населением с точки зрения занятости усугубляются вследствие неоднородности состава самой молодежи. Молодежный контингент, как и другие возрастные группы, состоит из людей со своими особенностями, потребностями и уязвимостью; поэтому молодых людей не следует рассматривать как однородную группу лишь в силу их возраста. В составе молодежи есть определенные группы, которые являются более незащищенными с точки зрения безработицы, неполной занятости, неформальной занятости, разочарований и других социальных изъянов. Как показывает анализ политики в Главе 2, отображение параметров различных незащищенных и уязвимых категорий молодежи является первым шагом к разработке более эффективных и дифференцированных мер реагирования. Ключевые факторы невыгодности положения молодежи включают:

- *Возраст – чем моложе, тем уязвимее.* В большинстве стран, по которым имеются данные, уровень безработицы имеет тенденцию к понижению с увеличением возраста.[26] В Коста-Рике, например, уровень безработицы среди молодежи в возрасте от 15 до 19 лет более чем в три раза превышает уровень безработицы среди молодых людей в возрасте от 20 до 24 лет и более чем в два раза в Перу (22 и 10,3% соответственно).[27] Занятость в неформальном секторе также намного выше в первой когорте, чем во второй. В 2010 году уровень неформальной занятости среди подростков в Латинской Америке составил 82,4% против 56,5% среди молодых взрослых людей.[28] Кроме того, число молодых людей в возрасте от 15 до 17 лет, занятых на неприемлемо опасных работах, существенно возросло за последние несколько лет на фоне общего сокращения детского труда. В 2008 году, по оценкам, 62,5 млн молодых людей были заняты на опасных работах, по сравнению с 51,0 млн человек в 2004 году. Это представляет собой увеличение почти на 20% за четырехлетний период.[29]

  Важно подчеркнуть взаимосвязь между детским трудом и занятостью молодежи, учитывая тот факт, что детство и юность представляют собой этапы жизненного цикла, связанные с особыми рисками и уязвимостью, имеющими существенные долгосрочные последствия. Поскольку именно в этот период происходит основное физическое, социальное и психологическое становление человека, он во многом определяет и индивидуальные «успехи» или «провалы» на более поздних этапах жизни. Вредное воздействие, которое детский труд может оказать на развитие детей, также будет оказывать влияние на возможности молодежи в процессе перехода к достойному труду. Совокупные неблагоприятные условия рынка труда, в которых находился ребенок в период детского труда и в которых оказываются незащищенные группы молодежи, могут стать причиной низкого качества рабочих мест, низкого уровня доходов и социальной маргинализации молодежи в зрелом возрасте, а также отсутствия социальной защищенности в пожилом возрасте, создавая благодатную почву для бедности.

- *Гендерный фактор – разрыв сокращается, однако молодые женщины по-прежнему остаются в невыгодном положении.* В большинстве регионов отмечаются позитивные тенденции в области гендерного равенства в связи с сокращением

[26] P. Ryan: «The school-to-work transition: A cross-national perspective», in *Journal of Economic Literature* (Mar. 2001, Vol. 39, No. 1).

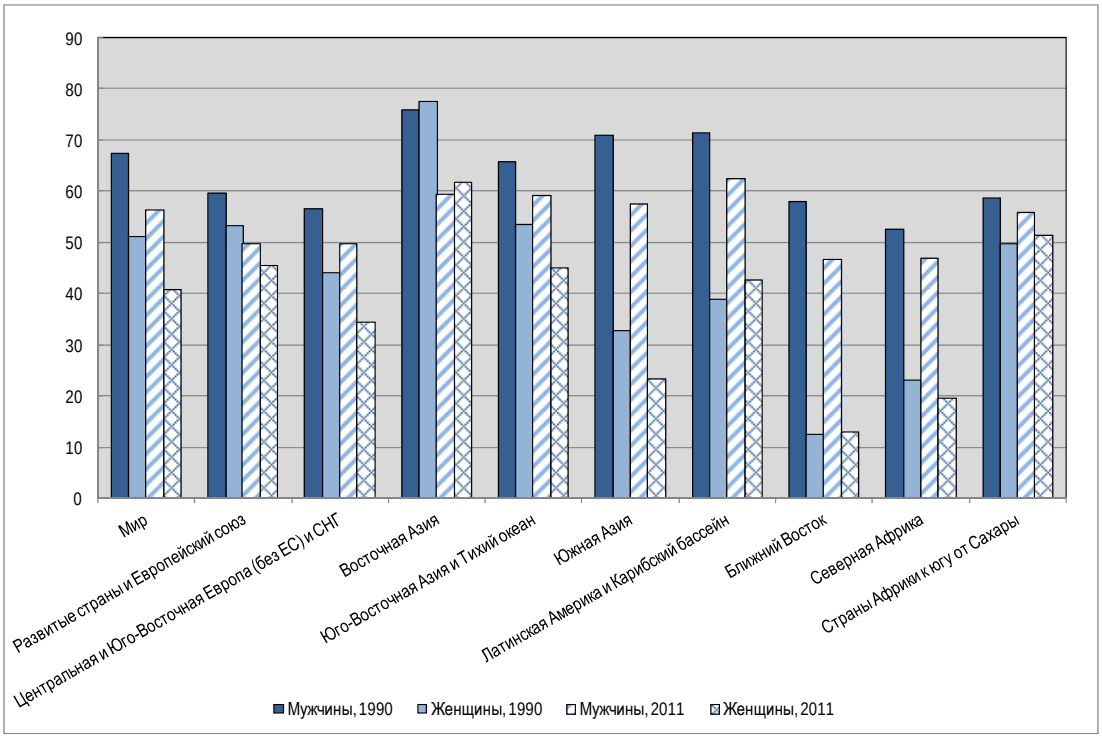
[27] МБТ: *Trabajo decente y juventud en América Latina* (Лима, 2010 г.).

[28] МБТ: *Panorama laboral 2010 – América Latina y el Caribe* (Лима, 2010 г.).

[29] МБТ: *Children in hazardous work: What we know, what we need to do* (Женева, 2011 г.).

разрыва между уровнями участия мужчин и женщин на рынке труда и соотношения между количеством занятых лиц и общей численностью населения (см. рисунок 1.12). Но уровень безработицы среди женщин в большинстве случаев выше, чем среди мужчин, несмотря на более низкие показатели их трудового участия. Вероятность занятости для молодого человека оставалась очень низкой в странах Центральной и Юго-Восточной Европы (без ЕС) и в странах СНГ, Ближнего Востока и Северной Африки, и особенно низкой она была среди молодых женщин в этих регионах. В 2011 году на Ближнем Востоке и в Северной Африке работу имели менее четырех из десяти молодых мужчин (36,9 и 36,2%, соответственно), против менее двух из десяти молодых женщин (11,5 и 7,7%, соответственно).

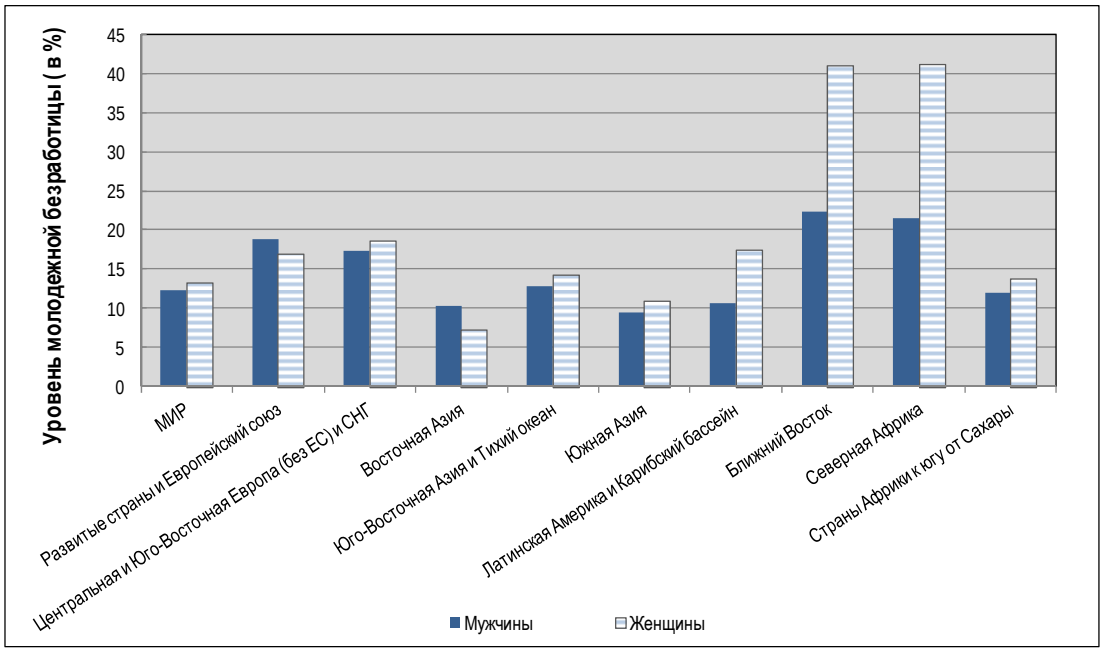
Рисунок 1.12. Уровень участия молодежи в составе рабочей силы в разбивке по полу, 1990 и 2011 гг. (в %)



Источник: МБТ: Economically active population estimates and projections database.

В большинстве регионов в период глобального кризиса наблюдалось увеличение разрыва между уровнями безработицы среди молодых женщин и мужчин, так как вероятность оказаться без работы у молодых женщин становилась еще выше, чем у молодых мужчин (см. рисунок 1.13). Исключением из этого правила служат развитые страны и ЕС, где уровень безработицы за период с 2007 по 2011 годы увеличился на 6,1 процентных пункта среди молодых мужчин против 4,7 процентных пункта среди молодых женщин.

Рисунок 1.13. Уровень молодежной безработицы (в %) в разбивке по полу и регионам, предварительные оценки за 2011 г.



Источник: МБТ: *Global employment trends for youth*, op. cit.

Еще одна важная «ловушка» в области молодежной занятости связана с профессиональной сегрегацией в рамках традиционно признанных «мужских» и «женских» рабочих мест. Меньшее значение, уделяемое экономическому вкладу женщин, а также преобладающие культурные традиции способствуют тому, что положение молодых женщин на рынке труда становится еще более неблагоприятным, о чем свидетельствует уровень их заработной платы, который, как правило, ниже, чем у молодых мужчин.[30]

- *Грамотность, образование и профессиональные квалификации и навыки* – В целом, уровень безработицы, неполной занятости и неформальной занятости молодежи выше среди менее образованной молодежи, чем среди их сверстников с более высоким уровнем образования. Это подтверждает положительное влияние образования на уровень занятости во всех регионах. Страны Ближнего Востока и Северной Африки являются исключением, так как уровень безработицы в них выше среди более образованных, чем среди менее образованных лиц. Безработица ниже среди молодежи с более низким уровнем образования, так как они могут соглашаться на низкокачественные рабочие места, в отличие от выпускников средней школы и высших учебных заведений, квалификация которых может не соответствовать спросу на рынке труда, или которые хотят получать более высокую заработную плату и более качественные рабочие места. Феномен безработицы среди высокообразованных лиц является, безусловно, новой отличительной особенностью нынешнего кризиса молодежной занятости. Взаимосвязь между образованием и занятостью более подробно рассматривается в Главе 2.

[30] Дополнительную информацию см. МБТ: «*Гендерное равенство – основа достойного труда*», Международная конференция труда, 98-я сессия, Женева, 2009 г.

- *Социально-экономическое положение* – В связи с передачей бедности в течение жизненного цикла и из поколения в поколение, молодые люди из бедных семей, как правило, становятся молодыми работающими бедными. Бедность семей является предопределяющим фактором лишений ребенка, которые, в свою очередь, могут повлиять на благополучие молодых людей и их детей. Бедность может стать причиной упущенных возможностей образования, детского труда, и шаткости положения на рынке труда молодых и взрослых людей. События, происходящие в этот период (например, прекращение школьного обучения, начало трудовой деятельности, вступление в брак и рождение детей) играют видную роль в жизни каждого человека и сказываются на уровнях бедности текущего и следующих поколений. Аналогично этому, безработица молодежи в ряде стран все чаще увязывается с членством в домохозяйствах, в которых никто не работает.

- *Национальное и этническое происхождение* часто является причиной шаткости положения на рынке труда и дефицита достойного труда. В Австралии, например, вероятность оказаться без работы у молодых людей, представителей коренного населения, почти в четыре раза выше, чем у граждан, не являющихся выходцами из коренного населения. Они также в большей степени подвержены опасности длительной безработицы и занятости на условиях неполного рабочего времени, причем их доля среди тех, кто отторгается рынком труда, намного выше (35,5% коренных австралийцев трудоспособного возраста против 21,7% среди некоренного населения трудоспособного возраста).[31] Аналогично этому, результаты некоторых обследований занятости среди молодых представителей народности рома Западных Балкан свидетельствуют, что количество случаев неформальной занятости среди молодежи рома и внутренне перемещенных лиц в возрастной группе 15-29 лет намного выше, чем среди молодого населения, проживающего в соседстве с общинами рома и внутренне перемещенных лиц.[32]

- *Молодежь с ограниченными возможностями* – У молодых людей с ограниченными возможностями, скорее всего, будет меньше шансов для того, чтобы посещать школу, и им наверняка придется столкнуться с трудностями на рынке труда в большей степени, чем их здоровым сверстникам. Например, в 2009 году уровень занятости молодых американцев с ограниченными возможностями в возрасте от 16 до 20 лет составил 21,2% (23% среди молодых женщин и 19,9% среди молодых мужчин), в то время как уровень занятости молодых людей без отклонений здоровья из этой же возрастной группы был почти на 15 процентных пунктов выше.[33]

- *Молодые люди, живущие с ВИЧ и пораженные эпидемией СПИДа* – Сегодня в мире насчитывается 5 млн молодых людей, живущих с ВИЧ.[34] Они оказываются особенно незащищенными в случае безработицы, неполной занятости и бедности. В Рекомендации 2010 года о ВИЧ/СПИДе и сфере труда (200) конкретно затрагивается вопрос о необходимости обеспечения защиты молодых работников, включая работников, охваченных системой профессионально-технической подготовки и программами и службами занятости молодежи, а также предупреждения стигматизации и дискриминации на рабочем месте и в общине.

[31] Steering Committee for the Review of Government Service Provision, Productivity Commission: *Report on Overcoming Indigenous Disadvantage: Key indicators 2011* (Канберра, 2011 г.).

[32] Данные ПРООН с результатами этих обследований имеются в онлайновом режиме по адресу: http://vulnerability.undp.sk.

[33] Источник: http://www.disabilitystatistics.org.

[34] ЮНЭЙДС: *Securing the future today – Synthesis of strategic information on HIV and young people* (Женева, 2011 г.).

- *Молодые мигранты* – Международная миграция молодых людей в поисках работы становится все более знаменательным явлением во многих странах.[35] По оценкам Фонда народонаселения Организации Объединенных Наций, молодые люди в возрасте от 15 до 25 лет составляют в настоящее время одну треть всех трудовых мигрантов во всем мире. Отсутствие возможностей достойного трудоустройства в развивающихся странах привело к значительному росту эмиграции многих, как низкоквалифицированных, так и высококвалифицированных молодых работников. Молодые мигранты особенно пострадали в результате глобального кризиса. Еще в 2009 году трудовые мигранты были первыми, кто терял работу, в связи с чем уровень безработицы среди этой категории населения почти в два раза превысил уровень безработицы среди работников – граждан страны в Ирландии, Испании и Соединенном Королевстве после начала кризиса в 2008 году. В 2007 году этот уровень был примерно равным уровню безработицы среди граждан страны и составлял примерно 12%. В целом, молодые мигранты входят в категорию особо уязвимых работников на рынке труда; они подвергаются увольнениям, дискриминации, а иногда и становятся жертвами ксенофобии. Эти явления еще более усугубляются «тесными» рынками труда.

79. Кризис также послужил напоминанием о том, что структура занятости является важным фактором. В промышленно развитых странах тенденция к поляризации рабочих мест началась еще до кризиса и, скорее всего, продолжится. Большинство новых рабочих мест будет создаваться в сфере услуг из-за высокой эластичности доходов в связи со спросом на услуги. Этот спрос возрастает в условиях растущего неравенства доходов (что и происходит во многих промышленно развитых странах), так как домохозяйства с высокими доходами имеют большой спрос на личные услуги. Еще один фактор, способствующий этому, связан с воздействием технологического прогресса, особенно компьютеризации, на спрос на различные виды квалификации и функции. В частности, это привело к потере многих рабочих мест, связанных с выполнением рутинных операций и задач, выполнение которых компьютерами обходится дешевле. Это привело к падению спроса на рабочие места среднего уровня в обрабатывающей промышленности и в конторской деятельности. Одновременно с этим возрос спрос на нетрадиционные рабочие места в сфере услуг, не требующие высокой квалификации, такие как работа на транспорте и в сфере доставки товаров, розничной торговле, в области коммунальных услуг, медицинской помощи и индивидуального медобслуживания. В результате повысилась занятость на обоих полюсах рынка труда, требующих как высококвалифицированных специалистов, так и работников с низким уровнем квалификации, и сократилась занятость на рабочих местах среднего уровня.[36]

80. Этот сдвиг в структуре занятости оказал непосредственное влияние на кризис молодежной занятости. Лица, впервые вступающие на рынок труда, теперь все чаще вынуждены устраиваться на рабочие места в сфере услуг, не требующие высокой квалификации и с низкой заработной платой. Кроме того, значительно сокращается перспектива вертикальной мобильности тех, кто занят на таких рабочих местах, поскольку резко сократился объем рабочих мест среднего уровня. Проблема еще более усугубляется тем, что многие низкооплачиваемые рабочие места в сфере услуг являются временными и предполагают занятость на условиях неполного рабочего времени. Таким образом, нынешняя и будущие когорты молодых работников сталкиваются не

[35] Обзор тенденций в области международной миграции см. в Организация Объединенных Наций: *International migration in a globalizing world: The role of youth*, Департамент по экономическим и социальным вопросам, Technical Paper No. 2011/1 (Нью-Йорк, 2011 г.).

[36] D. H. Autor and D. Dorn: Inequality and specialization: *The growth of low-skill service jobs in the United States* IZA Discussion Paper No. 4290 (Бонн, 2009 г.); и M. Goos, A. Manning, and A. Solomons: «Job polarization in Europe», in *American Economic Review* 99 2), 2009 г.

только с проблемой дефицита рабочих мест, но и с реалиями, в которых средний уровень качества имеющихся рабочих мест будет ниже.

81. При морском отливе снижается положение всех судов, а некоторые из них могут сесть на мель. Кризис оказал отрицательное воздействие на положение всех молодых людей в целом. Современная когорта затронутой кризисом молодежи сталкивается с худшими перспективами, чем их предшественники. Кроме того, отмечаются признаки поляризации в пределах группы молодежи, когда «группы в неблагоприятном положении», которые были определены выше, оказываются особенно затронутыми кризисом. В условиях серьезного экономического спада наименее образованная и наименее квалифицированная молодежь чаще оказывается безработной, чем молодежь с более высоким уровнем образования и квалификации, так как она не обладает трудовым капиталом, отвечающим требованиям конкретного предприятия, которые данное предприятие считало бы необходимым сохранить. Так было и в ходе предыдущих спадов в промышленно развитых странах, не является исключением и нынешний кризис. Точно так же, молодежь, занятая на временных и нестабильных работах, относящаяся к категории, которая в значительной степени схожа с предыдущей, оказывается особо уязвимой перед сокращениями. В нынешних условиях подавленности рынка труда многие из этих молодых людей сталкиваются с длительной безработицей и продолжительным отсутствием на рынке труда. Как отмечалось ранее, особенно незащищенной группой в ходе текущего экономического кризиса стала группа молодых трудовых мигрантов.

82. В развивающихся странах ослабление взаимосвязи между экономическим ростом и занятостью предполагает, что у молодых женщин и мужчин, живущих в условиях бедности, перспективы на получение достойной работы еще более снижаются. Это означает, что все больше молодых людей будут оставаться в тисках бедности в сельских районах и неформальной экономике. В более общем плане, замедление роста занятости способствует обострению конкуренции за сокращающееся число имеющихся достойных рабочих мест, отодвигая обездоленную молодежь в самый конец очереди за этими рабочими местами. В таких условиях, скорее всего, станет еще труднее бороться с дискриминацией на рынке труда.

83. Снижение перспектив в области трудоустройства находящейся в неблагоприятном положении молодежи подразумевает, что необходимо еще более сконцентрировать политические меры на этой группе молодежи.

1.4. Перспективы на будущее

84. В глобальном плане, во всем мире необходимо ежегодно создавать примерно 40 млн новых рабочих мест для тех, кто впервые вступает на рынок труда, и чтобы обеспечить работой 200 млн безработных в 2012 году (75 млн из которых являются молодыми людьми). По данным доклада *Global employment trends 2012*, перед миром стоит сложнейший вызов – создать 600 млн рабочих мест в ближайшее десятилетие. Сюда не входят 900 млн работающих бедных, которые живут менее чем на 2 долл. США в день, главным образом, в развивающихся странах.[37] Это – громадный вызов, учитывая нынешний рост и экономические прогнозы, а также отсутствие значительных изменений в политической обстановке. Это может иметь существенные последствия для молодых людей по мере того, как новые когорты молодых людей, впервые вступающих на рынок труда, будут пополнять собой ряды безработных. Связанные с этим явлением риски социальных волнений, отторжения от рынка труда и социальной изоляции, а также утрата веры в социальный прогресс уже не являются потенциальными, а имеют реальный характер и находят самые различные проявления во всем мире.

[37] МБТ: *Global employment trends*, op.cit.

85. В то время как демографические тенденции несколько снижают свои проявления в большинстве регионов, за исключением стран Африки к югу от Сахары и стран Южной Азии, все показатели занятости молодежи свидетельствуют об обострении этой проблемы. В развитых странах поворотным моментом после периода обнадеживающего снижения уровней безработицы стал глобальный финансовый кризис и опасение второй волны спада, что напугало рынки труда молодежи и усугубило страхи «потерянного поколения».

86. В развивающихся странах и в экономиках с формирующимся рынком, хотя они и по-разному затронуты глобальным кризисом, структурные недостатки в моделях роста и на рынке труда, а также более высокий уровень бедности и более широкие масштабы неформальной экономики в целом не решают проблем кризиса занятости молодежи, несмотря на стабильный рост в большинстве регионов в течение прошлого десятилетия. Модель роста и ее слабое наполнение элементами занятости и достойного труда анализируется в докладах МОТ. Вероятно, лучшей иллюстрацией служит положение молодежи на Ближнем Востоке и в Северной Африке. В этом регионе отмечается наиболее высокая доля молодежи в составе населения с самым высоким уровнем образования за всю историю, однако более 26% молодых людей в составе рабочей силы на Ближнем Востоке и более 27% в Северной Африке в 2011 году не могли найти работу. Темпы экономического роста в 5-7% в рамках всего региона в период до глобального финансового кризиса и «арабской весны» не были переведены в плоскость продуктивных и достойных рабочих мест для молодых женщин и мужчин в реальной экономике.[38] Стремление к получению лучших возможностей для молодых людей на рынке труда и требования социальной справедливости стали мощными факторами, вызвавшими волнения «арабской весны», которые охватили регион в 2010 и 2011 годах.

87. Совершенно очевидно, что повернуть эти тенденции вспять можно будет только при наличии совершенно иного политического сценария, в котором занятость и, в частности, занятость молодежи, будут входить в число основных целей макроэкономических программ и приоритетов финансовой политики. Нужны новые модели роста, включая промышленные и отраслевые стратегии, которые бы содействовали диверсификации экономики и созданию возможностей получения качественных рабочих мест, а также необходим финансовый сектор, который служил бы своей подлинной цели направления средств в реальную экономику. Нужна такая политическая программа, в которой расширение социальной защиты приводило бы к снижению уязвимости и неравенства, а также повышению производительности труда. Некоторые из этих политических вопросов и извлеченных уроков дополнительно анализируются в Главе 2.

[38] A. Berar, M. Fortuny and I. Awad (eds.): *Jobs, freedom and social justice* (Женева, МОТ, готовится к изданию).

Глава 2

Политика в области достойного труда для молодежи: ключевые вопросы и извлеченные уроки

88. В Резолюции о занятости молодежи, принятой на Конференции в 2005 году, определен всеобъемлющий набор политических мер и программ для решения проблемы занятости молодежи. Как резюмируется в начале настоящего доклада, эти меры и программы охватывают от аспектов макроэкономической политики и нормативной правовой базы в целях содействия более высоким темпам роста занятости до элементов политики на рынке труда и целенаправленных мероприятий, проводимых в интересах социально незащищенных групп молодежи.

89. В этой главе будет рассмотрен прогресс, достигнутый после 2005 года по каждому из основных направлений политики, определенных в указанной резолюции. При этом в ней будет предпринята попытка дать критическую оценку изменений направлений практических мер, предпринимаемых в странах с различным уровнем развития; извлечь уроки из того, какие меры являются эффективными и чьим интересам они отвечают; и обсудить нерешенные вопросы политики, а также варианты их решения.

90. Широкий спектр политических областей и тем рассматриваются в этой главе в рамках девяти разделов под углом зрения четырех стратегических задач в области достойного труда.

91. Эти политические меры можно классифицировать по основным целям и тому влиянию, которое они должны оказать на обеспечение занятости молодежи, таким как:

- политические меры и программы, направленные на расширение занятости и влияющие на спрос: к ним относятся рост и экономическая политика, развитие предпринимательства и самостоятельной занятости, а также государственные программы создания рабочих мест;
- политические меры и программы, направленные на содействие переходу от учебы к трудовой деятельности: к ним относятся меры в области предложения, такие как политика в области образования и профессионально-технической подготовки; активная политика на рынке труда (АПРТ), включающая, в частности, субсидирование заработной платы, освобождение от налогов и профессиональное консультирование по вопросам трудоустройства, способствующее обеспечению соответствия между спросом и предложением;
- политика на рынке труда, направленная на повышение качества занятости молодежи, и меры по улучшению социальной защиты молодых работников;
- меры в области защиты прав, направленные на содействие соблюдению трудовых норм, а также на укрепление социального диалога во имя обеспечения более широкого участия молодых работников, и наделения их правом голоса.

92. Вместе с тем, поскольку не всегда возможно осуществить классификацию мер только по той или иной категории, они представлены последовательно. Многие из перечисленных выше мер затрагивают спрос и/или предложение рабочей силы и влияют как на количественные, так и на качественные показатели рабочих мест. Кроме того, наиболее успешные программы часто предусматривают комплексный подход.

93. Прежде чем приступить к рассмотрению этих областей политики, в этой главе сначала дается краткая оценка национальных обязательств по содействию занятости молодежи и уровня приоритетности, придаваемого этому вопросу в национальных планах развития.

2.1. Молодежная занятость: повышение приоритетности в национальных программах

94. Присвоение статуса национального приоритета проблеме занятости молодежи подразумевает, что всеобъемлющие политические программы, такие как национальные основы и планы развития будут содержать набор согласованных экономических и социальных мер, направленных на обеспечение занятости молодежи и достижение определенных конкретных целей. Этот статус национального приоритета должен иметь четко сформулированный характер за счет постановки реалистичных целей и поддающихся измерению политических итогов и ожидаемых результатов. Для того чтобы этот приоритет был преобразован в конкретные действия, должны быть выделены соответствующие ресурсы, обеспечивающие выполнение поставленных задач.

95. Обзор политических мер, предпринимаемых в 138 странах, показывает, что с 2005 года наблюдается повышение приверженности государств-членов включению проблемы занятости молодежи в национальные политические программы.[1] Рассмотрение того, в какой степени проблема занятости молодежи является приоритетной в национальных планах развития, как это отражено в стратегиях сокращения масштабов бедности (ПРС) в странах с низкими доходами, показывает, что в этих стратегиях уделяется все большее внимание проблеме занятости молодежи. По сравнению с первым поколением ПРС, в которых проблемы занятости молодежи не рассматривались, почти половина ПРС второго поколения содержит положения о занятости молодежи, которые считаются приоритетными. Это относится также и к национальным стратегиям развития стран, которые не разрабатывают ПРС.

96. Анализ результатов Общего обзора МОТ 2010 года актов по вопросам занятости подчеркивает аналогичные выводы в отношении придания приоритетного характера проблеме занятости молодежи в общей политике и стратегиях занятости. Аналогичные выводы можно сделать и на основе анализа результатов других обследований. Например, обзор, проведенный министерствами труда десяти стран Восточной Азии, свидетельствует, что занятость молодежи занимает четвертое место в списке 11 наиболее приоритетных направлений политики.[2] Анализ докладов стран о применении Конвенции 1964 года о политике в области занятости (122) дает те же результаты, так как большинство государств-членов сообщают о мерах, принятых ими для содействия занятости молодежи в рамках своей активной политики в области занятости.

97. В каждой стране существуют свои методы определения приоритетности занятости молодежи в этих программах. Занятость молодежи входит в ряд приоритетных направлений политики как сквозная межотраслевая тема национальной политики в

[1] МБТ: *Review of approaches to mainstream youth employment in national development strategies and employment policies*, проект (Женева, 2011 г.).

[2] МБТ и ОЭСР: *Job-rich growth in Asia: Strategies for local employment, skills development and social protection* (Женева, 2011 г.).

области занятости в ряде стран ЕС (например, в Австрии, Бельгии, Германии, Ирландии, на Мальте, в Португалии и Соединенном Королевстве). Она рассматривается в конкретных секторах, например, в Мали и Сербии, и на основе принципа «особых групп» или «незащищенных групп населения» в рамках политики других стран, таких как Коста-Рика, Демократическая Республика Конго и Кения.

98. Почти 30% из вышеупомянутых 138 стран проводят четко сформулированную политику или стратегию в области занятости молодежи, в то время как многие другие разработали положения о занятости молодежи в рамках своей политики по развитию молодежи. Например, национальная молодежная политика в Южной Африке на 2009-14 годы направлена на интеграцию вопросов развития молодежи и молодежной занятости в национальные политику и программы, и в бюджет страны должны быть заложены средства для обеспечения реализации этой политики.

99. Национальные планы действий по вопросам молодежной занятости представляют собой еще один пример убедительной приверженности решению проблемы обеспечения прочных возможностей предоставления продуктивных рабочих мест молодым мужчинам и женщинам. Эти планы направлены на обеспечение согласованности между мерами в области занятости молодежи, включаемыми в различные политические программы, а также на четкое определение приоритетов в области занятости молодежи и поддающихся оценке результатов за счет использования конкретных ресурсов в течение определенного срока (см. пример во вставке 2.1). Такие планы действий играют важную роль в укреплении межведомственной координации, объединяя усилия различных политиков и заинтересованных сторон, в том числе представителей организаций работодателей и работников, на основе общей платформы действий. До настоящего времени лишь незначительное число стран (35 в общей сложности) официально приняли национальные планы действий по обеспечению молодежной занятости.

Вставка 2.1
Национальный план действий Перу в сфере занятости молодежи

Несмотря на значительный экономический рост за период с 2000 по 2010 годы, к концу десятилетия две трети всех безработных в Перу составляли лица в возрасте от 15 до 29 лет, четверо из каждых пяти занятых молодых людей работали на нестабильных рабочих местах, и более половины (56%) всех молодых людей в стране (8 млн человек) были бы готовы уехать из страны, если бы им представилась такая возможность.

План действий Перу в сфере занятости молодежи (2009-12 гг.) определяет приоритетные меры для решения проблемы занятости и неполной занятости молодежи в различных областях, включая создание новых рабочих мест, развитие предпринимательства и расширение возможностей в области трудоустройства. Реализация плана находится под контролем национального трехстороннего комитета, в состав которого входят молодые представители организаций работодателей и работников.

До настоящего времени из 370.000 человек целевого молодежного населения более 260.000 ущемленных в правах молодых людей получили помощь и поддержку за счет мер, предпринимаемых в рамках этого плана действий. Опираясь на результаты национального опроса, который показал, что более 75% микропредприятий, управляемых молодыми людьми, просуществовали не более одного года, правительство предприняло следующие институциональные реформы: сокращение «бюрократических проволочек» и затрат, связанных с рассмотрением заявлений о приеме на работу за счет внедрения государственной службой занятости (ГСЗ) принципа «одного окна», выдающего бесплатное удостоверение, содержащее всю необходимую информацию (молодежное удостоверение); модернизацию услуг по профессиональной ориентации; создание программы профессиональной

подготовки *(Joven Emprendedor),* ориентированной на молодых предпринимателей, наряду с разработкой информационной системы, которая упрощает анализ рынка труда; создание службы информации и ориентации для молодых мигрантов, проживающих за рубежом, и молодых перуанцев, планирующих мигрировать (*Infomigra*). Некоторые из указанных выше мер были включены в недавно разработанную Национальную политику в области занятости, главным направлением которой является обеспечение занятости молодежи.

Источник: МОТ: Программа занятости молодежи.

100. Содействие занятости молодежи обеспечивается с помощью различных организационных моделей на уровне страны с привлечением различных государственных учреждений. В большинстве стран ведущую роль играет министерство занятости и/или труда, а дополнительная ответственность часто возлагается на министерство образования и министерство по делам молодежи. Другие министерства также могут привлекаться в целях содействия занятости молодежи. К ним относятся министерства по вопросам торговли, промышленности и экономики, финансов или министерства и ведомства, выполняющие координационные функции, такие как министерство планирования.

101. В некоторых регионах, таких как Африка и Латинская Америка, на министерства по делам молодежи все чаще возлагается ответственность за весь портфель вопросов занятости молодежи. Эта новая тенденция сопровождается созданием независимых агентств по трудоустройству молодежи, как, например, в ряде стран Северной и Западной Африки. Эта институциональная структура может способствовать улучшению согласованности действий в области занятости молодежи, политики в области развития молодежи и деятельности служб занятости. Тем не менее, такая структура может также расстыковать проблему молодежной занятости от политики и услуг, проводимых в других областях, если система управления не в состоянии обеспечить координацию между различными министерствами и ведомствами, проводящими политику, влияющую на занятость молодежи.

102. Какой-либо единой институциональной модели передовой практики не существует. Важно то, что ответственность возлагается на государственное учреждение, которое обладает соответствующими техническими возможностями, а также может оказать политическую поддержку в целях обеспечения согласованности и координации политики между правительственными ведомствами и привлекать к этому процессу социальных партнеров.

103. Организации работодателей и работников являются важными партнерами в процессе разработки политики и программ и могут содействовать укреплению связей между деловыми кругами и системой образования, а также способствовать реализации прав молодых людей в сфере труда.

104. Существует множество инициатив, предпринимаемых на уровне стран, в рамках которых целый ряд заинтересованных сторон (субъектов и учреждений государственного и частного секторов) привлекается к разработке и реализации программ молодежной занятости.

105. В качестве основного источника создания новых рабочих мест в условиях рыночной экономики частный сектор несет ключевую ответственность за обеспечение достойного труда для молодежи. Предприятия определяют структуру спроса на рабочую силу (например, уровень квалификации и навыков, необходимый опыт), предложение профессиональной подготовки и возможностей карьерного роста, а также качество занятости. Они являются важным источником знаний о препятствиях и возможностях в области создания рабочих мест. Работодатели могут дать важную информацию относительно адекватности текущей политики в области образования и профессиональной

подготовки, будущих потребностях в специалистах той или иной квалификации, а также эффективности мер на рынке труда с точки зрения создания рабочих мест. Правительства часто стремятся к сотрудничеству с предприятиями при разработке и осуществлении мероприятий в области занятости молодежи. В следующих разделах приводятся примеры партнерских отношений между частным и государственным секторами. Обследования, однако, показывают, что есть возможность укрепить сотрудничество между правительствами и предприятиями.

106. На местном уровне в рамках партнерских отношений на базе общины выдвигается множество инициатив для обеспечения занятости молодежи. Местные общины располагают широкими возможностями для определения роли и сравнительных преимуществ каждого из партнеров, потребностей молодых людей и требований рынка труда.

107. Проведенный МБТ обзор партнерств на уровне общин по вопросам занятости молодежи позволил определить ряд общих черт.[3] Эти партнерства предусматривают конкретные и скоординированные действия в таких областях, как профессиональная подготовка, создание новых рабочих мест в рамках существующих и новых компаний, профессиональная ориентация и услуги по трудоустройству, а также развитие молодежного предпринимательства. Результаты этого обзора подчеркивают важность многостороннего подхода и соответствующего вклада местных органов власти и учреждений, ценность предоставления молодым людям широкого спектра услуг и преимущества комплексного подхода, сочетающего меры в области спроса и предложения в конкретных секторах. Они также подчеркивают важность задачи тиражирования этих практических мер с течением времени.

108. Общий вывод заключается в том, что несмотря на провозглашение занятости молодежи одним из приоритетов деятельности в рамках политических программ, это редко переводится в плоскость всеобъемлющих политических программ, устанавливающих четкие политические приоритеты. Во многих случаях разработка различных политических мер приводит к постановке противоречивых целей, что мешает достижению согласованности действий. Это серьезно ограничивает воздействие такой политики и таких мер. Более того, когда цели установлены, приходится решать конкретные задачи сокращения безработицы или создания определенных возможностей для профподготовки. Пока же, как представляется, уделяется мало внимания повышению качества рабочих мест и повышению гарантий защищенности.

109. Почти половина рассмотренных политических мер не подкрепляют эту приоритетную задачу конкретными целями, и только четверть из них содержат конкретные цели и показатели. В большинстве случаев отсутствуют надлежащие системы мониторинга и оценки. Например, лишь 19% рассмотренных национальных политических мер в области занятости содержат положения о мониторинге и оценке.

110. Финансирование, выделяемое на реализацию программ, имеет ограниченный характер, а ресурсы, предназначенные для реализации этих политических мер, в основном недооцениваются. Лишь 13% рассмотренных национальных политических мер в области занятости и 9% стратегий сокращения масштабов бедности (ПРС) предусматривали выделение средств на реализацию приоритетов в области молодежной занятости. Партнерские связи на региональном и глобальном уровнях обеспечивают поддержку страновых инициатив. Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ), например, во все большей степени содействует занятости молодежи с учетом особых потребностей молодых людей, и особенно потребностей молодых женщин. Эти приоритеты зачастую реализуются

[3] P. Kenyon: *Partnerships for youth employment: A review of selected community-based initiatives*, Employment Sector Working Paper No. 33 (Женева, МБТ, 2009 г.).

посредством совместных программ, разрабатываемых страновыми группами Организации Объединенных Наций. Эти программы будут рассматриваться в Главе 3 настоящего доклада.

111. В целом, национальные политика и программы сосредоточены на мерах, содействующих повышению предложения, причем основное внимание уделяется развитию профессиональных квалификаций и навыков, в то время как меры по увеличению спроса на труд молодых работников применяются реже. Это предвзятое отношение весьма поразительно, поскольку оно как бы подразумевает, что факторы, обеспечивающие рост предложения, являются более важными, чем факторы, обеспечивающие рост спроса, с точки зрения влияния на показатели молодежного рынка труда, в то время как диагноз дефицита рабочих мест до нынешнего глобального кризиса свидетельствовал о том, что основным препятствием служит вялый спрос. Это структурная проблема обостряется по мере снижения совокупного спроса и в связи со слабыми перспективами роста в 2011 и 2012 годах в развитых странах в условиях мирового кризиса. Поэтому большое значение имеют характер роста, макроэкономические основы и экономическая политика, направленные на стимулирование совокупного спроса, о чем идет речь в следующем разделе.

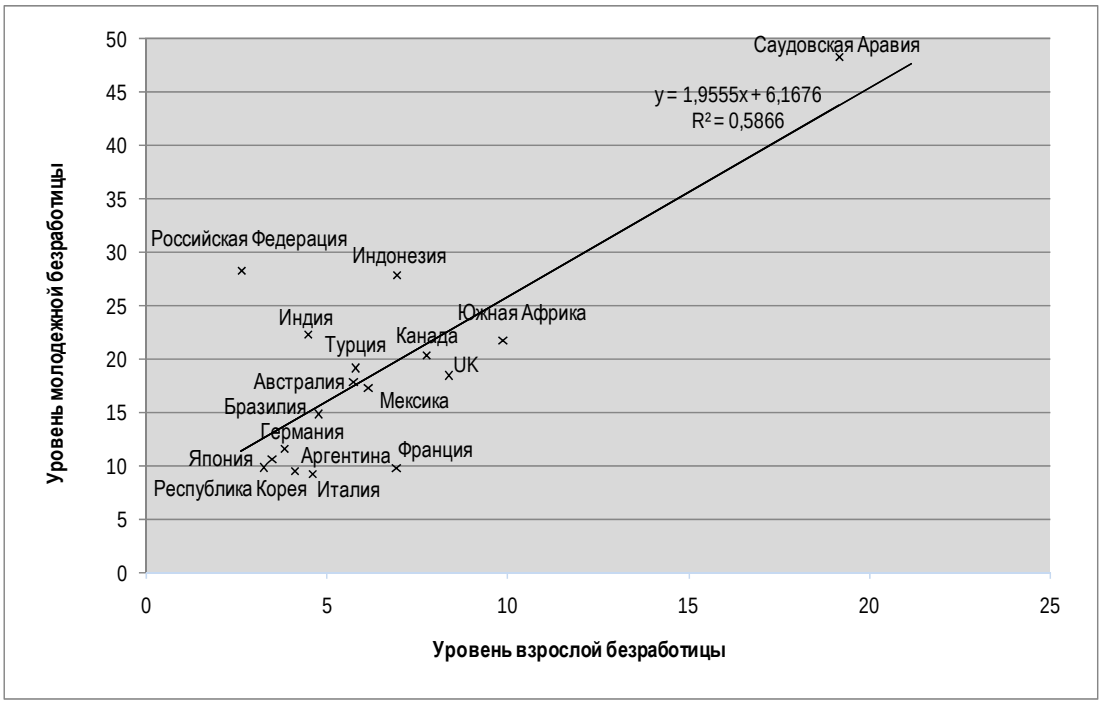
2.2. Стратегия роста, среда для макроэкономической политики и занятость молодежи

112. В Резолюции о занятости молодежи 2005 года вновь подтверждается важная роль, которую играют соответствующие стратегии роста и макроэкономическая политика в развитии производительных и долгосрочных возможностей для занятости молодежи. Это убеждение только укрепилось в результате глобального экономического спада 2008-09 годов, в результате которого были потеряны миллионы рабочих мест, особенно среди молодежи, что способствовало беспрецедентному росту молодежной безработицы, особенно в странах с развитой экономикой.

113. Занятость молодежи тесно связана с общей ситуацией в области занятости. Анализ уровней безработицы среди молодежи и взрослых работников показывает положительную корреляцию между этими двумя возрастными группами, в частности, увеличение безработицы среди взрослого населения приводит к более несоразмерному росту безработицы среди молодежи. Например, статистическое сравнение уровней безработицы среди молодежи и взрослых в странах Группы двадцати (см. рисунок 2.1) является наглядным свидетельством этой положительной связи с уровнем безработицы среди взрослых работников, которая вызывает изменение уровня безработицы среди молодежи более чем на 58%. Эта взаимосвязь во многом подтверждается результатами регрессивного анализа, проведенного для той же группы стран за период 1990-2010 годов. В течение этого периода коэффициент уровня безработицы среди взрослых в целом оставался положительным и значимым с точки зрения статистических показателей.[4] На основе этих результатов можно сделать вывод о том, что улучшение ситуации на рынке труда для взрослых работников могло бы принести значительные выгоды для молодых работников, и это указывает на ту важную роль, которую играют политические меры, влияющие на совокупный спрос.

[4] Программа занятости молодежи МОТ: *Regression analysis of youth and adult unemployment in G20 countries for the period 1990 – 2010,* неопубликованный материал для политической записки МОТ/ОЭСР для Совещания министров труда и занятости Группы двадцати, Париж, 26-27 сентября 2011 г.

Рисунок 2.1. Соотношение между уровнями безработицы молодежи и взрослого населения, 2010 г.



Источник: На основе Ключевых показателей базы данных рынка труда МБТ. Все данные относятся к 2010 году, за исключением Индии (2005 г.), Саудовской Аравии (2008 г.), а также Аргентины, Бразилии, Индонезии, Мексики и Южной Африки (2009 г.).

114. Таким образом, политические меры, направленные на обеспечение роста, содействующего созданию рабочих мест, служат краеугольным камнем содействия занятости молодежи. Мировой кризис также вызвал новые дебаты о политической парадигме, которая привела к кризису рабочих мест, и о том, что воспринимается в качестве недостатков моделей роста и ортодоксальной макроэкономической политики.

115. Политическая реакция на кризис во всем мире нашла широкое отражение в официальных документах и подверглась тщательному анализу со стороны МБТ, которое разработало различные документы в сотрудничестве с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Всемирным банком и Международным валютным фондом (МВФ) о последствиях кризиса и политической реакции на него для встреч на высшем уровне Группы двадцати и совещаний на уровне министров.[5]

[5] Относительно документов по антикризисным мерам и занятости молодежи см.: МБТ и МВФ: *The challenges of growth, employment and social cohesion*, базовый документ, подготовленный для совместной конференции МОТ-МВФ, в сотрудничестве с канцелярией премьер-министра Норвегии, Осло (Норвегия), 13 сентября 2010 г.; МБТ и ОЭСР: *Giving youth a better start: Политическая записка для совещания министров труда и занятости Группы двадцати, Париж*, 26–27 сентября 2011 г.; МБТ: *Молодежная занятость в странах Восточной Европы: кризис внутри кризиса*, Справочный доклад к Неофициальной встрече министров труда и социального обеспечения в ходе 100-й сессии Международной конференции труда, 15 июня 2011 г., Женева; N. O'Higgins: *The impact of the economic and financial crisis on youth employment: Measures for labour market recovery in the European Union, Canada and the United States*, Employment Working Paper No. 70, (МБТ, Женева, 2010 г.); F. Tong: *El impacto de la crisis económica y financiera sobre el empleo juvenil en América Latina: Medidas del mercado para promover la recuperación del empleo juvenil*, Рабочий документ № 71 (МБТ, Женева, 2010 г.); МБТ: *Policy options to support young workers during economic recovery*, Policy Brief No. 14 (Женева, 2010 г.). См. также описание предпринятых странами антикризисных мер, непосредственно затрагивающих проблемы молодежной занятости, в МБТ: *Global employment trends for youth: Special issue on the impact of the global economic crisis on youth* (Женева, 2010 г.).

116. В течение первых двух лет после начала глобального кризиса в 2008 году повсеместно отмечалось резкое увеличение государственных расходов на финансирование пакетов налогово-бюджетных стимулов, направленных на сдерживание вызванного кризисом падения совокупного спроса и объема производства. В странах, которые столкнулись с угрозой разрушения своей финансовой системы, на спасение финансовых учреждений были направлены значительные дополнительные государственные ассигнования. За счет таких стимулирующих налогово-бюджетных мер удалось ограничить масштабы экономического спада и роста безработицы и предотвратить глобальную дефляционную спираль, которая вполне могла привести ко второй Великой депрессии. Многие страны также приняли дополнительные меры, направленные на снижение социальных последствий кризиса, такие, как увеличение расходов на активные программы на рынке труда и на социальную защиту. Некоторые страны также пошли на сокращение продолжительности рабочего времени, субсидирование найма на работу и снижение несвязанных с заработной платой трудовых затрат, чтобы сдержать рост безработицы. Был достигнут широкий глобальный консенсус по политике реагирования на кризис, что нашло свое отражение в принятии Глобального пакта о рабочих местах на Международной конференции труда в 2009 году.

117. В этих условиях некоторые меры были конкретно нацелены на молодежную занятость.[6] Молодежь, как группа населения, больше всех пострадала от роста безработицы, и поэтому в рамках мер по реагированию на кризис справедливо отдается приоритет решению этой проблемы. Главной задачей было не допустить резкого роста численности и без того значительной группы молодых людей, отстраненных от рынка труда. Принятые меры были сосредоточены на расширении активной политики на рынке труда, нацеленной на молодежь, и принятии таких мер, как непосредственное создание рабочих мест в общинах и организация общественных работ, программ профессиональной подготовки и переподготовки, программ повышения квалификации, а также консультирование и помощь в поисках работы. Общее условие заключалось в предоставлении социальной помощи в обмен на участие в этих программах. Это придало импульс участию в этих программах, которые одновременно расширяли социальную помощь и при этом не влекли за собой отторжения от рынка труда. Такие меры иногда сопровождались реализацией других программ, направленных на повышение спроса на молодую рабочую силу, в том числе за счет субсидирования найма и освобождения от выплаты взносов в систему социального обеспечения за молодых работников или их снижения. Другие меры предусматривали стимулы для молодежи продолжать свое образование и профессиональную подготовку. Таким образом, они могли бы благополучно перенести кризис, продолжая наращивать свой человеческий капитал, а не пополнять ряды безработных или тех, кто отстранен от рынка труда.

118. С тех пор произошло резкое изменение политического курса многих промышленно развитых стран, в которых меры по упорядочению бюджета в настоящее время берут верх над политической повесткой дня, несмотря на то что возможность еще более глубокого спада не исключена. Непосредственным импульсом стал кризис государственного долга и последующие пакеты мер спасения, которые были приняты в ряде стран еврозоны, таких как Греция, Ирландия и Португалия. Опасения по поводу объявления дефолта по суверенным долгам в таких крупных европейских странах, как Испания и Италия, вызвали потрясения на рынках облигаций, которые усиливаются в результате политического тупика, в котором оказались Соединенные Штаты Америки в связи с определением верхнего предела задолженности и последующего понижения долгового рейтинга этой страны одним из основных рейтинговых агентств. Летом и осенью 2011 года во всем мире отмечалось резкое падение на фондовых рынках, и

[6] S. Scarpetta, A. Sonnet, and T. Manfredi: *Rising youth unemployment during the crisis: How to prevent negative long-term consequences on a generation*, Social, Employment, and Migration Working Papers No. 106 (Париж, ОЭСР, 2010 г.).

возобновились опасения второй волны финансового кризиса в странах, банковские системы которых оказались в значительной мере затронутыми суверенным долгом проблемных стран. Существовала угроза того, что нестабильный характер восстановления экономики крупнейших стран будет сохраняться и далее или, хуже того, что может начаться второй и более опасный виток мирового финансового кризиса, который может спровоцировать глобальный экономический кризис.[7]

119. Мнения резко разделились, как в рамках национальных правительств, так и среди профессиональных экономистов, в отношении наиболее целесообразного способа предотвращения второго мирового кризиса. Несмотря на общее мнение в отношении того, что следует сократить резко возросший государственный долг, вызванный мерами, предпринимаемыми в связи с кризисом, есть и противоположные точки зрения в отношении того, насколько быстро и жестко это должно быть сделано. Финансовые консерваторы выступают за драконовские сокращения государственных расходов для восстановления финансового баланса, так как они рассматривают это как необходимое условие восстановления доверия на финансовых рынках и оживления роста. Во многих из этих доводов сочетаются также требования о необходимости восстановления финансового баланса и снижения роли государства. Противоположная точка зрения заключается в том, что немедленные и жесткие сокращения приведут к порочному снижению совокупного спроса в период, когда отмечается слабый спрос со стороны частного сектора из-за снижения доли заемных средств и высокого уровня безработицы. Это может привести к дефляционной спирали, а не к росту. Вместо этого требуется внимательно изучить проблему консолидации бюджета и свести к минимуму падение совокупного спроса в период, когда экономика находится на грани краха. Сохранение некоторых финансовых стимулов также было бы лучшим средством восстановления экономического роста; это, в свою очередь, создало бы основу для устойчивого снижения долга в среднесрочной перспективе.

120. С точки зрения кризиса молодежной занятости, резкое и немедленное сокращение государственных расходов, скорее всего, усугубит эту проблему. Если консолидация бюджетов не обеспечит обещанного роста, то общий уровень безработицы, вероятно, возрастет, и в результате этого еще более обострится проблема занятости молодежи. Кроме того, расходы на адресные меры по смягчению проблемы занятости молодежи, вероятно, будут сокращены.

121. Таким образом, настоятельно необходимо, чтобы правительства, осуществляющие в срочном порядке консолидацию бюджетов и принимающие меры жесткой экономии, рассмотрели возможность выделения «оградных» средств по особой статье на адресные меры по обеспечению занятости молодежи при проектировании структуры сокращения расходов. Аргументы в пользу этого весьма убедительны, учитывая серьезный характер кризиса молодежной занятости, а также высокие текущие и будущие личные и социальные затраты, которые придется понести в случае дальнейшего ухудшения ситуации.

2.2.1. Переосмысление основ макроэкономической политики, способствующих занятости

122. Помимо текущего кризиса задолженности и дискуссий о срочных мерах, которые необходимо предпринять, под новым углом зрения и в срочном порядке анализируются основы макроэкономической политики и их влияние на занятость. Заключения Конференции в связи с периодическим обсуждением проблем занятости (2010 г.) содержат призыв к формированию новых способствующих занятости макроэкономических основ, которые поставили бы вопрос об обеспечении полной и продуктивной

[7] Этот обзор относится к ситуации, сложившейся в декабре 2011 г. во время подготовки настоящего доклада.

занятости для всех, в том числе для молодых людей, в центр национальной политики.[8] На совместной конференции МОТ/МВФ в Осло вновь прозвучал призыв к интеграции занятости и социальной защиты в сферу макроэкономической политики.[9]

123. Общепринятая точка зрения на макроэкономическую политику заключалась в том, что правительства должны выступать в качестве гарантов стабильности цен, финансовой устойчивости и стабильности внешнеторгового платежного баланса. Такая роль, при ее надлежащем осуществлении, может повысить доверие инвесторов, содействовать экономическому росту и привести к созданию рабочих мест для взрослого населения, а также для молодежи, учитывая, что между основными показателями рынка труда (таким как уровень безработицы) для обеих групп отмечается весьма тесная положительная взаимосвязь. На практике эта точка зрения на макроэкономическую политику принимает форму достижения и поддержания осмотрительных целей, относящихся к задолженности, дефициту, инфляции и внешнеторговому платежному балансу. Таким образом, первоочередные цели – такие как соотношение долга к ВВП на уровне 40-60%, обеспечиваемое низким уровнем дефицита бюджета, низкий уровень инфляции, не превышающий 9%, а также минимальный уровень валютных резервов, часто отражают рекомендации международных финансовых учреждений, как отличительные признаки эффективного управления макроэкономическими показателями, способствующими росту.[10]

124. Ключевые предположения, касающиеся основных макроэкономических структур, а именно – что они обеспечили бы высокие темпы экономического роста и что этот процесс ускорил бы также темпы создания новых рабочих мест – не всегда получают подтверждение на практике. Даже в докризисный период высоких темпов роста было недостаточно, чтобы решить проблему занятости, о чем свидетельствует анализ «кризиса до кризиса», содержащийся в докладах МБТ.

125. Одна из причин такого положения заключается в том, что в некоторых странах высокие темпы роста достигались за счет осознанного выбора капиталоемкой стратегии роста. В других странах это было связано с недостаточным уровнем учета негативного влияния на рост занятости политики, предусматривающей завышенный обменный курс, который тормозил развитие трудоемких экспортных отраслей, или преждевременную либерализацию движения капитала, что приводило к повышению процентных ставок и усилению воздействия дестабилизирующих потоков капитала и финансовых кризисов.

126. Учитывая серьезный характер проблемы занятости, с которой сталкивается большинство стран, настало время считать занятость одной из ключевых целей макроэкономической политики. Это поставило бы новые проблемы в текущую повестку дня в дополнение к сегодняшней озабоченности вопросами краткосрочной макроэкономической стабилизации и либерализации рынка. Это также заставило бы политиков изучать методы, с помощью которых макроэкономическая политика могла бы быть в большей степени ориентирована на обеспечение экономического роста и создание рабочих мест.

---

[8] МБТ: *Политика в сфере занятости во имя социальной справедливости и справедливой глобализации – Доклад о периодически обсуждаемых вопросах по проблемам занятости,* Доклад VI, Международная конференция труда, 99-я сессия, Женева, 2010 г.

[9] МБТ и МВФ: *The challenges of growth, employment and social cohesion,* op.cit.

[10] См. например, МВФ: *An evaluation of the IMF and aid to Sub-Saharan Africa,* (Вашингтон, ОК, 2007 г.). Что касается еврозоны, Пакт стабильности и роста содержит четкие ориентиры для финансовой осмотрительности. В Соединенных Штатах Америки исполнительная ветвь власти должна заручиться поддержкой Конгресса, если государственный долг превышает законодательно установленный уровень. В Конгрессе Соединенных Штатов Америки предпринимаются определенные шаги, направленные на то, чтобы внести поправки в Конституцию США о сбалансированности бюджета.

127. Главный вопрос заключался бы в том, каким образом можно было бы стимулировать формирование основного капитала, особенно в тех секторах, которые обладают высокой трудоемкостью или оказывают значительный мультипликационный эффект на занятость. Что касается денежно-кредитной политики, потребуется рассмотреть такие вопросы, как, например, возможность снижения реальных процентных ставок, сохранения обменного курса на конкурентоспособном уровне, а также то, будет ли приток краткосрочного капитала оказывать негативное воздействие на экономический рост и создание рабочих мест. В налогово-бюджетной политике необходимо будет рассмотреть вопрос о том, согласуется ли существующая структура налоговых льгот с целью расширения занятости, в том числе методы, с помощью которых специальные стимулы можно было бы распространить на секторы, которые могут в наибольшей степени способствовать повышению занятости. Необходимо будет также рассмотреть вопрос о мерах, благодаря которым можно было бы сократить неравенство доходов с учетом того, что рост неравенства был связан с тем, что рос спрос на нетрудоемкие товары. Кроме того, первоочередное внимание необходимо будет уделять государственным инвестициям в инфраструктуру и систему социальной защиты.

128. Затем меры в области структурной политики необходимо будет привести в соответствие с этой более широкой программой макроэкономической политики. Промышленная политика, в частности, должна играть потенциально важную роль в преодолении зачастую серьезных провалов на рынках развивающихся стран.[11]

129. Основная проблема заключается в том, что предприниматели, как правило, не слишком заинтересованы в том, чтобы вступать в новые сферы деятельности. Это связано с тем, что отдача от успешной деятельности тех, кто был первым в этой области, будет подорвана последующими предпринимателями в этой области, которые не будут нести такие же риски, потому что на данном этапе эта деятельность доказала свою выгодность. Для решения этой проблемы необходимо будет, чтобы правительства содействовали, в том числе посредством выплаты субсидий, новаторским начинаниям в новых областях деятельности. Необходимо также рассмотреть возможные меры в области промышленной политики, такие как кредитная поддержка отраслей, которые могут внести существенный вклад в создание рабочих мест, расширение комплексной поддержки малых и средних предприятий, укрепление координации между государственным и частным секторами в целях подготовки квалифицированных специалистов на отраслевом уровне, а также проведение реформ, направленных на повышение конкурентоспособности товарных рынков. Действительно, исследования показывают, что успешные страны, «наверстывающие темпы роста», проводят определенную промышленную политику, сочетающую методы поощрения и наказания (так называемая политика «кнута и пряника»), чтобы развивать национальный потенциал, который лежит в основе успешных структурных преобразований.[12]

130. Руководители в области макроэкономической политики могут обеспечить поддержку делу молодежной занятости несколькими способами, как сдерживая спад, так и поддерживая долгосрочной характер роста, обеспечивающего расширение занятости.

131. Проводимые политические исследования указывают на следующие ключевые области политики: а) поощрение диверсификации экономики и производительных преобразований за счет обеспечения стабильного и конкурентоспособного реального обменного курса, обеспечиваемого осмотрительным управлением счетом движения

[11] R. Hausmann and D. Rodrik*:* «Economic development as self-discovery», in *Journal of Development Economics*, Vol. 72, pp. 603-633; and D. Rodrik: *Doomed to choose: Industrial policy as predicament*, mimeo (Кембридж, Гарвардский университет, 2006 г.).

[12] См. МБТ: *Growth, employment and decent work in the least developed countries* (Женева, 2011 г.), а также МБТ: *Efficient growth, employment and decent work in Africa: Time for a new vision* (Женева, 2011 г.).

капитала; b) снижение макроэкономической нестабильности за счет принятия своевременных и целенаправленных мер преодоления цикличности на основе совершенствования финансового и институционального потенциала в целях расширения доступа к финансированию в целях содействия самозанятости и предпринимательской деятельности молодежи; c) содействие принятию отраслевыми министерствами более сбалансированного подхода при разработке политики, сосредоточившись на мерах, направленных на повышение спроса; d) обеспечение адекватных и предсказуемых источников финансирования для оказания поддержки целевым мерам по содействию занятости молодежи. Некоторые из этих областей политики более подробно рассматриваются ниже:

a) Содействие диверсификации экономики и производительным преобразованиям

132. Помимо ряда политических инструментов, содействующих промышленной политике и отраслевым стратегиям, сквозные национальные эмпирические исследования показали, что стабильный и конкурентоспособный реальный валютный курс, обеспечиваемый рациональным управлением счетом движения капитала, может оказать положительное влияние на распределение ресурсов между секторами, производящими товары, являющиеся и не являющиеся предметом внешней торговли, и тем самым способствовать диверсификации экономики.[13] Это, в свою очередь, может стать локомотивом создания рабочих мест как для взрослого, так и молодого населения.

133. Анализ макроэкономических базовых параметров[14] конкретных стран, предпринятый МБТ и другими исследователями, свидетельствует, что отсутствие надлежащего режима обменного курса препятствует перспективам роста и занятости, в том числе молодых людей. Экономический спад и кризис занятости в 1999-2002 годах в Аргентине был вызван режимом фиксированного обменного курса, который не удалось сохранить. Последующий подъем экономики и восстановление рабочих мест были обеспечены за счет целенаправленных действий аргентинских властей по разработке и реализации стабильного и конкурентоспособного режима реального обменного курса.[15] Пример Аргентины особенно актуален, поскольку он демонстрирует преимущества, связанные с отказом от макроэкономической ортодоксальности и принятием альтернативных макроэкономических основ, направленных на создание рабочих мест и сокращение масштабов бедности.

134. В последние годы в Малави завышенный курс валюты привел к резкому повышению импорта и сокращению производства конкурирующей с импортом продукции

[13] См., например, D. Rodrik: *The real exchange rate and economic growth* (Кембридж, Гарвардский университет, 2008 г.).

[14] В рамках последующих мер, связанных с Заключениями Конференции по периодически обсуждаемым проблемам занятости, Департамент по политике в области занятости МБТ приступил к проведению 11 страновых обследований (Аргентина, Бангладеш, Сальвадор, Египет, Иордания, Малави, Нигерия, Перу, Шри-Ланка, Турция и Уганда), в рамках которых осуществлялась оценка преобладающих макроэкономических основ с точки зрения их воздействия на занятость и бедность. В обследованиях эти оценочные данные использовались, чтобы предложить ряд рекомендаций, которые могли бы обеспечить макроэкономические основы, содействующие занятости. Все обследования были одобрены на технических семинарах на национальном уровне или в Женеве, и в настоящее время осуществляется их постепенное издание в качестве публикаций МБТ, которые будут служить основой для дальнейшего диалога с национальными правительствами.

[15] M. Damill, R. Frenkel, and R. Maurizio: *Macroeconomic policy for full and productive employment and decent work for all*, документ, представленный на семинаре по обмену знаний МОТ, Женева, 20-23 сентября 2011 г. См. также M. Weisbrot, R. Ray, and J.A. Montecino: *The Argentine success story and its implications* (Вашингтон, ОК, Центр экономических и политических исследований, 2011 г.).

отечественного производства.[16] В Сальвадоре «режим долларизации», принеся определенные преимущества с точки зрения стабильности цен, подорвал конкурентоспособность на мировых рынках и потенциал экономики по созданию рабочих мест.[17] Обе страны могли бы воспользоваться опытом Аргентины, предусмотрев альтернативные режимы обменного курса и макроэкономической политики, обладающие потенциалом для создания новых и лучших рабочих мест для взрослых и молодежи.

b) Дивиденды в виде роста и рабочих мест, получаемые в результате снижения макроэкономической нестабильности, обеспечиваемого мерами по преодолению цикличности

135. Между макроэкономической нестабильностью и неблагоприятными показателями молодежной занятости существует значительная корреляция. Анализ тенденций в области занятости в свете кризиса, содержащийся в Главе 1 настоящего доклада, свидетельствует о повышенной зависимости уровней занятости молодежи от экономических циклов. Особенно ощутимо пострадали молодые люди, занятые в секторах, производящих продукцию, как являющуюся предметом сбыта на мировых рынках (например, в швейной промышленности), так и не являющуюся таковой (например, в строительстве), которые оказались чувствительными к региональным и глобальным циклам деловой активности.[18]

136. По данным обследования МБТ, за период с 1960 по 2002 годы в развивающихся странах среднегодовой рост на душу населения уменьшился в 14 раз, по сравнению с Восточной Азией, где соответствующий показатель сократился в семь раз.[19] Вместе с тем, в странах Африки к югу от Сахары темпы роста на душу населения уменьшились в среднем в 18 раз, то есть в этих странах спад отмечался намного чаще, чем в Восточной Азии, что препятствовало раскрытию их потенциала для устойчивого роста.

137. Другое обследование МБТ показало, что в Объединенной Республике Танзании умеренное снижение ее довольно высокого уровня затрат, способствующих цикличности, позволил бы создавать дополнительно около 170.000 рабочих мест в год в период 1991-2008 годов, что эквивалентно 10% текущего уровня занятости в стране.[20]

138. Сокращение макроэкономической нестабильности требует своевременного и целенаправленного применения мер по преодолению цикличности. Это, в свою очередь, требует повышения финансового и институционального потенциала, чтобы страны могли осуществлять такие меры по преодолению цикличности. Пользу от такого потенциала для преодоления цикличности с точки зрения макроэкономических факторов, способствующих занятости, трудно переоценить. Анализ, содержащийся в настоящем докладе, свидетельствует о повышенной зависимости занятости молодежи от экономических циклов.

139. Кроме того, есть все основания для возобновления обязательства всей системы ООН по выполнению инициативы, касающейся «минимальных норм социальной защиты», потому что такие минимальные гарантии при адекватном финансировании и институциональной поддержке могут обеспечить «автоматические стабилизаторы»,

[16] S. Deraniyagala and B. Kaluwa: *Macroeconomic policy for employment creation*, Employment Working Paper No. 93 (Женева, МБТ, 2011 г.).

[17] G. Martinez: *Política macroeconómica para empleo pleno productivo y trabajo decente para todos*, документ, представленный на семинаре по обмену знаниями, МБТ, Женева, 20-23 сентября 2011 г.

[18] I. Islam, and S. Verick (eds): *From the Great Recession to labour market recovery: Issues, evidence and policy options* (Женева, МБТ и Лондон, Palgrave Macmillan, 2011 г.).

[19] МБТ: *Efficient growth, employment and decent work in Africa: Time for a new vision*, op.cit.

[20] МИСТИ: *The World of Work Report: From one crisis to the next?* (Женева, МБТ/МИСТИ, 2010 г.).

которые позволят странам справиться с неблагоприятными последствиями циклов деловой активности и внешних потрясений.

c) Создание рабочих мест за счет ослабления ограничений на рост частного сектора, с особым упором на доступ к финансированию для микро-, малых и средних предприятий (ММСП)

140. Макроэкономическая политика может играть конструктивную роль в создании рабочих мест путем снижения обязательных ограничений на возможности частного сектора с точки зрения создания рабочих мест. Обследования, проводимые на уровне предприятий, показывают, что в различных регионах мира, и прежде всего в развивающихся странах, сами фирмы определяют доступ к финансированию, а также надежность транспортных сетей и поставку электроэнергии в качестве важных сдерживающих факторов с точки зрения ведения бизнеса.[21] Об аналогичных сдерживающих факторах свидетельствуют и другие источники данных. Например, опросы топ-менеджеров, проведенные более чем в 100 странах в рамках Глобального обследования по вопросам конкурентоспособности, осуществленного Всемирным экономическим форумом, показали, что 85% респондентов, представляющих выборку из всех стран, включая страны с высоким, средним и низким уровнем дохода, считают отсутствие доступа к финансированию одним из пяти «наиболее проблемных факторов в бизнесе». Последствиями политики расширения доступа к официальным источникам финансирования посредством внесения соответствующих изменений в формат денежно-кредитной и финансовой политики стали бы содействие развитию самозанятости и предпринимательской деятельности среди молодежи и поощрение перехода в реальный сектор экономики. Такая политика должна быть направлена, прежде всего, на малые и микропредприятия.

141. В целом, отсутствие доступа к финансированию является основным фактором, сдерживающим деятельность ММСП. По данным Международной финансовой корпорации, около 2,1 млн ММСП не имеют доступа к финансам, хотя это может быть заниженной оценкой, в которой могут не учитываться все микропредприятия в неформальной экономике. Проведенный в 2009 году Всемирным банком анализ инвестиционного климата показал, что размер предприятия является важнейшим фактором, предопределяющим предоставление ему права на получение кредитов или на превышение кредитного лимита. Только 13,4% предприятий в обрабатывающей промышленности пользуются кредитами. Малые предприятия имеют к ним наименьший доступ: менее 4% малых предприятий обрабатывающей промышленности сообщают о наличии кредитов против 12% средних предприятий и 25% крупных фирм. В сфере услуг вырисовывается аналогичная картина, за исключением того, что кредитами пользуются менее 3% малых предприятий. Возможности для превышения кредитного лимита также редки, особенно для малых предприятий: малые предприятия обрабатывающей промышленности финансируют только 1,5% своего общего оборотного капитала и лишь 1,8% своих инвестиций за счет банковских кредитов.

142. Анализ МБТ, проведенный в различных странах, обеспечил дополнительные данные. Египет служит наглядной иллюстрацией нарушения сбалансированности с точки зрения доступности финансовых средств для нужд реального сектора экономики, особенно для ММСП. ММСП составляют более 99% частных предприятий в Египте и на них приходится 85% от общей численности занятых. В последние годы они являются основным поставщиком рабочих мест и вносят значительный вклад в расширение занятости, хотя и в основном неформального характера. Эти предприятия также являются главными поставщиками товаров и услуг на местные рынки.

[21] Обследования Всемирного банка, проведенные более чем в 100 странах.

Количество ММСП возрастало в среднем более чем на 4% в год за последние десять лет, а занятость на них увеличивалась в годовом исчислении более чем на 5%. Тем не менее, ММСП остаются весьма уязвимыми. На ММСП в Египте занято в среднем лишь 2,3 работника, причем почти 75% всех частных предприятий имеют менее трех наемных работников.

143. Проблемы, которые ограничивают доступ ММСП к официальным кредитам, включают отсутствие возможностей у них для подготовки бизнес-планов и кредитных заявок, непрозрачный характер финансовых отчетов или их полное отсутствие, а также недостаточный уровень обеспечения кредитов. Кроме того, отмечаются высокие административные издержки, связанные с мелким кредитованием, недостаточный уровень квалификации банковских служащих для работы с ММСП, а также отсутствие служб по развитию бизнеса. Деятельность ММСП также регулируется нормативно-правовой базой, которая имеет чрезмерно громоздкий и бюрократический характер. Выгоды от либерализации торговли и роста прямых иностранных инвестиций не коснулись этих предприятий.

144. Несмотря на то что Египет имеет развитую банковскую систему, кредитование частного сектора по-прежнему в значительной степени ограничено самыми крупными и преуспевающими предприятиями. По данным Центрального банка Египта, лишь 1% от общего объема банковских кредитов направляется в сектор ММСП. Банки, которые имеют подразделения, занимающиеся вопросами микрофинансирования, работают в четко обозначенных кредитных рамках, обслуживая конкретные сегменты, в основном посредством предоставления традиционных банковских услуг. Этот недостаток финансирования ММСП усугубляется тем, что банки вкладывают все больше средств в казначейские векселя и государственные ценные бумаги, что свидетельствует об их неэффективности с точки зрения определения выгодных проектов в частном секторе и об их крайнем нежелании рисковать в рамках своей кредитной политики.

145. В Сальвадоре трудности доступа к финансированию многократно отмечались в качестве одного из основных препятствий для развития ММСП. По мнению авторитетного источника, доступ к финансовым ресурсам является вторым по важности препятствием на пути развития малого и среднего бизнеса в Сальвадоре. Эта проблема связана с рядом факторов: a) распространение практики предоставления кредитов под залог имущества; b) отсутствие опыта у частных банков при оценке рисков, связанных с кредитованием малых и средних предприятий; c) высокая стоимость кредитов; d) небольшая продолжительность срока погашения кредита, что ограничивает возможности для капитализации, особенно для новых предприятий и/или компаний, которые стремятся использовать кредит в целях внедрения новых технологий.[22]

146. В Уганде отмечается постоянное расхождение между кредитными и депозитными процентными ставками, а с 2009 года эта проблема обострилась. Высокие процентные ставки затрудняют доступ для отечественных производителей к недорогим кредитам в целях инвестиций. Высокая стоимость кредитов является важным сдерживающим фактором для многих крупных и мелких инвесторов в Уганде. Как следствие, фирмы неохотно используют инвестиционные возможности, которые могли бы привести к созданию рабочих мест за счет заемных средств. Эта проблема, возможно, чаще всего поднималась в беседах с авторами доклада в Уганде.[23]

[22] G. Martinez: *Política macroeconómica para empleo pleno productivo y trabajo decente para todos*, op.cit.

[23] E. Waeyenberg and H. Bargawi: *Macroeconomic policy for full and productive employment and decent work for all: Uganda country study*, Employment Working Paper No. 91 (Женева, МБТ, 2011 г.).

d) *Роль целевых мер, направленных на повышение спроса, для расширения возможностей занятости молодежи*

147. В таблице 2.1 приводятся примеры целевых мер, которые могут, в принципе, повысить спрос на профессиональные квалификации и навыки и услуги молодежи.

Таблица 2.1. Примеры целевых мер, направленных на содействие молодежной занятости: с точки зрения спроса

Факторы, сдерживающие возможности молодежной занятости	Тип принимаемых целевых мер
Отсутствие спроса на рабочую силу в связи с низкими темпами роста	Трудоемкие общественные работы Программы коммунальных услуг Субсидии на заработную плату и на профессиональную подготовку
Финансовые сдерживающие факторы роста частного сектора	Надлежащим образом регулируемые программы выделения кредитов с целью расширения доступа к финансированию, особенно для малых и средних предприятий и микропредприятий

e) *Благоприятная для молодежи налогово-бюджетная политика*

148. Обеспечение занятости молодежи в качестве одной из приоритетных задач налогово-бюджетной политики подразумевает адекватное и предсказуемое финансирование для поддержания устойчивых политических мер, направленных на улучшение положения молодежи на рынке труда. Каждая из этих политических мер, подробно описываемых в последующих разделах настоящего доклада, направлена на решение какого-либо конкретного аспекта этой проблемы. К сожалению, пока еще недостаточно оценивается уровень финансовой и налогово-бюджетной стабильности мер, направленных на укрепление положения молодежи на рынке труда.[24] В странах ОЭСР расходы на АПРТ составляют в среднем 1% от ВВП, хотя в некоторых случаях эта цифра может возрасти до более 2% от ВВП. Существуют некоторые критерии, которые могут быть использованы в странах с формирующимся рынком и в развивающихся странах при разработке бюджета распределения ресурсов на АПРТ. Директивные органы как развитых, так и развивающихся стран также могут быть воодушевлены показателями имитационных моделей, которые свидетельствуют, что глубоко продуманные и в должной мере финансируемые меры в области АПРТ могут оказать положительное влияние на молодежную занятость. Например, небольшое увеличение затрат на АПРТ (от 0,2 до 1% от ВВП) может привести к росту занятости почти на 1,2% в среднесрочной перспективе.[25]

149. Необходимым компонентом при проведении анализа финансовой и бюджетной устойчивости является оценка стоимости реализации каждого элемента программы, касающегося различных мер, после чего следует определить совокупность потребностей в ресурсах на основе масштабов охвата. Такую информацию получить непросто. Можно отметить, что удельные затраты могут быть совершенно различными, причем как в разных странах, так и в различных программах, начиная (в ценах 2005 г.) с наиболее низкого показателя в 39 долл. США на одного получателя в Болгарии и вплоть до 17.151 долл. США в Соединенных Штатах Америки.[26] В целом, будущие

[24] Около 25% мероприятий по обеспечению занятости молодежи в 289 документально подтвержденных случаях, которые отмечены в тексте, содержат оценки нетто-эффекта.

[25] МИСТИ: *The World of Work Report: Making markets work for j*obs (Женева: МБТ/МИСТИ, 2011 г.).

[26] O.S. Puerto: *International experience on youth employment interventions: The youth employment inventory* (Вашингтон, ОК, Всемирный банк, 2007 г.)

мероприятия, основанные на знаниях и осуществляемые в рамках программ занятости молодежи, следует рассматривать как один из элементов структуры налогово-бюджетной политики. Это будет служить стимулом для директивных органов, которые должны будут сосредоточиться на накоплении на регулярной основе четких знаний о долгосрочных финансовых потребностях программ молодежной занятости, что позволит им разрабатывать надежные стратегии мобилизации ресурсов, в том числе за счет внутренних и внешних источников, для обеспечения эффективного осуществления базирующихся на спросе целевых мер, направленных на повышение результативности усилий в области молодежной занятости.

2.3. Образование и профессиональная подготовка

150. Образование и профессиональная подготовка молодых людей и непрерывное обучение благоприятствуют расширению возможностей в области трудоустройства каждого работника, повышению производительности, улучшению качества занятости, росту доходов и развитию. Их значение в настоящее время повышается, как никогда ранее, в связи с ускорением технического прогресса и глобализацией, особенно в сфере труда, где человеческие качества имеют такое же значение, как и профессиональная квалификация для расширения возможностей молодежи в области трудоустройства.[27] Для того чтобы страны могли занять свою нишу в глобальной экономике, которая предъявляет все более высокие требования к профессиональным квалификациям и навыкам, необходимо, чтобы они постоянно повышали уровень образования и квалификации своей рабочей силы.

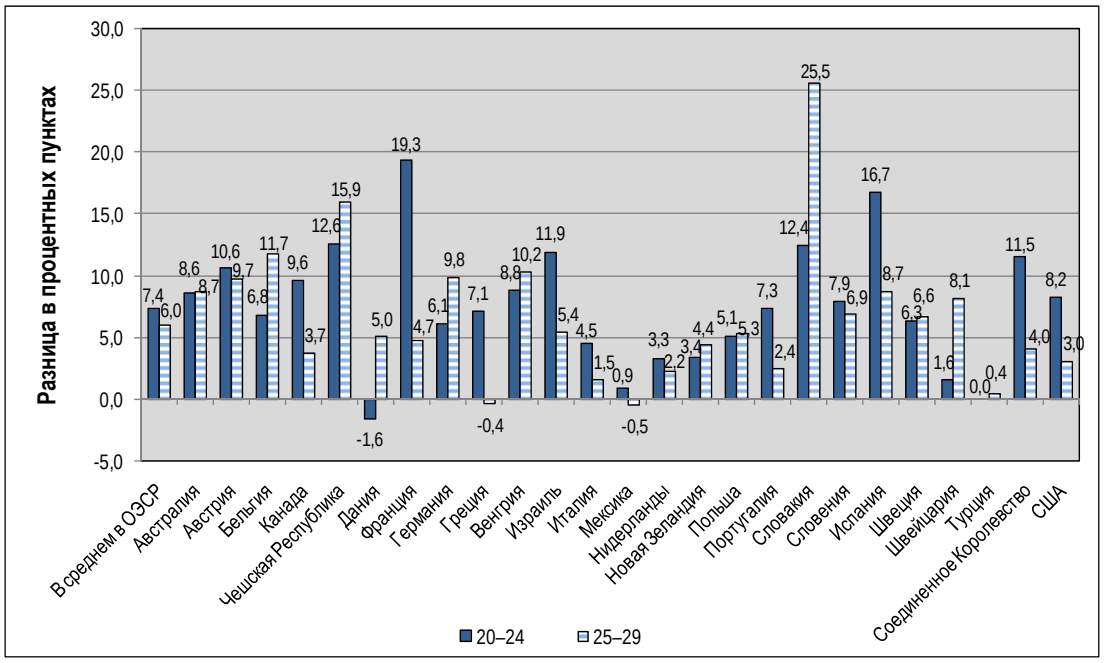
151. Данные по странам ОЭСР свидетельствуют, что существует тесная взаимосвязь между результатами в области занятости молодежи и уровнем образования. Уровень занятости среди молодых людей в возрасте от 15 до 29 лет, которые окончили школу, получив аттестат о полном среднем образовании, значительно выше, чем среди молодежи, бросившей школу, не получив диплома об окончании образования.[28] В среднем получение полного среднего образования способствует снижению безработицы среди молодых людей в возрастной группе 20-24 лет на 7,4 процентных пункта, а в возрастной группе 25-29 лет – на 6 процентных пунктов (см. рисунок 2.2).[29] По мере повышения уровня образования снижается вероятность долгосрочной безработицы. Тем не менее, во многих странах образование не гарантирует получение работы, на что будет обращено внимание ниже в настоящем докладе.

[27] МБТ: *Профессиональные навыки, способствующие росту производительности, занятости и развитию*, Доклад V, Международная конференция труда, 97-я сессия, Женева, 2008 г.

[28] ОЭСР: *Tackling the jobs crisis: The labour market and social policy response*, базовый документ, представленный на совещании ОЭСР на уровне министров труда и занятости, Париж, 28-29 сентября 2009 г.

[29] ОЭСР: *Education at a glance 2011: OECD indicators* (Париж, 2011 г.).

Рисунок 2.2. Разница в процентных пунктах между долей безработных, получивших образование ниже уровня средней школы, на уровне полной средней школы и выше уровня средней школы, но ниже высшего образования в возрастных группах 20-24 и 25-29 лет



Источник: ОЭСР: *Education at a glance 2011*. Страны, по которым имеются данные.

2.3.1. Базовое образование: проблемы доступности и качества

152. Несмотря на значительное улучшение показателей в области образования, различия с точки зрения доступности и качества образования все еще преобладают в развивающихся странах, а также между мужчинами и женщинами. За период с 1980 по 2010 годы в странах Африки к югу от Сахары средняя продолжительность обучения населения увеличилась с 2,8 до 5,5 лет, в то время как соответствующие показатели в странах Южной Азии составили 2,9 и 5,6 лет. Тем не менее, уровни, достигнутые в 2010 году, по-прежнему оставались значительно ниже, чем в других развивающихся регионах и в развитых странах. Средняя продолжительность обучения в странах Восточной Азии и Латинской Америки в 2010 году составила 8,3 и 8,4 лет соответственно, а в развитых странах этот показатель составил 10,6 лет.[30]

153. Несмотря на достигнутый во многих странах прогресс в реализации Цели тысячелетия в области развития, касающейся всеобщего начального образования, значительное число стран с низкими доходами вряд ли смогут достичь этой цели к 2015 году.[31] В 2009 году общее число детей школьного возраста, которые не посещали начальную школу, составило 67 млн человек, включая около 35 млн девочек. Почти половина из всех девочек в мире, которые не посещают школу, проживают в странах Африки к югу от Сахары и около одной четверти – в Южной Азии. Хотя лиц женского

[30] Н.А. Patrinos и G. Pscharapoulos: *Education: Past, present and future global challenges,* World Bank Policy Research Working Paper No. 5616 (Вашингтон, ОК, 2011 г.).

[31] ЮНЕСКО: *EFA Global monitoring report – The hidden crisis: Armed conflict and education* (Париж, 2011 г.).

пола, не посещающих школу, все еще больше, чем мужчин, этот гендерный разрыв со временем значительно сократился.[32]

154. По имеющимся оценкам, около 130 млн молодых людей не умеют ни читать, ни писать, ни считать, т.е. не обладают навыками, необходимыми в повседневной жизни. Многие заканчиваются свое образование, не приобретя этих базовых навыков, что затрудняет получение ими технической квалификации, необходимой, чтобы конкурировать на рынке труда. Кроме того, они вряд ли будут обладать знаниями и навыками, которые требуются для устойчивой жизнедеятельности, для полного осознания всех сторон здорового образа жизни или для ведения деловых переговоров и понимания правовых систем[33] (см. таблицу 2.2).

Таблица 2.2. Грамотность среди молодежи по регионам, 2008 г.

Регион	Уровень грамотности среди молодежи (в %)				Количество молодых людей, не умеющих ни читать, ни писать (тыс. чел.)			
	Итого	Мужчины	Женщины	GPI*	Итого	Мужчины	Женщины	% Женщины
Развитые регионы	99,6	99,5	99,6	1,00	579	310	269	46,40
Содружество Независимых Государств (СНГ)	99,8	99,7	99,8	1,00	122	77	46	37,50
Северная Африка	86,1	89,8	82,2	0,92	4.778	1.779	2.999	62,80
Страны Африки к югу от Сахары	71,9	76,8	67,1	0,87	46.581	19.299	27.282	58,60
Латинская Америка и Карибский бассейн	96,9	96,7	97,2	1,01	3.181	1.749	1.432	45,00
Восточная Азия	99,3	99,4	99,2	1,00	1.669	772	898	53,80
Южная Азия	79,3	85,7	73,3	0,86	66.115	24.158	41.956	63,50
Юго-Восточная Азия	96,1	96,3	95,8	0,99	4.236	2.018	2.218	52,40
Западная Азия	92,7	95,6	89,8	0,94	2.873	891	1.982	69,00
Океания	73,0	72,0	74,1	1,03	450	240	210	46,60
Весь мир	89,.0	91,7	86,4	0,94	130.584	51.292	79.292	60,70

* GPI = Индекс гендерного паритета
Источник: База данных Института статистики ЮНЕСКО, 2009 г.

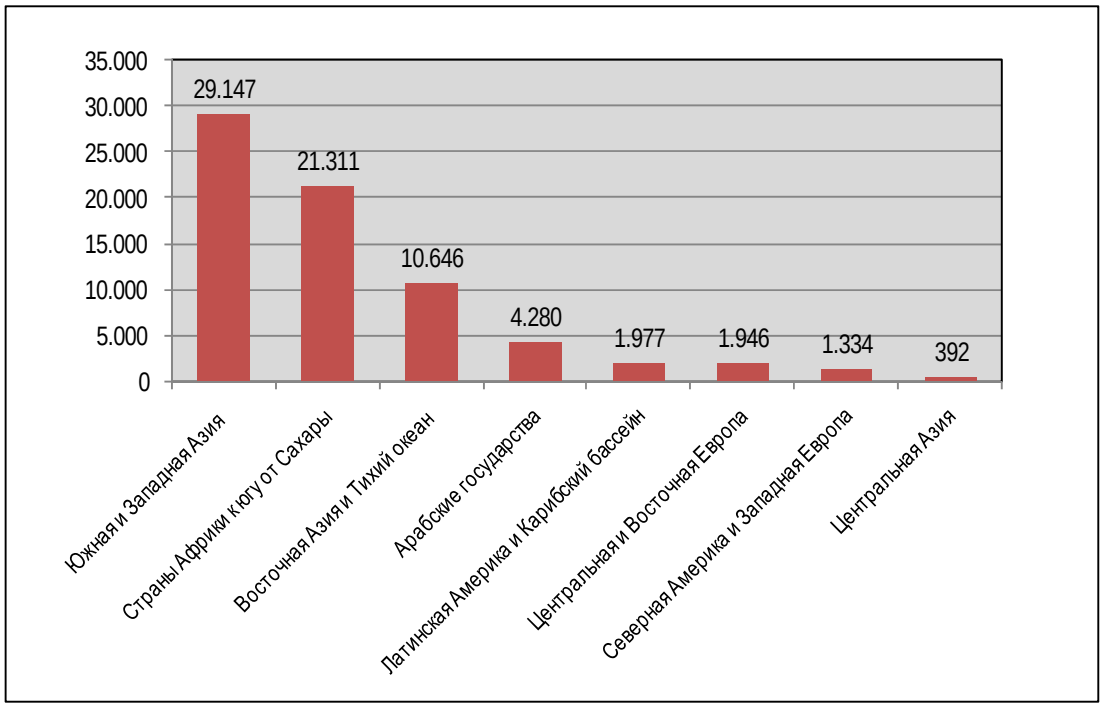
155. В 2007 году примерно 71 млн подростков не посещали школу (в том числе 54% девочек) только потому, что они либо еще не закончили начального образования, либо не смогли перейти на нижний уровень средней школы[34] (см. рисунок 2.3). Для многих подростков система образования не является достаточно гибкой, чтобы приспособиться к их потребностям, и качество базового образования также не является достаточным, чтобы можно было легко перейти в среднюю школу; в других случаях, семьи подростков просто не могут себе позволить продолжение их обучения.

[32] Всемирный банк: *A statistical summary of gender and education around the world* (Вашингтон, ОК, 2011 г.).

[33] ЮНЕСКО: *EFA Global monitoring report – Reaching the marginalized* (Париж, 2010 г.).

[34] ЮНЕСКО: *EFA Global monitoring report – Reaching the marginalized*, op.cit.

Рисунок 2.3. Общая численность подростков в возрасте нижнего уровня средней школы, не посещающих школу (в тыс.), по регионам, 2007 г.



Источник: База данных Института статистики ЮНЕСКО, 2009 г.

156. Разница между показателями по развивающимся и развитым странам фактически гораздо существеннее, чем это можно заключить из статистических данных о средней продолжительности обучения. Разница в качестве образования, измеряемая уровнем когнитивных навыков, которые приобретаются в процессе обучения, также остается весьма заметной между развивающимися и развитыми странами.[35] Этот разрыв в качестве образования имеет серьезные последствия для перспектив развития, так как именно уровень когнитивных навыков, получаемых посредством образования (а не просто продолжительность школьного обучения), и служит критическим фактором для повышения производительности труда, а также производительности всей экономики.

157. Результаты исследования Всемирного банка, в котором используются данные за 2003 год об оценках студентов, полученных на экзаменах по математике и научным основам в выборке из 26 развивающихся и 21 развитых стран, свидетельствуют, что лишь 5% студентов в развитых странах не смогли достичь минимального уровня функциональной грамотности в области математики и научным основам. В отличие от этого, в развивающихся странах этого порогового уровня не смогли достичь более половины студентов, участвовавших в экзаменах. Среди стран, охваченных исследованием, наибольшая доля студентов, которые оказались функционально неграмотными, была зафиксирована в Перу (82%), Саудовской Аравии (67%), Бразилии (66%), Марокко (66%), Южной Африке (65%), Ботсване (63%) и Гане (60%).[36] Интересно отметить, что развивающиеся страны, включенные в этот список с наихудшими показателями, в основном представляют страны со средним уровнем доходов, а не наименее развитые страны.

[35] E.A. Hanushek and L. Wossmann: *Education quality and economic growth* (Вашингтон, ОК, Всемирный банк, 2007 г.).

[36] ibid.

158. Низкая успеваемость объясняется многими факторами. Школы во многих развивающихся странах находятся в плачевном состоянии, преподавателей не хватает и их труд плохо оплачивается. К 2015 году беднейшим странам нужно набрать дополнительно примерно 1,9 млн учителей начальной школы, в том числе 1,2 млн в странах Африки к югу от Сахары, чтобы создать нормальные условия для обучения всех детей. Более справедливое распределение учителей также имеет очень большое значение; весьма часто наибеднейшие регионы и наименее обеспеченные школы имеют наименьшее число учителей, которые к тому же обладают самым низким уровнем квалификации.[37] Кроме того, в странах Африки к югу от Сахары проблема ВИЧ/СПИДа оказывает разрушительное воздействие на и без того недостаточный уровень предложения учителей.

159. Развивающиеся страны, таким образом, сталкиваются с огромной проблемой не только с точки зрения расширения образовательных возможностей для молодежи, но и повышения качества образования. Это важно не только для укрепления потенциала в целях обеспечения экономического роста в развивающихся странах, но также и для предоставления молодежи возможности получения достойной работы в условиях все более наукоемкой мировой экономики. Все более широкие масштабы образования и повышение его качества для будущих поколений молодежи, безусловно, служат основным требованием для поиска долгосрочного решения проблемы молодежной занятости в развивающихся странах.

160. Ранний уход из школы или выход из программ ученичества также является проблемой в развитых странах. В среднем в ЕС школу бросает около 14% учащихся, а в некоторых странах этот уровень достигает от 20 до 30%.[38]

161. Для того чтобы сгладить негативные последствия бедности для образования, необходимо расширить масштабы мер социальной защиты, чтобы помочь неимущим домохозяйствам управлять рисками без ущерба для образования. Денежные выплаты или обеспечение продуктами питания, осуществляемые в ряде стран Латинской Америки, отражают потенциал, который позволит смягчить удар долгосрочного воздействия кризиса в области доходов и уменьшить долгосрочные негативные последствия. Эти меры будут иметь больше шансов на успех, если они будут интегрированы в более широкие стратегии социальной защиты, а не реализовываться в виде временных мер. Решающее значение имеют институциональные и финансовые потенциальные возможности для реализации необходимых мер. Программы, осуществляемые на основе проверки нуждаемости, требуют времени, финансовых ресурсов и институциональной базы. Во время кризиса некоторые страны Латинской Америки (Бразилия, Коста-Рика, Гондурас и Мексика) с устоявшимися программами безвозмездных социальных выплат расширили охват неимущей молодежи за счет смягчения критериев, обеспечивающих право на их получение, расширяя тем самым их возможности продолжения своего образования.

162. Другой подход к расширению охвата официальной системой образования включает в себя стратегии дистанционного обучения, которые опираются на базовую модель, неотъемлемыми элементами которой являются печатные материалы, заочное обучение и центры коллективного доступа, а также содержат компоненты очного обучения в целях передачи профессиональных квалификаций и навыков. Приобретение и адаптация печатных учебных материалов из других регионов является экономически эффективной стратегией для ускорения реализации. При относительно невысоких дополнительных инвестициях в технологии, основной учебный центр может стать

[37] ЮНЕСКО: *EFA Global monitoring report – Reaching the marginalized*, op.cit.

[38] Европейская комиссия: *Youth opportunities initiative*, информация, полученная в онлайновом режиме (Брюссель, 2011 г.).

экономически эффективным механизмом обеспечения доступа к информационным и коммуникационным технологиям.

2.3.2. Инициативы второго шанса

163. Предоставление второго шанса на получение школьного образования может способствовать приобретению базовых знаний и навыков теми, кто слишком рано бросил школу или никогда ее не посещал. Программы, которые привлекают молодежь еще в подростковом возрасте, оказываются наиболее эффективными.[39] Учебные программы, имеющие практический характер, гибкий график занятий и менее формальные методы обучения, вполне могут способствовать привлечению и удержанию молодых людей в системе образования.

164. Для повышения экономической эффективности инициативы второго шанса, программы должны быть ориентированы на неимущие слои населения и в первую очередь на девочек. По данным исследования, проведенного Всемирным банком в 100 странах мира, повышение доли молодых женщин со средним образованием на один процентный пункт может повысить годовой рост дохода на душу населения в среднем на 0,3%. Дополнительный год обучения сверх среднего уровня может способствовать повышению заработной платы девочек на 10-20%.[40] Например, в Объединенной Республике Танзании, несмотря на то что показатели охвата девочек в средних школах аналогичны охвату мальчиков, уровень отсева среди девочек гораздо выше. Одной из основных причин высокого процента отсева является ранняя беременность, которая увеличилась с 6,5% в 2006 году до 10,3% в 2008 году.[41] Это означает, что еще меньшая доля молодых женщин будет продолжать учебу после получения среднего образования и получать высшее образование.

2.3.3. Высшее образование и безработица среди выпускников вузов

165. Доступность и качество образования в высших учебных заведениях также остаются проблематичными для многих молодых людей. Движения протеста молодежи, которые отмечались в последнее время (например, в Чили, Израиле, Соединенном Королевстве и Соединенных Штатах Америки), были вызваны повышением стоимости высшего образования до уровня, который делает его недоступным и способствует росту неравенства среди молодежи, а также чрезмерному финансовому бремени для их семей и хронической задолженности.

166. Проблема безработицы и/или отстранения от рынка молодых выпускников высших учебных заведений, рассматриваемая в Главе 1, приобретает значительные масштабы во все большем числе стран (см. пример Китая во вставке 2.2). Это противоречит гипотезе и данным, в соответствии с которыми, чем выше уровень образования, тем больше шансов для включения в рынок труда. Необходимы дополнительные исследования, чтобы проанализировать причины, лежащие в основе этого явления, поскольку они многочисленны и зависят от конкретных условий. В некоторых случаях

[39] Многие страны расширили свое определение «молодежи». Это особенно важно, когда речь идет о стратегиях развития профессиональных квалификаций и навыков для молодежи. Трудно подготовить стратегии перехода к трудовой деятельности для категории «молодежь», в возрасте от 15 до 25 лет. Было бы эффективнее и перспективнее сосредоточить меры на возрастной группе молодежи от 15 до 19 лет (подростки), поскольку перспектива удержания в школе или возвращения в школу представляется более привлекательной для молодежи. Для возрастной категории от 20 до 24 лет более эффективными представляются стратегии, осуществляемые вне рамок официальной системы образования.

[40] G. Psacharopoulos and H.A. Patrinos: *Returns to investment in education: A further update*, Policy Research Working Paper (Вашингтон, ОК, Всемирный банк, 2002 г.).

[41] Объединенная Республика Танзания: *National Strategy for Growth and Reduction of Poverty (NSGRPII)*, Министерство финансов и экономики (2010 г.).

проблема связана с ухудшением качества высшего образования, так как официальные дипломы, получаемые в некоторых высших учебных заведениях, не котируются работодателями и руководством предприятий. Что наиболее важно, однако, – это низкий спрос на высококвалифицированных специалистов во многих развивающихся странах, поскольку модели роста ведут к повышенному спросу на рабочие места с более низким содержанием профессиональных квалификаций и навыков. Эти виды рабочих мест, а также связанные с ними условия и оплата труда, не пользуются спросом среди молодых выпускников вузов, что и служит объяснением их отторжения от рынка труда и потери ими надежды на трудоустройство, что наблюдается, например, на Ближнем Востоке и в Северной Африке. Ширятся масштабы миграции в страны с развитой экономикой в надежде, что там лучше оценят и будут лучше оплачивать приобретенные ими профессиональные квалификации и навыки, а это приводит к «утечке мозгов» из многих стран происхождения.

Вставка 2.2
Решение проблемы безработицы среди выпускников вузов в Китае

Китай – одна из многих стран, сталкивающихся с проблемой безработицы среди выпускников высших учебных заведений, а ежегодная доля выпускников университетов, которые не могут найти работу после окончания учебы, составляет 30%. Кроме того, значительная часть выпускников занята на условиях неполного рабочего времени, в результате чего они в конечном итоге оказываются на рабочих местах, на которых требуется лишь среднее образование. Решение, принятое в 1999 году, о значительном увеличении числа студентов в университетах, привело к ежегодному росту студентов университетов на 22% за период с 1999 по 2006 годы. Правительство приняло ряд мер для решения этой проблемы:

- В 2009 году была запущена «программа стажировки», чтобы обеспечить обучение на предприятиях 1 млн выпускников университетов к 2011 году.
- В 2006 году была начата программа стимулирования устройства выпускников на работу на низовом уровне для обеспечения образования в сельских районах, сельскохозяйственного строительства и сельского здравоохранения. К 2010 году 143.000 выпускников приняли участие в этой программе.
- Аналогичная программа поощрения устройства выпускников на работу в слаборазвитых западных регионах была начата в 2003 году.
- Были приняты меры по улучшению показателей работы университетов и колледжей, в частности, путем поощрения слияния и поддержания специализации некоторых направлений исследовательской деятельности отдельных вузов.
- Правительство также содействует развитию сотрудничества между промышленностью, университетами и научно-исследовательскими институтами путем создания научных парков и высокотехнологичных экономических зон.
- Развитию предпринимательства содействует проведение национального конкурса предпринимательства среди студентов.
- Курсы по профессиональному росту и профессиональной ориентации, а также консультационные услуги также проводятся с целью облегчения перехода от учебы к трудовой деятельности.

Источники данных: Национальное бюро статистики Китая, *Labour and Social Security Statistics* (2010) and W. Meiyan and W. Dewen: *The China Population and Labour Yearbook*, Vol. 3 (Chinese Academy of Social Sciences Yearbooks, 2011).

2.3.4. Укрепление взаимосвязи между системами образования и профессиональной подготовки и сферой труда

167. Многие молодые люди сталкиваются с трудностями в поисках работы вследствие несоответствия своего уровня образования и потребностями рынка труда. Работодатели и предприятия часто ссылаются на постоянные трудности, связанные с «дефицитом квалифицированных специалистов» и «несоответствием полученной

квалификации», которые решаются благодаря различным подходам в целях укрепления взаимосвязи между образованием и сферой труда.

168. Инновации, технологии и изменения на рынке превратили сферу труда в быстро меняющуюся среду, и профессиональное обучение должно ориентироваться на эту реальность. Системы образования и профессиональной подготовки сталкиваются с проблемой обучения растущей молодой рабочей силы профессиональным квалификациям и навыкам, необходимым для рабочих мест будущего, не говоря уже о переквалификации сегодняшней рабочей силы, включая развитие навыков межличностного общений, необходимых для того, чтобы не отстать от меняющегося мира.

169. Основными причинами нехватки квалифицированных специалистов являются: недостаточное предложение рабочей силы в некоторых секторах из-за демографических и миграционных тенденций; несоответствие предложения профессиональных квалификаций и навыков и спроса на них; недооценка роста в некоторых секторах, таких как экологически чистые технологии; а также недостатки в практике найма, организации труда, оплаты труда и условий труда. Дефицит квалифицированных специалистов особо остро ощущается в наукоемких отраслях и отраслях с современными технологиями, которые обладают наибольшим потенциалом для экономического роста и расширения занятости.[42]

170. В большинстве стран ЕС предпринимаются попытки измерить дефицит квалифицированных специалистов и проанализировать квалификационный разрыв для того, чтобы скорректировать политику и стратегии в области непрерывного обучения. Многие пытаются прогнозировать потребности в специалистах той или иной квалификации на среднесрочную и долгосрочную перспективу, чтобы обеспечить большее соответствие между первоначальным образованием и потребностями рынка труда. Эти усилия привели к заметному улучшению положения во многих странах, особенно там, где прогнозирование и аналитическая работа тесно взаимоувязаны с предоставлением информации, консультированием и профессиональной ориентацией (например, в Австрии, Франции и Нидерландах). Эта информация помогает молодым людям сделать осознанный выбор и позволяет лицам, принимающим решения, эффективнее распределять финансовые ресурсы; скорректировать учебные программы; урегулировать миграционную политику (например, в Германии, Ирландии и Соединенном Королевстве); а также принимать меры для привлечения работников определенных профессий или удовлетворять конкретные потребности в квалифицированных специалистах (см. вставку 2.3).[43]

171. Другие меры включают усилия государственных служб занятости (ГСЗ), направленные на повышение соответствия между квалификацией работника и требованиями рабочего места, а также на обеспечение дополнительной подготовки и переподготовки в областях, в которых более всего ощущается нехватка квалифицированных специалистов; на пересмотр квалификационных требований к специалистам, предъявляемых работодателями в секторах с высокими темпами роста и в новых видах профессиональной деятельности; а также на повышение эффективности услуг по подбору специалистов на рабочие места и их трудоустройству. Отраслевые подходы становятся все более распространенными в различных странах. «Секторальные или отраслевые квалификационные советы» представляют собой «государственно-частные партнерства»; они проводят обследования и принимают решения о профессиональной подготовке, которая обеспечивается в соответствии с выявленными потребностями в специалистах тех или иных профилей. Если в таких странах, как Австралия, Канада, Новая Зеландия

[42] O. Strietska Ilina: “Skill shortages”, in: *Modernising vocational education and training.* Fourth report on vocational education and training research in Europe (Люксембург, Европейский центр по развитию профессионального обучения (CEDEFOP), 2008 г.).

[43] ibid.

и Соединенное Королевство уже действуют общепризнанные отраслевые квалификационные советы, то многие другие страны следуют по этому же пути (например, Бангладеш, Чешская Республика, Индия и Республика Корея).

Вставка 2.3
Прогнозирование квалификационных потребностей

Прогнозирование будущих потребностей в тех или иных специалистах является первым строительным блоком прочной стратегии подготовки квалифицированных кадров. Используется несколько методов прогнозирования будущих потребностей в квалифицированных специалистах. К ним относятся: прогнозирование потребностей в профессиональных навыках и профилях на различных уровнях отдельных составных частей; социальный диалог; информационные системы рынка труда и службы занятости; а также анализ деятельности учебных заведений, в том числе проведение аналитических исследований.

Опыт стран свидетельствует об определенных ограничениях, связанных с прогнозированием квалификационных потребностей: целесообразнее сосредоточиться на обеспечении адаптируемых основных и вспомогательных навыков, и, особенно, на привитии способностей к учебе, чем на подготовке специалистов в соответствии с точными прогнозами потребностей в технических специальностях, так как они могут измениться, прежде чем будет скорректирована учебная программа. Менее продолжительные учебные курсы, основывающиеся на общих технических и базовых навыках, могут свести к минимуму период времени между появлением потребностей в тех или иных специалистах и проведением их надлежащей подготовки. Количественный анализ, основанный на информации о рынке труда, представляется полезным, когда он дополняется качественной информацией со стороны работодателей и работников. Некоторые примеры по странам, включают:

Комиссия Соединенного Королевства по вопросам занятости и профессиональным квалификациям и навыкам (UKCES) представляет собой вневедомственный государственный орган в составе представителей социальных партнеров, включая руководителей крупных и малых предприятий из широкого круга секторов, представителей профсоюзов, общественных организаций, а также представителей автономных администраций. Эта Комиссия осуществляет обобщение основных результатов исследований в области потребностей в квалифицированных специалистах в Соединенном Королевстве и консультирует местные органы власти о прогрессе на пути к тому, чтобы стать «мировым лидером» в политике, касающейся подготовки квалифицированных специалистов, и в связанных с ней областях.

Устойчивая модель роста **Республики Корея** включает в себя стратегию развития профессиональных квалификаций и навыков, осуществляемую под руководством правительства. Высокие темпы прогресса, достигнутого с точки зрения сокращения отставания в производительности труда, отражают стратегию экономического развития, основанную на инвестициях, а также на научных исследованиях и конструкторских разработках. Инвестиции в высоко образованную и высококвалифицированную рабочую силу являются неотъемлемой частью стимулирования внедрения новых технологий. Текущая задача заключается в том, чтобы предотвратить нехватку специалистов для рабочих мест с еще более высокими квалификационными требованиями посредством повышения привлекательности нестандартных путей развития профессиональных квалификаций и навыков.

Выявление и прогнозирование текущих и будущих потребностей в квалифицированных специалистах выполняет не только политическую, но и информационную функцию, обеспечивая данные для систем консультирования и профессиональной ориентации, а также позволяя молодым людям осуществлять выбор профессии и строить свою профессиональную карьеру. **В Нидерландах** количественные результаты прогнозов корректируются с учетом потребностей конечных пользователей и распространяются посредством служб профессиональной ориентации в виде промежуточных показателей перспектив рынка труда для существующих и потенциальных работников, а также для работодателей.

Источник: МБТ: *A skilled workforce for strong, sustainable and balanced growth. A G20 Training Strategy* (Женева, 2011 г.).

2.3.5. Реформы профессионально-технического образования и обучения (ПТО)

172. Страны концентрируют свои усилия на профессионально-техническом образовании и обучении (ПТО), как на одном из важных пунктов политической повестки дня, и стремятся к тому, чтобы эти усилия оставались актуальными и соответствовали новым экономическим условиям.[44] Конвенция 1975 года о развитии людских ресурсов (142), а также Рекомендация 2004 года о развитии людских ресурсов (195) служат руководством для трехсторонних участников относительно мер, направленных на укрепление и адаптацию систем профессионально-технического обучения, эффективное привитие молодым людям базовых и технических навыков и знаний, необходимых на рынке труда.

173. Страны признают низкий уровень общественного восприятия, слабость механизмов мониторинга и оценки, недостаточное финансирование, неэффективность управления и неадекватный характер существующих организационных структур и принимают меры для решения этих проблем. Опыт также свидетельствует о том, что ПТО должно координироваться, регулироваться и осуществляться на высоком уровне с учетом географического, гендерного и экономического разнообразия, а также удовлетворять потребности отраслей промышленности (см. вставку 2.4, содержащую примеры реформ ПТО в отдельных странах).

Вставка 2.4
Реформы ПТО в отдельных странах

Некоторые страны увеличили финансирование профессионально-технических училищ, открывая тем самым дополнительные места для большего количества молодых людей (например, Чили, Китай, Колумбия, Египет, Германия, Республика Корея, Малайзия, Новая Зеландия, Таиланд и Турция). Колумбия удвоила количество учебных мест в некоторых учебных заведениях технического уровня в рамках Национальной службы профессиональной подготовки (НСПП), предложив 250.000 новых мест для безработной молодежи и молодых людей, живущих в условиях крайней нищеты в городских районах. В Китае «школы квалифицированных рабочих» (всеобъемлющая база профессионально-технического образования) предлагают долгосрочные и краткосрочные курсы профессиональной подготовки. К концу 2008 года во всей стране в общей сложности насчитывалось 3.075 школ квалифицированных рабочих, в которых было зарегистрировано почти 400 млн учащихся. Около 95% выпускников этих школ находят работу. Вьетнам диверсифицирует профессиональную подготовку, которая теперь включает обучение на условиях полного рабочего времени и на регулярной основе, мобильное обучение, а также подготовку непосредственно на предприятиях и в традиционных «профессиональных деревнях». Расширяется также охват, включающий конкретные целевые группы, такие как фермеры, которые потеряли свои земли, и этнические меньшинства.

Источник: МБТ: *Increasing the employability of disadvantaged youth,* Skills for Employment Policy Brief (Женева, 2011 г.).

[44] С учетом признания этой политической повестки дня, в январе 2009 г. была образована Межучрежденческая группа по ПТО, чтобы получить представление о том вкладе, который вносят различные организации, участвующие в ПТО, а также определить области возможного сотрудничества на уровне штаб-квартир с точки зрения проведения научных исследований и предоставления согласованных рекомендаций по вопросам политики, а также на уровне стран с точки зрения обзоров политики. Ее членами являются МОТ, ЮНЕСКО, Европейский фонд образования, ОЭСР, Европейская комиссия, Всемирный банк и региональные банки развития.

174. Расширение охвата сетевой инфраструктуры и возможностей для подключения к ней, а также постоянное снижение затрат на оборудование сделали ее доступной для интеграции информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в ПТО. Следует активно использовать возможности для эффективного внедрения ИКТ в целях модернизации системы ПТО и учебных программ, повышения актуальности получаемых профессиональных квалификаций и навыков, а также для укрепления потенциала учебных заведений по расширению контингента учащихся и студентов. ИКТ играют центральную роль в обеспечении того, чтобы среда обучения в системе ПТО в большей степени отвечала требованиям сферы труда.

175. Современные технологии обладают огромным потенциалом в Африке, учитывая возможности скачкообразного преодоления отставания от технического прогресса в других регионах. Темпы роста мобильной связи, которые отмечаются в Африке начиная с 2000 года, значительно опережают темпы ее развития во всех других регионах.[45] По имеющимся оценкам, в связи с расширением возможностей для подключения посредством подводных кабелей, к 2014 году 69% мобильных телефонов в Африке получат доступ к интернету.[46] Молодежь, как правило, начинает применять новые технологии с момента их появления, однако традиционные системы образования не используют эти технологии для решения проблем, связанных с развитием профессиональных квалификаций и навыков. Политики должны выступить с инициативами, направленными на то, чтобы использовать технологическую революцию на благо образования и профессиональной подготовки.

2.3.6. Программы ученичества, стажировка и обучение без отрыва от производства и договоры о профессиональной подготовке

176. Система ученичества считается эффективным способом подготовки молодежи к участию на рынке труда. Структуры и системы ученичества имеют разнообразные формы и особенности как в развитых, так и в развивающихся странах.

177. В развитых странах официальные программы ученичества, которые сочетаются в той или иной степени с учебой в школе на условиях неполного времени, оказывают положительное влияние на уровень занятости молодых людей и на размеры заработков молодых женщин. Наилучшие результаты достигаются в рамках программ, в которых работодатели обеспечивают ученикам надлежащие наставничество и контроль, а также высокое качество профессиональной подготовки как непосредственно на рабочем месте, так и в отрыве от него.[47]

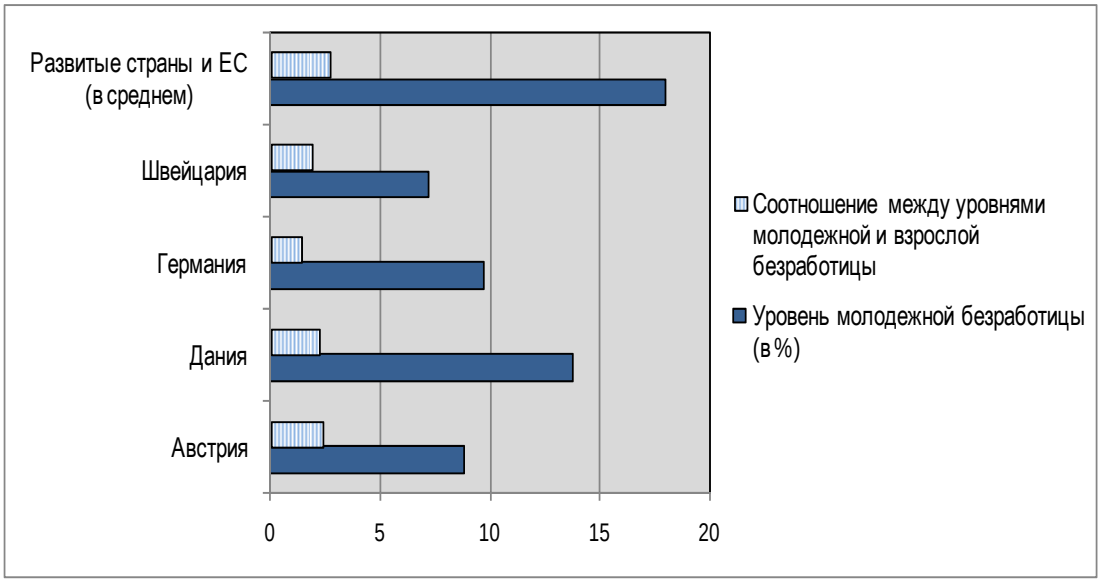
178. Имеются данные, свидетельствующие о том, что в европейских странах с развитой системой ученичества также отмечается более низкое соотношение между молодежной и взрослой безработицей (см. рисунок 2.4 и вставку 2.5).

[45] E.B. Kapstein: “Africa’s capitalist revolution”, in *Foreign Affairs*, июль-август 2009 г., сс. 119-128.

[46] J.M. Ledgard: “Digital Africa”, в журнале *The Economist: Intelligent Life Magazine*, весна 2011 г.

[47] M. Gangl: “Returns to education in context: Individual education and transition outcomes in European labour markets”, in W. Muller and M. Gangl (eds.): *Transitions from education to work in Europe – the integration of youth into EU labour markets* (Oxford, Oxford University Press, 2003).

Рисунок 2.4. Молодежная безработица в странах с развитой системой ученичества



Источник: МБТ: *Ключевые показатели рынка труда*, там же.

179. В целом, в этих странах отмечаются более высокие результаты в области занятости молодежи, в том числе и с точки зрения большей доли занятых на рабочих местах, требующих высокой профессиональной квалификации и навыков, а также в секторах с высоким уровнем заработной платы. Анализ результатов, достигнутых на рынке труда выпускниками, получившими различную квалификацию на базе школы или на производстве, в том числе в рамках системы ученичества, проведенное в 12 европейских странах, показало, что показатели системы ученичества являются достаточно хорошими по сравнению как со школьным обучением на том же уровне подготовки, так и в разрезе различных квалификационных уровней.[48]

Вставка 2.5
Двойная система ученичества открывает перспективы трудоустройства

«Двойная система», которая сочетает в себе школьное образование с производственным обучением, является типичной для Австрии, Дании, Германии и Швейцарии, а в последнее время и для Норвегии. Система ученичества является частью официальной системы образования, и, как правило, обучение в ней начинается после завершения обязательного образования. Она включает в себя трудовое правоотношение наряду с официальным обучением в школе в течение трех-четырех лет. По окончании программы участники сдают выпускной экзамен, посредством которого они должны показать свои теоретические знания и практические профессиональные навыки.

Двойные системы успешно зарекомендовали себя с точки зрения предоставления молодым людям возможностей для хорошего старта на рынке труда. Дания и Швейцария входят в число стран ОЭСР с самыми низкими уровнями безработицы среди молодежи, а в Австрии этот показатель значительно ниже среднего по ОЭСР. Кроме того, Австрия, Дания и Германия входят в число стран с самой низкой долей молодежи, которая неоднократно оказывается безработной.

Некоторые ключевые особенности немецкой системы включают в себя:

[48] ibid.

- Содержание профессиональной подготовки на базе предприятия определяется совместно правительством, работодателями и представителями профсоюзов (на федеральном уровне).
- Отдельные предприятия выбирают свои собственные методы обучения.
- Расходы на обучение делятся между правительством и работодателями (правительство покрывает компонент школьного обучения, в то время как работодатели финансируют профессиональную подготовку на предприятии).
- Зарплата учеников является относительно низкой и составляет примерно 25-45% от средней заработной платы квалифицированного работника этой же профессии.
- Заработная плата и условия труда определяются посредством коллективных договоров, в которых указывается минимальная заработная плата ученика.
- Квалификация присваивается после сдачи письменного и производственного экзаменов, которые проводятся и оцениваются внешними экзаменаторами, представляющими три стороны.
- Компетентные органы (в основном, торговые палаты) выдают дипломы, которые признаются на всей территории страны (такие, как палаты коммерции, промышленности и торговли).
- После окончания программы ученичества, работники могут подать заявления на работу своему работодателю или в другом месте.

Источники: G. Quintini and S. Martin: Starting well or losing their way? The position of youth in the labour market in OECD countries (Париж, ОЭСР, 2006 г.); V. der Velden, R. Welter, M. Wolbers: The integration of young people into the labour market within the European Union: The role of institutional settings, working paper No. 2001/7E (Маастрихстский университет, 2001 г.); M. Gangl: "Returns to education in context: Individual education and transition outcomes in European labour markets", op. cit.

180. В некоторых развитых странах во время кризиса были укреплены официальные системы ученичества и профессиональной подготовки на рабочем месте. Были приняты меры стимулирования, чтобы заинтересовать работодателей принимать к себе учеников и закреплять их на предприятии. Компаниям рекомендуется нанимать работников на основе трудовых договоров, предусматривающих сочетание профессиональной подготовки с опытом работы; преобразовывать договоры о трудоустройстве в постоянные трудовые договоры; а также предлагать социально уязвимой молодежи дополнительные формы профессиональной подготовки и возможности для получения рабочих мест, способствующие получению квалификации. Некоторые страны (например, Австралия, Канада, Дания и Франция) ввели бонусы для работодателей, которые принимают учеников в целях обеспечения гарантий завершения ими полной профессиональной подготовки.[49]

181. Австралия, например, увеличила финансирование на предварительную подготовку в системе ученичества и тем самым расширила профессиональную подготовку на рабочих местах в рамках Программы производительных рабочих мест, цель которой заключается в обеспечении подготовки 711.000 квалифицированных специалистов в течение пяти лет, чтобы удовлетворить существующие и будущие потребности различных отраслей. В 2010 году Франция намерена была предложить стажировку и участие в других программах профессиональной подготовки для полумиллиона молодых людей.

182. Французский план предусматривал освобождение от взносов в систему социального обеспечения в течение года для фирм, принявших молодых учеников к середине 2010 года. Малые предприятия, на которых в основном и реализуется значительная часть ученичества, получают дополнительные субсидии. Австралия ввела бонус для работодателей за каждого работника, успешно завершившего курс обучения или стажировки. Кроме того, предприятия, нанимающие новых стажеров и учеников,

[49] МБТ: *A skilled workforce for strong, sustainable and balanced growth*, op.cit.

пользуются режимом преференций в ходе тендеров на участие в новых финансируемых правительством проектах расширения инфраструктуры. Стимулы должны быть достаточными, чтобы заинтересовать как предприятия, так и молодых людей.

183. Программа дотаций для стимулирования системы ученичества в Канаде призвана способствовать тому, чтобы все больше учеников завершали свою профессиональную подготовку по специальностям, утвержденным в рамках сертифицированной программы *Red Seal*. Программа стандартов профессиональной подготовки на уровне провинций *Red Seal* представляет собой национальный стандарт профессиональной подготовки высокого уровня по специальностям, которые востребованы работодателями. Программа охватывает 50 специальностей, требующих высокой квалификации, подготовку по которым проходят около 88% зарегистрированных учеников в Канаде, и которые обеспечивают занятость для значительной части рабочей силы.

184. Поднимались вопросы о том, можно ли тиражировать этот успешный опыт в развивающихся странах, где заработная плата в реальном секторе экономики остается низкой, а учреждения все еще слабы. Во многих развивающихся странах, где основная часть молодежи занята в неформальной экономике, официальные программы ПТО представляют собой вариант, доступный лишь для незначительного меньшинства молодых людей, и система обучения в неформальном секторе по-прежнему остается крупнейшим поставщиком профессиональных квалификаций и навыков для молодых людей.

185. Недостатки системы ученичества в неформальной экономике хорошо известны, однако для многих работников неформального сектора экономики, эта система может оказаться первым и зачастую единственным доступным вариантом. Необходимо прилагать усилия для совершенствования этой системы, в частности:

- дополнять обучение на рабочем месте более структурированным обучением институционального характера;
- повышать профессиональную квалификацию и навыки мастеров производственного обучения, например, за счет внедрения современных технологий и повышения педагогического мастерства;
- привлекать ассоциации предпринимателей и организации работников, особенно из числа тех, которые представляют неформальную экономику;
- внедрять стандартные процедуры заключения трудовых договоров и проведения аттестаций;
- включить обучение грамотности и счету, а также жизненным навыкам;
- активнее привлекать общины, особенно в целях обеспечения занятости для молодых женщин по более широкому кругу специальностей.

186. Некоторые примеры инновационного опыта приводятся во вставке 2.6.

Вставка 2.6
Преодоление разрыва между ученичеством в реальной и неформальной экономике

Страны Западной Африки, такие как Бенин, Мали, Сенегал и Того, осуществляют структурную перестройку системы ПТО с целью включения в нее системы ученичества, в том числе механизмов аттестации. Они разрабатывают двойные системы обучения, в рамках которых производственные предприятия, которые принимают учеников, несут ответственность за их профессиональную подготовку. Наряду с этим были разработаны некоторые нормативные документы, направленные на достижение политических целей и формирование конкретных механизмов системы ученичества, такие как типовые договоры и правила, регулирующие вопросы профессионально-технической квалификации.

В Латинской Америке, где существует высокий уровень неформальных отношений на рынке труда, страны принимают меры, включающие формирование договорных отношений, направленные на поддержку перехода от неформальных к формальным трудовым отношениям. К ним, в частности, относится законодательство, принятое в Перу в 2005 году, в котором предусматриваются пять различных мер по профессиональной подготовке, в том числе «соглашения о профессиональной подготовке молодежи» для работников в возрасте от 16 до 23 лет, которые не завершили школьного обучения, что позволяет им продемонстрировать свои профессиональные навыки в реальной производственной ситуации в течение периода от шести до 24 месяцев, а также «контракт на обучение» для работников в возрасте от 14 до 24 лет, контроль за которыми осуществляет уполномоченный учебный центр, а профессиональная подготовка частично осуществляется на производственных объектах компаний.

Источники: МБТ: *Upgrading informal apprenticeship. A resource guide for Africa* (Женева, 2012 г.); МБТ: *Trabajo decente y juventud en América Latina* (Лима, 2010 г.).

187. В Уругвае Закон о профессиональной подготовке и стажировке 2000 года позволяет студентам, обучающимся в профессионально-технических учебных заведениях, дополнять свои теоретические знания и приобретать профессиональные квалификации и навыки посредством выполнения работы на предприятии в течение минимум трех месяцев.

188. В большинстве случаев стажировка не связана с установлением трудового правоотношения, но даже в случае его установления, часто поднимаются вопросы на основании того, что основная цель стажировки искажается из-за многочисленных нарушений, которые могут возникать, например, когда стажеров просят подменять работников; в связи с ограниченным содержанием профессиональной подготовки в процессе стажировки; из-за отсутствия добровольного и безвозмездного контроля со стороны участвующих учебных учреждений; а также в связи с пребыванием стажеров на предприятии сверх установленных периодов времени. Кроме того, в то время как потенциал систем стажировки получает признание, реализацию этого метода трудно организовать в широких масштабах, в силу как небольшого количества мест на производственных предприятиях, так и в связи с отсутствием «культуры стажировки», которая могла бы обеспечить полную ясность в отношении целей и стратегий всех заинтересованных сторон.

189. В Европе ряд стран ввели «мультисервисный подход», который сочетает в себе профессиональное обучение с производственной практикой. Например, в 2001 году правительство Болгарии приняло Закон о стимулировании занятости, который направлен на оказание поддержки работодателям, чтобы они открывали места для профессиональной подготовки без отрыва от производства для молодых безработных в возрасте до 29 лет. В соответствии с этой мерой молодым людям предлагается трудовой договор на шесть месяцев и дополнительно они могут проходить профессиональную подготовку. Эти работники также имеют право на минимальную заработную

плату, если они работают на условиях полного рабочего времени. В свою очередь, работодатели получают значительные субсидии на период действия договора, за каждого молодого человека, занятого на условиях половины рабочего времени, охватывающие все взносы в систему социального страхования, компенсации за ежегодные отпуска и другие льготы.

190. Италия также ввела «контракт на доступ к работе», чтобы позволить молодым работникам интегрироваться в рынок труда и приобрести профессиональные квалификации и навыки, необходимые для конкретной производственной среды.[50] Эта инициатива ориентирована на молодых работников в возрасте от 18 до 29 лет на период от девяти до 18 месяцев. Ее реализация обусловлена принятием индивидуального плана профессиональной подготовки, направленного на обеспечение адаптации профессиональных квалификаций и навыков работника к данному рабочему месту, причем вознаграждение не может быть более чем на два уровня ниже уровня, установленного в национальном коллективном договоре для работников того же класса занятости. В свою очередь, эти договоры также являются выгодными для работодателей, которым предоставляются налоговые льготы и скидки по социальным взносам.

2.4. Политика и учреждения рынка труда

2.4.1. Активная политика на рынке труда

191. Активные политика и программы на рынке труда (АПРТ) могут существенно облегчить первоначальный и повторный выход молодежи на рынок труда. Обследования МБТ и других организаций показывают, что при надлежащем и целенаправленном их осуществлении АПРТ могут стать эффективным инструментом содействия молодежи, оказавшейся в наиболее неблагоприятном положении, с точки зрения преодоления неудач в области образования и на рынке труда, обеспечивая в то же время эффективность, рост и социальную справедливость. Во многих странах АПРТ проводится, главным образом, в интересах молодежи.

192. АПРТ также является важным инструментом для смягчения текущего кризиса молодежной занятости. Такая политика, как правило, рассматривается как ряд микроэкономических мер и обычно именно так и оценивается, без учета их макроэкономических последствий. Однако эти макроэкономические последствия могут быть значительными, когда затраты на АПРТ в совокупности составляют значительную долю социальных расходов. В странах ОЭСР расходы на АПРТ являются основным каналом для преодоления кризиса в сфере занятости. Они составляют в среднем 1% от ВВП, а в некоторых случаях – более 2% от ВВП.

193. АПРТ, нацеленная на молодежь, включает в себя комплекс мер: одни из них направлены на содействие переходу к трудовой деятельности, тогда как другие нацелены на устранение уязвимых мест отдельных групп молодежи и/или на то, чтобы предотвратить отстранение их от рынка труда и их деквалификацию в периоды низкого спроса, как например, в условиях нынешнего кризиса. Эти меры включают субсидирование занятости, предусматривающее стимулы для работодателей, нанимающих молодых работников, прямые государственные программы создания рабочих мест и программы по содействию самозанятости. В то же время активизация помощи в поисках работы и программы индивидуальных консультаций для молодых людей, занятых поиском работы, позволяют увеличить число молодых людей, которые находят работу на официальном рынке труда. Эти программы содействуют лучшему соответствию между уровнем квалификации и требованиями рабочих мест и, следовательно, снижают рост

[50] Эта инициатива может также распространяться и на другие категории работников, находящиеся в уязвимом положении, или на длительно безработных, чтобы помочь им вернуться на рынок труда.

фрикционной безработицы на рынке труда в целом. Кроме того, некоторые программы профессиональной подготовки, рассмотренные в предыдущем разделе, входят в число наиболее распространенных мер в рамках АПРТ, которые способствуют росту молодежной занятости.

194. Успешное снижение уровня безработицы среди молодежи посредством таких мер может положить начало благоприятному циклу повышения спроса за счет доходов, которые образуются в рамках этого процесса. В тех случаях, когда эти программы приносят успех с точки зрения интеграции неблагополучной молодежи в рынок труда, они также позволяют получить дополнительные экономические и социальные выгоды, которые выражаются в большей справедливости, а в некоторых случаях – в снижении антиобщественного поведения.[51]

195. Недавнее обследование МБТ показало, что эффективная с точки зрения затрат АПРТ имеет стратегическое значение для содействия молодежной занятости в текущих экономических условиях, которые характеризуются низкими темпами восстановления экономики и серьезными финансовыми трудностями. Моделирование показывает, что увеличение расходов на АПРТ лишь на 0,5% от ВВП позволяет в среднесрочной перспективе повысить уровень занятости в пределах от 0,2 до 1,2%, в зависимости от страны.[52] Эти результаты свидетельствуют о том, что страны с самой низкой долей затрат на АПРТ от ВВП могут получить наибольшие выгоды за счет проведения такой политики.[53]

196. В свете этих результатов вполне очевидно, что сокращение расходов на АПРТ в контексте программ бюджетной консолидации и жесткой экономии окажется недальновидным и контрпродуктивным шагом. Ключом к достижению максимальных преимуществ от расходов на АПРТ служат разумная разработка программы и ее экономически эффективная реализация. Большой объем литературы по оценке АПРТ показывает, что в прошлом проводилось много плохо проработанных и неэффективных программ. Уроки, извлеченные из этих оценок, свидетельствуют о том, что в этих программах следует избегать непроизводительных затрат (когда аналогичные результаты достигались бы без этой программы), эффектов замещения (когда субсидируемые участники могут заменить неучастников), вытеснения (когда результаты субсидируемой деятельности могут вытеснять результаты несубсидируемой деятельности) и эффекта «снятия сливок» (когда эти программы помогают тем, кто и так находится в выгодном положении).[54]

2.4.2. Службы занятости

197. Одним из препятствий для обеспечения соответствия между предложением и спросом на молодых работников является отсутствие информации о рынке труда и о профессиональных квалификациях и навыках тех, кто занят поиском работы. Службы занятости выполняют эту посредническую функцию, поскольку они являются основными агентами по оказанию услуг и проведению политики на рынке труда. Эти службы обычно выполняют такие функции, как регистрация лиц, занятых поиском работы, проведение консультаций и обеспечение профессиональной ориентации,

[51] V. Corbanese and G. Rosas: *Guide to the design, monitoring and evaluation of innovative active labour market programmes targeting individuals at risk of labour market exclusion* (МБТ, Будапешт, 2009 г.).

[52] МИСТИ: *The World of Work Report: Making markets work for jobs*, op. cit, p. 121.

[53] ibid., p. 126.

[54] G. Rosas and G. Rossignotti: “Starting the new millennium right: Decent employment for young people”, in *International Labour Review*, Vol. 144, No. 2; P. Auer, U. Efendioglu and J. Leschke: *Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalization* (МБТ, Женева, 2004 г.). Всемирный банк: *Young people in South Eastern Europe: From risk to empowerment* (Вашингтон, ОК, 2005 г.).

управление выплатой пособий по безработице и обращение к активным программам на рынке труда. Тем не менее, организационная структура, сфера деятельности, финансирование и эффективность оказания услуг различаются между странами.[55] Опыт показывает, что службы занятости должны быть в первую очередь нацелены на те группы молодых людей, которые больше всего нуждаются в помощи, и адаптировать свои услуги к их конкретным потребностям и трудностям, существующим на рынке труда. Аналитические системы, позволяющие определить конкретные трудности, с которыми сталкиваются молодые люди в поисках трудоустройства, могут стать весьма ценным инструментом для разработки эффективных механизмов проведения целенаправленных действий и подготовки мер раннего реагирования. Вставка 2.7 обобщает опыт, накопленный ГСЗ в странах ЕС в отношениях с молодыми клиентами.

Вставка 2.7
Роль служб занятости в содействии молодежной занятости в ЕС

В большинстве стран ЕС государственные службы занятости являются ведущим звеном в реализации стратегий, способствующих переходу молодежи от школы к трудовой жизни. В недавнем исследовании отмечаются следующие уроки, вытекающие из практического опыта:

- Индивидуальный подход к консультированию и профориентации считается более эффективным, чем стандартные подходы. При этом персональное консультирование и разработка индивидуального плана трудоустройства на раннем этапе безработицы доказали свою эффективность при реализации стратегий активации молодых людей. Неплохие результаты показывают и подходы, предполагающие отдельное управление каждым случаем и наставничество.
- Системы профилирования, опирающиеся на точную, своевременную и достоверную информацию о рынке труда и полностью учитывающие личную/жизненную ситуацию молодых клиентов, способствуют повышению эффективности стратегий интеграции в рынок труда.
- Информационная работа должна быть направлена на работодателей, которые потенциально готовы принимать на работу молодых людей из неблагополучной среды или предлагать им обучение у себя на производстве. Сюда относятся хорошие взаимосвязи с местными предприятиями, отношения с работодателями, социальными предприятиями и добровольным сектором.
- В случае молодых людей, бросивших школу, неформальные виды обучения могут оказаться более эффективными, чем только формальное образование. Взаимосвязь обучения в классе с обучением на производстве повышает вероятность положительного результата в плане интеграции в рынок труда на 30 процентных пунктов. В сочетании с другими услугами эта вероятность повышается на 53 процентных пункта.
- Субсидии на обучение для предприятий, принимающих малоквалифицированную молодежь, могут, при условии правильной адресности, способствовать расширению возможностей для производственного обучения молодежи из неблагополучной среды. Их эффективность зависит от проработки и адресности мер: оба этих аспекта могут свести к минимуму эффект искажения (т.е. непроизводительные затраты и эффект замещения).

Источник: EU: *The role of Public Employment Services in youth reintegration. A review of European good practice*. Analytical Paper, DG Employment, Social Affairs and Inclusion (Брюссель, 2011 г.).

[55] О роли государственных служб занятости см. МБТ: *Поддержка МОТ роли государственных служб занятости на рынке труда*, Административный совет, 306-я сессия, Женева, ноябрь 2009 г., GB.306/ESP/3/2.

198. Согласно последним обследованиям МБТ, проведенным в странах Восточной Европы и Центральной Азии, молодежь составляет большинство участников программ по оказанию помощи в поисках работы, трудоустройстве и по предоставлению услуг по профессиональной ориентации. Например, в Республике Молдова 79% получателей услуг по профессиональной ориентации составляют молодые люди в возрасте до 29 лет, а в Украине 34% услуг по трудоустройству ориентированы на молодых людей.[56]

199. Вместе с тем, ГСЗ не поспевают за меняющимися требованиями рынка труда и не могут предложить целевые пакеты услуг, которые отвечали бы потребностям молодых людей во всех странах. Например, во многих странах Ближнего Востока и Северной Африки, несмотря на предпринимаемые в последнее время усилия, государственные службы занятости все еще остаются слабыми. Безработные не видят преимуществ от регистрации в ГСЗ, а работодатели не пользуются их услугами. Еще одна проблема связана с тем, что многие рабочие места в развивающихся странах появляются в неформальном секторе экономики и, по определению, в ГСЗ не ведется учета и регистрации вакантных мест. Кроме того, службы занятости не имеют надлежащего оборудования, чтобы обеспечить лиц, занятых поиском работы, достоверной и актуальной информацией о возможностях в области трудоустройства. Почти 90% лиц, занятых поиском работы в Иордании, никогда не пользовались услугами биржи труда или консультационных служб, предпочитая полагаться на неформальные рекомендации и информацию, предоставляемые родственниками и друзьями.[57]

200. Во многих странах, особенно в развивающемся мире, основные проблемы, которые препятствуют ГСЗ эффективно осуществлять целевые меры, вызваны отсутствием или низким уровнем технических и финансовых возможностей, а также неразвитой инфраструктурой и недостаточным уровнем средств обеспечения, необходимых для работы служб занятости.[58]

2.4.3. Дотации к заработной плате, минимальная заработная плата и молодежная занятость

201. Хорошо продуманные дотации к заработной плате или сокращение отчислений на социальное страхование в отношении молодых работников могут способствовать повышению спроса на молодых работников. Дотации к заработной плате помогают облегчить переход молодых работников на рынок труда, а во время экономического спада это может смягчить воздействие на занятость и затормозить обесценение профессиональных квалификаций и навыков рабочей силы. Поэтому некоторые страны принимают специальные инициативы по целенаправленному субсидированию заработной платы для молодежи. Например, в 2009 году в Чили введены субсидии на обеспечение занятости молодежи, в частности, для молодых людей из малообеспеченных семей. В литературе, посвященной вопросам дотация к заработной плате, представлены некоторые обнадеживающие факторы, связанные с их использованием в условиях развитых и развивающихся стран. По данным проведенного обследования, дотации к заработной плате на микропредприятиях в Шри-Ланке позволили 22% имеющих на это право владельцев предприятий принять на работу работника. Кроме того, среди

[56] Основано на информации, имеющейся в отношении восьми стран: Армения, Азербайджан, Беларусь, Хорватия, Грузия, бывшая югославская Республика Македония, Республика Молдова и Украина. МБТ: *Молодежная занятость в странах Восточной Европы: кризис внутри кризиса*, op. cit.

[57] European Training Foundation (ETF): *Human capital and employability in the 14 partners of the Union for the Mediterranean*, Informal background paper to the Union of the Mediterranean-Euromed Employment and Labour High-Level Working Group meeting, Брюссель, 26-27 ноября 2009 г.

[58] МБТ: *Поддержка роли государственных служб занятости на рынке труда*, op. cit.

работодателей, которые наняли работников, 86% заявили, что они будут и далее использовать этих работников после того, как истечет срок действия дотаций.[59]

202. В странах Группы двадцати используется широкий спектр мер для разделения первоначальных затрат, связанных с наймом, между работодателями и правительством. Их основные положения включают: срок действия трудового договора, размер дотации или компенсации, выплачиваемой работодателю, а также тип договорных отношений. В некоторых странах дотации выплачиваются за прием на работу молодого человека на условиях срочного трудового договора, на том основании, что эти договоры могут служить подспорьем на рынке труда. Во Франции и Италии финансовые стимулы предоставляются работодателям, которые нанимают молодых лиц, занятых поиском работы, и обеспечивают их профессиональную подготовку без отрыва от производства.

203. В целом, в развитых странах и в странах с формирующимся рынком субсидирование заработной платы оказывает позитивное воздействие на общие показатели в области молодежной занятости. Существующие оценки дотирования заработной платы показывают, что результативность таких дотаций к заработной плате выше в тех случаях, когда они разрабатываются и направляются на решение конкретных проблем, существующих на рынке труда, с которыми сталкиваются молодые люди, и когда они предоставляются в течение ограниченного периода времени.[60] Поэтому дотации общего характера, предназначенные для молодых людей, главным образом, на основе их возраста, вряд ли будут иметь долгосрочное воздействие на занятость и доходы. Без адресной направленности эти дотации зачастую приводят к искажениям на рынке труда с точки зрения непроизводительных затрат и эффекта замещения, когда занятость обеспечивается только до тех пор, пока выплачиваются эти дотации. Результаты оценки также указывают на преимущества сочетания дотаций с обучением по месту работы, а также с другими мерами в виде комплексного пакета услуг, предлагаемого для молодых работников. Эффективная система мониторинга также имеет большое значение, чтобы избегать злоупотреблений, связанных с дотированием заработной платы, и для достижения политической цели улучшения возможностей молодых работников в области трудоустройства, а не превращать их в источник дешевой рабочей силы.

204. Учитывая непропорционально большую долю молодежи как среди низкооплачиваемых работников, так и среди тех, кто получает минимальную заработную плату (рассматривается в разделе 1.3), минимальная заработная плата может играть важную роль в содействии поддержанию покупательной способности более молодого населения.[61]

205. В некоторых странах более низкий уровень заработной платы для молодежи или ученические ставки устанавливаются наряду с минимальной заработной платой для взрослого населения. Это аргументируется тем, что снижение относительной заработной платы для молодых работников сделает их более привлекательными для работодателей. В то же время, это ведет к снижению заинтересованности молодых людей в

[59] S. de Mel, D. McKenzie and C. Woodruff: “Field experiments in firms wage subsidies for microenterprises” in *American Economic Review*, Vol. 100, No. 2, май 2010 г., сс. 614-618.

[60] Например, в 2010 г. Южная Африка ввела систему дотаций к заработной плате, направленную на повышение уровня занятости молодежи на предприятиях реального сектора экономики. Дотация составляет 5.000 ранд, что равняется приблизительно 670 евро, которая выплачивается в течение шести месяцев. Это можно сравнить с медианной заработной платой в стране для молодежи в возрасте 20-24 лет, которая составляет примерно 1.500 ранд, т.е. почти в два раза больше ежемесячной суммы дотации. Однако анализ влияния дотаций на прием на работу молодых людей еще не проводился.

[61] A. Cardoso: *Long-term impact of youth minimum wages: Evidence from two decades of individual longitudinal data*, IZA Discussion Paper No. 4236 (Бонн, Институт трудовых исследований (IZA), 2009 г.).

том, чтобы бросать школу раньше времени и, следовательно, приводит к сокращению предложения молодых работников. Считается, что оба этих фактора будут способствовать снижению уровня безработицы среди молодежи. Международные нормы не препятствуют странам устанавливать более низкие ставки оплаты труда, однако причины, которые служат основанием для принятия более низких ставок оплаты труда для некоторых категорий работников, должны периодически пересматриваться с учетом принципа равной оплаты за труд равной ценности. Любое установление минимальных ставок заработной платы по признаку пола будет носить дискриминационный характер в соответствии с положениями Конвенции 1951 года о равном вознаграждении (100).[62]

206. Хотя в некоторых обследованиях по-прежнему поддерживаются изложенные выше аргументы в пользу более низкой минимальной заработной платы для молодых работников, выводы современных печатных материалов по этому вопросу представляются менее убедительными. Например, в 2001 году Новая Зеландия провела реформы, в результате которых был снижен возраст, когда человек может получать минимальную заработную плату для взрослых (с 20 до 18 лет) и одновременно был повышен уровень минимальной заработной платы для молодежи с 60 до 80% от минимальной взрослой заработной платы. Данные, зафиксированные через два года после внесения этих изменений в законодательство, свидетельствуют о незначительном сокращении занятости среди молодежи.[63] Другое исследование приводит данные по различным странам, в соответствии с которыми минимальная заработная плата, в сочетании с высокой степенью гарантий занятости и АПРТ, позволила некоторым странам улучшить ситуацию в сфере молодежной занятости.[64]

207. Связанные с трудовой деятельностью льготы также служат наглядным примером мер, которые принимаются в отношении низкооплачиваемой занятости. Связанные с трудовой деятельностью льготы направлены на то, чтобы материально заинтересовать работников соглашаться на низкооплачиваемую работу за счет предложения дополнительных доходов, что позволяет, таким образом, сокращать масштабы бедности. Они могут принимать форму налоговых льгот, безвозмездных социальных выплат в зависимости от размеров заработка или иных единовременных выплат. Широко распространены, в частности, программы льготного подоходного налога. Поскольку эти программы, как правило, включают в себя элементы стимулирования занятости, то размер этих льгот обычно зависит от валового дохода, причем они возрастают на начальном этапе и снижаются до нулевого уровня на заключительном этапе. Другими словами, общий уровень льгот сначала имеет тенденцию к увеличению по мере роста доходов, затем после достижения определенного уровня он остается неизменным и наконец начинает снижаться. Вероятность того, что такая политика будет способствовать повышению благосостояния низкооплачиваемых работников, без ущерба для численности занятых лиц, подкрепляется различными документально подтвержденными данными,[65] и ее следует в полной мере использовать в рамках политических мер, касающихся низкой оплаты труда. Тем не менее, возможности для повышения благосостояния работников за счет связанных с занятостью льгот следует рассматривать как дополнение, а не подмену политики в области минимальной заработной платы.

---

[62] Y. Ghellab: "Minimum wages and youth unemployment", в МБТ: *Общий обзор, касающийся минимальной заработной платы*, пп. 169-185 (Женева, 1992 г.).

[63] D. Hyslop and S. Stillman: "Youth minimum wage reform and the labour market in New Zealand", in *Labour Economics*, Vol. 14, No. 2, 2007, pp. 201-230.

[64] D. Neumark and W. Wascher: "Minimum wages, labor market institutions, and youth employment: A cross-national analysis", in *Industrial & Labor Relations Review*, Vol. 57, No. 2, 2004.

[65] H. Immervoll and, M. Pearson: *A good time for making work pay? Taking stock of in-work benefits and related measures across the OECD*, IZA Policy Paper No. 3 (Бонн, IZA, 2009 г.).

2.4.4. Трудовые договоры, защита и интеграция молодежи в трудовую деятельность

208. Положения о найме и увольнении работников играют важную роль в обеспечении справедливого обращения с ними. Разработка и обеспечение соблюдения положений о защите занятости предусматривают компромисс между уровнем эффективной защиты работников и мерами, которые бы стимулировали предприятия нанимать работников, особенно из числа неопытных молодых людей и других новых участников рынка труда. В частности, жесткие и неопределенные процедуры, касающиеся увольнения постоянных работников наряду с высоким уровнем выходных пособий, как правило, отбивают у работодателей желание нанимать молодежь на условиях бессрочных контрактов.[66] Недавние исследования показали, что снижение средней продолжительности работы молодых работников в странах ЕС за период с 1999 по 2006 годы было связано с более слабыми положениями законодательства о защите занятости и более низким удельным весом членства в профсоюзах (сокращение членства в профсоюзах было связано со снижением среднего трудового стажа молодых людей).[67]

209. Наряду с широким кругом новых «контрактов на прохождение профессиональной подготовки или стажировки», «первые трудовые договоры» предназначены для облегчения приема на работу молодых работников. Их основная цель заключается в том, чтобы помочь молодым людям закрепиться на рынке труда за счет снижения затрат, связанных с наймом.[68]Это достигается, в основном, за счет либо сокращения прав молодых работников, либо субсидирования заключаемых с ними трудовых договоров.

210. Одной из стран, которые пошли на сокращение выплат молодым работникам, служит Парагвай, где законодательство, принятое в 2002 году, направлено на привлечение на рынок труда молодых людей в возрасте от 15 до 28 лет. В то время как его цель заключалась в установлении правил, которые регулируют, поощряют занятость молодежи и содействуют ей посредством предоставления дополнительных видов оплачиваемой трудовой деятельности, в законодательстве было также предусмотрено исключение их, помимо прочего, из систем выплаты взносов по социальному страхованию, пенсионных и семейных пособий, а также отпускных пособий. Такое ущемление прав молодых работников в конечном итоге привело к отмене этого законодательства.

211. В марте 2006 года Франция приняла закон о внедрении «первого трудового договора» (CPE), заключаемого на неопределенный срок, который распространялся на молодых работников в возрасте до 26 лет на предприятиях, на которых занято более 20 работников. Однако в силу широких протестов со стороны молодежи и профсоюзов, этот закон был отменен уже в апреле 2006 года. Одно из положений этого закона предусматривало двухлетний «период закрепления», в течение которого работник мог быть уволен без каких-либо обоснований. Закон, принятый в 2005 году, устанавливал «новый трудовой договор» (CNE) с аналогичными положениями, за исключением того, что он распространялся только на предприятия, на которых занято менее 20 работников, и был доступен для всех работников без уточнения возраста. В соответствии с процедурой внесения *представлений*, предусмотренной в соответствии со статьей 24 Устава МОТ, в 2007 году Трехсторонний комитет пришел к выводу, что «новый

[66] МБТ: *Giving youth a better start*, op. cit.

[67] S. Cazes and M. Tonin: “Employment protection legislation and job stability: A European cross country analysis” в *Международном обзоре труда*, Vol. 149, 2010 г.

[68] Во многих случаях такого рода меры направлены также и на такие другие группы работников, как длительно безработные лица и женщины.

трудовой договор» значительно отходит от положений о защите, предусмотренных в Конвенция 1982 года о прекращении трудовых отношений (158), ратифицированной Францией, и предложил правительству принять меры для обеспечения того, чтобы такой трудовой договор ни в коем случае не мог быть расторгнут без уважительной причины.[69] Закон о «новом трудовом договоре» был признан неприменимым Верховным судом Франции в 2008 году по другим основаниям, в частности, в связи с тем, что он не соответствует положениям Конвенции 158 МОТ. Принимая во внимание рекомендации Административного совета МБТ от 14 ноября 2007 года, Франция приняла Закон № 2008-596 от 25 июня 2008 года, отменяющий положения, касающиеся «нового трудового договора». Этот закон утверждает национальный трехсторонний договор. Новые трудовые договоры, остававшиеся в силе на момент опубликования этого закона, были изменены на бессрочные контракты. Комитет экспертов МОТ по применению конвенций и рекомендаций впоследствии отметил с удовлетворением принятие нового закона.

212. Вместо разработки правил о найме или увольнении специально в отношении трудовых договоров молодых работников многие европейские страны осуществили реформу своего законодательства и ослабили ограничения на использование временных форм занятости (на основе срочных трудовых договоров, контрактов на выполнение конкретных задач, контрактов на работу по вызову, на заемный труд и т. п.). Эта форма занятости быстро распространилась на большинство новых рабочих мест для молодежи и способствовала растущей двойственности рынка труда, одна часть которого обеспечивает строгую защиту для постоянных работников, а другая предусматривает более слабую защиту временных молодых работников. Например, несмотря на недавние реформы рынка труда, повлекшие значительное сокращение затрат, связанных с увольнением, которые предусматривались в соответствии с постоянными трудовыми договорами, внедренными в Испании в 1994 году и вновь в 1997 и 2010 годах, и на щедрые субсидии, выплачиваемые в случае найма постоянных наемных работников, существенного сокращения доли временной занятости не произошло.[70] Высокая доля молодых работников, занятых на условиях временных трудовых договоров, отмечается во всех странах Европы, где в 2009 году временный трудовой договор имели 40,2% работников в возрасте 15-24 лет против 13,4% в отношении всех работников в возрасте 15-64 лет.[71] Во время кризиса, по данным ОЭСР, подавляющее большинство потерь всех рабочих мест за 12 месяцев до июня 2009 года приходилось на временную занятость, уровень которой упал с 32% от общей численности занятых в первом квартале 2007 года до 25,1% в декабре 2009 года. Так как подобного рода трудовые договоры заключаются, скорее всего, с молодыми людьми, то именно они и несут значительную часть бремени рецессии, при этом в декабре 2009 года уровень безработицы среди молодежи достиг 44,5%.[72]

213. Накопленный практический опыт свидетельствует, что стимулирование найма молодых работников за счет снижения их прав и социальных выплат и льгот, таких как пенсионное обеспечение, медицинское страхование и страхование по безработице, приводит к их уязвимости и незащищенности в долгосрочном плане. МОТ уже прежде рассматривала эти последствия, подчеркивая тот факт, что низкий уровень защиты и

[69] МБТ: *Решение по пункту 20 повестки дня: Доклад Генерального директора: Шестой дополнительный доклад,* Административный совет, 300-я сессия, Женева, ноябрь 2007 г., GB.300/20/6.

[70] J.J. Dolado et al: *Drawing lessons from the boom of temporary jobs in Spain*, CEPR Discussion Paper No. 2884 (Мадрид, FEDEA, 2011 г.).

[71] F. Tros: *Analysis of the effects of legislation in youth employment contracts in Europe: A literature review,* Employment Sector Working Paper (Женева, МБТ, готовится к изданию).

[72] МБТ: *G20 country brief: Spain's response to the crisis* (Женева, 2010 г.).

помощи со стороны государства может повлиять на будущее развитие молодых работников и на их доверие к государственным учреждениям.[73]

2.4.5. Переход в реальный сектор экономики

214. В развивающихся странах низкопроизводительные рабочие места в неформальной экономике являются основным источником работы и средств к существованию для молодежи. Активное обеспечение применения законодательства о трудовых договорах может быть использовано в сочетании с другими дополнительными мерами, направленными на содействие переходу от занятости в неформальной экономике к занятости в реальном секторе. Примером служит успешный опыт Аргентины и Бразилии. В Аргентине после глубокого экономического кризиса начала 2000-х годов правительство провело ряд реформ в целях борьбы с высоким уровнем распространения неформальной экономики. Они включали новое законодательство, которое предусматривало первоначальное сокращение отчислений на социальное обеспечение в течение 12 месяцев при найме новых работников на малые и микропредприятия. Параллельно с этим правительство приняло программу упрощения административных процедур посредством создания единой системы регистрации работников. Для обеспечения более полного соблюдения законодательства предприятиями в 2005 году правительство приняло Национальный план регулирования вопросов труда и увеличило ресурсы, выделяемые службе инспекции труда.

215. В течение первых двух лет выполнения этой программы было зарегистрировано около одной трети работников, занятых в неформальном секторе, которые были выявлены органами инспекции труда, что позволило сократить неформальную занятость среди молодых работников. Кроме того, в законодательстве были предусмотрены санкции для предприятий, эксплуатирующих труд учеников и молодых работников. В него было включено требование о заключении срочных трудовых договоров с подробными положениями о профессиональной подготовке, взносах в систему социального обеспечения и заработной плате.

216. Были приняты различные конкретные меры в целях сокращения неформальной занятости среди работников наиболее затронутых профессий, например, за счет упрощения регистрации в качестве домашних работников и разрешения осуществлять вычеты сумм взносов в систему социального обеспечения из налогов, выплачиваемых работодателями. Еще одна мера, известная как единый «социальный взнос», была введена для самостоятельно занятых лиц с низким уровнем доходов в неформальном секторе экономики. В целом, эти меры позволили расширить охват системы социального обеспечения и включить в нее работников, которые ранее были из нее исключены.[74]

2.4.6. Извлеченные уроки [75]

Взаимодействие между активными и пассивными мерами на рынке труда

217. Важно признать взаимодействие между АПРТ и системами пассивного поддержания доходов домохозяйств, такими как пособия по безработице и социальная помощь, которые рассматриваются в разделе 2.9. Существует риск того, что щедрые денежные пособия могут подорвать стимул к поиску работы и участию в АПРТ.

[73] МБТ: *Global employment trends for youth*, op. cit.

[74] МБТ: *Trabajo decente para los jóvenes: El desafío de las políticas de mercado de trabajo en Argentina* (Буэнос-Айрес, 2011 г.); и МБТ: *La formalización del empleo en Argentina* (Буэнос-Айрес, 2011 г.).

[75] Краткое изложение основных особенностей программ молодежной занятости, которые оказались более эффективными по сравнению с другими, см. в *Policy options to support young workers during economic recovery*, Global Jobs Pact Policy Brief No. 14 (МБТ, 2011 г.).

Наиболее эффективный способ примирить эти противоположные тенденции заключается в увязывании активных и пассивных мер на рынке труда на определенных условиях. В большинстве промышленно развитых стран отмечается четкая тенденция к такой политике «активации».[76] Обоснованием служит то, что любая работа предпочтительнее экономической неактивности и безработицы. Этот подход основан на строгом соблюдении оговоренных условий, с акцентом на взаимные обязательства между государственной службой занятости, учреждениями, выплачивающими пособия, и получателями этих пособий.[77] ГСЗ должны в этом случае обеспечивать расширение возможностей в области занятости и перспективы в сфере трудоустройства молодежи. Для того чтобы достичь этого, ГСЗ должны сосредоточиться на программах, которые, как было показано выше, являются наиболее эффективными.[78] Большинство оценок АПРТ совпадают в том, что программы помощи в поисках работы с обеспечением широкого консультирования и наставничества являются особенно эффективными. Аналогично этому, небольшие учебные программы, имеющие строгую целевую направленность и включающие сильный компонент профессиональной подготовки на рабочем месте, оказались гораздо более успешными, чем крупные программы профессионального обучения в учебном заведении.

Вставка 2.8
АПРТ и молодежь в Сербии

Уровень безработицы среди молодежи в три раза выше, чем среди взрослых (37,4% и 12,3%, соответственно, в 2010 г.), причем особо острые проблемы стоят перед молодыми людьми с низким уровнем образования, молодыми представителями народности рома, перемещенными внутри страны молодыми людьми и беженцами.

План действий и политика в сфере молодежной занятости (на 2009-2011 гг.) подчеркивают необходимость обеспечения роста с расширением занятости, укрепления возможностей в области трудоустройства, интеграции в рынок труда посредством целенаправленных мер, а также управления на рынке труда молодежи. Примерно 3,9 млн долл. США, как из государственных, так и донорских средств, направленных в существующий фонд занятости молодежи, обеспечивают поддержку реализации широкого спектра комплексных мер по обеспечению молодежной занятости.

Активные программы на рынке труда нацелены на более чем 3.500 молодых людей, находящихся в неблагоприятных условиях (48% молодых женщин и 52% молодых мужчин), большинство из которых имеют низкий уровень образования (85%), являются длительно безработными (60%) и не имеют опыта работы (52%). Данные государственного контроля показывают, что среди молодых занятых получателей помощи, по меньшей мере, 85% получили работу на условиях полного рабочего времени, более половины из них работают на том же предприятии, на котором они проходили профессиональную подготовку (57%), а также используют профессиональные квалификации и навыки, полученные в результате профессиональной подготовки на рабочем месте (62%). Кроме того, заработная плата участников программы примерно на 10-20% выше, чем установленная законом минимальная заработная плата.

[76] Например, недавний доклад Конфедерации британской промышленности (КБП) содержит рекомендации, направленные на то, чтобы помочь молодым людям осуществить переход от получения пособий по социальному обеспечению к доходной занятости. Они предусматривают более тесное увязывание структуры выплачиваемых пособий с реальными условиями, на которых выплачивается заработная плата наемным работникам. См. КБП: *Action for jobs – How to get the UK working* (Лондон, 2011 г.).

[77] A. Daguerre and D. Etherington: *Active labour market policies in international context: What works best? Lessons for the UK*, Department for Work and Pensions Working Paper No. 59 (Норидж, HMSO, 2009 г.).

[78] W. Eichhorst and K.F. Zimmerman: *And then there were four: How many (and which) measures of active labour market policy do we still need*? DIW Discussion Paper No. 685 (Берлин, DIW, 2007 г.).

МОТ сотрудничает с министерствами экономики и регионального развития, труда и социальной политики, а также с социальными партнерами в целях разработки и осуществления политики и плана действий в сфере молодежной занятости; создания фонда молодежной занятости; разработки обоснованных конкретными данными целей и задач политики в сфере молодежной занятости; интеграции услуг на рынке труда, в области миграции и социального обеспечения; расширения возможностей для рынка труда.

Источник: МБТ: Youth Employment Policy and Action Plan, Serbia 2009–11 (не опубликован).

Целенаправленные меры с учетом индивидуальных потребностей

218. АПРТ, в которой признается неоднородный состав групп молодых мужчин и женщин и которая нацелена как на индивидуальные особенности (например, возраст, пол, уровень образования, социально-культурное положение), так и на специфические недостатки рынка труда, является более успешной, чем меры общего характера, нацеленные на молодежь как на отдельную группу.[79] Успех такой политики определяется вниманием персонального характера, а это означает, что АПРТ должна располагать достаточными ресурсами для обеспечения адекватного соотношения между персоналом и клиентами. Как уже отмечалось в рамках влиятельной теоретической оценки АПРТ, одна из основных причин, по которой многие оценки таких программ свидетельствуют о «небольших частных и социальных преимуществах, заключается в том, что расходы на каждого участника, как правило, являются низкими по сравнению с тем дефицитом, который эти программы должны покрывать. Для того чтобы такие меры могли обеспечивать более существенную отдачу, они должны обладать очень большим внутренним коэффициентом отдачи».[80] Примеры эффективных программ высвечивают важность выделения достаточных ресурсов на АПРТ. Затраты и административный потенциал, связанные с целевыми программами, не следует недооценивать. Некоторые развивающиеся страны сделали выбор в пользу государственных программ занятости (рассматриваются в разделе 2.7), ориентированных на общины, находящиеся в неблагоприятных условиях.

219. В Соединенных Штатах Америки Закон о восстановлении американской экономики и реинвестировании позволил увеличить финансирование существующих программ, оказавшихся успешными для ущемленных категорий молодежи, таких, например, как Корпус рабочих мест, которая является крупнейшей и самой распространенной программой обучения по месту жительства и профессиональной подготовки для молодежи из групп риска, в которой сочетаются учебные занятия, производственная практика и профессиональная подготовка на рабочих местах.[81] Проведенные оценки позволили установить положительное влияние на возможности в области трудоустройства участников и на их заработки, а также высокую социальную отдачу за счет снижения уровня преступности и сокращения числа тюремных заключений. Тем не менее, положительное влияние на заработки сохранялось только для молодежи более старшего возраста, в то время как оно исчезло для подростков спустя четыре года. По сути, программа оказалась экономически эффективной для молодых людей в возрасте 20-24 лет. Программы, осуществляемые в соответствии с Законом об инвестициях в трудовые ресурсы (WIA), предусматривают принятие мер на раннем этапе для предупреждения отторжения; они включают сильный компонент наставничества; комплексные услуги, связанные с обеспечением образования и трудоустройства, а также

[79] N. O'Higgins: *The impact of the economic and financial crisis on youth employment measures for labour market recovery in the EU, Canada and the USA*, Employment Working Paper No. 70 (Женева, МБТ, 2010 г.).

[80] J.A. Heckman, R.J. Lalonde and J.A. Smith*:* "The economics and the econometrics of active labour market programmes", in *The Handbook of Labour Economics*, Vol. III, 1999.

[81] Министерство труда США: http://www.dol.gov/dol/topic/training/jobcorps.htm.

личную поддержку, охрану здоровья, уход за детьми и решение жилищных вопросов; акцент делается на расширении прав и возможностей молодежи, а также осуществляется регулярный мониторинг после выхода из программы. Молодежные фонды, созданные на основе этого закона, не обеспечивают средствами молодежь, не посещающую школу, в той мере, в которой это предусмотрено для учащейся молодежи.

Связь с производственным опытом

220. Нельзя недооценивать трудности, связанные с осуществлением АПРТ, которые сосредоточены на том, чтобы сначала обеспечить профессиональные квалификации и навыки, а затем – работу, особенно для социально уязвимых групп молодежи. Данные о таком подходе разочаровывают. Нужны программы, в которых бы сочеталось обучение с заработками, углублялись понимание важности сбережений и инвестиций, чтобы получить максимальную выгоду. Программы, связанные со сферой труда (например, профессиональная подготовка на базе предприятия, трудоустройство, содействие при трудоустройстве лиц с ограниченными возможностями), расширяют возможности в сфере занятости.

Часть комплексного пакета услуг

221. Интеграция и последовательность различных компонентов, ориентированных как на спрос (например, налоговые льготы, самозанятость), так и на предложение (например, профессиональная подготовка, профессиональная ориентация и другие формы помощи в поисках работы), более эффективны с точки зрения содействия переходу от учебы к трудовой деятельности.

222. Программы, предусматривающие несколько видов услуг, сочетающие учебу с профессиональной подготовкой на производстве, повышают вероятность положительного воздействия на рынок труда на 30%; однако программы, которые сочетают школьное обучение и профессиональную подготовку на рабочем месте с рядом других услуг, увеличивают влияние на 53%.[82] В Нидерландах Закон об инвестициях в молодежь служит примером принятия комплексных мер. Молодым людям в возрасте 18-27 лет предлагают работу, образование или сочетание того и другого. Если они отказываются принять это предложение, то они лишаются социальных льгот. Если они соглашаются на работу, то им платит их работодатель. Если они предпочитают учиться, то им может быть предоставлено право на получение дохода равного социальной помощи. Эта программа направлена на содействие интеграции молодых людей в рынок труда и не допускает их зависимости от государства. Таким образом, хотя этот закон предусматривает меры по активации, он одновременно ограничивает доступ для молодых людей к системе социального обеспечения.[83] Это самая крупная программа АПРТ в стране.

223. В условиях экономического кризиса различные страны ввели или расширили свои пакеты мер, включающие профессиональную подготовку, помощь в поисках работы и трудоустройство. К ним относятся Аргентина, Германия, Греция, Венгрия, Нидерланды, Перу, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты Америки. В Перу, например, расширена сфера действия программы профессиональной подготовки для незащищенных групп молодежи «Projoven»; в Соединенном Королевстве учреждена программа «Гибкий новый курс» для ущемленных групп молодежи, предусматривающая государственно-частное партнерство; и, как уже упоминалось выше, в США увеличилось финансирование программы «Корпус рабочих мест», которая действует по месту жительства в интересах молодежи, отторгнутой рынком труда. Некоторые

[82] J. Fares and O.S. Puerto: *Towards comprehensive training* (Вашингтон, О.К., Всемирный банк, 2009 г.).

[83] S. Bekker: EEO Review: *Youth employment measures 2010: Netherlands* (European Employment Observatory, 2010).

страны принимают подход, основанный на взаимных обязательствах, в рамках программ обеспечения доходов. Австралия, например, ввела новое требование, в соответствии с которым молодые безработные имеют право на получение пособий только при условии учебы в школе или прохождения профессиональной подготовки на условиях полного рабочего времени. В Нидерландах молодым людям, обращающимся за социальной помощью, предлагают на выбор работу, профессиональную подготовку или сочетание того и другого, что дает им право на получение денежного пособия (см. вставку 2.9).

Вставка 2.9
Меры в сфере молодежной занятости, принятые во время недавнего кризиса

Ряд мер в области занятости был принят для преодоления негативного влияния кризиса на молодежную занятость. Дотирование занятости (например, вклад в выплату заработной платы, освобождение от выплаты взносов на социальное обеспечение, налоговые льготы) для содействия найму молодых людей, или специальные премии за преобразование временных трудовых договоров в постоянные были введены для поддержания спроса на труд молодых работников. Стимулы для развития молодежного предпринимательства, такие как профессиональная подготовка и доступ к финансовым и нефинансовым услугам, были использованы для создания новых рабочих мест. Некоторые правительства увеличили финансирование программ, предлагающих оплачиваемую работу в летнее время, в то время как другие поддерживают молодежную занятость посредством крупномасштабных программ общественных работ и коммунальных услуг, направленных на улучшение инфраструктуры и окружающей среды, а также на обеспечение поддержки доходов. Были выделены дополнительные ресурсы государственным службам занятости для оказания помощи в поисках работы и оказания других услуг на рынке труда. Во время кризиса многие страны финансировали программы повышения квалификации в целях расширения возможностей для занятости уязвимых групп молодежи, в том числе посредством развития профессиональной квалификации и навыков в рамках новых профессий (например, на экологически чистых рабочих местах). Посредством бонусов и других форм стимулирования обеспечивалась материальная заинтересованность работодателей в осуществлении программ профессиональной подготовки учеников, а также других программ, обеспечивающих опыт работы. Пособия по безработице и социальная помощь предоставлялись в целях защиты доходов молодых людей, чтобы помочь им оставаться в школе, посредством выплаты стипендий и других обусловленных безвозмездных соцвыплат.

Источник: МБТ: *Policy options to support young workers during economic recovery*; op.cit.

224. Основной мерой в области АПРТ для молодых людей в Соединенном Королевстве стал «Гибкий новый курс». Эта программа была введена в действие в октябре 2009 года и является примером комплексной программы, в рамках которой обеспечивается поиск работы и консультирование по вопросам профессиональной карьеры, профессиональная подготовка, дотирование занятости и добровольная работа для молодых людей в возрасте 18-24 лет, подававших заявления на получение пособий по безработице непрерывно в течение шести месяцев. «Гибкий новый курс», опираясь на уроки, извлеченные из предыдущих оценок, предлагает более индивидуальный подход для ущемленных групп молодежи, включая партнерства с поставщиками социальных услуг в государственном, частном и общественном секторах.

225. Существует целый ряд молодежных программ, обеспечивающих многочисленные услуги, в странах Латинской Америки, в которых сочетаются аспекты образования, профессиональной подготовки и стажировки по профессиям, пользующимся спросом на рынке труда. Начатая в Чили в начале 1990-х годов программа *Jóvenes* была продублирована с некоторыми изменениями в Аргентине, Колумбии, Доминиканской Республике, Гаити, Панаме, Парагвае, Перу, Уругвае и Венесуэле. Программа

Jóvenes в Чили была разработана в связи с долгосрочными негативными последствиями экономического спада в предыдущее десятилетие. Последующие программы в других странах Латинской Америки были разработаны для преодоления трудностей, с которыми сталкиваются молодые люди с низкими доходами и низким уровнем образования на рынке труда. Как правило, влияние на занятость этих латиноамериканских программ имеет положительный характер; наибольшее влияние ощущается в связи с повышением участия в сфере занятости в реальном секторе экономики или в сфере занятости, обеспечивающей льготы, не связанные с заработной платой. Эти льготы могут быть совершенно различными и варьироваться среди молодежных групп; самое большое влияние на доходы, занятость и вероятность нахождения работы в реальном секторе экономики отмечается в рамках чилийской программы для лиц в возрасте до 21 года; весьма положительное воздействие на занятость и доходы для женщин отмечаются в рамках программы *Projoven* в Перу, *ProCaJoven* в Панаме и программы *Jóvenes en Accion* в Колумбии.

Участие социальных партнеров

226. Организации работодателей и работников могут помочь молодым людям включиться в трудовую деятельность, участвуя в разработке и осуществлении политики и программ, ориентированных на молодежь. Например, участие социальных партнеров может привлечь внимание к вопросам (например, неформальная экономика, условия труда, потеря надежды молодежи на трудоустройство и ее экономическая неактивность, содействие социально ответственным предприятиям), которые не всегда являются приоритетом правительственных программ.

2.5. Содействие предпринимательству и самостоятельной занятости молодежи

227. Содействие предпринимательству молодежи должно играть важную роль в сокращении молодежной безработицы. Поощрение и стимулирование процесса предпринимательства молодежи открывает ей путь к рынку труда через самостоятельную занятость. С макроэкономической точки зрения это расширяет общие возможности в области занятости, создаваемые для молодых людей не только посредством самостоятельной занятости молодых предпринимателей, но и благодаря наемной занятости, которую генерируют успешные предприятия для других молодых людей. Именно поэтому важно, чтобы правительства решали социальные проблемы, с которыми сталкиваются молодые потенциальные предприниматели.

228. Вместе с тем, молодежь также оказывается весьма уязвимой, когда она вступает в сферу самостоятельной занятости. Некоторые потенциальные предприниматели, не обладающие достаточными опытом и знаниями, могут нереалистично оценивать свои способности добиваться успеха в бизнесе и в итоге оказываются в тисках долгов в самом начале своей трудовой деятельности. Именно поэтому программы содействия предпринимательству молодежи несут ответственность за обеспечение того, чтобы молодых людей, не обладающих необходимыми качествами для достижения успеха в бизнесе, не подталкивали к созданию своих собственных предприятий. Консультации, предоставляемые молодым потенциальным предпринимателям, должны содержать реалистичную информацию как о положительных, так и отрицательных сторонах создания своего предприятия.

229. Содействие предпринимательству среди молодежи заключается в разработке программ и мер, направленных на укрепление предпринимательской деятельности молодых людей с целью поощрения создания и развития ими своих предприятий, а также в целях расширения их общих возможностей в области трудоустройства.[84]

Вставка 2.10
Обследование МБТ по восприятию конъюнктуры молодыми предпринимателями в Индонезии

В 2010 году МБТ провело первое всеобъемлющее обследование конъюнктуры среди 1.600 молодых предпринимателей в Индонезии. Основные выводы заключаются в следующем:

- Большинство молодых предпринимателей руководят микропредприятиями, на которых занято менее пяти наемных работников (65%), или являются самозанятыми работниками (29%). Большинство из них заняты в торговле или сфере услуг, где требования в отношении капитальных средств или технологий не являются слишком высокими. Молодые предприниматели имеют более высокий уровень образования, чем у среднестатистического индонезийского работника.
- Главными мотивирующими факторами для того, чтобы стать предпринимателем, являются стремление быть независимыми и получать больше доходов (72%). На третьем месте называют отсутствие других вариантов (11%), что свидетельствует о том, что большинство молодых предпринимателей являются таковыми по своему выбору, а не по необходимости.
- Молодые предприниматели высоко оценивают свою профессию. Они считают профессию предпринимателя самой привлекательной, за которой следуют профессии правительственного чиновника и преподавателя/учителя. Это мнение является характерным для предпринимателей и не разделяется остальной частью населения Индонезии.
- Значительная доля молодых предпринимателей действует в неформальной экономике: 55% всех предприятий даже не располагают общей лицензией для занятия предпринимательской деятельностью. Правовые основы считаются самым труднопреодолимым нормативным предприятием; другими препятствиями служат налоги на предпринимательскую деятельность и специальные лицензии.
- Большинство молодых предпринимателей (63%) считают настоятельно необходимым развивать дополнительные навыки, особенно в таких областях, как управление финансами, маркетинг и особые технические навыки. Вместе с тем, на очень низком уровне остаются знания относительно служб содействия бизнесу и пользование их услугами. Однако те, кто пользуется их услугами, весьма удовлетворены ими и готовы платить за эти услуги.
- Большинство показателей, полученных в результате этого обследования, не свидетельствуют о дискриминации молодых предпринимателей-женщин, за исключением доступа к финансовым ресурсам.
- 70% молодых предпринимателей сообщают о росте оборота за последний год, а 23% планируют нанять дополнительный персонал в следующем году.

Источник: МОТ: *Business environment for young entrepreneurs in Indonesia* (Джакарта, 2011 г.).

230. С помощью этих программ предпринимается попытка преодолеть барьеры, с которыми сталкиваются молодые люди при открытии и развитии своего бизнеса, которые обычно заключаются в отсутствии финансового, социального или физического капитала. Меры в области молодежного предпринимательства охватывают широкий круг областей, включая обучение по вопросам предпринимательства молодежи,

[84] U. Schoof: *Stimulating youth entrepreneurship: Barriers and incentives to enterprise start-ups by young people*, SEED Working Paper No. 76, Series on Youth and Entrepreneurship (Женева, МБТ, 2006 г.), с. 67.

закончившей школу, которое обеспечивают либо государственные службы занятости, либо частные учебные заведения, создание систем предпринимательской подготовки в рамках средней и высшей школы, проведение кампаний по изменению общественного и культурного отношения к молодым предпринимателям, обеспечение доступа к финансам, наставничество, другие услуги, содействующие развитию предприятий, а также совершенствование административной и нормативно-правовой базы.[85]

231. По информации Youth Employment Inventory – единственной глобальной базы документально подтвержденных данных о результатах проведения программ занятости молодежи, предпринимательство среди молодежи служит важным инструментом среди различного рода мер, направленных на борьбу с безработицей молодежи. В 2011 году общее количество инициатив по содействию предпринимательству составило 20% в рамках всех программ, что делает их вторым по значению видом проектов после программ профессиональной подготовки и развития навыков и квалификации. Это отражает существенный рост по сравнению с 2007 годом, когда эта доля составляла лишь 11%.[86]

232. В Африке осуществляется наибольшее число проектов (31%), затем следуют Ближний Восток и Северная Африка, где проводится 26% проектов. На страны ОЭСР и на страны Южной и Восточной Азии и Тихого океана приходится 20% и 14%, соответственно.

233. Кроме того, Глобальный мониторинг предпринимательства, в рамках которого проводятся обследования предпринимательства в 59 странах, представляет информацию об актуальности и привлекательности предпринимательства для молодых людей.[87] Сообщается, что в целом, независимо от уровня национального развития, наибольшее число предпринимателей приходится на возрастную группу от 25 до 34 лет. Кроме того, отмечается, что в глобальном плане самая большая доля предприятий на раннем этапе становления также относится к этой возрастной когорте.

234. В развивающихся странах регистрируется самая высокая доля новых предприятий и фирм, которым менее трех лет. Предпринимательская деятельность на ранних этапах особенно характерна для стран Африки к югу от Сахары. В странах с самым низким уровнем развития также регистрируется наибольшее число предпринимателей по необходимости, которые решают открыть предприятие, поскольку они нуждаются в источнике доходов, а не потому, что они намерены использовать возможность, которая может привести к расширению бизнеса и найму других людей.[88] Несмотря на отсутствие статистических данных, можно предположить, что в развивающихся странах многие предприниматели по необходимости относятся к неформальному сектору. Если в отношении эффективности оказания поддержки предпринимателям, использующим существующие возможности, отмечается общее согласие, то в отношении

[85] U. Schoof, op. cit., p. 23. W. Cunningham, M.L. Sanchez-Puerta, A. Wuermli: (2010) *Active labor market programs for youth: A framework to guide youth employment interventions*, Employment Policy Primer Note No. 16 (Вашингтон, ОК, Всемирный банк, 2010 г.);A.R. Hofer and A. Delaney: *Shooting for the moon: Good practices in local youth entrepreneurship support*, ОЭСР LEED Working Paper 2010/11 (Тренто, Италия, OECD Publishing, 2010 г.).

[86] Youth Employment Inventory, которая представляет собой базу данных, содержащую информацию о более чем 400 проектах по расширению молодежной занятости, осуществляемых более чем в 90 странах. Ее цель заключается в определении эффективных подходов к содействию молодежной занятости. Созданная Всемирным банком, Youth Employment Inventory в настоящее время реализуется совместными усилиями Министерства экономического сотрудничества и развития Германии, Межамериканского банка развития, Международной организации труда, Всемирного банка и Сети по обеспечению занятости молодежи. См.www.youth-employment-inventory.org/.

[87] D.J. Kelley, N. Bosma, J.E. Amoros: *GEM 2010 Global Report* (Лондон, Global Entrepreneurship Monitor, 2010 г.).

[88] ibid.

поддержки фирм, создаваемых по необходимости, и их воздействия на сокращение масштабов бедности существуют некоторые разногласия.[89] В связи с отсутствием в настоящее время надежных методов оценки воздействия проектов содействия молодежному предпринимательству на формирование доходов, на создание рабочих мест и на их качество, пока невозможно выработать конструктивную позицию по этому вопросу.

235. Доля женщин-предпринимателей в сравнении с долей мужчин в каждой стране может быть разной, однако в целом женщины представлены в меньшей степени. В соответствии с данными Flash Eurobarometer 2009 и других исследований, успешными предпринимателями в Европе и Латинской Америке, в основном, являются мужчины. В Республике Корея численность предпринимателей-мужчин в пять раз превышает количество женщин, в то время как в Гане женщин, открывающих свои предприятия, больше, чем мужчин.[90] Меры целевого характера, направленные на содействие предпринимателям-женщинам, представляются надлежащим подходом, так как женщинам часто приходится преодолевать больше препятствий при создании и развитии предприятий, чем мужчинам. Например, в законодательстве Камеруна нет выраженной дискриминации женщин-предпринимателей. Однако на практике женщины почти не имеют доступа к земле и лишены прав собственности. Их мужья могут легко приобрести право на семейное имущество, в то время как женщинам трудно выполнить требования о залоге имущества, чтобы получить кредит в банке.

2.5.1. Эффект программ развития молодежного предпринимательства

236. На сегодняшний день скудна информация о качестве или эффективности программ развития молодежного предпринимательства, поскольку до сих пор тщательной оценке подвергались лишь очень немногие программы. Это, в частности, относится к развивающимся странам.[91] Анализ, основанный на оценке предпринимательских программ, проведенный базой данных Youth Employment Inventory в 2007 году, показал, что меры, направленные на содействие предпринимательству, оказывают наиболее позитивное воздействие на создание рабочих мест среди всех рассмотренных программ. Однако никаких твердых выводов сделать пока нельзя из-за слишком малого числа рассмотренных проектов. Единственная рекомендация, которую можно было бы сформулировать, заключается в том, что выбор мер конкретного типа должен основываться на учете проблем, с которыми сталкиваются молодые люди на рынке труда. В таблице 2.3 приводятся некоторые данные из оценок воздействия ряда мер.

[89] W. Maudé: “Promoting entrepreneurship in developing countries: Policy challenges”, *in European Journal of Development Research*, 2010, Issue 4, 2010. E. Duflo and A. Banerjee: *Poor economics: A radical rethinking of the way to fight global poverty* (Нью-Йорк, Public Affairs, 2011 г.).

[90] D.J. Kelley et al: *GEM 2010 Global Report*, op.cit.

[91] Всемирный банк: *Moving from wish list to action: The importance of evaluating youth interventions* (дата отсутствует).

Таблица 2.3. Эффект программ развития молодежного предпринимательства

Страна и проект	Влияние на занятость (%)	Влияние на заработки (%)	Влияние на расширение бизнеса (%)	Влияние на дополнительные активы (%)
Бангладеш: Расширение прав девочек-подростков в сельских районах Бангладеш (*Kishori Abhijan*))	–	28–54	–	–
Болгария: Программа самостоятельной занятости	50 (51,5 для женщин)	< 40%	–	–
Кения: Jua Kali – Ваучеры на обучение для «Работников под солнцем»	–	–	67	40
Перу: Подготовка по вопросам молодежного предпринимательства	25	23,5	–	–
Перу: Программа подготовки молодых предпринимателей для развития микропредприятий	17,3	61	40% вероятности функционирования предприятия год спустя	–

Источник: МОТ: база данных Youth Employment Inventory (июль 2011 г.).

237. В Латинской Америке осуществляются многочисленные программы развития молодежного предпринимательства, однако лишь по немногим из них проводилась оценка и поэтому трудно делать какие-либо выводы. Проекты, нацеленные на молодых предпринимателей по необходимости, как правило, обеспечивают мотивационную деятельность и краткосрочные учебные курсы, в то время как предприниматели по возможности надеются на методологии наставничества, опекунства и формирования сетевых связей. В этом регионе малые программы, осуществляемые НПО и учреждениями частного сектора, имеют более мелкие масштабы охвата, но осуществляют более целенаправленные подходы к группам и поэтому представляются более эффективными, чем крупномасштабные проекты, осуществляемые государственными институтами. Мелкие и целенаправленные инициативы предусматривают более широкий набор услуг, что обеспечивает более положительные результаты с точки зрения развития предприятий. Такие услуги включают информацию о возможностях создания предприятий, наставничество, профессиональную подготовку и доступ к кредитам.

238. В целом, предпринимательские навыки, как правило, обеспечивают более высокие результаты в тех случаях, когда они приобретаются в рамках всеобъемлющего подхода к профессиональной подготовке. Например, результаты осуществления *Программы подготовки молодых предпринимателей для развития микропредприятий* свидетельствуют, что пакет, включающий теоретическую подготовку, консультирование и оказание последующих услуг, профессиональную подготовку без отрыва от производства и кредитное обеспечение, является более эффективным с точки зрения развития бизнеса, чем обеспечение только управленческой подготовки.

239. Успешным проектом с точки зрения создания и расширения предприятий является «Bharatiya Yuva Shakti Trust» в Индии. В рамках этой программы обеспечивается финансовая поддержка, консультирование и услуги по поддержке предприятия для ее участников. Важную роль играет система наставничества. Оценка этого проекта показала, что 10% предпринимателей, участвовавших в программе, стали миллионерами в рупиях, а 15% из них обеспечили занятость для более чем 20 человек.[92] Фактором, который способствовал успеху проекта, служит поддержание партнерских связей как с

[92] МБТ: база данных Youth Employment Inventory.

государственным, так и с частным секторами. Актуальность партнерских связей с частным сектором в целях развития предприятия подтверждают и другие источники.[93]

240. Благоприятная для развития предприятий среда служит еще одним весьма важным фактором для расширения бизнеса. Одна из инициатив в этой области связана с принятием в 2000 году Закона о предприятиях во Вьетнаме. Показателем результативности этой политической меры являются данные о том, что после принятия этого закона уже в сентябре 2003 года было зарегистрировано 72.601 новое предприятие. Темпы регистрации новых предприятий за год в 3,75 раза превышали уровень, который отмечался до 2000 года. По состоянию на сентябрь 2003 года, в результате принятия этого закона количество вновь созданных рабочих мест составило от 1,6 до 2 млн. По данным Ассоциации молодых предпринимателей Вьетнама, молодые предприниматели создали три четверти всех частных предприятий, которые открылись за период с 2000 по 2002 годы.[94]

241. Выполнение некоторых проектов в странах Африки к югу от Сахары позволило улучшить социальное положение категорий населения, в интересах которых они осуществлялись. Это относится к инициативе «Мобилизация и улучшение положения молодежи – сбережения и микрокредиты для девочек-подростков», которая была реализована в Кении. Этот проект прошел оценку с точки зрения его воздействия, и его конечные результаты также известны. Девочки, участвовавшие в этой программе, повысили свой имущественный ценз и размеры сбережений. Кроме того, после реализации этой программы ее участницы стали более раскрепощенно вести себя. Аналогичный проект под названием «Расширение прав и повышение уровня жизни подростков», осуществленный в Уганде, позволил добиться аналогичных результатов.[95]

242. Накоплены некоторые данные, свидетельствующих о том, что включение предпринимательской подготовки в учебную программу средней школы может изменить подходы и содействовать предпринимательству как надежной альтернативе наемной занятости. Результаты обследования Flash Eurobarometer свидетельствуют о том, что в Китае, Турции и Соединенных Штатах Америки более двух третей респондентов указали, что полученное ими школьное образование способствовало развитию предпринимательского мышления. В рамках этого же обследования, которое было проведено в 2007 году, был сделан вывод, что в некоторых странах Европы, таких как Норвегия и Португалия, респондентов, которые считали, что учеба в школе подготовила их к предпринимательской деятельности, было больше, чем в Соединенных Штатах Америки. Результаты обследования, проведенного в 2009 году, позволили вскрыть обратную тенденцию, поскольку в Соединенных Штатах Америки была зарегистрирована более высокая процентная доля таких респондентов. Общее воздействие школьного образования на развитие предпринимательства оказалось самым значительным в Соединенных Штатах Америки и Китае.

[93] Making Cents International: *State of the field in youth enterprise, employment and livelihoods development: A guide for programming, policy-making, and partnership building*, Всемирная конференция по вопросам предпринимательства и уровня жизни молодежи, Вашингтон, ОК, 2010 г.

[94] МБТ: база данных Youth Employment Inventory.

[95] ibid.

Вставка 2.11
Уроки, извлеченные из успешных программ развития молодежного предпринимательства

Весьма целесообразна адресная направленность конкретных мер на особые группы населения, которые страдают от тех или иных барьеров на рынке труда, такие как женщины.

Предложение пакетов мер с более широким кругом услуг, а не просто обеспечение управленческой подготовки или финансовой поддержки, представляется более эффективным.

Проведение более тщательной оценки, основанной на подходе с привлечением контрольной группы, является обязательным условием, учитывая дефицит достоверных данных.

Включение предпринимательства в качестве предмета учебной программы средней школы является одним из эффективных способов изменения отношения к предпринимательству.

Источник: Департамент по созданию рабочих мест и развитию предприятий МБТ.

2.6. Содействие занятости молодежи посредством кооперативов

243. По имеющимся оценочным данным, во всем мире кооперативы обеспечивают 100 млн рабочих мест.[96] Хотя достаточно трудно определить точную долю молодежи в этом общем показателе, совершенно очевидно, что кооперативы являются важным источником расширения занятости. Кооперативы предоставляют молодым работникам возможности для создания своих собственных предприятий и для самостоятельной занятости. Преимуществами кооперативов являются низкие потребности в капитальных средствах, ограниченная ответственность и то, что ими учитываются как экономические, так и социальные цели.

244. Модель кооперативного предприятия вполне подходит как для сельской, так и для городской среды, а также для работников любого уровня квалификации, включая недавних выпускников, перспективы трудоустройства которых весьма ограничены. Например, в Марокко создаются кооперативы молодых выпускников (*Coopératives des lauréats*). Они действуют во всех секторах экономики, а их количество выросло на 38% по сравнению с 2005 годом, причем в 2010 году доля этих кооперативов составляла 3,5% в общем национальном кооперативном движении.[97] В странах ОЭСР отмечаются аналогичные показатели, свидетельствующие о расширении масштабов создания кооперативов молодыми специалистами свободных профессий (архитекторами, дизайнерами, специалистами в области информационных технологий, бухгалтерами и т. п.), причем некоторые из таких кооперативов принимают форму предпринимательских кооперативов, которые объединяют малые и средние предприятия, чтобы совместно пользоваться различными услугами. Микропредприятия, малые и средние предприятия в Африке также, как правило, регистрируются в качестве предпринимательских кооперативов.[98] Кроме того, результаты обследований свидетельствуют о том, что кооперативные предприятия являются более жизнеспособными и устойчивыми, чем

[96] Международный кооперативный альянс и Департамент Организации Объединенных Наций по координации политики: *The international cooperative movement and world summit for social development: The basis for an effective partnership*, Background Information Note No. 1 (дата отсутствует).

[97] H. Zouhir: “Les coopératives des jeunes diplômés: Une expérience d’auto-emploi qui s’affirme”, in *Revue Marocaine des Coopératives*, No. 1, 2011.

[98] N. Göter von Ravensburg: *Enterprise future lies in cooperation: Entrepreneur cooperatives in Africa*, CoopAFRICA Working Paper No. 2 (Женева, МБТ, 2009 г.).

новые предприятия других форм собственности. Исследование, проведенное правительством провинции Квебек, показало, что кооперативные предприятия, как правило, функционируют дольше, чем предприятия других форм собственности. Более шести кооперативов из десяти продолжают работать и через пять лет после своего создания против менее четырех из десяти предприятий частного сектора в провинции Квебек и в Канаде в целом.

245. Финансовые кооперативы[99] составляют вторую по значению банковскую сеть во всем мире, 45% отделений которой расположены в сельской местности,[100] причем вся история их существования доказала их относительно высокий потенциал, позволяющий им выживать во времена экономических и финансовых кризисов.[101] Финансовые кооперативы во все более широких масштабах оказывают особые виды услуг, направленные на оказание помощи молодежи и молодым предпринимателям, позволяющие им открывать, содержать и расширять свои предприятия и кооперативы. В Африке некоторые сберегательные и кредитные кооперативы создают специальные кредитные линии для молодых предпринимателей.

246. Кооперативы принимают участие в программах трудоустройства молодых работников и оказывают поддержку системам образования и подготовки по вопросам кооперативного предпринимательства, в том числе посредством программ стажировки и ученичества. Некоторые заслуживающие упоминания новые программы включают Академию кооперативного ученичества, которая представляет собой инициативу кооперативного движения в Соединенном Королевстве. В рамках этой программы 2.000 молодых людей приобретают профессиональные квалификации и навыки, а также расширяют свои компетенции, которые можно использовать в любой сфере деятельности. В провинции Онтарио в Канаде было проведено обследование в рамках Ассоциации кооперативов Онтарио, результаты которого показали, что почти 60% стажеров находят работу на условиях полного рабочего времени или заключают трудовые договоры с кооперативами после завершения стажировки продолжительностью в 26 недель. В Италии в результате реализации инновационной программы по трудоустройству молодежи в кооперативах и на других предприятиях социальной направленности в рамках выполнения требований о гражданской службе 10% участников нашли себе работу в кооперативах.

247. Потенциал кооперативов по созданию и сохранению рабочих мест все шире используется в программах, которые представляют кооперативы студентам в рамках национальной учебной программы в соответствии с Рекомендацией 2002 года о содействии развитию кооперативов (193) и руководящими принципами Организации Объединенных Наций, направленными на создание благоприятной среды для развития кооперативов.

248. Предпринимаются многочисленные меры для обеспечения занятости молодежи посредством кооперативов; однако оценки этих программ носят неполный характер и весьма ограничены данные, свидетельствующие об их эффекте.

[99] Например, сберегательные и кредитные кооперативы (SACCOs), кредитные союзы и кооперативные банки.

[100] The Consultative Group to Assist the Poor/The World Bank: *Financial Access 2010:The state of financial inclusion through the crisis* (Вашингтон, ОК, 2010 г.), p. 13.

[101] МБТ: *Resilience of the cooperative business model in times of crisis* (Женева, 2009 г.).

2.7. Программы государственных инвестиций и занятости (ПГИЗ)

249. Программы государственных инвестиций и занятости (ПГИЗ) приобретают все более широкие масштабы и используются в решении проблем кризиса в сфере занятости и бедности, особенно находящихся в неблагоприятных условиях общинах с высокой долей неформальной занятости. Такие программы часто связаны с развитием инфраструктуры и могут быть эффективно нацелены на ущемленные группы населения. Молодежь регулярно включается в эти программы, в рамках которых во всем мире обычно ставятся конкретные цели, касающиеся их доли в 50-60%. ПГИЗ могут принимать форму программ общественных работ или систем гарантий занятости, либо какие-нибудь иные формы, опирающиеся на государственно-частные партнерства. Ограниченный административный, управленческий и финансовый потенциал развивающихся стран, особенно наименее развитых стран, для осуществления целенаправленных мер АПРТ, рассмотренных в предыдущих пунктах, свидетельствует об актуальности ПГИЗ. Эти программы доказали также свою эффективность в плане антикризисных мер и свою роль в преодолении цикличности в странах, которые прибегают к ним, в том числе в странах, осуществляющих реализацию Глобального пакта о рабочих местах (например, в Индонезии и Южной Африке) (см. вставку 2.13).

250. В развивающихся странах на развитие инфраструктуры выделяется основная часть правительственных собственных ресурсов, которые дополняются из внешних источников. В этих условиях важно выделять достаточно средств на местные проекты недорогостоящей инфраструктуры с высоким мультипликационным эффектом в области занятости, которые обслуживают потребности бедноты, такие как мелкомасштабные ирригационные проекты и проекты управления водными и земельными ресурсами в сельских районах. Если в таких проектах применяются трудоемкие методы, основанные на использовании местных ресурсов, то создание прямой и косвенной занятости, а также расширение занятости за счет повышения уровня местного потребления могут существенным образом повысить уровень занятости и мультипликационный эффект в рамках экономики всей страны. Доказано, что государственные инвестиции служат эффективным средством создания рабочих мест и расширения возможностей для деловой активности посредством использования инвестиционных подходов, обеспечивающих расширение занятости.[102]

251. ПГИЗ отвечают интересам не только неквалифицированных работников, но и значительного числа квалифицированных работников и работников со средним уровнем квалификации, технических работников и муниципальных работников по месту осуществления проекта, а также предпринимателей, инженеров, социальных работников и экономистов, специалистов в области ИКТ и финансовых работников управленческого звена. Другими словами, эти программы предоставляют возможности для занятости широкому кругу молодых людей с различным уровнем квалификации. Программы профессиональной подготовки часто интегрируются в ПГИЗ, как это происходит в Мали (см. вставку 2.12), и способствуют повышению квалификации участников. Участие в осуществлении проекта и управлении им позволяет молодым работникам приобрести уникальный производственный опыт, представляющий большую ценность для их профессионального становления. Такие трудоемкие проекты могут способствовать расширению занятости и доходов для неимущих слоев населения, если они конкретно нацелены на особые группы населения (посредством мер, нацеленных конкретно на определенные категории населения и географические районы), а если они осуществляются посредством государственных программ гарантий занятости, то

[102] МБТ: *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience* (Женева, 2010 г.), p. 78.

они могут стать эффективным инструментом обеспечения компонента занятости в рамках минимальных норм социальной защиты (рассматривается в разделе 2.9).[103]

Вставка 2.12
Инвестиционные программы, стимулирующие занятость, для молодежи Мали

В Мали 73% экономически активного населения трудится в неформальной экономике, причем треть работников составляют молодые люди (в возрасте от 15 до 39 лет). Уровень безработицы среди молодежи значительно выше, чем общий средний уровень (12 % по стране и 32% в Бамако)

Агентство по содействию занятости молодежи (АСЗМ) осуществляет национальную программу, которая включает проект по интеграции молодежи в рынок труда посредством трудоемких подходов (PEJHIMO). В целях финансирования Национального фонда по занятости молодежи был введен налог на занятость молодежи в размере 2% от фонда заработной платы.

Выполнение программы PEJHIMO позволило создать более 70.517 рабочих дней за период после 2006 года и непосредственно способствовало интеграции более чем 700 молодых работников в рынок труда в таких сферах деятельности, как развитие системы ирригации и сбыт сельскохозяйственной продукции, восстановление и ремонт сельских дорог, а также добыча камня в карьерах, используемого для дорожного покрытия. Методы дорожного покрытия и способы использования местных материалов изучаются в рамках программ профессиональной подготовки, а также во всех молодежных лагерях в стране. Трудоемкие методы ведения строительных работ постепенно используются и в других инвестиционных программах, таких как Программа содействия сельскохозяйственному сектору и Национальный проект дорожного строительства.

МОТ проводила работу в партнерстве с АСЗМ в целях разработки пилотных исследований методов создания рабочих мест; укрепления потенциала местных общин и местных административных органов, чтобы они могли брать на себя ответственность за инвестиции, включаемые в национальные и местные бюджеты; разработки национального рамочного соглашения, поощряющего диалог между национальными партнерами, отвечающими за инвестиции на децентрализованном уровне, в частности, между представителями государства, работниками и работодателями, территориальными административными органами и членами парламента. На первом этапе программа PEJHIMO финансируется правительством Мали, а также Великим Герцогством Люксембург. Она реализуется АСЗМ при техническом содействии МБТ и в сотрудничестве с рядом других партнеров, включая, в частности, Техническую школу инженерно-строительного искусства, архитектуры и урбанизма, Программу содействия сельскохозяйственному сектору и Управление Нигера по поддержанию ирригационных систем.

Источник: МБТ: Проект «Мали: Insertion des jeunes dans la vie professionnelle à travers les investissements à haute intensité de main d'œuvre en milieu rural et en milieu urbain (PEJIMO)».

252. ПГИЗ являются эффективным инструментом преодоления последствий климатических изменений; инвестиции в инфраструктуру скорее всего будут возрастать в связи с изменением климата. Во многих развивающихся странах изменение климата будет подвергать неимущих и обездоленных повышенным рискам, связанным с наводнениями и засухами, в результате которых будет падать урожайность, что пагубно скажется на их уровне жизни. Развитие местной инфраструктуры и общественные работы могут сыграть важную роль в преодолении негативных последствий изменения климата для сельской бедноты, содействуя в то же время росту рабочих мест и доходов.[104]

[103] M. Lieuw Kie-Song, K. Philip, M. Tsukamoto and M. Van Imschoot: *Towards the right to work: Innovations in public employment programmes*, Employment Sector Working Paper No. 69 (Женева, МБТ, 2010 г.).

[104] M. Harsdorff, M. Lieuw Kie-Song and M. Tsukamoto: *Towards an ILO approach to climate change adaptation*, Employment Sector Working Paper No. 104 (Женева, МБТ, 2011г.).

253. Наглядным примером ПГИЗ, основанной на развитии инфраструктуры, служит Национальный закон о гарантиях занятости в сельской местности имени Махатмы Ганди (NREGA) в Индии, который был принят в 2006 году и охватывает в настоящее время примерно 55 млн человек. Он обеспечивает правовые гарантии занятости в течение 100 дней в каждый финансовый год всем взрослым членам сельских домохозяйств, желающим заниматься неквалифицированным физическим трудом в рамках общественных работ за установленную законом минимальную заработную плату. Другим примером служит Программа расширенных общественных работ в Южной Африке, цель которой заключается в создании 4,5 млн рабочих мест в течение предстоящих пяти лет.

254. Помимо общественных работ для развития инфраструктуры, существенные возможности предусматриваются также в рамках программ занятости по оказанию социальных услуг. Во многих странах отмечается значительный неудовлетворенный спрос на социальные услуги в таких областях, как здравоохранение, образование, уход за пожилыми людьми и молодежный отдых. Существующие пробелы усугубляются сокращениями социальных расходов во многих странах. Во многих случаях оказание социальных услуг становится столь дефицитным, что на более квалифицированной части спектра рабочих мест появляются дополнительные рабочие места. Например, в связи с кризисом СПИДа во многих частях мира, выросла потребность в услугах по обеспечению длительного ухода на дому, а также в услугах по уходу за сиротами и беззащитными детьми.

255. Тем не менее, в этой области успехи ПГИЗ оставляют желать лучшего. Можно привести лишь несколько примеров, когда ПГИЗ были нацелены конкретно на социальный сектор. В Южной Африке компонент социального сектора был включен в Программу расширенных общественных работ (EPWP), которая была сосредоточена на двух областях: 1) уход за людьми, пораженными ВИЧ/СПИДом или туберкулезом на дому или на уровне общины; 2) развитие детей в раннем детстве, в частности, в яслях. Полученные результаты весьма неоднородны, хотя в рамках Программы общинных работ оказывается широкий круг социальных услуг. Это – перспективный сектор, обладающий большим потенциалом с точки зрения трудоемкости, который в большей мере адаптирован для участия молодых женщин, чем традиционные общественные работы.

Вставка 2.13
Программы расширенных общественных работ в Южной Африке

При уровне безработицы среди молодежи в 50%, Южная Африка сталкивается с громадной проблемой, которая усугубляется высоким уровнем бедности и отсутствием квалифицированных специалистов. В 2004 году правительство Южной Африки приняло трудоемкую Программу расширенных общественных работ, чтобы обеспечить доходы посредством временной занятости и оказать содействие реализации национальной цели сокращения масштабов бедности.

Программа расширенных общественных работ представляет собой национальную программу, в рамках которой систематически используются государственные инвестиции, главным образом, в инфраструктуру на муниципальном уровне, в целях создания возможностей в сфере трудоустройства и обеспечения подготовки специалистов, пользующихся спросом на рынке, а также создания предпринимательского потенциала среди целевых маргинальных слоев общества. Правительственная программа «Новый путь к росту» (декабрь 2010 г.) ставит в качестве приоритетной задачу создания рабочих мест; цель заключается в сокращении безработицы на 10 процентных пунктов к 2020 году. Развитие инфраструктуры представляется в качестве одной из шести приоритетных областей создания рабочих мест. Программа расширенных общественных работ играет важную роль в увязывании развития инфраструктуры и создания рабочих мест, а также активно содействует

обеспечению всеобъемлющего экономического роста и устойчивого развития. Правительство разработало Программу общинных работ в 2007 году в качестве сети социальной защищенности в области занятости в дополнение к существующим стратегиям обеспечения уровня жизни посредством доступа к минимальному уровню регулярных и прогнозируемых возможностей для работы в социальных секторах.

В рамках программы было создано более 1,6 млн рабочих мест за период с 2005 по 2009 годы, что на 60% превысило поставленную цель в 1 млн рабочих мест. В течение этого этапа подготовку прошли примерно 250 предпринимателей и 15.000 менеджеров, технических специалистов и ремесленников. В 2010-11 годах в рамках программы было создано примерно 200.000 рабочих мест на условиях полного рабочего времени, причем 50% этих рабочих мест были предназначены для молодых людей, а 60% ее участников составляли женщины. Социальная направленность этой Программы получила свое подтверждение в связи с требованием о том, чтобы рабочими местами были охвачены также лица с ограниченными возможностями (2%). Программа ставит перед собой цель обеспечить 4,5 млн рабочих мест на втором этапе, что эквивалентно созданию 2 млн рабочих мест на условиях полного рабочего времени за пятилетний период, в том числе около 1 млн рабочих мест для молодежи. К апрелю 2011 года Программой общинных работ возможности для трудоустройства во всех девяти провинциях получили около 100.000 человек. В настоящее время планируется расширить масштабы программы, чтобы к 2013-14 годам обеспечить 1 млн рабочих мест.

Правительство пользуется технической поддержкой со стороны МБТ в процессе разработки и осуществления Программы расширенных общественных работ на национальном и провинциальном уровнях. Техническая поддержка МБТ нацелена на повышение интенсивности труда при выполнении и поддержки правительственных проектов.

Источник: L. Gamoo, B. Johannessen: *Study on enhancing the labour intensity in the Expanded Public Works Programme road infrastructure projects* (Южная Африка, МБТ, 2011 г.).

2.8. Международные трудовые нормы и молодежная занятость

256. Международные трудовые нормы играют важную роль в защите прав молодых работников и в расширении их возможностей на рынке труда. В Резолюции 2005 года о занятости молодежи приводится список международных трудовых норм, касающихся занятости молодежи.[105]

257. В конвенциях и рекомендациях, в которых речь идет о содействии занятости, государствам предлагается добиваться полной, продуктивной и свободно избранной занятости в качестве важного вопроса, способствующего улучшению перспектив молодых работников. Четыре конвенции и две рекомендации известны как акты МОТ по вопросам занятости. К ним относятся:

- Конвенция 1964 года о политике в области занятости (122);
- Конвенция 1975 года о развитии людских ресурсов (142);
- Конвенция 1948 года об организации службы занятости (88);
- Конвенция 1997 года о частных агентствах занятости (181);
- Рекомендация 1998 года о создании рабочих мест на малых и средних предприятиях (189);
- Рекомендация 2002 года о содействии развитию кооперативов (193).

[105] См.: «Приложение – Международные трудовые нормы, касающиеся труда и молодых людей» в *Резолюции, принятой на 93-й сессии Международной конференции труда*, Женева, 2005 г., сс. 13-14.

258. Эти шесть актов по вопросам занятости стали предметом Общего обзора, осуществленного Комитетом экспертов по применению конвенций и рекомендаций (Комитет экспертов) в 2009 году. Результаты Общего обзора были рассмотрены Комитетом по применению норм на Международной конференции труда в июне 2010 года.[106]

259. Как отмечается в Общем обзоре, акты по вопросам занятости, взятые в совокупности, содержат требование, в соответствии с которым государства должны предпринять три основополагающих шага для достижения и поддержания полной, продуктивной и свободно избранной занятости. В этой связи они должны взять на себя политическое обязательство добиться полной занятости, создать или стремиться создавать учреждения, необходимые для реализации этой цели, и прилагать все усилия для ее достижения. Политическое обязательство имеет существенное значение по очевидным причинам, но его недостаточно. Оно должно подкрепляться формированием необходимых институтов, таких как система служб занятости, предусмотренная в Конвенциях 88 и 181; система образования и профессиональной подготовки, предусмотренная в Конвенции 142; и содействие созданию занятости посредством малых и средних предприятий и кооперативов, в соответствии с положениями Рекомендаций 181 и 193. Кроме того, это должно дополняться максимальными усилиями, направленными на выделение достаточных средств, а также на разработку и осуществление последовательной и эффективной политики и программ для достижения цели полной занятости.

260. Таким образом, акты по вопросам занятости служат ориентиром для государств-членов в отношении главных принципов политики в области занятости, а также механизма, действующего в рамках Комитета экспертов, для осуществления мониторинга показателей и обеспечения обратной связи для государств-членов. Помимо этого, доклады, представляемые государствами-членами Комитету экспертов, наряду с вкладом социальных партнеров и замечаниями самого Комитета, служат ценным источником информации по вопросам политики в области занятости во всем мире. Они могут служить основой для обмена информацией и политического диалога между трехсторонними участниками МОТ по вопросам занятости.

261. Эти нормы по вопросам занятости молодежи остаются актуальными по ряду причин. Во-первых, достижение полной занятости, согласно Конвенции 122, имеет основополагающее значение для решения проблемы занятости молодежи. Во-вторых, в актах по вопросам занятости признаются особые проблемы, с которыми сталкиваются молодые люди, и необходимость проводить политику, направленную на их решение. В-третьих, акты, касающиеся развития людских ресурсов и служб занятости, имеют особое значение для молодежи, так как доступ к возможностям для приобретения востребованных на рынке труда профессиональных квалификаций и навыков, а также к службам занятости помогает обеспечить успешное вступление ее на рынок труда. В своих заключительных замечаниях[107] Комитет экспертов отметил приобретающую растущие масштабы проблему безработицы среди молодых выпускников высших учебных заведений, которые не могут найти гарантированных рабочих мест, соответствующих их уровню квалификации. Эта проблема затрагивает как развитые страны с рыночной экономикой, так и развивающиеся страны. Такая практика приводит к тому, что квалификация и навыки молодых работников используются не в полной мере, но хуже всего то, что режим занятости на случайных рабочих местах может оказать неблагоприятное влияние на карьерный рост этих молодых специалистов в их дальнейшей жизни.

[106] МБТ: *General Survey concerning employment instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, Доклад III (1B), Международная конференция труда, 99-я сессия, Женева, 2010 г.

[107] ibid., п. 800.

262. Международные трудовые нормы не только обеспечивают рамки для провозглашения национальных обязательств и определения ключевых политических целей, но и содействуют защите прав в контексте АПРТ.[108] Кроме того, контрольные механизмы и техническая помощь со стороны МБТ играют существенную роль, постоянно поощряя государства-члены принимать требуемые меры и обеспечивая, чтобы эти меры соответствовали принципам МОТ и правам в сфере труда.

263. Как отмечалось во Введении к настоящему докладу, на начальном этапе деятельность МОТ, касающаяся молодежи, была сосредоточена на разработке норм в целях защиты молодых работников. С тех пор возросло число конвенций, касающихся этого вопроса, которые охватывают такие проблемы, как минимальный возраст для приема на работу в промышленности, минимальный возраст на непромышленных работах и на подземных работах, ночной труд, условия труда и занятости молодых работников и упразднение детского труда.[109] В том числе конвенции, касающиеся детского труда (Конвенция 1973 года о минимальном возрасте (138) и Конвенция 1999 года о наихудших формах детского труда (182)) играют важную упреждающую роль с точки зрения обеспечения достойной жизни для молодых людей. Упразднение детского труда предотвращает нанесение непоправимого ущерба перспективам занятости молодых людей еще до того, как они достигнут минимального возраста для приема на работу.

264. Молодые работники старше минимального возраста для приема на работу, но моложе 18 лет, в большей степени подвержены опасности получить травму в результате несчастного случая на производстве и более уязвимы перед отрицательным воздействием шумов, высоких температур, токсичных веществ и радиации. Как и работники моложе минимального возраста для приема на работу, они подвергаются опасности всю жизнь страдать от отрицательных последствий для здоровья, а также психологических и социальных последствий своей занятости на опасных работах. Этот фактор, наряду с упущенными возможностями, связанными с получением дополнительного образования и профессиональной подготовки, а также получением достойных рабочих мест, в значительной мере омрачает их будущие перспективы на рынке труда. По имеющимся оценкам, в 2008 году 17% занятых молодых людей в возрасте от 15 до 17 лет работали на опасных работах. Кроме того, уместно отметить, что за период с 2004 по 2008 годы число молодых людей этой возрастной группы, которые были заняты на опасных работах, увеличилось на 20%. Поэтому важно, чтобы в трудовых нормах и в политике в области занятости молодежи уделялось повышенное внимание участию этой группы. Это необходимо осуществлять в тесной координации с программами в области детского труда, так как эти проблемы во многом схожи и требуют аналогичных и дополняющих друг друга решений.

265. Можно утверждать, что помимо международных трудовых норм, специально разработанных в интересах молодых людей, весь свод международных трудовых норм остается важным для улучшения благополучия всех работников независимо от возраста. Это в первую очередь относится к нормам, регулирующим основополагающие права в сфере труда, таким как основополагающие Конвенции 87 и 98 о свободе ассоциации, праве на организацию и на коллективные переговоры. В рамках всего этого свода норм некоторые из них имеют особое значение для молодых работников, поскольку их положения касаются проблем, перед лицом которых они остаются особо уязвимыми. Например, Конвенция 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (111) предусматривает гарантии от дискриминации по признаку возраста при доступе к профессиональной подготовке, службам трудоустройства и занятости.

[108] См., например, решение Верховного суда Франции в отношении «Нового трудового договора».

[109] До 1973 года акты МОТ о минимальном возрасте для приема на работу касались конкретных отраслей/секторов. Однако Конвенция 1973 года о минимальном возрасте (138) предназначена для применения во всех секторах (с некоторыми оговорками).

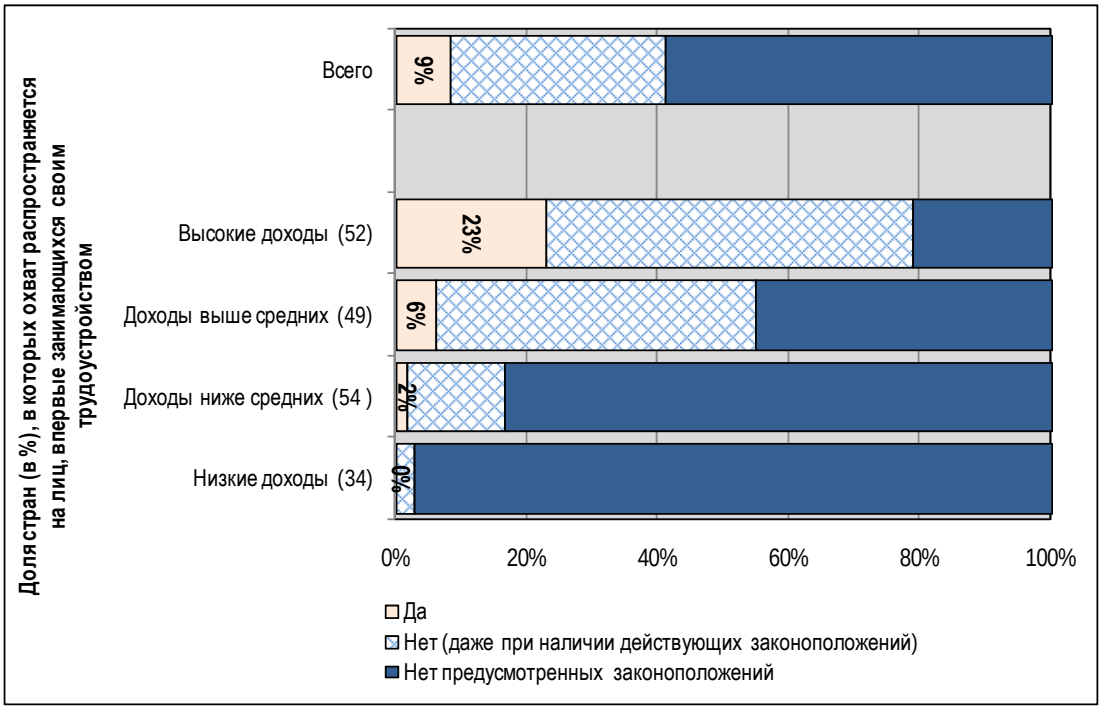
Точно так же, Конвенция 1970 года об установлении минимальной заработной платы (131) помогает обеспечить, чтобы молодым работникам выплачивалась справедливая заработная плата, даже если она будет ниже заработной платы взрослых работников, когда это оправдано особыми обстоятельствами, такими как обеспечение профессиональной подготовки работодателями. Кроме того, Рекомендация 2006 года о трудовом правоотношении (198) является особенно актуальной для молодых людей.

2.9. Социальная защита для молодых работников

266. Молодые люди сталкиваются с особыми трудностями в получении доступа к социальной защите. Основная проблема заключается в том, что в большинстве стран лица, впервые занимающиеся поиском работы и преимущественно являющиеся молодежью, не получают адекватной материальной поддержки в период их поисков трудоустройства. Как мы уже отмечали ранее, поиски своей первой работы часто сопряжены с медленным и трудным процессом.

267. Лица, впервые приступающие к поискам работы, как правило, не охвачены системами пособий по безработице, но они могут иметь право на получение пособий по безработице, предусмотренных вне системы выплаты взносов, таких как пособия по вспомоществованию в случае безработицы. Как показано на рисунке 2.5, те или иные формы установленных законом пособий по безработице для лиц, впервые занимающихся своим трудоустройством, существуют лишь в весьма немногих странах (в 16 из 78 стран, обладающих действующими в силу закона системами пособий по безработице). В ряде стран впервые занимающиеся поиском работы лица имеют право на получение пособий по вспомоществованию в случае безработицы в том случае, если они лишены права на получение пособий по социальному страхованию (например, в Бахрейне, Финляндии, Люксембурге и Туркменистане). В других странах пособия по безработице, не обусловленные взносами, предоставляются в рамках всеобъемлющей программы социальной помощи (Австралия, Новая Зеландия). Обычно лица в поисках работы должны зарегистрироваться на бирже труда и быть способны и готовы работать, чтобы получать пособия. В некоторых странах (например, в Финляндии для ищущих работу лиц в возрасте до 24 лет) впервые занимающимся поиском работы лицам необходимо также пройти программу профессионально-технического обучения, чтобы воспользоваться правом на получение пособий по безработице. В других странах, таких как Эстония, впервые занимающиеся поиском работы лица имеют право на пособия, если они завершили период, считающийся эквивалентным периоду занятости в предыдущие 12 месяцев; это может быть дневное обучение, прохождение воинской повинности, воспитание ребенка в возрасте до 7 лет, лечение в лечебном заведении, уход за больным лицом или периоды утраты трудоспособности или содержания под арестом. В некоторых странах (например, в Бельгии, Эстонии) пособия подлежат выплате только по завершении определенного периода ожидания. В других странах пособия по безработице, предусмотренные для впервые занимающихся поиском работы лиц, могут подлежать проверке на нуждаемость (например, в Австралии, Новой Зеландии); в других они выплачиваются независимо от собственных средств трудоустраивающегося лица, но иногда размеры таких пособий сокращаются (например, Люксембург и Румыния). Существуют различные законоположения в отношении того, учитывается ли при проверке имущественного положения молодого человека в поисках трудоустройства лишь его/ее положение с точки зрения получения доходов или же при проверке на нуждаемость также учитываются доходы его/ее родителей.

Рисунок 2.5. Охват лиц, впервые занимающихся своим трудоустройством, действующими в силу закона системами пособий по безработице, в зависимости от уровня доходов страны



Примечание: Учитываются только периодические пособия в денежной форме (выходные пособия исключены).

Источник: Расчеты Департамента социального обеспечения МБТ, на основе SSA/MACO, 2009-10 гг. и 2011г.

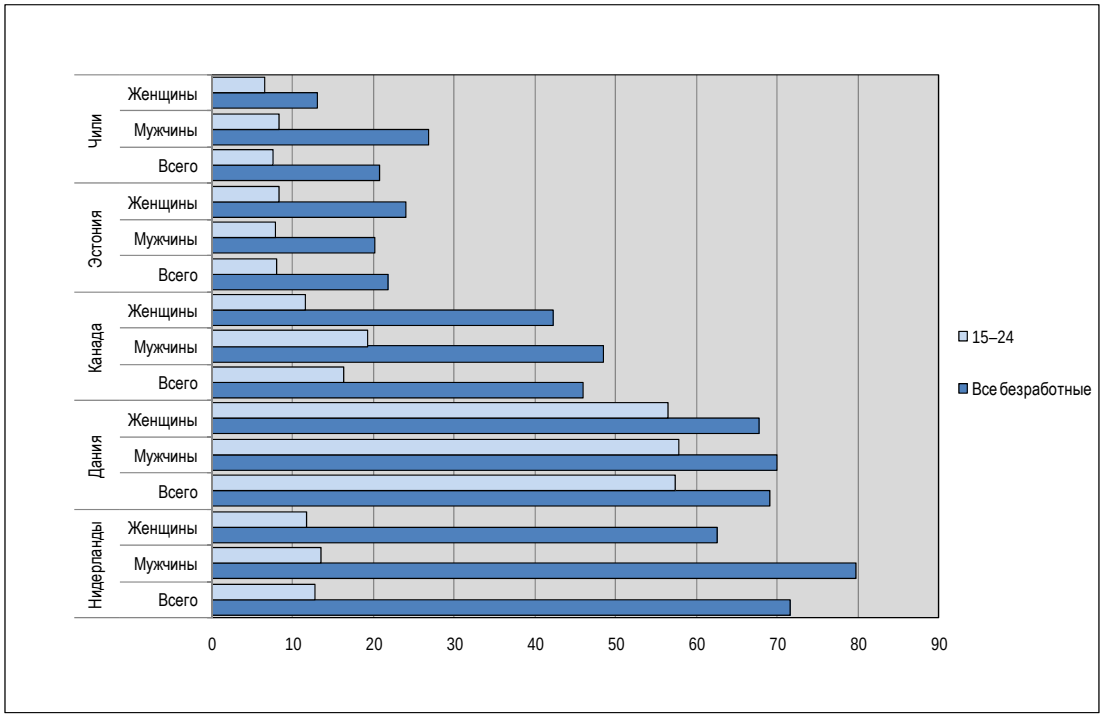
268. Меры по содействию расширению охвата системами страхования по безработице для молодежи предусматривают обеспечение того, чтобы молодые люди, участвующие в программах профессионально-технической подготовки, системах трудоустройства или вдругих государственных программах в сфере занятости, вносили взносы в фонд социального страхования и тем самым пользовались правом на получение пособий по безработице в случае, если они сталкиваются с трудностями в поисках работы после завершения своей подготовки, как это принято в ряде стран, включая Германию.

2.9.1. Пособия по безработице: охват молодых безработных, имеющих определенный трудовой стаж

269. Молодые безработные лица, уже приобретшие определенный трудовой стаж, реже получают право на установленные законом пособия по безработице по сравнению с более пожилыми работниками. Это объяснимо рядом факторов. Во-первых, минимальные периоды выплаты взносов в рамках программ страхования по безработице приводят к фактическому исключению молодых людей, лишенных работы до того, как завершились эти минимальные периоды выплаты взносов, и в результате безработная молодежь отсылается к системам помощи в случае безработицы, если таковые существуют. Во- вторых, молодые люди чаще всего заняты формами труда, не охваченными страховкой по безработице, включая временные контракты, занятость на условиях неполного рабочего времени и формы нестабильной или неформальной занятости.

270. Сочетание этих факторов приводит к тому, что молодежь вряд ли может получить доступ к предусмотренным законом пособиям по безработице, по сравнению с более пожилыми лицами (см. рис. 2.6).

Рисунок 2.6. Доля (в %) безработных лиц, получающих пособия по безработице, по признаку пола и возрасту, в выборочных странах



Примечание: Пособия по безработице, включая безработных получателей пособий по безработице и по социальной помощи. Эстония: Статистическое бюро. Лица, получающие пособия по страхованию по безработице, по признаку пола и возрастной группе (по месяцам). Нидерланды: Статистические данные, Центральное бюро статистики.

Источник: Канада: Статистические данные по Канаде, Таблица 282-0047 – Расчеты обследования рабочей силы (ОРС). Чили: Безработные по признаку пола и возрасту: Лаборста; Безработные, получающие пособия по безработице, по признаку пола и возрасту: Superintendencia de Pensiones. Дания: Госбанк, Фонд страхования по безработице. Рынок труда – зарегистрированные безработные – AUF02: Безработные лица (окончательные расчеты) по регионам, виду пособий, фонду страхования по безработице, возрасту и полу.

271. За исключением Эстонии молодые женщины в меньшей степени могут рассчитывать на получение доступа к системе пособий по безработице, чем мужчины во всех рассмотренных странах. Эти различия, вероятно, связаны с гендерными стереотипами в сфере занятости молодежи.

272. Учитывая особую уязвимость молодежи перед шоками безработицы, многие страны принимают меры по расширению доступности пособий по безработице для молодых совершеннолетних лиц в условиях глобального кризиса. Например, ряд стран, включая Францию и Японию, пошли на сокращение числа месяцев выплаты взносов, необходимого для получения права на пособия по страхованию на случай безработицы, с тем чтобы расширить для молодежи доступ к системам поддержания доходов и не дать молодым работникам скатиться к неформальным формам занятости.[110]

[110] S. Scarpetta et al: *Rising youth unemployment during the crisis: How to prevent negative long-term consequences on a generation?* (Париж: ОЭСР, 2010 г.). F. Bonnet, E. Ehmke and K. Hagemejer: “Social security in times of crisis”, in *International Social Security Review*, No. 63:2, 2010, pp. 47-70.

2.9.2. Пособия по безработице: взаимосвязи с активной политикой в сфере рынка труда

273. Многие страны наращивают, кроме того, свои усилия, нацеленные на сочетание пособий по поддержанию доходов с услугами в области трудоустройства, а также с профессиональной подготовкой и переподготовкой и другими мерами, что позволяет обеспечивать расширение возможностей молодежи в области трудоустройства. Как указывается в разделе 2.4.1, опыт свидетельствует, что оба вида пособий – в денежной или натуральной форме – должны применяться одновременно. Эффективные услуги в сфере занятости и меры в поддержку возможностей трудоустройства обеспечивают сокращение периодов безработицы и тем самым зависимости от пособий. С другой стороны, чтобы сконцентрировать свое внимание на поисках работы и проходить профессиональную подготовку и переподготовку, люди нуждаются в пособиях по поддержанию доходов.

2.9.3. Сфера охвата социального обеспечения молодежи в отношении рисков, не связанных с безработицей

274. Для лиц, вновь поступающих на рынок труда, не предусмотрено широких программ социального обеспечения, помимо систем выплаты пособий по безработице, конкретно ориентированных на молодежь. Однако молодые люди, как и все другие возрастные категории, нуждаются в доступе к основным пособиям по социальному обеспечению, защищающим людей в случае различных жизненных и социальных обстоятельств.

275. Молодые женщины и мужчины нуждаются в *реальном доступе к медицинскому обслуживанию*. Особые проблемы возникают у молодых женщин и мужчин, которые оказались в условиях нестабильной занятости и лишены адекватной защиты со стороны медицинского страхования, особенно в странах, где такой охват обеспечивается за счет взносов работодателей. В том случае если нет национальных служб здравоохранения, обеспечивающих реальный доступ молодежи к медицинскому обслуживанию, следует осуществлять программы там, где они необходимы, субсидирования, полного или частичного, взносов безработной молодежи в фонды медицинского страхования.

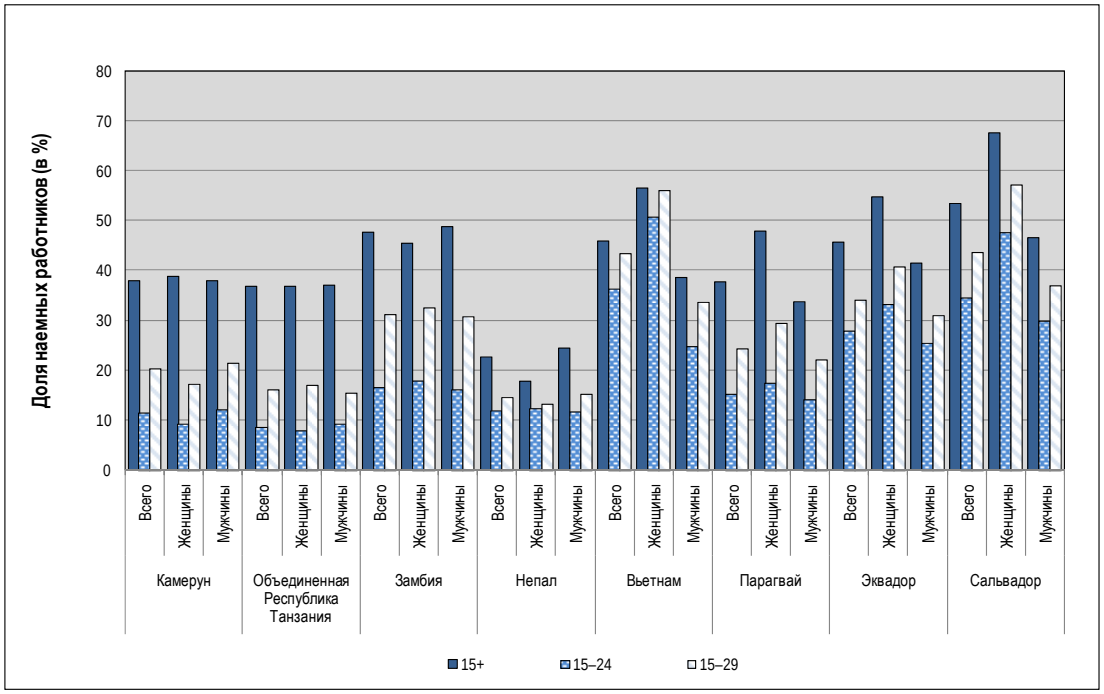
276. Молодые люди могут уже нести *семейные обязанности*. Меры защиты материнства и материальная доступность услуг в области ухода за ребенком играют ключевую роль в обеспечении включения молодых матерей и отцов в достойную и продуктивную занятость и в гарантировании определенного уровня доходов для молодых семей. Помимо этого, политика в области социального обеспечения должна гарантировать, чтобы молодым семьям предоставлялись семейные пособия в денежной форме. Особые политические меры могут потребоваться в странах, в которых семейные пособия зависят от занятости лиц (предоставляются либо работодателем, либо посредством систем социального страхования, основанного на взносах). В таких странах может возникнуть потребность в особых денежных пособиях, финансируемых за счет налоговых поступлений, и надлежащих программ социальных услуг.

277. Во многих странах, и особенно, но не исключительно, в странах ОЭСР со стареющим населением, *системы выплаты пенсий из фонда взносов* в настоящее время реформируются; таким образом, в будущем пенсии будут в основном зависеть от того, как долго конкретные лица выплачивали взносы и от суммы выплаченных взносов в течение их всей трудовой жизни. Чем позднее молодой человек приступает к работе в формальном секторе экономики, тем ниже будет его пенсия, которая может оказаться даже недостаточной, чтобы предотвратить его или ее скатывание в состояние бедности в старости. Кроме того, часто не учитывается тот факт, что пенсионное обеспечение также предусматривает защиту в случае производственного травматизма, утраты трудоспособности и потери кормильца, что чрезвычайно важно для лиц, подвергаемых

этим рискам. Вполне очевидна необходимость предусмотрения целого ряда либо реально субсидируемых за счет налоговых поступлений взносов, либо других форм кредитования взносов молодых людей в течение периода, когда они занимаются своим образованием или профессиональной подготовкой или являются безработными, участвуют в других программах на рынке труда, осуществляют уход за детьми и т.д. Чтобы поддержать приемлемый уровень защиты, основа расчетов таких субсидированных взносов должна быть выше стоимости предоставляемых пособий (не менее уровня минимальной заработной платы).

278. На рисунках 2.7 и 2.8 показан охват молодых женщин и мужчин *системами социального обеспечения, построенными на взносах*, в выборочных странах. Рассматривая тех, кто выплачивает взносы в системы соцстрахования как долю (в %) от общей численности наемных работников, можно сделать вывод о том, что существует глубокий разрыв между уровнем охвата молодежи (в возрасте 15-24 или 15-29 лет) и общей численностью занятых лиц в некоторых рассмотренных странах. Молодые люди в возрасте 15-24 лет значительно реже могут вносить взносы в фонды соцстрахования в Камеруне, Эквадоре, Сальвадоре, Непале, Парагвае, Объединенной Республике Танзании и Замбии, тогда как лишь сравнительно незначительный разрыв отмечается во Вьетнаме. Различия между молодежью и населением в целом сокращаются, если рассматривать возрастную группу лиц от 15 до 29 лет.

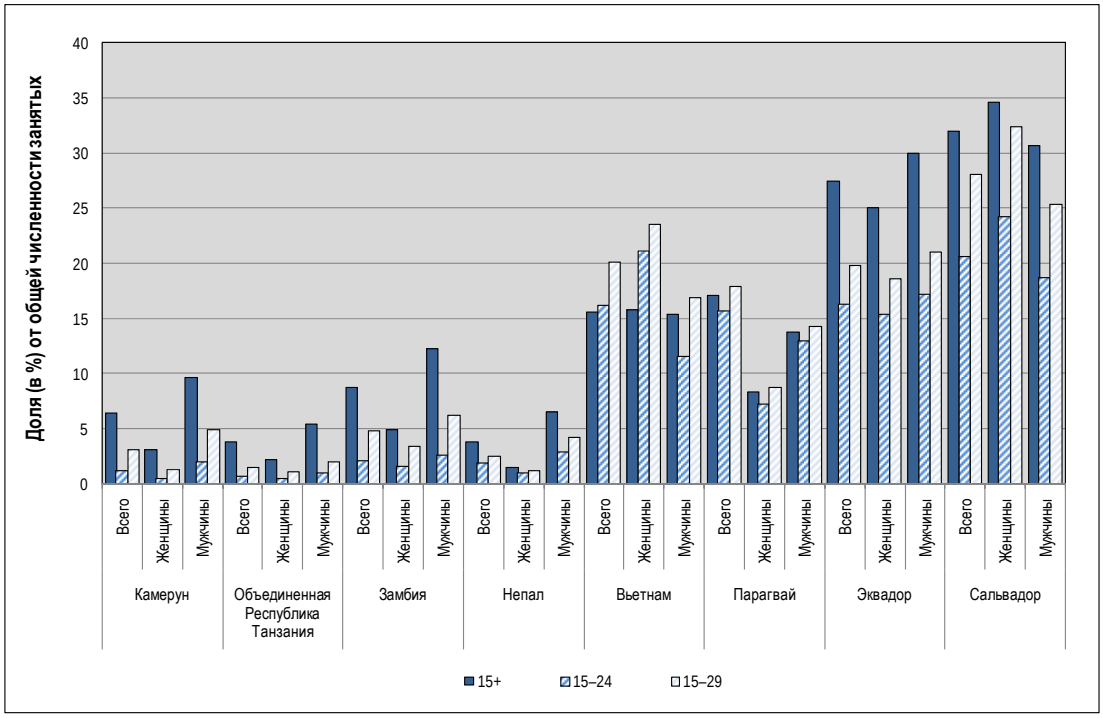
Рисунок 2.7. Охват молодежи системами социального обеспечения, построенными на взносах (социальное страхование), в выборочных странах, как доля (в %) от общей численности наемных работников



Примечание: Конкретный охват может быть различным в разных странах.

Источники: Камерун: ECAM3 2007. Эквадор: SIEH-ENEMDU - декабрь 2009 г. Сальвадор: CSES 2009. Парагвай: EPH 2010. Непал: Обследование рабочей силы, 2008 г.; Танзания (материк): Комплексное обследование рабочей силы, 2005 г. Вьетнам: Обследование рабочей силы, 2009 г. Замбия: Обследование рабочей силы, 2009 г.

Рисунок 2.8. Охват молодежи системами социального обеспечения, построенными на взносах (социальное страхование), в выборочных странах, как доля (в %) общей численности занятых лиц



Примечание: Конкретный охват может быть различным в разных странах.

Источники: Камерун: ECAM3 2007. Эквадор: SIEH-ENEMDU – декабрь 2009 г. Сальвадор: CSES 2009. Парагвай: EPH 2010. Непал: Обследование рабочей силы, 2008 г.; Объединенная Республика Танзания (материк): Комплексное обследование рабочей силы, 2005 г. Вьетнам: Обследование рабочей силы, 2009 г. Замбия: Обследование рабочей силы, 2009 г.

279. Охват социального страхования как доля (в %) от общей численности занятых (рисунок 2.8) вновь подтверждает факт существования глубокого разрыва между молодежью и всем взрослым населением в таких странах, как Камерун, Эквадор, Сальвадор, Непал, Объединенная Республика Танзания и Замбия. В Парагвае и Вьетнаме ситуация несколько иная: там некоторые категории молодежи пользуются более широким охватом, чем взрослые работники. Более тщательный анализ таких примеров может позволить извлечь важные уроки относительно взаимодействия структур, занимающихся проблемами занятости, и охватом социального обеспечения, а также в отношении эффективных путей распространения социального страхования на молодых работников.

280. Таким образом, основной политический вызов заключается в том, чтобы внедрить систему пособий по безработице, которая бы предусматривала адекватную защиту для всех нуждающихся работников, независимо от их возраста. Одним из возможных путей обеспечения этого является переход на систему выплаты пособий по безработице с учетом результатов проверки на нуждаемость, но это может оказаться более дорогостоящим предприятием с точки зрения мониторинга и чревато тем, что сократятся стимулы к труду. В конечном счете, денежные пособия для нуждающейся молодежи, занимающейся поиском работы, должны предоставляться посредством сочетания систем страхования на случай безработицы, материальной помощи безработным, систем гарантий в области занятости и других форм, строго ориентированных на особые потребности различных групп, как это предусмотрено концепцией минимальных

норм социальной защиты,[111] одновременно с проведением программ в сфере рынка труда. Как указывается в разделе 2.3 настоящего доклада, это, безусловно, растущая тенденция, поскольку все чаще правительства осуществляют политику, направленную на то, чтобы социальные выплаты непосредственно осуществлять при условии активных поисков работы или участия в программе активизации рынка труда. При этом эти системы должны носить достаточно всеобъемлющий характер, чтобы охватить всю безработную молодежь. Они также должны включать специальные меры, содействующие более широкому участию уязвимых категорий молодых людей, особенно тех из них, кто подвержен риску оказаться полностью отчужденным от рынка труда.

2.10. Участие молодежи, социальный диалог и ведение коллективных переговоров

281. Существует, по крайней мере, два важных измерения социального диалога и занятости. Во-первых, встает вопрос об участии молодежи и ее представительстве в учреждениях и в диалоге по проблемам и альтернативам политики. Социальный диалог, в первую очередь, представляет собой основополагающий принцип демократии. Он олицетворяет собой право представительных групп выражать свои мнения относительно государственной политики, затрагивающей их интересы, и добиваться того, чтобы их мнения безукоснительно принимались во внимание при формировании и осуществлении политических мер. Социальный диалог включает все виды переговоров, консультаций и просто обмена информацией между представителями правительств, работодателей и работников, или в их среде, по вопросам, представляющим взаимный интерес. Несмотря на то что на сегодняшний день не систематизирована информация и данные по участию молодежи, вполне очевидно, что во многих странах молодежь недостаточно хорошо организована и что молодежные организации редко являются участниками консультаций или вовсе не представлены в политических дискуссиях, оказывающих непосредственное воздействие на их жизнь и будущее. Сегодняшние митинги протеста по инициативе «возмущенной» молодежи и другие упомянутые во Введении к настоящему докладу выступления свидетельствуют о серьезных дефицитах в этом отношении и указывают на решительную потребность молодежи в праве голоса и участия.

282. Во-вторых, социальный диалог имеет также важные предопределяющие обоснования. Диалог между правительством и социальными партнерами ведет к совершенствованию политики, поскольку он открывает возможности накопления более полной информации и предложений, которые могут оказаться полезными в ходе разработки и осуществления политических мер. Черпая из источника знаний и опыта социальных партнеров, включая творческий вклад сетей молодежных профсоюзов и молодых предпринимателей, директивные органы могут получить более точное представление о характере проблем, которые необходимо решить в рамках предлагаемого законодательства или политики, об интересах, которые могут быть затронуты, о потребностях, которые должны быть удовлетворены и о потенциальных последствиях проводимых политических мер. Кроме того, социальный диалог обеспечивает форум, в рамках которого можно, в условиях переговоров, достичь компромисса между конкурирующими интересами в разрезе общенациональных интересов. Социальный диалог также стимулирует процесс оказания поддержки предлагаемым мерам и тем самым предотвращает возможное противодействие в будущем и конфликтные ситуации, которые, в противном случае, привели бы к снижению эффективности этих мер.

[111] См. Заключения о периодически рассматриваемой проблеме социальной защиты (социальное обеспечение), принятые 100-й сессией Международной конференции труда, июнь 2011 г.

283. С этой точки зрения, важно, чтобы представители молодежи, непосредственно затрагиваемой политикой в сфере занятости молодежи, обладали правом голоса в процессе формирования и осуществления такой политики. Таким образом, необходимы механизмы, позволяющие при разработке политики по вопросам занятости молодежи учитывать устремления, потребности и особые проблемы различных групп молодежи. Этого можно добиться либо усилиями самих социальных партнеров, либо посредством прямой представленности молодежных организаций в процессе политических консультаций. Например, в 2010 году Международная конфедерация профсоюзов (МКП) начала кампанию за сопряжение деятельности глобальных профсоюзов с работой по трудоустройству и объединению молодых людей в организации.[112]

284. Сегодняшнее положение дел с точки зрения масштабов социального диалога в процессе формирования и осуществления политики в сфере занятости молодежи весьма неоднозначно. По данным обследования МБТ, менее чем в половине стран, проводящих соответствующую политику в сфере занятости молодежи, к процессу обсуждения и разработки мер политики в этой области активно привлекались социальные партнеры.

285. Картина становится несколько отраднее с учетом фактора всемерного включения проблем занятости молодежи в общенациональную политику в сфере занятости. Среди стран, принявших всеобъемлющую политику в сфере занятости и включивших в нее аспекты занятости молодежи как основной проблемной области, более ¾ стран проводили активные консультации с социальными партнерами в рамках этих мер по всемерному учету потребностей молодежи в сфере занятости. В случае обращения к МБТ за помощью по разработке комплексных планов действий, например, осуществляется содействие участию социальных партнеров и проводятся консультации с широким кругом молодежных организаций.

286. Весьма немногие страны имеют формальные общенациональные учреждения, занимающиеся проблемами занятости молодежи. Однако некоторые страны прилагают к этому усилия. В Испании в 2006 году была учреждена Трехсторонняя комиссия по вопросам занятости молодежи со статусом консультативного органа при Министерстве труда и социальных дел. В Парагвае в 2008 году президентским указом было создано Национальное правление по созданию рабочих мест для молодежи (*Mesa Nacional Para la Generación del Empleo Juvenil*). Это совместный орган, включающий 26 учреждений (в том числе социальных партнеров), и главным образом занимающийся разработкой и осуществлением политики и программ в сфере занятости молодежи. В Перу сформирована комиссия по вопросам социального диалога по занятости молодежи с участием ее представителей.

287. Можно привести, тем не менее, множество примеров учреждений по вопросам социального диалога по программам занятости молодежи, действующих на местном уровне. Примерами могут служить: местные планы по интеграции молодежи (*Plans locaux pour l'insertion des jeunes*) во Франции, два трехсторонних пакта по занятости молодежи на региональном уровне в Болгарии и аналогичный пакт в Албании.[113] В некоторых странах стали развиваться также специальные механизмы в этой области. Например, нынешний экономический кризис вскрыл ряд примеров применения мер по выходу из него, которые были разработаны в рамках социального диалога в Австрии, Бельгии, Франции, Германии, Венгрии и Республике Корея.

288. Социальный диалог чрезвычайно важен не только с точки зрения всеобъемлющей политики в сфере занятости молодежи, но и в связи с конкретными оперативными

[112] Международная конфедерация профсоюзов (МКП): *New ITUC Campaign on Organising Young People*, новости в режиме он-лайн, 23 марта 2010 г.

[113] D. Rei: *Social dialogue on youth employment*, проект (Женева, МБТ, 2011 г.).

мерами, оказывающими заметное воздействие на перспективы и условия занятости молодежи. Такие оперативные меры включают профессионально-техническую подготовку, установление минимальной заработной платы, активную политику на рынке труда и трудовое законодательство.

289. Примеры социального диалога наиболее многочисленны в области профессионально-технического обучения и подготовки. Например, в Европейском союзе социальным партнерам официально отводится важная роль в разработке и управлении системами ученичества и профессионально-технического обучения. Аналогично этому, в странах, в которых сформированы фонды профподготовки, обычно основанные на системе налогов и субсидий, социальные партнеры привлекаются к управлению этими системами. Имеется также множество примеров участия социальных партнеров в формировании содержания программ профессионально-технического обучения и систем аттестации персонала. Это относится как к развитым, так и к развивающимся странам. К примеру, благодаря соглашению «Будущее молодежи посредством профессионального обучения» Союз работников и работодателей химической промышленности Германии в период 2003-08 годов сумел на 8% увеличить численность учеников, проходящих производственную практику в компаниях.[114] Во многих странах Латинской Америки в управлении национальными системами профессиональной подготовки участвуют социальные партнеры, а в ряде стран Африки и Азии в национальных консультативных советах по трудовым ресурсам представлены трехсторонние партнеры. Кроме того, широкое участие трехсторонних партнеров в процессе разработки национальных систем аттестации персонала отмечается в Чили, на Маврикии, в Малайзии, Южной Африке, Шри-Ланке, Тунисе и в Турции.

290. Редки случаи, когда социальный диалог оказал конкретное воздействие на разработку программ активизации рынка труда, ориентированных на молодежь. Аналогично этому, хотя трипартизм и социальный диалог и являются неотъемлемым элементом деятельности органов регулирования вопросов труда в ряде стран, такое сотрудничество между этими компонентами редко приводит к заострению внимания на проблемах молодежи.

291. Что касается минимальной заработной платы, важно отметить, что в 118 странах принята система минимальной заработной платы и почти в половине из них установлены особые ставки оплаты труда конкретно для молодежи ниже минимальной заработной платы. Однако эти особые ставки оплаты труда для молодежи регулируются в рамках общего процесса установления общенациональной минимальной заработной платы. На сегодняшний день нет ни одного известного случая применения отдельного процесса установления специальных молодежных ставок оплаты труда в рамках социального диалога.

292. Вполне понятно из предыдущего обсуждения, что по вопросу социального диалога многое еще предстоит сделать с точки зрения политики в сфере занятости молодежи и обеспечения действенного участия молодежи и ее представительства в процессе принятия политических решений. Этот двойной дефицит должен быть преодолен в интересах осуществления более тщательно продуманных и эффективных политических мер по противостоянию кризису в области занятости молодежи. Это требует создания сильных, масштабных, представительных и независимых организаций работников и работодателей, обладающих мощным техническим потенциалом, чтобы осуществлять социальный диалог; укрепления приверженности всех сторон ведению социального диалога; всемерного соблюдения основополагающих прав в области свободы объединения и ведения коллективных договоров. Следует активно содействовать широкой представленности молодежи в организациях работников и работодателей.

[114] МКТ и Профсоюзный консультативный комитет (ПКК): *Investing in quality jobs, better coherence and social protection: Trade union statement to the G20 high level experts' seminar on employment policies*, Париж, 7 апреля 2011 г.

2.10.1. Коллективные переговоры и молодежь

293. Одной из особых форм социального диалога являются коллективные переговоры. Весьма интересно проанализировать, как в ходе коллективных переговоров рассматриваются аспекты занятости и условий труда молодежи. Этот вопрос крайне важен, поскольку социальные партнеры подвергаются в некоторых странах критике за то, что они не озабочены тем, чтобы представлять интересы молодых работников.

294. Европейские страны имеют давние и прочные традиции ведения коллективных переговоров. Анализ перемен, происходящих в рамках коллективных переговоров с участием как одного, так и нескольких нанимателей, показывает, что в зависимости от вида применяемой системы трудовых отношений вопросы, связанные с занятостью молодежи, решаются в рамках соглашений, заключаемых на различных уровнях. Коллективные соглашения, заключаемые на различных уровнях, в основном затрагивают четыре категории проблем. Первая касается вступления молодых людей на рынок труда – с точки зрения политики и мер, стимулирующих прием на работу молодых работников в качестве практикантов и учеников. Вторая проблема – стабилизация занятости в отношении незащищенных категорий работников, включая молодежь. Третья проблема касается улучшения ситуации с точки зрения условий труда и занятости молодых работников, в том числе отмены особых ставок оплаты труда для молодежи (вместо этого предлагается регулировать этот вопрос в разрезе минимальной заработной платы). Четвертая проблема, возникшая в связи с наиболее новаторскими коллективными соглашениями, связана с согласованием положений, касающихся профессиональной подготовки (см. таблицу 2.4).

Таблица 2.4. Коллективные переговоры по вопросам занятости молодежи в выборочных странах

Содержание	Страна	Тип соглашения	Основные положения	Участники	Дата	Источник
Вступление	Дания	Национальное межотраслевое соглашение	Реформа компенсационной системы с целью ее упрощения и придания ей привлекательности для компаний для открытия интернатур. Дополнительные усилия по открытию интернатур	Объединение датских профсоюзов (ОДП) и Датская конфедерация работодателей (ДКР)	14 апреля 2009 г.	EIRO, 2011
	Франция	Национальное соглашение по металлургическому сектору	Обязательство по сохранению численности учеников на докризисном уровне и по укреплению роли воспитателя на рабочем месте		7 мая 2009 г.	EIRO, 2011
	Франция	Соглашение на уровне фирмы	Обязательство принять на работу 7.300 молодых работников, главным образом в качестве учеников	Пежо Ситроен с CGT, CFDT, CFTC, CFE-CGC и GSEA	12 января 2010 г.	EIRO, 2011
	Франция	Соглашение на уровне фирмы	Обязательство заполнить вакансии 55% пенсионеров молодежью и увеличить долю молодых работников с постоянными контрактами	Байар с CGT, CFDT, CFTC, CFE-CGC и SNJ	20 января 2010 г.	EIRO, 2011
	Франция	Соглашение на уровне фирмы	Приоритетное внимание молодым работникам в политике приема на работу	La Poste с CGT, CFDT, CFTC, CFE-CGC	15 Мая 200 г.	EIRO, 2011
	Германия	Национальное соглашение по химической промышленности	Обязательство создать 9.000 новых постов ученичества в период с 2011 по 2013 гг.	IG BCE и BAVC	2010 г.	EIRO, 2011

Содержание	Страна	Тип соглашения	Основные положения	Участники	Дата	Источник
	Германия	Соглашение на уровне фирмы	Обязательство по созданию 1.750 ученических постов в год, включая 300 постов для студентов университетов	Фольксваген и IG Metall	2010 г.	EIRO, 2011
	Германия	Соглашение на уровне фирмы	Обязательство сохранить ученические посты на уровне 2.9% от численности занятых и осуществить наем на постоянной основе 4.700 работников к 2013 г.	Deutsche Telekom и Ver.di	2010 г.	EIRO, 2011
	Германия	Региональное соглашение по сектору газо-, водо-, и электро-снабжения в земле северный Рейн-Вестфалия	Обязательство работодателей сохранить докризисный уровень численности учеников и осуществить их наем в течение 12 месяцев по окончании их подготовки		Июль 2011 г.	ETUI Newsletter, 2011
	Италия	Соглашение на уровне фирмы	Обязательство в приоритетном порядке решать проблемы «лиц впервые ищущих работу» (в соответствии со ст. 29) в целях найма за счет профессионального ученичества	Intesa San-Paolo и Dircredito, Fabi, CISL, Silcea, Sinfub, UGL, Credito и Uilca	Февраль 2010 г.	EIRO, 2011
	Италия	Соглашение на уровне фирмы	50 досрочно вышедших на пенсию лиц было заменено 75 молодыми работниками через агентства временной занятости	El-Ital	Сентябрь 2010 г.	EIRO, 2011
	Нидерланды	Коллективный договор в красильной, отделочной и стекольной отраслях	Обязательство сохранить то же число практикантов		Осень 2009 г.	EIRO, 2011
	Нидерланды	Коллективный договор в секторе досуга	Обязательство отдавать приоритет при приеме на работу выпускникам школ		Весна 2010 г.	EIRO, 2011
	Нидерланды	Коллективный договор в аптечном секторе	Создание 100 мест учеников для безработной молодежи		Весна 2010 г.	EIRO, 2011
	Нидерланды	Национальное соглашение в металлургической и электротехнической промышленности	Выделение 30 млн евро на поддержание системы ученичества. Попытки стимулирования трудоустройства молодежи за счет преждевременного выхода на пенсию	FNV Bondgenoten	Февраль 2010 г.	ETUI Newsletter, 2010
	Российская Федерация	Региональное соглашение по сельскому хозяйству	Учреждение отраслевых комитетов по содействию политике в сфере занятости (например, квоты рабочих мест) в интересах молодых фермеров в возрасте до 35 лет	Профсоюз аграрно-промышленного комплекса, Союз крестьянских хозяйств Кузбасса с региональным департаментом сельского хозяйства	Октябрь 2011 г.	bakutoday.net
	Швеция	Коллективный договор по лесной промышленности	Ослабление нормативно-правовых положений о временных увольнениях в целях трудоустройства молодых работников	Профсоюз работников лесной, деревообрабатывающей и графической промышленности и Федерация деревообрабатывающей и мебельной промышленности Швеции	2010 г.	EIRO, 2011

Содержание	Страна	Тип соглашения	Основные положения	Участники	Дата	Источник
Занятость	Германия	Региональное соглашение по металлургической и электротехнической промышленности	Обязательство трудоустройства учеников не позднее чем через 12 месяцев после окончания ими профподготовки	IG Metall и Gesamtmetall	Февраль 2010 г.	EIRO, 2011
	Германия	Сектор металлургической промышленности Баварии	Молодые работники, занятые не на условиях постоянных договоров после прохождения профподготовки могут возвращаться к своему предыдущему работодателю в качестве заемных работников	IG Metall и Industriegewerk-schaft Metall		EIRO, 2011
	Италия	Соглашение на уровне фирмы	Стабилизация положения 1.100 учеников. Набор 120 новых работников к концу 2010 г. и 1.000 работников в 2013 г.	Unicredit	Октябрь 2010 г.	EIRO, 2011
	Польша	Соглашение на уровне фирмы	Перевод 100 молодых работников со срочными контрактами на постоянные контракты	General Motors Manufacturing Польши и Независимый и самоуправляемый профсоюз Солидарность GMMP	Сентябрь 2010 г.	EIRO, 2011
Заработная плата и другие льготы/ пособия	Австралия	Соглашение на уровне фирмы	Отмена особых ставок оплаты труда для молодежи	ACTU и SAD с IKEA	Июль 2009 г.	Профсоюзы Австралии
	Австралия	Соглашение на уровне фирмы	Льготы для разочарованных молодых работников, членов организации «Youth Outreach Australia»: более высокая заработная плата, более длительный отпуск, жилищные условия	Mission Australia с Профсоюзом австралийских муниципальных, административных и конторских служащих; LMHU; Профсоюз работников здравоохранения; Австралийская федерация медсестер и Независимый профсоюз работников	2008 г.	Коллективное соглашение
	Бельгия	Национальное соглашение по химической промышленности	Отмена особых ставок оплаты труда для молодежи	ABVV/FGTB и ACV/CSC	Апрель 2011 г.	ETUI Newsletter, 2011
	Канада	Региональное соглашение по госсектору	Включение временных молодых работников в планы коллективного страхования на условиях личной выплаты взносов	Региональное правительство острова принца Эдварда и Союз госслужащих острова принца Эдварда	Июль 2011 г.	Коллективное соглашение
	Канада	Национальное соглашение	Обязательство округа Китимат по осуществлению финансируемых провинциальными и федеральными властями проектов занятости молодежи	Ассоциация пожарников Китимата и округ Китимат	2009 г.	Коллективное соглашение
	Дания	Национальное соглашение по обрабатывающей промышленности	Более заметное повышение зарплаты и страховых выплат по инвалидности для учеников	Центральное объединение профсоюзов Дании (ЦОПД) и Датская конфедерация работодателей (ДКР)	Начало 2010 г.	EIRO, 2011

Содержание	Страна	Тип соглашения	Основные положения	Участники	Дата	Источник
	Германия	Национальное соглашение по химической промышленности	Рост ежемесячной зарплаты учеников на 35 евро	IG BCE и представители конфедераций работодателей	Апрель 2011 г.	ETUI Newsletter, 2011
	Нидерланды	Национальное соглашение по сектору здравоохранения	Отмена особых ставок оплаты труда для молодежи	Abvakabo FNV	Апрель 2011 г.	ETUI Newsletter, 2011
	Нидерланды	Национальное соглашение по сектору здравоохранения	Увеличение заработной платы приблизительно для 30.000 молодых работников сферы здравоохранения. Соглашение содержит также положения о профподготовке и мобильности кадров	FNV Abvakabo и CNV Publieke Zaak с группой организаций работодателей MOgroep в области молодежной политики	Октябрь 2010 г.	ETUI Newsletter, 2010
	Нидерланды	Национальное соглашение по металлургической и электронной промышленности	Отмена особых ставок оплаты труда для молодежи	FME-CWM и FNV Bondgenoten, CNV Vakmensen, De Unie и VHP2	Апрель 2011 г.	ETUI Newsletter, 2011
Профессиональная подготовка	Швеция	Внутриотраслевое соглашение	Обязательство работодателей предоставлять профессионально-техническое обучение и подготовку для молодежи, вступающей на рынок труда	IF Metall и Шведская промышленная и химическая ассоциация, Ассоциация работодателей сталелитейной и металлургической промышленности, Федерация поставщиков и работодателей в области сварочного производства, Ассоциация работодателей машиностроения и Ассоциация работодателей горнорудной промышленности	Ноябрь 2010 г.	EIRO, 2011

Источник: МБТ, Департамент трудовых отношений.

2.11. Последовательность, координация и оценка политических мер

295. В разделах 2.2-2.10 настоящего доклада представлена общая картина широкого спектра мер политики, которые оказывают долгосрочное воздействие на достойный труд молодежи за счет расширения ее возможностей в области трудоустройства, защиты прав и повышения качества труда и жизни. Эффективность этих мер зависит от ряда факторов, таких как правильный диагноз трудностей и ограничений в тех или иных условиях и для отдельных групп молодежи, размеры выделяемых ресурсов, качество осуществляемых мер и, прежде всего, последовательность и согласованность мер в различных областях политики.

296. Для решения проблем, связанных с кризисом занятости молодежи, важнейшим условием является поддержание высокого уровня последовательности и координации действий. Необходимые для этого пакеты политических мер включают меры макроэкономической политики, отраслевых стратегий, социальной политики и микроэкономических вмешательств. Это требует энергичной политической координации усилий различных министерств, отвечающих за экономическую политику в таких областях как планирование, финансы, торговля и промышленность, с одной стороны, и

ведомствами, отвечающими за вопросы образования и профессиональной подготовки, функционирование рынка труда и социальной защиты, с другой стороны. На уровне микроэкономических практических мер насчитывается еще большее число учреждений, участвующих в программах и проектах в связи с занятостью молодежи. Они включают учреждения, ответственные за содействие переходу от школьной скамьи к трудовой деятельности, за широкий круг активных мер политики на рынке труда (включая специальные программы, ориентированные на различные незащищенные группы молодежи), за непосредственное проведение в сельских районах проектов расширения занятости молодежи, за содействие развитию предприятий, а также за оказание социальной помощи семьям.

297. Помимо государственных учреждений важнейшую роль играют также структуры частного сектора, государственно-частные партнерства и профсоюзы, на что особо указывается в разделе 2.1. Кроме того, в системах занятости молодежи участвуют и самые различные представители гражданского общества, включая молодежные организации.

298. В связи с этим возникает сложная проблема обеспечения последовательности и координации политических мер, которую, тем не менее, необходимо разрешить. Учитывая дефицит ресурсов, выделяемых на решение проблем занятости молодежи, крайне необходимо обеспечить их максимальную отдачу за счет усиления координации мер политики. Более четкая согласованность и координация этих мер позволит не только добиться использования потенциальной синергии между различными направлениями политики, но и избежать излишних издержек, связанных с проведением противоречивой политики и параллелизмом в работе.

299. Важно, чтобы вопросы занятости молодежи занимали центральное место и были прочно закреплены в качестве приоритетной цели в национальных планах развития и в политике в сфере занятости, учитывая предопределяющую роль, которая отводится общим темпам роста производительности и структурам роста занятости в формировании перспектив в области занятости молодежи. Без достижения высоких уровней роста производительности и занятости трудно будет добиться существенного сокращения безработицы молодежи, как бы хорошо ни были спланированы и как бы эффективно ни осуществлялись политические меры в области предложения, такие как мероприятия в области профессионального обучения и активная политика на рынке труда. Успех этих политических мер, как бы ни были они важны сами по себе, в значительной степени зависит от общих темпов создания новых рабочих мест в экономике и от видов созданных рабочих мест.

300. В разделе 2.1 рассмотрены различные институциональные модели решения проблем занятости молодежи. На национальном уровне ключевым требованием является наличие компетентного технического учреждения при каком-либо правительственном ведомстве, которое бы занималось проблемами занятости молодежи. Сфера его полномочий должна заключаться в формулировке технически продуманных политических предложений относительно того, как целесообразнее учитывать аспекты труда молодежи в разрезе целей в сфере занятости, а также в том, чтобы играть роль информационно-пропагандистского характера для обеспечения их принятия. Это потребует того, чтобы такое учреждение обладало достаточными потенциальными возможностями в области исследовательских работ и анализа политики, чтобы адекватным образом рассматривать проблемы, затрагивающие такие аспекты как то, какие сегодняшние направления политики препятствуют занятости молодежи, какие отрасли и сектора могут наиболее эффективно способствовать росту спроса на молодых работников и как можно им содействовать и какие политические меры могут оказаться наиболее действенными с точки зрения расширения занятости молодежи. Действует ли такое учреждение в рамках правительственной структуры менее важно, чем то, наделено ли

оно достаточными техническими возможностями и политическим статусом, чтобы выполнять свой мандат.

301. Такое учреждение должно также осуществлять контроль и мониторинг последовательности и согласованности основных программ действий и проектов, ориентированных на занятость молодежи. Это предполагает выявление существующих проблем и формулировку предложений по их преодолению.

302. Можно привести и другие примеры последовательности политических мер, Несоответствие «квалификации и профессиональных навыков требованиям рабочих мест» и нехватка рабочих рук в отдельных секторах экономики являются иногда следствием плохих условий труда и оплаты труда и не могут быть преодолены за счет совершенствования системы профессионального обучения. Необходимо обеспечить прочную синергию между мерами по обеспечению дохода и мерами активизации, на что неоднократно указывается в настоящем докладе.

303. Последовательность и согласованность политических мер в интересах занятости – важнейшие факторы рационального глобального управления. В результате глобального кризиса широко стал обсуждаться и документально подтверждаться вопрос о согласованности политических мер различных многосторонних организаций и их воздействии на политическое пространство на страновом уровне.[115]

304. Сегодня вопрос заключается в том, как целесообразнее обеспечить, чтобы аспекты занятости молодежи находили должное отражение в этих рамках. Глобальные партнерства с ориентиром на занятость молодежи рассматриваются в Главе 3. В условиях, когда кризис в сфере занятости молодежи приобретает недопустимые масштабы, возможно, настало время пересмотреть и расширить действия на всех уровнях и придать им новый импульс, в том числе посредством региональных и глобальных объединений и партнерств.

2.11.1. Мониторинг и оценка

305. Строгий мониторинг и оценка эффективности деятельности и ее результатов также играют важную роль в обеспечении максимальной экономической отдачи ресурсов, выделяемых на содействие занятости молодежи. Процесс мониторинга и оценки осуществления политики, программ и проектов должен быть нацелен на выявление основных сбоев и на то, как можно выправить создавшуюся ситуацию, а также на определение основных предпосылок успеха. Это обеспечит проведение энергичных мер реагирования в целях совершенствования политики, программ и проектов в будущем. В то же время особое внимание оценке результативности различных практических мер послужит основой рационального перераспределения ресурсов между менее и более эффективными программами.

306. Несмотря на то что проводятся некоторые оценочные мероприятия относительно последствий практических мер, ориентированных на рынок труда молодежи, представляется, что практически не осуществляется оценок их финансовой и налогово-бюджетной стабильности.[116] Такие оценки чрезвычайно важны, особенно в тех случаях, когда реализация программ занятости молодежи почти полностью зависит от внешних источников, как в случае со странами Африки, расположенными к югу от Сахары.

[115] См, например, МОТ и МВФ: *The challenges of growth, employment and social cohesion*, op. cit.

[116] Лишь 25% всех мероприятий в области молодежной занятости по 289 документально зарегистрированным случаям, отмечаемым в тексте, имеют оценочные данные по общим последствиям.

Глава 3

Содействие МОТ занятости молодежи и глобальным партнерствам

307. В этой главе обсуждается подход МОТ к содействию достойному труду для молодежи посредством поддержки своих трехсторонних участников и информационно-пропагандистской деятельности на глобальном уровне. Многочисленные примеры, приведенные в Главе 2, свидетельствуют о сквозном межсекторальном измерении этого подхода и его взаимосвязях с Программой достойного труда. В данной главе также рассматриваются существующие партнерства на глобальном и региональном уровнях, призванные решать проблемы кризиса в сфере занятости молодежи.

3.1. Стратегия поддержки со стороны МОТ

308. Как указывалось выше, МОТ уже давно и активно занимается проблемами занятости молодежи в разрезе своей нормативной деятельности и в рамках технического сотрудничества. Ее подходы с течением времени претерпевали изменения с учетом изменений экономической обстановки и меняющихся потребностей трехсторонних участников. До 1970-х годов в основном деятельность МОТ в области проблем молодежи была нацелена на защиту молодых работников и развивалась, главным образом, посредством принятия трудовых норм и резолюций Конференции. Начиная с 1970-х годов содействию занятости молодежи стало уделяться более пристальное внимание в анализе политических мер, в исследовательских работах и в деятельности по техническому сотрудничеству МОТ.

309. В настоящее время в своей деятельности МБТ ориентируется на Программу достойного труда и на все соответствующие основные программные положения, включая Глобальную программу занятости, Глобальный пакт о рабочих местах, заключения Конференции о периодически обсуждаемых проблемах занятости (2010 г.) и Резолюцию 2005 года о занятости молодежи.

310. Резолюция о занятости молодежи 2005 года является наиболее всеобъемлющим и современным программным документом для деятельности МОТ в этой области. В целях реализации своего плана действий МБТ сформулировало стратегию, опирающуюся на три стержневых элемента: i) расширение базы знаний; ii) информационно-пропагандистская деятельность и содействие достойному труду молодежи; iii) техническое содействие в поддержку трехсторонним участникам в их усилиях по увеличению числа рабочих мест и улучшению их качества для молодежи. На рисунке 3.1 показаны цели, результаты и средства их достижения в рамках комплексного подхода в деятельности МОТ к проблемам занятости молодежи. Этот триединый подход применяется глобальной группой технических специалистов в штаб-квартире и на местах.

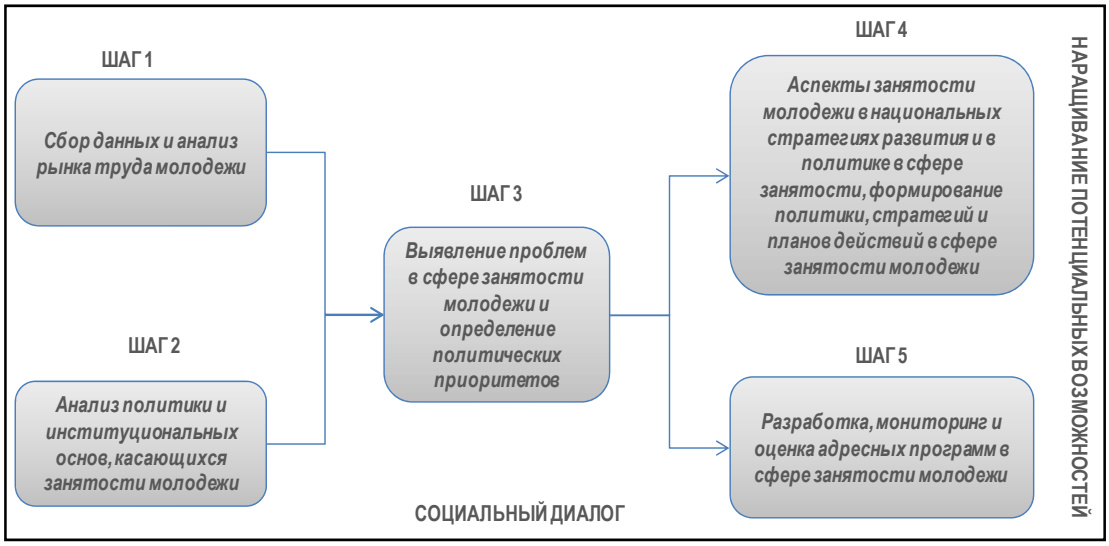
Рисунок 3.1. Стратегия МОТ в поддержку занятости молодежи

Цель: Молодые женщины и мужчины получают доступ к достойному труду и возможностям получения доходов		
Результаты	Аспекты занятости молодежи всемерно учитываются в национальных планах развития и в политике в сфере занятости	
	Разрабатываются и осуществляются национальные планы по занятости молодежи	
	Правительствами в сотрудничестве с социальными партнерами реализуются национальные программы достойного труда для молодежи	
	Распространение информации, просветительские мероприятия, обучение или разъяснительная стратегия по занятости молодежи	
Знания	**Информационно-пропагандистская деятельность**	**Техническое содействие**
❑ Методология занятости молодежи ❑ Исследования и оценка, проводимые для определения последствий политики и программ занятости молодежи	❑ Проведение информационно-разъяснительной работы по достойному труду молодежи ❑ Формирование партнерств в сфере занятости на глобальном, региональном и национальном уровнях	❑ Проблемы занятости молодежи всемерно учитываются в национальных программах развития и в политике в сфере занятости ❑ Осуществляются конструктивная политика в сфере занятости молодежи и национальные планы действий ❑ Осуществляются и оцениваются мероприятия по улучшению условий труда и повышению доходов молодежи

Источник: МОТ: Программа занятости молодежи.

311. На национальном уровне в области технического содействия МБТ сочетает консультативные услуги по укреплению процесса принятия политических решений и институциональные реформы при ее непосредственном участии в целях демонстрации эффективности политики в сфере занятости молодежи и соответствующих программ (см. рисунок 3.2). Этот процесс предусматривает участие соответствующих министерств и социальных партнеров и, в некоторых случаях, других организаций, представляющих интересы молодежи. Несмотря на то что меры расширения занятости молодежи ориентированы на конкретные страны и регионы, с учетом их соответствующих условий и действующих органов управления, они, в основном, заключаются в: i) анализе эффективности страновых политических мероприятий и программ занятости молодежи; ii) наращивании потенциальных возможностей правительств и организаций работодателей и работников по формулировке и осуществлению политики и стратегий в области занятости молодежи, а также оказании им технического содействия; iii) разработке целенаправленных программ, в том числе по вопросам активной политики в сфере рынка труда, профессионального обучения, служб трудоустройства, инвестиций, ведущих к расширению занятости, перехода к формальным формам труда и предпринимательства молодежи; iv) информационно-пропагандистской и разъяснительной деятельности в целях содействия достойному труду молодежи; v) оказании консультативных услуг посредством партнерства Сеть по обеспечению занятости молодежи (СЗМ), включая семинары по проведению оценок и оказание поддержки странам – активным участникам СЗМ.

Рисунок 3.2. Национальная модель технического содействия по занятости молодежи

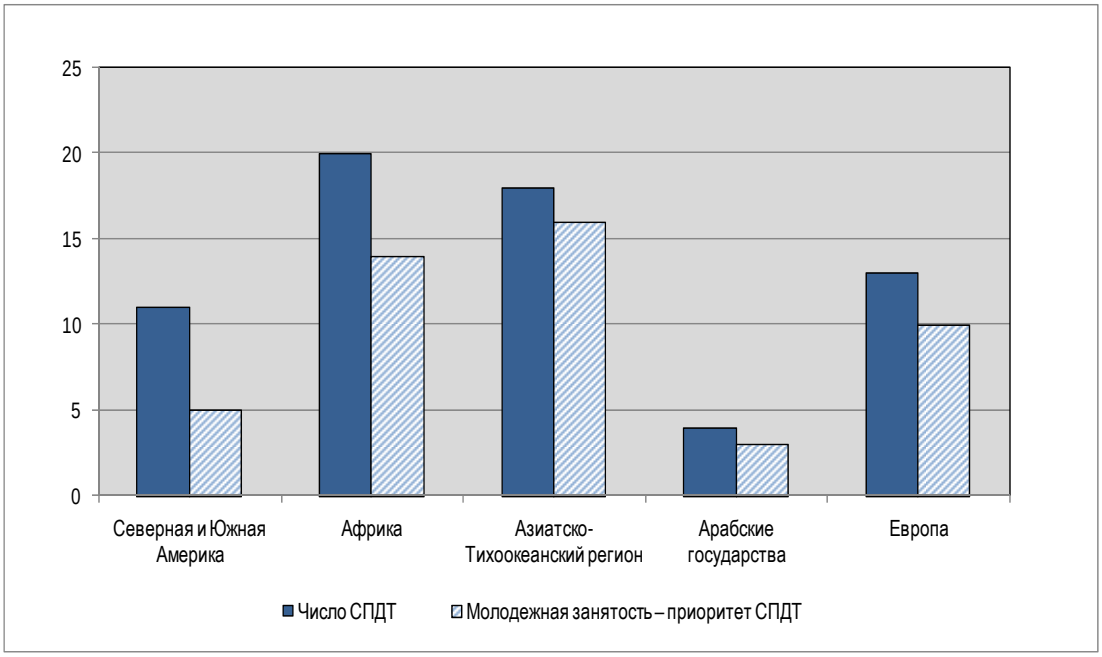


Источник: МОТ: Программа занятости молодежи.

312. За последние шесть лет приблизительно 60 стран воспользовались помощью со стороны МОТ по вопросам разработки и осуществления стратегий в интересах молодежи (см. Приложение 1). В результате глобального кризиса спрос на содействие со стороны МОТ по проблемам занятости молодежи существенно возрос в двухлетний период 2010-11 годов: к МОТ за помощью обратилось 47 государств-членов. Это является отражением остроты проблем, с которыми сталкиваются молодые люди на рынке труда, все более высокого приоритета, присваиваемого проблемам занятости молодежи в большинстве национальных стратегий развития, а также вновь подтвержденного обязательства многосторонних доноров и международных организаций оказывать поддержку практическим мерам в сфере занятости молодежи странам со средними доходами и с доходами ниже средних.

313. Более высокий приоритет, отдаваемый проблемам занятости молодежи трехсторонними участниками МОТ, нашел также отражение в страновых программах достойного труда (СПДТ). Более 70% из 66 СПДТ, осуществляемых в 2010 году, включали приоритеты занятости молодежи и/или соответствующие результаты, при этом наибольшее их число приходится на страны Азии и Африки (см. рисунок 3.3).

Рисунок 3.3. СПДТ, включая результаты в сфере занятости молодежи (по регионам)



Источник: МОТ: Программа занятости молодежи.

314. В ноябре 2011 года в рамках программы по техническому сотрудничеству МОТ осуществлялось около 53 проектов, непосредственно затрагивающих молодежь (см. Приложение 2). Большинство из этих проектов ориентированы на содействие выполнению приоритетов и достижению результатов по СПДТ. Они нацелены на различные аспекты, имеющие особо важное значение для решения проблем в сфере занятости молодежи. В большинстве из этих проектов сочетаются элементы институционального развития с проведением пилотных программ, ориентированных непосредственно на повышение уровня жизни молодежи (см. вставку 3.1, в которой приведены примеры недавно подвергнутых оценке практических мер).

Вставка 3.1
Результаты отдельных проектов МОТ по занятости молодежи

Результаты недавно осуществленных среднесрочных и окончательных оценок проектов по занятости молодежи свидетельствуют об их эффекте с точки зрения политических и институциональных преобразований, а также действий, направленных на расширение занятости молодежи. Говоря более конкретно:

Проект в области занятости по вопросам образования и профессионального обучения молодежи в Индонезии позволил добиться следующих результатов: i) более 70.000 молодых людей воспользовались консультативной помощью в целях трудоустройства и образования и услугами в области расширения возможностей трудоустройства и предпринимательской деятельности посредством системы образования и центров занятости; ii) около 65% молодых людей, посещавших курсы профподготовки уже являются (само)занятыми работниками и 47% из их числа – женщины; iii) Министерство национального образования приступило к реформированию системы неформального профессионального обучения, обеспечиваемой частными провайдерами и НПО.

Программой занятости молодежи в Тимор-Лешти обеспечено 1.046.014 дней работы для 35.533 представителей сельских районов. Около 70% молодых участников проектов трудоемкой занятости повысили свой уровень грамотности и свои навыки счета. Более 12.000 молодых людей в поисках работы прошли профориентацию и воспользовались услугами служб трудоустройства или получили помощь в области производственной практики или самостоятельной занятости. Финансирование осуществлялось частично Фондом занятости и профессиональной подготовки, который был сформирован в поддержку незащищенных категорий молодежи.

В рамках региональной программы **Содействие занятости молодежи в Латинской Америке** осуществлялись экономически целесообразные программы в области занятости и профессионального обучения в интересах более чем 17.000 представителей уязвимых групп молодежи. Компонент институционального развития данной программы позволил обеспечить изменения системного характера за счет того, что проблемы занятости молодежи получили высокий приоритет в программах развития соответствующих латиноамериканских стран.

В Перу План действий в сфере занятости молодежи (2009-12 гг.), разработанный правительством при техническим содействии МБТ, помог более чем 260.000 представителям уязвимых групп молодежи найти работу. В соответствии с этим планом действий правительство приступило к проведению следующих реформ институционального характера: борьба с бюрократизмом и сокращение издержек, связанных с рассмотрением заявлений о трудоустройстве благодаря учреждению Государственной службы занятости с «единым окном» и внедрению бесплатной системы выдачи единого удостоверения, включающего всю необходимую информацию (Certi Joven); модернизация служб профориентации; подготовка учебных программ, ориентированных на молодых предпринимателей, наряду с информационной системой, упрощающей проведение оценок рынка; информация и профориентация в режиме он-лайн для молодых мигрантов, проживающих за рубежом и молодых перувийцев, планирующих выезд за рубеж в поисках работы.

Источник: МОТ: Программа занятости молодежи.

315. Проведенная в 2009 году независимая оценка стратегии МОТ по занятости молодежи позволила сделать вывод о том, что применяемые подходы и инициативы соответствуют потребностям молодежи в области занятости, национальным программам достойного труда и приоритетам трехсторонних участников МОТ.[1] В ходе оценки МБТ настойчиво предлагалось оказывать поддержку комплексным подходам к занятости молодежи на страновом уровне, в том числе посредством более тесной координации между департаментами и программами.

316. В целях реализации рекомендаций проведенной оценки МБТ укрепило механизмы составления совместных программ по вопросам занятости молодежи на страновом уровне, в том числе за счет формирования набора инструментальных средств по управлению и планированию, назначения в каждом регионе и целевой стране координаторов по вопросам занятости молодежи и проведения мероприятий по обмену знаниями и опытом и создания виртуальных платформ. Это привело к расширению сотрудничества и синергии между экспертами и специалистами, занимающимися проблемами занятости молодежи внутри МБТ и за его пределами. Глобальный механизм управления знаниями, предусматривающий проведение очных межрегиональных встреч, интерактивных форумов и мероприятий по обмену опытом позволил в дальнейшем укрепить сотрудничество между странами.

317. В области развития базы знаний МБТ осуществило публикацию более 60 изданий по ряду вопросов, касающихся характера и различных проявлений проблем

[1] МБТ: *Independent evaluation of the ILO's strategy to increase member States' capacities to develop policies and programmes focused on youth employment*, Административный совет, 306-я сессия, Женева, ноябрь 2009 г., GB.306/PFA/13/3.

занятости молодежи. Таковые включают данные по ключевым показателям рынка труда молодежи, оценку политических мер на уровне страны и страновых программ и критический анализ институционных основ.[2] Эти аналитические работы были использованы в качестве справочной документации при подготовке к политическим дискуссиям и проведении информационно-пропагандистских мероприятий на национальном, региональном и международном уровнях.[3] Новые тематические и страновые исследования по макроэкономической политике, стимулирующей занятость, чрезвычайно важны для занятости молодежи.[4]

318. В настоящее время запускаются новые инициативы по созданию глобальных баз данных по политике в сфере занятости молодежи в связи с базой данных по национальной политике по занятости и как составная часть общеорганизационной системы МБТ по новому единому информационному межсетевому преобразователю. Планируется проведение новой серии обследований по переходу молодежи от учебы к трудовой деятельности (SWTS). Проводятся исследования по зарождающимся структурам интеграции молодежи в рынки труда, в том числе по вопросу о характере трудовых договоров, оплате труда и миграции молодежи.

319. Начиная с 2004 года регулярно публикуются данные о глобальных и региональных тенденциях в сфере занятости молодежи. Публикация МБТ *Global Employment Trends for Youth* (Мировые тенденции в сфере молодежной занятости) стала основным глобальным справочным пособием по статистике в сфере занятости молодежи. Был разработан ряд инструментальных средств и методологий по оказанию технического содействия государствам-членам. Таковые включают методологии проведения обследований по переходу молодежи от учебы к трудовой деятельности (см. вставку 3.2), формирование национальных планов действий (НПД) по занятости молодежи и в целях разработки и осуществления учебных программ по наделению правами и возможностями в сфере экономики сельских жителей, а также различные инструментальные средства и руководства по вопросам ученичества, навыкам по поиску работы, прав в сфере труда и предпринимательства молодежи.

[2] См. веб-страницы Программы занятости молодежи МОТ по адресу: www.ilo.org/youth.

[3] В качестве примера последнего времени можно привести совместное обследование МОТ-ОЭСР по проблемам занятости молодежи, которое было осуществлено в рамках подготовки к встрече министров труда и занятости Группы двадцати, в результате которых Группой двадцати была учреждена Целевая группа по занятости в 2011 г. См. Итоговую декларацию каннского саммита Группы двадцати по адресу: http://www.g20-g8.com/g8-g20/g20/english/for-the-press/news-releases/cannes-summit-final-declaration. 1557. html.

[4] В рамках последующих мер по Заключениям, касающимся периодического обсуждения проблем занятости (2010 г.), МБТ (Департамент политики в области занятости) инициировало 11 страновых обследований в различных регионах, в ходе которых осуществлена оценка преобладающих макроэкономических структур с точки зрения их воздействия на занятость и масштабы бедности. В обследованиях эти оценки были использованы для формулировки целого ряда политических рекомендаций, которые потенциально могут привести к созданию макроэкономической системы, стимулирующей занятость. Важность всех этих обследований была подтверждена на технических семинарах либо на национальном уровне, либо в штаб-квартире в Женеве, и они постепенно издаются отдельными публикациями МБТ, которые могут послужить основой для дальнейшего политического диалога.

Вставка 3.2
Обследования по переходу от учебы к трудовой деятельности (SWTS)

Сегодняшний дефицит информации по рынку труда привел к ситуации, когда трудно удовлетворительно ответить на вопрос, почему в настоящее время молодым людям так долго и трудно приходится осуществлять переход от учебы к трудовой деятельности. В ответ на этот очевидный информационный пробел МОТ развернула проведение обзора по переходу от учебы к трудовой деятельности (SWTS) и сегодня занимается осуществлением проекта «Работа для молодежи», в рамках которого и будут проводиться эти обзоры в 28 странах мира в ближайшие пять лет. Обзор SWTS включает два компонента: один для молодых людей, а другой – для предприятий. Двуединый подход позволяет стране накопить большой объем информативного материала по характеристикам и предпочтениям на рынке труда молодежи, а также по потребностям предприятий и их возможностям поглощать рабочую силу. Данные сами по себе не являются чем-то уникальным, хотя они, как правило, и носят более всеобъемлющий характер, чем данные, получаемые в ходе стандартных обследований рабочей силы. Уникальны в отношении обзоров SWTS следующие элементы: 1) разработка показателей, определяющих этапы и качество перехода и 2) применение принципов «достойного труда» как концепции, которую необходимо учитывать в аналитических основах всего обзора SWTS.

Обзор SWTS выполняет несколько функций. Во-первых, он позволяет выявить индивидуальные характеристики молодых людей, предопределяющие неблагоприятность их положения на рынке труда. Это, в свою очередь, является важнейшей предпосылкой для формулировки ответных политических мер, недопущения возникновения факторов риска, а также мер по выправлению этих факторов, которые негативно сказываются на переходе на принципы достойного труда. Во-вторых, он определяет особенности спроса на труд молодежи, в том числе в конкретных областях, что позволяет выявить несоответствия между спросом и предложением, чему могут способствовать меры политического характера. В-третьих, в странах, в которых неразвитыми остаются информационные системы в сфере рынка труда, он служит инструментом сбора достоверных данных для директивных органов. В странах с достаточно развитыми системами информации о рынке труда этот обзор помогает пролить свет на такие области, которые обычно не являются предметом изучения в рамках обследований домохозяйств; такими областями являются условия труда, оплата труда и заработки, участие в неформальной экономике, доступ к финансовым продуктам молодежи, а также трудности, испытываемые молодыми людьми, в области предпринимательства. И наконец, он предоставляет информацию правительствам, социальным партнерам и сообществу в области развития по различным аспектам занятости молодежи, которые безотлагательно требуют пристального внимания.

Недавно проведенный анализ результатов обзоров МОТ в восьми странах свидетельствует, например, что:

- Более двух третей безработной молодежи в Египте и Непале готовы эмигрировать в поисках работы. Доля таких лиц в других странах – Азербайджане, Китае, Исламской Республике Иран и Монголии – в среднем составляет 40%.
- Лицам с высшим образованием не гарантируются преимуществ в процессе перехода от учебы к трудовой деятельности.
- В среднем, время, затрачиваемое на то, чтобы получить постоянную и/или удовлетворительную работу после окончания учебы (для молодежи в процессе перехода) составляло 29 месяцев в Египте. Переходные периоды были более длительными для молодых мужчин, чем для женщин (32 месяца по сравнению с 20 месяцами, соответственно) и были тем короче, чем был выше общеобразовательный уровень молодого человека (96 месяцев для молодых лиц со средним образованием против 19 месяцев для лиц с высшим образованием). Но даже египетская молодежь с высшим образованием находилась в процессе перехода в течение 33 месяцев после окончания учебного заведения.

- Предполагаемая взаимозависимость между продолжительностью рабочего времени и размерами заработков представляет собой повышающуюся кривую. Однако не просматривалось никаких очевидных подобных взаимосвязей в отношении молодежи по данным проведенных обзоров. Лишь в Азербайджане и Египте такая взаимозависимость носила позитивный характер, тогда как в других странах никакой очевидной корреляции не просматривалось. Это, возможно, объяснимо существенными погрешностями в отчетности либо по нормальной недельной продолжительности рабочего времени, либо по месячным доходам, или же причина заключается в том, что недельная продолжительность рабочего времени может существенно варьироваться от недели к неделе. Очевидно одно: как бы ни было продолжительно рабочее время молодых работников, размеры их месячных заработков существенно не изменяются. Вполне вероятно, что значительная доля молодежи занимается низкопроизводительным трудом, который является единственной возможностью получения каких-либо доходов.

См. M. Matsumoto and S. Elder: *Characterizing the school-to-work transitions of young men and women: Evidence from the ILO School-to-work transition surveys*, Employment Paper No. 51 (Женева, МБТ, 2010 г.).

Источник: МОТ: Программа занятости молодежи.

320. Начиная с 2006 года проводится ряд инициатив информационно-разъяснительного характера по содействию резолюции Конференции 2005 года посредством проведения национальных, региональных и международных мероприятий, включая региональные совещания МОТ, трехсторонние форумы по вопросам занятости молодежи и конференции на уровне министров. Проведен ряд кампаний по вопросам расширения возможностей в области трудоустройства, создания рабочих мест и прав в сфере труда. В июле 2006 года в партнерстве с Европейским фондом МТТВ МБТ осуществляло распространение информации и важнейших сообщений, касающихся достойного труда для молодежи под девизом «Делая что-то». Эта кампания была запущена в ходе фестиваля Exit в Сербии, на котором в общей сложности присутствовало почти 150.000 молодежи со всех концов Европы. Аналогичные кампании были проведены совместно с профсоюзными молодежными сетями в ряде стран посредством специальных мероприятий, а также в рамках Всемирного дня достойного труда.

3.2. Глобальные партнерства в интересах занятости молодежи

321. В последнее время благодаря ключевой роли МОТ в международных сетях, включая Сеть по занятости молодежи (СЗМ) и межучрежденческие сети Организации Объединенных Наций, были созданы благоприятные условия для достижения международного консенсуса и оказания влияния на международные программы, нацеленные на обеспечение молодежи достойной работы.

3.2.1. Декларация тысячелетия, Цели развития тысячелетия (ЦРТ) и система ООН

322. На необходимость создания партнерств по вопросам занятости молодежи впервые было указано в ходе Саммита тысячелетия в 2000 году. В Декларации тысячелетия признается неотложность задачи решения проблем занятости молодежи и содержится призыв «разработать и осуществить стратегии, дающие молодым людям во всем мире реальный шанс находить достойную и продуктивную работу».[5] Этот призыв государств-членов стал целью Целей развития тысячелетия по формированию глобального партнерства в целях развития (ЦРТ 8). Начиная с 2008 года и благодаря

[5] Организация Объединенных Наций: *Декларация тысячелетия Организация Объединенных Наций*, A/RES/55/2, 18 сентября 2000 г., п. 20 (Нью-Йорк, 2000 г.).

неустанной агитационно-пропагандистской деятельности МОТ ЦРТ 1 по ликвидации крайней нищеты и голода стал включать новую цель 1b), заключающуюся в том, чтобы обеспечить полную и производительную занятость и достойную работу для всех, в том числе для женщин и молодежи.

323. Практика последнего времени проведения совместных программ ООН на страновом уровне также послужила платформой для установления партнерств с организациями ООН и с национальными учреждениями и партнерами, а также создания страновых групп ООН по проблемам занятости молодежи. Единое окно Фонда для осуществления ЦРТ по вопросам занятости молодежи и миграции стало стимулом для развития более комплексных и взаимовыгодных подходов, благодаря которым обеспечивается практическая реализация национальных приоритетов в области занятости молодежи в рамках общей концепции достойного труда (см. вставку 3.3).

Вставка 3.3
Фонд для осуществления ЦРТ: совершенствование координации и последовательности действий по проблемам занятости молодежи посредством совместного планирования и проведения программ ООН

МОТ руководило осуществлением совместных программ ООН по занятости молодежи в сотрудничестве с рядом страновых групп ООН, таких как группы по занятости молодежи и миграции, под эгидой Фонда для осуществления Целей развития тысячелетия (ЦРТ). Этот Фонд финансируется Испанией; он предусматривает совместные действия ряда учреждений ООН и в результате привел к большей интеграции и взаимовыгодности подходов, которые позволяют практически реализовать национальные приоритеты в сфере занятости молодежи в рамках общей концепции достойного труда. В настоящее время проводится 14 совместных программ по занятости молодежи и миграции. Эти программы охватывают все четыре кардинальные направления Программы достойного труда – от прав в сфере труда и вплоть до комплексных инициатив в сфере занятости молодежи, условий труда, политики в области трудовой миграции и защиты работников-мигрантов. Примеры включают инициативы, направленные на: i) содействие правам в сфере труда с особым акцентом на молодых работниках-мигрантах; ii) оказание помощи государствам-членам в процессе формирования гендерно чувствительной политики в сфере занятости молодежи, а также национальных или региональных планов действий; iii) осуществление пилотных новаторских и комплексных программ по занятости молодежи; iv) развитие национальных партнерств с участием социальных партнеров и других заинтересованных сторон. Осуществляются также и другие совместные программы с участием МОТ в партнерстве с ФАО (Непал), ЮНИСЕФ (Сомали), ПРООН (Ливан, Либерия, Сербия и Сьерра-Леоне) и ЮНИДО (Гвинея, Либерия и Сьерра-Леоне).

Источник: МОТ: Программа занятости молодежи.

324. В июле 2011 года с учетом масштабов кризиса в сфере занятости молодежи Совещание высокого уровня ООН по проблемам занятости молодежи обсудило необходимость создания глобального партнерства и призвало «государств-членов, организации работодателей, профсоюзы, частный сектор, учебные заведения всех уровней, молодежные организации и гражданское общество в целом» найти ответ на глобальный вызов в сфере занятости молодежи.

3.2.2. Сеть по обеспечению занятости молодежи (СЗМ)

325. Сеть по обеспечению занятости молодежи, сформированная в 2001 году совместно МОТ, Организацией Объединенных Наций и Всемирным банком стала первым глобальным партнерством по обеспечению занятости молодежи в целях мобилизации усилий по реализации обязательства Саммита тысячелетия относительно обеспечения

молодежи продуктивной и достойной работой. Начиная с сентября 2002 года секретариат СЗМ размещается в здании МБТ.[6] В 2007 году деятельность секретариата СЗМ была реорганизована с учетом необходимости ориентации ее практических действий на четыре ключевых продукта (см. вставку 3.4).

Вставка 3.4
Сеть по обеспечению занятости молодежи: основные области деятельности

1. **Сеть ведущих стран:** основная программа представляет собой сеть политических руководителей из разных стран мира, которые строго следят за тем, чтобы в национальных политических программах приоритетное внимание уделялось занятости молодежи. Государства-члены участвуют в проведении сравнительного анализа в целях укрепления потенциала по мониторингу результатов в сфере занятости молодежи и с тем, чтобы выступать в роли инициатора анализа тех факторов, которые влияют на эти тенденции. Ежегодные совещания сети ведущих стран и ее отчеты служат основой механизмов коллегиальной оценки для извлечения уроков и обмена опытом.
2. **Семинары специалистов по оценке:** Такие семинары специалистов по оценке дают возможность оказывать техническое и финансовое содействие руководителям и практикам по проведению тщательной оценки их программ. Накапливаемые в ходе этого знания должны позволить найти ответы на неотложные вопросы, касающиеся эффективности или безрезультативности тех или иных мер.
3. **Фонд по вопросам молодежи:** Этот фонд, действующий в Восточной и Западной Африке, формулирует конкретные предложения в адрес молодежных организаций по его участию в программах расширения занятости молодежи и одновременного обучения молодых людей навыкам управления проектами.
4. **Рынок:** Рынок СЗМ – это интерактивное пространство для глобального сообщества, занимающегося проблемами занятости молодежи, по обмену новаторскими идеями, передовым опытом, практикой и консультативными услугами, а также для сотрудничества и партнерства. Рынок является основным центром, из которого СЗМ осуществляет свое партнерское посредничество и проводит обмен информацией.

Источник: СЗМ: www.ilo.org/yen.

326. МОТ поддерживает партнерские отношения с другими учреждениями Организации Объединенных Наций в целях обеспечения последовательности и координации действий по вопросам занятости молодежи в рамках всей многосторонней системы посредством Межучрежденческой сети ООН по вопросам развития молодежи (см. вставку 3.5). Кроме того, МОТ сотрудничает с ФАО и Международным фондом развития сельского хозяйства (ИФАД) в целях содействия достойному труду молодежи сельских районов, с ЮНЕСКО – по вопросам профессионально-технического обучения и подготовки и с ЮНИДО – по проблемам предпринимательства молодежи.

[6] Секретариат СЗМ размещается в Департаменте политики в сфере занятости Секции по вопросам занятости и финансируется им.

Вставка 3.5
Межучрежденческая сеть ООН по вопросам развития молодежи

Межучрежденческая сеть ООН по вопросам развития молодежи (МСРМ) представляет собой сеть, включающую более 30 организационных единиц ООН, чья деятельность касается вопросов развития молодежи. Постоянным председателем является Программа ООН, касающаяся молодежи, Департамента по экономическим и социальным вопросам, а сопредседателем – МОТ. Эта сеть прилагает усилия к тому, чтобы повысить эффективность работы в рамках ООН по вопросам развития молодежи за счет расширения сотрудничества и обменов, но при этом уважать потенциальные возможности и полномочия каждого учреждения, равно как и его специфические подходы и мандаты, и с пользой для всех применять их.

В рамках Всемирной программы действий в интересах молодежи (ВПДМ), эта сеть выступает за прогресс, содействует ему и оценивает его с точки зрения соблюдения резолюций, конвенций и международно согласованных целей ООН, касающихся молодежи. Она также способствует углублению понимания и расширению зримости деятельности всей системы ООН по вопросам развития молодежи.

Эффективные и скоординированные действия по реализации итогового документа Совещания высокого уровня по вопросам молодежи (июль 2011 г.) являются сегодняшним приоритетом указанной межучрежденческой сети. Это предусматривает разработку комплекса показателей для мониторинга прогресса, которого добиваются страны по реализации ВПДМ.

Источник: Департамент по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ).

3.2.3. Группа двадцати и занятость молодежи

327. В рамках своих мер реагирования на кризис Группа двадцати поручила ряду международных организаций, включая МОТ, МВФ, ОЭСР и Всемирный банк, представить отчет министрам финансов о глобальных прогнозах в области занятости и в отношении того, каким образом Программа по интенсивному, устойчивому и сбалансированному росту может стимулировать процесс создания рабочих мест. Говоря конкретнее, МОТ оказывала поддержку работе саммитов Группы двадцати в областях, связанных с ростом, рабочими местами (в частности, стратегия в области профессиональной подготовки) и социальной защитой (см. вставку 3.6 по стратегии в области профессиональной подготовки Группы двадцати).

Вставка 3.6
Квалифицированная рабочая сила, обеспечивающая интенсивный, устойчивый и сбалансированный рост: Стратегия в области профессиональной подготовки Группы двадцати

На саммите Группы двадцати в Питтсбурге в сентябре 2009 года ее лидеры согласились с важностью создания ориентированных на расширение занятости рамок для будущего экономического роста. Они предложили МОТ сформулировать стратегию в области профессиональной подготовки в целях обеспечения интенсивного, устойчивого и сбалансированного роста. Стратегия в области профессионального обучения представляет собой стратегические основы, позволяющие увязывать проблемы сферы труда и вопросы, возникающие в области образования и профессиональной подготовки. В этой стратегии признаны различные реалии и единые, но многообразные вызовы. Она представляет собой единую программу, которая позволит удовлетворить сегодняшние и завтрашние потребности в профессиональных квалификациях и навыках, применяя глобальный подход и рассматривая проблемы под углом зрения жизненного цикла, что включает следующие характеристики:

- универсальное и качественное образование для всех;
- безболезненный переход от учебы к профессионально-техническому обучению и к сфере труда;
- возможности в области трудоустройства благодаря основным профессиональным квалификациям и навыкам, непрерывному обучению и мобильности профессиональной квалификации и навыков, что позволяет работникам и предприятиям адаптироваться к изменениям;
- поддержание динамики процесса развития, применяя профессиональные квалификации и навыки в качестве инструмента перемен;
- механизмы, обеспечивающие последовательность и координацию политических мер.

328. Проблемы занятости молодежи были одной из основных тем дискуссий и дебатов лидеров Группы двадцати. На Каннском саммите 2011 года руководители Группы двадцати учредили Целевую группу по вопросам занятости, поставив перед ней в качестве первоочередной задачи на 2012 год – проблемы занятости молодежи. Эта целевая группа проводила свои заседания под председательством Мексики, которая будет выступать в роли президента Группы двадцати в 2012 году, при поддержке со стороны МОТ и других партнеров. Критический обзор политики и программ Группы двадцати в сфере занятости молодежи и предложение относительно формирования соответствующей стратегии в этой области были приоритетными направлениями, которые обсуждались Целевой группой в ходе совещания, состоявшегося в Мехико в декабре 2011 года; этот вопрос включен также в повестку дня совещания в Женеве (март 2012 г.), которое состоится до Совещания министров труда и занятости Группы двадцати в июне 2012 года.

3.2.4. Другие партнерства

329. В рамках сообщества по вопросам развития МОТ поддерживает сотрудничество с Министерством экономического сотрудничества и развития Германии (BMZ), Всемирным банком и Межамериканском банком развития по разработке и постоянному обновлению накопленных средств в сфере занятости молодежи, которые являются глобальным хранилищем сравнительной информации по практическим мерам в области занятости молодежи во всем мире.[7] МОТ также поддерживает партнерские отношения с Европейской комиссией и ОЭСР по проведению форумов по вопросам политики в сфере занятости молодежи и по осуществлению совместных исследований по проблеме занятости молодежи.

330. В самое последнее время МОТ были налажены партнерские отношения с Фондом MasterCard – негосударственной структурой, занимающейся содействием занятости молодежи, в первую очередь в странах, расположенных к югу от Сахару, – в целях разработки глобального продукта, нацеленного на расширение знаний и углубление понимания проблем достойного труда для молодежи в рамках глобальной коммуникационной стратегии (см. вставку 3.7).

[7] См. www.youth-employment-inventory.org.

Вставка 3.7
Действия в интересах молодежи (W4Y)

МОТ было создано партнерство с Фондом MasterCard в целях рассмотрения проблем критической ситуации в сфере занятости молодежи и содействия достойному труду молодых женщин и мужчин. Проект «Действия в интересах молодежи» нацелен на совершенствование политики и программ в сфере занятости молодежи за счет углубления знаний по проблемам занятости молодежи на национальном, региональном и глобальном уровнях, а также за счет применения передового опыта.

В рамках проекта будет проведено 56 национальных обзоров в 28 странах, создана глобальная база данных по информации и передовой практике, касающихся политических мер и программ в сфере занятости молодежи, опубликовано дважды в каждом регионе (начиная с 2013 и 2015 гг.) десять докладов по региональным тенденциям в сфере занятости молодежи и ее трудоустройству с охватом пяти регионов, издано в 2012 и 2014 годах два доклада по мировым тенденциям в сфере молодежной занятости, пять тематических глобальных докладов по ключевым проблемам, касающимся перехода молодежи от учебы к трудовой деятельности к концу 2015 года, доклад по ЦРТ и достойному труду для молодежи, который должен выйти в 2015 году. Уже запущена глобальная кампания по содействию достойному труду с акцентом на проблемах создания рабочих мест, прав работников и возможностях в области трудоустройства, как это конкретно предусмотрено в резолюции Конференции по проблемам занятости молодежи.

331. В 2008 году было создано партнерство по вопросам занятости молодежи Международной ассоциацией молодежи, Сетью по обеспечению занятости молодежи, Арабским институтом развития городских районов и проектом по осознанию проблем детского труда в целях накопления и распространения знаний по программам занятости молодежи. Это глобальное партнерство в сфере занятости молодежи финансируется Фондом дотаций в целях развития Всемирного банка и в своей деятельности ориентируется на Африку и Ближний Восток.

332. Глобальное партнерство по молодежным инвестициям является объединением социальных предпринимателей, инвесторов, финансовых учреждений, средств массовой информации и других организаций, цель которого заключается в повышении уровня жизни молодежи. Это партнерство ориентировано на девочек-подростков и молодых женщин и нацелено на формирование новаторских и широкомасштабных стратегий, содействующих возможностям молодежи в Юго-Восточной Азии, на юге Африки, на Ближнем Востоке и на севере Африки.

333. На недавно состоявшемся Африканском региональном совещании (Йоханнесбург, октябрь 2011 г.) четыре партнера в области развития, а именно, Африканский банк развития (АБР), Африканский союз (АС), Экономическая комиссия для Африки (ЕКА) и МОТ сформировали новое региональное партнерство по вопросам занятости молодежи в Африке.[8]

334. Аналогичные региональные партнерские отношения поддерживаются с Ассоциацией Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АПЕК) в целях решения проблем наихудших форм детского труда и содействия достойному труду молодежи; с Форумом «Азия-Европа» (АСЕМ) и с форумами стран Латинской Америки и Европы по содействию занятости молодежи и социальному сплочению; с АСЕАН+3 в целях изучения стратегий по содействию предпринимательству молодежи в Азии; с МЕРКОСУР – по формированию национальных планов в сфере занятости молодежи.

[8] МБТ: *Conclusions of the 12th African Regional Meeting*, Йоханнесбург, 11-14 октября 2011 г., http://www.ilo.org/global/meetings-and-events/regional-meetings/africa/arm-12/reports/WCMS_165250/lang--en/index.htm.

335. Вполне понятно, что несмотря на проведение ряда инициатив на международном и региональном уровнях, глубина и масштабы нынешнего кризиса в сфере занятости молодежи требуют наличия более сильных и масштабных партнерств на национальном, региональном и глобальном уровнях для обеспечения политической поддержки, накопления опыта, содействия согласованности политических мер и мобилизации ресурсов, с должным учетом сегодняшних требований и потребностей.

Глава 4

Заключительные замечания и возможные пути продвижения вперед

336. Вышеприведенный анализ свидетельствует, что кризис в сфере занятости молодежи, имеющий такие проявления, как существенный рост безработицы, более низкое качество рабочих мест для тех, кто находит работу, растущая маргинализация молодежи и среди молодежи, негарантированный и медленный переход от учебы к трудовой деятельности и, превыше всего, отторжение от рынка труда, принял недопустимые масштабы. Этот кризис привел к углублению пропасти между устремлениями молодежи и их потенциалом и возможностями, предлагаемыми им на рынке труда и в обществе.

337. Кризис в сфере занятости молодежи является угрозой для социального сплочения и политической стабильности. Он ведет к снижению темпов роста и развития потенциала, препятствует инновациям и творчеству в экономике, а также угрожает стабильности солидарности между поколениями и устойчивости систем пенсионного обеспечения. Он подрывает веру молодых женщин и мужчин в сегодняшнюю систему политических воззрений и в возможность построения лучшего будущего.

338. Одним из основных уроков, извлеченных из нынешнего глобального кризиса, является то, что молодежь оказывается особо незащищенной в условиях изменчивости финансовой и экономической ситуации. Целое поколение молодежи в настоящее время имеет значительно более мрачные жизненные перспективы, чем предыдущее поколение. Нельзя допустить, чтобы это вновь повторилось.

339. Надежды на рост в 2012 году снизились во многих странах мира, и вновь над Европой нависла опасность новой рецессии. В краткосрочной и среднесрочной перспективе крайне необходимо принимать все возможные шаги для обеспечения того, чтобы жесткие меры налогово-бюджетной экономии не подорвали основы политики и программ, которые содействуют занятости молодежи и/или предотвращают их маргинализацию и отчуждение от рынка труда. Говоря более принципиально, ключевым вопросом глобальной политической программы является реформа основ политики, включая финансовые системы, с тем чтобы учесть в них гарантии недопущения подобных кризисов в будущем и ограничить их распространение, когда они происходят.

340. Глобальный кризис обострил отмечаемый до этого кризис в сфере занятости, неотъемлемым компонентом которого является занятость молодежи. Необходимость новой системы политических воззрений для содействия инклюзивному росту, ведущему к расширению занятости, подчеркивалась в многочисленных докладах и на совещаниях МОТ, в том числе на многосторонних форумах и в рамках

межучрежденческих инициатив.[1] Важно, что эта новая ориентация на проблемы кризиса в сфере занятости молодежи еще раз подчеркивает необходимость действий, направленных на то, чтобы превратить занятость и социальную защиту в ключевые задачи экономической политики и стратегий в области развития.

341. Анализ, приведенный в докладе, показывает, что низкий совокупный спрос в глобальных масштабах, равно как и в отдельных странах, является основной движущей силой кризиса в сфере занятости молодежи. Парадоксально, тем не менее, то, что большинство национальных программ и систем по занятости молодежи ориентированы, главным образом, на проведение мер в поддержку предложения на рынке труда. Последние, как бы важны они ни были сами по себе, не могут разрешить проблем кризиса.

342. Настало время уделить внимание вопросам контроля и регулирования спроса, а также роли макроэкономических реформ, нацеленных на расширение занятости и роста с ориентиром на занятость в целях стимулирования создания качественных рабочих мест и обеспечения благоприятного финансового пространства для молодежи. В настоящем докладе рассмотрены конкретные примеры таких действий, включая роль контрциклической политики, доступ к финансовым ресурсам, политики по борьбе с неравенством в целях недопущения маргинализации молодежи, а также обеспечение устойчивости потребления и роста спроса.

343. Молодежные аспекты в рамках политики содействия занятости должны быть прочно закреплены в процессе принятия политических решений и подкрепляться постоянными ресурсами и бюджетными ассигнованиями. Несмотря на определенный прогресс многие страны по-прежнему не проявляют достаточной политической воли к тому, чтобы решать задачу занятости молодежи и эффективно реализовывать портфель всеобъемлющих политических мер, предусмотренных в Заключениях о занятости молодежи, принятых Конференцией в 2005 году.

344. Многие ценные уроки были извлечены в Главе 2 из анализа конкретных мер и систем, которые применялись в странах, начиная с 2005 года, и в том числе:

345. Несмотря на существенный прогресс, достигнутый в области начального образования, сохраняются многочисленные дефициты с точки зрения доступа в принципе и доступа к качественному образованию для многих детей и подростков. Многое предстоит еще сделать, чтобы внедрить систему всеобщего образования и добиться сокращения процента отсева учащихся за счет мер раннего предупреждения. Порочный круг детского труда и ущемленной в правах молодежи должен быть преодолен благодаря проведению последовательной политики. Учащиеся, не завершившие своего школьного образования, представляют собой важный сегмент ущемленной в правах молодежи; системы предоставления «второго шанса» и активная политика на рынке труда (АПРТ) могут сыграть видную роль в интеграции молодежи.

346. Молодежь представляет собой неоднородную группу; поэтому большую отдачу даст проведение целевых мер в интересах конкретных групп и по конкретным факторам, ставящих их в неблагоприятные условия на рынках труда. Это

[1] МБТ: *Восстановление и рост на основе достойного труда*, Доклад Генерального директора, Доклад I(C), Международная конференция труда, 99-я сессия, Женева, 2010 г.; МБТ: Доклад Генерального директора – *Новая эра социальной справедливости*, Доклад I(A), Международная конференция труда, 100-я сессия, Женева, 2011 г.; МБТ: *Резолюция и заключения о периодически обсуждаемых проблемах занятости*, Международная конференция труда, 99-я сессия, Женева, 2010 г.; МБТ: *Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: building on experience*, доклад МОТ, подготовленный при активном участии ОЭСР для Совещания министром труда и занятости Группы 20, Вашингтон, ОК, 20-21 апреля 2010 г.; МБТ: *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience*, доклад МОТ для Совещания министром труда и занятости Группы 20, Вашингтон, ОК, 20-21 апреля 2010 г.

требует адекватных ресурсов и административных возможностей для проведения столь комплексных целенаправленных программ.

347. Поскольку подавляющее большинство молодежи проживает в развивающихся странах, особый акцент должен быть сделан на структурах роста, открывающих более широкие возможности продуктивной занятости в формальном секторе экономики, а также на политике, содействующей переходу в формальную экономику значительного числа молодых людей, занятых в сельской и неформальной экономике.

348. Сравнительно мало внимания уделяется качеству рабочих мест. Политика по содействию доступа к рабочим местам, включая первое рабочее место, и накоплению производственного опыта не должна осуществляться в ущерб правам молодых работников в сфере труда. Эта политика не должна вести к установлению таких схем, которые бы вовлекали молодежь в ловушку низкокачественных и низкооплачиваемых рабочих мест или приводили к дальнейшей сегментации на рынках труда. Молодые работники заслуживают того, чтобы получить свой шанс обеспечить для себя стабильную занятость и получать достойное вознаграждение за труд. Предоставление молодежи временных трудовых договоров или предоставление им более низкой заработной платы по сравнению со взрослыми работниками, возможно, не является оптимальным политическим решением и, вероятнее всего, такая практика может иметь отрицательные последствия для благополучия и будущих перспектив профессионального роста молодежи. Существуют более приемлемые альтернативы в форме продуманных дотаций к заработной плате или предоставления производственных пособий.

349. Гендерный разрыв сохраняется с точки зрения всех аспектов кризиса в сфере занятости молодежи; во всех направлениях политики в процессе их разработки и осуществления все вопросы необходимо рассматривать под углом зрения гендерных различий и сочетать эти направления с более широкими политическими мерами содействия гендерному равенству.

350. Программы, содействующие предпринимательству молодежи, могут внести существенный вклад в расширение возможностей молодежи в сфере занятости. Безотлагательного внимания требует проблема ограниченного доступа МСП к финансам, который еще более сузился в период нынешнего глобального кризиса, посредством макроэкономических и финансовых реформ. Следует инструктировать и осуществлять обучение молодых предпринимателей и ограждать их от высокорискованных операций в начале их предпринимательской деятельности.

351. Новаторские государственные программы занятости последнего времени доказали свою эффективность с точки зрения одновременного предоставления социальной защиты и защиты в сфере занятости для молодежи, находящейся в состоянии бедности, и обеспечения высокой экономической отдачи в процессе создания мелкомасштабной инфраструктуры в целях повышения производительности труда в бедных странах.

352. Системы профессионально-технического обучения (СПТО) должны быстрее реагировать на все более стремительные изменения, происходящие в области спроса на профессиональные квалификации и навыки во всем мире. Следует воспользоваться стремительно расширяющимися возможностями применения новых информационно-коммуникационных технологий в целях совершенствования их учебных планов и расширения масштабности их деятельности. Двойные системы ученичества могут оказаться особо эффективными по привлечению молодежи в сферу труда. Ключевым элементом расширения возможностей молодежи в области трудоустройства является особое внимание непрерывному обучению и привитию им навыков межличностного общения.

353. Активная политика на рынке труда является важным инструментом для всей молодежи. В первую очередь такая политика важна молодежи, находящейся в неблагоприятном положении, а также в плане недопущения увеличения числа молодых людей, отстраненных как от систем образования и профессионально-технической подготовки, так и от рынка труда. Более успешными, как правило, становятся комплексные программы, предлагающие определенный пакет услуг, которые ориентированы конкретно на разнообразные потребности их клиентов. Различные направления АПРТ важны также для сдерживания роста безработицы среди молодежи в период кризисов. Их эффективность с точки зрения создания рабочих мест более ограничена тогда, когда основная проблема заключается в глобальном резком спаде спроса, как это отмечается в нынешнем контексте.

354. Многие молодые люди неадекватно охвачены действующими системами пособий по безработице и социальной защиты. Лица, впервые занимающиеся своим трудоустройством, редко имеют право на получение пособий по безработице, тогда как молодежь, имеющая временные трудовые договоры, пользуется правом на получение лишь урезанных пособий по причине их короткого периода выплаты взносов. Можно найти пути обеспечения более широкой социальной защиты для этих групп молодых людей. Важным уроком является необходимость большей синергии между материальной помощью и мерами по обеспечению дохода и мобилизационными мерами в целях предотвращения нежелательных последствий.

355. Опыт свидетельствует, что эффективная политика в области занятости молодежи требует высокой степени сложных, но необходимых мер координации политики и их согласованности на национальном и международном уровнях.

356. Несмотря на то что вышеприведенные и другие уроки, извлеченные из обследований МОТ и других исследований, проанализированных в настоящем докладе, дают важные ориентиры для формирования политики в сфере занятости молодежи, сохраняются еще глубокие разрывы с точки зрения знаний. Сравнительно немногочисленны серьезные оценки всех этих направлений политики и программ, их последствий в краткосрочном и долгосрочном плане и их относительной отдачи, включая развитые страны. Этот недостаток необходимо преодолеть, поскольку извлеченные из проведенных оценок уроки могут способствовать повышению эффективности той или иной программы и более рациональному распределению дефицитных ресурсов. Самой приоритетной задачей является непрерывное расширение базы знаний по политике и программам, осуществляемым в странах, и по оценке эффекта всего спектра принимаемых мер.

357. Глубокий разрыв отмечается между стремлением молодежи участвовать в процессах социально-экономического развития и разработки политики и той ролью, которая отводится молодежи в политических системах и учреждениях рынка труда, в том числе в рамках социального диалога. Важными инструментами мобилизации молодежи, наделения ее правом голоса и учета ее интересов, а также в потенциале для всей политики в сфере занятости молодежи являются социальные средства массовой информации и социальные сети.

358. И наконец, кризис занятости молодежи такого размаха – общий вызов для стран всех регионов, находящихся на различных уровнях развития, – может быть преодолен лишь при высокой мобилизации усилий, координации и партнерствах на глобальном уровне и усилиями Группы двадцати и международного сообщества, включая международно-финансовые учреждения, другие многосторонние региональные организации и систему Организации Объединенных Наций. МОТ несет основную ответственность за обеспечение поддержки с их стороны.

Вопросы, предлагаемые для обсуждения

1. *Занятость и экономическая политика*

   a) Что было предпринято правительствами и социальными партнерами на национальном уровне для реализации Резолюции о занятости молодежи,[1] принятой Международной конференцией труда в 2005 году, в отношении занятости, экономической и отраслевой политики, оказывающей воздействие на занятость молодежи, включая роль государственного сектора и социальной экономики? Какие политические подходы оказались эффективными?

   b) Что было сделано МОТ в этой области по содействию своим трехсторонним участникам и каковы были результаты этой деятельности МОТ?

2. *Возможности в области трудоустройства – образование, профессиональное обучение и профессиональные квалификации и навыки и переход от учебы к трудовой деятельности*

   a) Что было предпринято правительствами и социальными партнерами на национальном уровне по реализации Резолюции 2005 года о занятости молодежи в отношении образования, профессионального обучения, профессиональных квалификаций и навыков и возможностей в области трудоустройства молодежи, а также в отношении успешного перехода от школьного обучения к трудовой деятельности (включая признание важности предшествующего обучения и профессиональных навыков, полученных на рабочем месте)? Какие политические подходы оказались эффективными?

   b) Что было сделано МОТ в этой области по содействию своим трехсторонним участникам и каковы были результаты этой деятельности МОТ?

3. *Политика в сфере рынка труда*

   a) Что было предпринято правительствами и социальными партнерами в целях реализации Резолюции 2005 года о занятости молодежи в отношении активной и пассивной политики в области рынка труда, включая услуги в сфере занятости и социальное обеспечение? Какие политические подходы оказались эффективными?

   b) Что было сделано МОТ в этой области по содействию своим трехсторонним участникам и каковы были результаты этой деятельности МОТ?

4. *Предпринимательство и самостоятельная занятость молодежи*

   a) Что было предпринято правительствами и социальными партнерами на национальном уровне в целях реализации Резолюции 2005 года о занятости молодежи в отношении предпринимательства и самостоятельной занятости молодежи? Какие политические подходы оказались эффективными?

[1] http//www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc93/pdf/resolutions.pdf.

b) Что было сделано МОТ в этой области по содействию своим трехсторонним участникам и каковы были результаты этой деятельности МОТ?

5. *Права молодежи*

a) Что было предпринято правительствами и социальными партнерами на национальном уровне в целях реализации Резолюции 2005 года о занятости молодежи в отношении: i) заработной платы, условий труда и прав работников; ii) контрактных договоренностей? Какие политические подходы оказались эффективными?

b) Что было сделано МОТ в этой области по содействию своим трехсторонним участникам и каковы были результаты этой деятельности МОТ?

6. *Пути продвижения вперед*

С учетом изменений, происшедших после 2005 года, включая обострение кризиса в сфере занятости молодежи и глобальный финансовый кризис, и в свете дискуссий по пунктам 1-5, какие более эффективные меры по реализации Резолюции 2005 года о занятости молодежи должны предпринять a) правительства, b) социальные партнеры, c) Международное бюро труда; и, когда это целесообразно, d) многосторонние учреждения и межучрежденческие партнерства, с тем чтобы более эффективно содействовать обеспечению более высоких результатов с точки зрения занятости и достойного труда для молодежи?

Приложение I

Содействие МОТ государствам-членам по проблемам занятости молодежи, 2006-11 гг.

Регион	Занятость молодежи в стратегиях национального развития и в политике в области занятости	Национальные планы действий по вопросам занятости молодежи	Программы занятости молодежи	Стратегия профессионального обучения молодежи в целях занятости или ее охвата и информационно-разъяснительные мероприятия
Африка	Демократическая Республика Конго, Гамбия, Гана, Кения, Лесото, Либерия, Намибия, Сенегал, Сьерра-Леоне, Объединенная Республика Танзания, Уганда, Зимбабве	Кабо-Верде, Демократическая Республика Конго, Египет, Кения, Лесото, Малави, Нигерия, Руанда, Сьерра-Леоне, Того, Уганда	Бенин, Ботсвана, Кот-д`Ивуар, Гвинея-Биссау, Кения, Либерия, Мадагаскар, Мали, Мавритания, Мозамбик, Сенегал, Сьерра-Леоне, Южная Африка, Судан, Объединенная Республика Танзания, Тунис, Замбия	Сьерра-Леоне, Южная Африка, Зимбабве
Азиатско-Тихоокеанский регион	Индонезия, Монголия, Непал, Тимор-Лешти	Индонезия, Кирибати, Филиппины, Шри-Ланка, Тимор-Лешти, Вануату, Вьетнам	Китай, Фиджи, Исламская Республика Иран, Непал, Филиппины, Соломоновы Острова, Тимор-Лешти, Вьетнам	Бруней-Даруссалам, Фиджи, Индонезия, Непал, Папуа-Новая Гвинея, Самоа, Соломоновы Острова, Тимор-Лешти, Вануату
Европа и Центральная Азия	Азербайджан, Сербия	Албания, Сербия, Турция	Албания, Болгария, Сербия, Турция	Албания, Азербайджан, Сербия, Турция
Латинская Америка и страны Карибского бассейна	Аргентина, Боливия (Многонациональное Государство), Бразилия, Коста-Рика, Эквадор, Сальвадор, Парагвай, Перу	Гондурас, Перу	Аргентина, Бразилия, Коста-Рика, Эквадор, Сальвадор, Гондурас, Никарагуа, Парагвай, Перу	Аргентина, Бразилия, Коста-Рика, Доминиканская Республика, Мексика, Никарагуа и Перу
Арабские государства	Иордания	–	Бахрейн, Иордания, Ливан, Сирийская Арабская Республика	Иордания

Источник: МБТ: Доклады о выполнении Программы в 2006-07 гг., 2008–09 гг. и 2010-11 гг.

Приложение II

Портфель осуществляемых в настоящее время мер в области технического сотрудничества МОТ по проблемам занятости молодежи

Регион	Страна	Донор	Бюджет
Африка	Алжир, Бенин, Буркина-Фасо, Кабо-Верде, Коморские Острова, Египет, Гвинея, Кения, Либерия, Малави, Мали, Мозамбик, Сенегал, Сьерра-Леоне, Сомали, Судан, Объединенная Республика Танзания, Тунис, Уганда, Замбия, Зимбабве	Бельгия, Канада, Дания, Германия, Италия, Япония, Люксембург, Фонд ЦРТ, Фонд «Единство действий ООН», РБСА Испания, Швеция, Фонд ООН по мирному строительству, ПРООН, ЮНФПА, ЮНИДО	48.617.33
Арабские государства	Сирийская Арабская Республика и Палестинские территории	ПРООН	310.000
Азиатско-Тихоокеанский регион	Китай, Индонезия, Кирибати, Непал, Филиппины, Шри-Ланка, Тимор-Лешти, Вьетнам, Йемен	Австралия, Фонд ПРООН – Испания для осуществления ЦРТ, Нидерланды, Фонд «Единство действий ООН», ПРООН, ЮНИСЕФ	37.931.480
Европа и Центральная Азия	Албания, Сербия, Турция	Фонд ПРООН – Испания для осуществления ЦРТ	4.190.000
Латинская Америка и страны Карибского бассейна	Бразилия, Коста-Рика, Эквадор, Гондурас, Никарагуа, Парагвай, Перу	Фонд ПРООН – Испания для осуществления ЦРТ	12.841.652
Межрегиональный	Межстрановая	Фонд ПРООН – Испания для осуществления ЦРТ, Фонд MasterCard, Швеция и Швейцария	19.145.623
		Итого	123.036.094

Источник: МБТ, База данных по техническому сотрудничеству Программы занятости молодежи, ноябрь 2011 г.