



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.
GENERAL

E/C.12/FRA/3
15 March 2007

RUSSIAN
Original: FRENCH

Основная сессия 2007 года

**ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПАКТА ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ,
СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВАХ**

**Третьи периодические доклады, представленные государствами-участниками в
соответствии со статьями 16 и 17 Пакта**

ФРАНЦИЯ* ** ***

[6 марта 2007 года]

* Второй периодический доклад, представленный правительством Франции относительно осуществления прав, закрепленных в статьях 1-15 Пакта (E/1990/6/Add.27), был рассмотрен Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам на его двадцать седьмой сессии в ноябре 2001 года (см. документы E/C.12/2001/SR.67 и 68; E/C.12/1/Add.72).

** Информация, представленная Францией в соответствии с руководящими принципами, касающимися первоначального доклада государств-участников, содержится в базовом документе (HRI/CORE/1/Add.17/Rev.1).

*** Настоящий документ не стал объектом окончательной обработки до его передачи в переводческие службы Организации Объединенных Наций.

СОДЕРЖАНИЕ

Часть первая: Ответы на замечания и рекомендации Комитета в отношении второго доклада (Часть Е - 30 ноября 2001 года)

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
<i>Рекомендация 21</i>	1 - 34	7
<i>Результаты осуществления Рамочного закона по борьбе с социальным отчуждением, Национального плана действий по борьбе с бытовым насилием и кампании по борьбе со злоупотреблением алкоголем и табаком</i>		
<i>Рекомендация 22</i>	35 - 40	15
<i>Квалификация торговли людьми в качестве уголовного преступления</i>		
<i>Рекомендация 23</i>	41 - 42	17
<i>Ознакомление судей и других судебных работников с положениями Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах</i>		
<i>Рекомендация 24</i>	43	18
<i>Увеличение объема официальной помощи Франции в целях развития</i>		
<i>Рекомендация 25</i>	44 - 48	18
<i>Юридическое признание меньшинств</i>		
<i>Рекомендация 26</i>	49 - 50	19
<i>Сохранение региональных языков и культур, а также языков и культур меньшинств, обучение этим языкам и на этих языках</i>		
<i>Рекомендация 27</i>	51	20
<i>Минимальный возраст для вступления в брак</i>		
<i>Рекомендация 28</i>	52	21
<i>Меры по решению проблемы негарантированного характера занятости</i>		

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
<i>Рекомендация 29</i>	53 - 56	21
<i>Представительность и профсоюзные свободы</i>		
<i>Рекомендация 30</i>	67 - 74	25
<i>Ратификация конвенций 117 и 174 МОТ</i>		
<i>Рекомендация 31</i>	75	27
<i>Решение проблем бездомных</i>		
<i>Рекомендация 32</i>	76 - 80	27
<i>Роль Франции в работе Совета управляющих бреттон-вудских учреждений</i>		
<i>Рекомендация 33</i>	81 - 82	29
<i>Распространение замечаний МЦЭСМП</i>		

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

Часть вторая: Борьба с ситуациями нестабильности и социального отчуждения во Франции, в частности особые трудности молодежи и бездомных

	<i>Стр.</i>
I. ОПИСАНИЕ СИТУАЦИЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ И СОЦИАЛЬНОГО ОТЧУЖДЕНИЯ ВО ФРАНЦИИ	30
A. Углубление неравенства	31
B. Численность и круг получателей минимальных социальных выплат	33
C. Распространение явления "рабочей бедноты"	35
D. Безработица, в частности среди молодежи	37
E. Трудности в доступе к жилью	39
F. Явление "бездомных"	42
II. КАК ОБЪЯСНЯЕТСЯ РОСТ СОЦИАЛЬНОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ ВО ФРАНЦИИ?	45
A. Общие международные и национальные причины	45
1. Последствия глобализации	45
2. Сокращение экономической и социальной власти государств	49
3. Структурная слабость роста	50
4. Городская сегрегация - фактор социального отчуждения	51
5. Несоответствие школы требованиям более разнообразного общества	55
B. Факторы, объясняющие своеобразие некоторых категорий населения ...	58
1. Безработица среди молодежи	58
2. Трудности жизни молодежи в обществе	60
3. Дискриминация	62
4. Причины, способствующие появлению бездомных	63

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<i>Стр.</i>
III. МЕРЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА ПО БОРЬБЕ С БЕЗРАБОТИЦЕЙ, НЕСТАБИЛЬНОСТЬЮ И СОЦИАЛЬНЫМ ОТЧУЖДЕНИЕМ ВО ФРАНЦИИ.....	65
A. Меры по устранению структурных причин неравенства.....	66
1. Меры правительства по стимулированию занятости, прежде всего среди молодежи.....	66
a) План занятости среди молодежи (1997 год).....	67
b) Национальный план действий по обеспечению занятости: согласованная стратегия мер по обеспечению занятости после 1998 года.....	68
c) План социальной консолидации, предусматривающий реформу государственной службы занятости (2005)	70
d) Касающийся занятости раздел Программного закона о социальной консолидации (2005 год) и третий план в сфере занятости.....	71
e) Новые обязательства предприятий по обеспечению занятости и борьбе с проявлениями расовой дискриминации ...	73
f) Меры по борьбе с проявлением дискриминации в ее различных формах.....	74
2. Меры по борьбе с территориальной дискриминацией: "городская политика".....	76
a) Действия в интересах особых городских зон (ОГЗ)	76
b) Свободные городские зоны - элемент привлекательности	79
c) Меры по решению проблемы ветхого жилья.....	80
3. Наделение системы образования интегрирующей ролью.....	81
a) Меры по решению проблемы отсева из школ, начиная с уровня начальной школы.....	81

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<i>Стр.</i>
b) Включение молодежи благодаря системе образования в жизнь общества в рамках городской политики.....	83
i) Зоны приоритетного образования (ЗПО) - первые меры правительства, направленные на успех школьной системы ...	83
ii) Местный договор об обучении - мера, способствующая включению в жизнь общества путем образования.....	84
c) За равенство шансов при поступлении в университет и высшие школы.....	85
i) Пример лицея Генриха IV.....	85
ii) Парижский институт политических исследований - инструмент образования.....	85
iii) Обсуждение проблемы взаимосвязи университетов и занятости.....	87
d) Учреждения социального включения Министерства обороны (EUD).....	87
В. Меры правительства по борьбе с положением нестабильности и социального отчуждения, затрагивающими наиболее уязвимые слои общества.....	89
1. Рамочный закон по борьбе с социальным отчуждением (1998 год) ..	89
2. Право на труд, увязанное с правом на социальное страхование.....	91
3. Право на охрану здоровья.....	93
a) Доступ к медицинским услугам.....	93
b) Меры правительства по борьбе с явлениями самоубийства.....	96
4. Право на жилье: меры по искоренению явления бездомных.....	97
a) Меры правительства в пользу бездомных.....	97
b) Действия ассоциаций и благотворительных организаций в интересах бездомных лиц.....	102
ВЫВОД.....	104

**Часть первая: Ответы на замечания и рекомендации
Комитета в отношении второго доклада
(Часть E - 30 ноября 2001 года)**

Рекомендация 21

1. Результаты осуществления Рамочного закона по борьбе с социальным отчуждением, Национального плана действий по борьбе с бытовым насилием и кампании по борьбе со злоупотреблением алкоголем и табаком

- **Итог осуществления Рамочного закона по борьбе с социальным отчуждением** ссылается на важные события, о которых будет рассказано во второй части настоящего доклада.
- **Итог осуществления Национального плана действий по борьбе с бытовым насилием**

2. В ответ на замечания, высказанные Комитетом и некоторыми ассоциациями, Франция стремится лучше познать и предотвращать случаи насильственных действий, совершаемых в отношении женщин и несовершеннолетних. Поэтому в дополнение к Плану действий по борьбе с насилием в семье был принят ряд мер для улучшения механизма борьбы с насилием.

a) Лучшая информированность и учет случаев бытового насилия

3. Для лучшего понимания явления насилия в семье правительство организовало проведение ряда исследований и осуществление исследовательских проектов. В ноябре 2005 года Высшая национальная школа статистики и прикладной экономики (ЕНСЕА) подготовила по просьбе Министерства по вопросам социальной консолидации и равенства первое национальное оценочное исследование случаев насильственной смерти, произошедшей в рамках семьи в 2003-2004 годах, причем это исследование было проведено в рамках партнерских отношений с Министерством внутренних дел и благоустройства территорий. Вышеуказанное исследование свидетельствует о том, что порядка 150 женщин умирают ежегодно вследствие актов насилия, совершаемого в семье.

4. Кроме того, Министерство по правам женщин, обратило внимание Национального комитета по мониторингу преступности (ОНД) при Национальном институте высших исследований проблем безопасности на необходимость получения статистических данных о случаях насилия в разбивке по половому признаку. Национальный комитет по

мониторингу преступности в сотрудничестве с Национальным институтом статистики и экономических исследований (ИНСЭЕ) готовится к проведению в 2007 году реального обследования случаев насилия по примеру проведения национальных обследований в англосаксонских странах.

5. И наконец, Министерство по правам женщин поручило Центру экономических, социологических и управленческих исследований (КРЕСЖЕ) изучить в 2006 году возможность проведения исследования с целью оценки последствий бытового насилия во Франции для экономики.

b) Глобальный план действий "Десять мер по обеспечению самостоятельности женщин"

6. 24 ноября 2004 года правительство одобрило трехлетний глобальный план действий (2005-2007 годы) против насилия, совершаемого в отношении женщин, и озаглавленный "Десять мер по обеспечению самостоятельности женщин". К настоящему времени это уже позволило конкретно:

Улучшить возможности размещения и обеспечения жильем

7. Что касается размещения, хотя в принципе предпочитается отселение виновников насилия, был принят ряд мер для более полного удовлетворения потребностей в размещении жертв насилия, совершаемого в семье. Во всех департаментах префектами были назначены референты по проблемам "насилие - размещение", что позволило узнавать в режиме реального времени количество мест, имеющихся для размещения. Более того, в циркулярном письме от 24 марта 2005 года предусматривается, что отныне женщины, являющиеся жертвами насилия, должны иметь преимущество при заполнении новых мест в центрах размещения и социальной реинтеграции (ЦРСР), а также при осуществлении планов департамента по предоставлению жилья лицам, оказавшимся в неблагоприятных условиях (ПДАЛПД).

8. В июле 2006 года была создана рабочая группа, действующая под эгидой Службы по правам женщин и вопросам равенства (СДФЕ), для разработки методологии учета предложения и особенно потребностей в сфере размещения и предоставления жилья женщинам - жертвам насилия в целях получения более точной информации о потребностях в сфере размещения и имеющихся возможностях.

9. Параллельно в рамках рабочей группы при министерстве, занимающемся вопросами жилья, в которой участвует служба по правам женщин и вопросам равенства, прошло

обсуждение юридических трудностей, с которыми сталкиваются женщины, ставшие жертвами насилия, в процессе поиска жилья или переселения.

10. И наконец, круг механизмов размещения женщин - жертв насилия был расширен благодаря новому методу размещения в семьях. В настоящее время в департаментах Дром, Ардеш и Реюньён проводятся эксперименты с размещением в семьях женщин - жертв насилия за плату.

Возникновение социальных прав вследствие актов насилия

11. Соглашение, подписанное социальными партнерами 18 января 2006 года, предусматривает, что Национальный союз занятости в промышленности и торговле (ЮНЕДИК) считает отныне законным увольнение по собственному желанию служащего после изменения им места жительства в связи с тем, что он является жертвой семейного насилия и в подтверждение этого подал жалобу прокурору Республики. Такое увольнение порождает право на страхование по случаю безработицы в интересах лица, являющегося жертвой такого рода насилия.

Развитие партнерских отношений с представителями местной власти и учреждениями

12. Департаментские комиссии по борьбе с насилием в отношении женщин способствовали мобилизации активистов на местах, заключив несколько департаментских соглашений по пресечению и борьбе с насилием в отношении женщин в целях объединения различных местных активистов и согласования их действий.

13. Учрежденческие партнерские отношения с Министерствами юстиции, внутренних дел, обороны, жилищного строительства, национального образования и здравоохранения поистине являются центром координации и активного использования опыта в области профилактики, рассмотрения в судебном порядке ситуаций о насилии и оказания помощи женщинам, которые стали его жертвами.

14. Так, циркулярное письмо министра юстиции от 19 апреля 2006 года представляет судьям, и в частности работникам прокуратуры, уголовные и уголовно-процессуальные положения Закона от 4 апреля 2006 года, содействующие предотвращению и борьбе с насилием в рамках семьи или насилием, совершаемым в отношении несовершеннолетних. Этот документ свидетельствует о намерении правительства вести более решительную борьбу с такого рода насилием, призывая всех судей занимать более жесткие позиции в данном вопросе. Можно будет расширить поддержку жертв, обеспечивая им содействие и

помощь со стороны ассоциаций, деятельность которых должна координироваться. В этой связи прокуратура сможет систематически ходатайствовать об оказании компетентной ассоциацией помощи жертвам.

15. С Министерствами внутренних дел (полиция) и обороны (жандармерия) были согласованы следующие приоритетные направления работы:

- прием и регистрация жалоб жертв в комиссариатах и жандармских бригадах;
- введение постоянных дежурств представителей ассоциаций по оказанию помощи жертвам и социальному содействию в полицейских и жандармских подразделениях (соглашение, подписанное с Национальным институтом помощи жертвам и посредничеству, Национальной федерацией солидарности с женщинами и Национальным информационным центром по правам женщин и семьи). Управление по проблемам жертв было создано в октябре 2005 года.

16. И наконец, в сотрудничестве с Министерством здравоохранения и солидарности после создания на экспериментальной основе сетей приема с использованием профессионалов-медиков улучшается координация усилий различных медработников, занимающихся решением проблем женщин - жертв насилия (квартальные врачи, службы скорой помощи, судебные службы и социальные муниципальные и департаментские службы).

Возросшая информированность общества

17. Проведение национальной информационной кампании "Стоп насилию! Действовать - значит говорить" началось в ноябре 2004 года. В этой связи изданный тиражом в 100 000 экземпляров буклет "Стоп насилию! Действовать - значит говорить" позволил изложить подробнее информацию об имеющихся ресурсах и конкретную информацию о минимальных социальных выплатах. Открытка с надписью "Стоп насилию! Действовать - значит говорить" также была издана тиражом 100 000 экземпляров. Новый вариант буклета для департаментов должен помочь решить местные проблемы женщин, являющихся жертвами насилия.

18. Была активизирована деятельность по привлечению внимания к этой проблеме профессионалов. Первичная и постоянная подготовка организована в интересах полицейских, жандармов, судей, медиков и социальных работников. С другой стороны, в 2005 году была подготовлена, а в 2006 году обновлена брошюра, имеющая целью объяснить механизмы возникновения насилия и пояснить их серьезность, а также

обеспечить более активное участие профессионалов в обсуждении этих проблем. Эта брошюра стала объектом широкого распространения.

19. Дети также являются объектом информационных мероприятий в рамках соглашения, подписанного с Министерством национального образования.

Рост ассигнований

20. В том что касается финансовой поддержки, то в 2005 году ассигнования, выделяемые сектору общественных объединений, увеличились на 20%, и такая тенденция была сохранена в 2006 году.

с) Усиление законодательства, направленного против насилия, совершаемого в семье

21. На протяжении нескольких лет законодательные органы стремятся более жестко подавлять насилие, совершаемое в рамках семьи. Об этом свидетельствует, например, Закон № 2006-399 от 4 апреля 2006 года, укрепляющий меры профилактики и наказание за насилие, совершенное в семье или в отношении детей.

22. Введение и расширительное толкование отягчающего обстоятельства в связи со статусом супруга, сожителя или партнера по договору о гражданском браке или жертвы позволяет существенно ужесточить наказание действий, совершаемых в рамках семьи. Это отягчающее обстоятельство также принимается во внимание, если действия совершены бывшим супругом, бывшим сожителем или бывшим партнером, связанным с жертвой договором о гражданском браке. Более того, отягчающее обстоятельство, вытекающее из статуса виновника, отныне применяется в случае убийства (статья 221-4, пункт 11 Уголовного кодекса), изнасилования и других действий сексуального характера (статья 222-4, 11° и статья 222-28, 7°, этого же Кодекса). С другой стороны, в то время как до сих пор кража, совершаемая одним из супругов у другого, оставалась ненаказуемой, новый закон вводит исключение, ограниченное кражей объектов и документов, имеющих особую важность, таких, как удостоверение личности в связи с правом на пребывание или проживание иностранца или платежных средств.

23. Более того, положения Закона № 2005-1549 от 12 декабря 2005 года о подходе к рецидиву уголовных правонарушений, предусматривающие выселение виновников насилия из места жительства или проживания семьи, были дополнены и уточнены Законом № 2006-399 от 4 апреля 2006 года. Отныне на всех стадиях уголовной процедуры и для обеспечения охраны жертвы судебный орган может предложить (в рамках уголовной процедуры или какой-либо другой альтернативной процедуры) или

обязать (в рамках судебного контроля, отсрочки с испытательным сроком или меры по смягчению наказания) виновного в актах насилия проживать вне дома пары или, в необходимых случаях, воздерживаться от появления в этом доме или в непосредственной близости от него. Виновному в действиях могут также предложить или предписать меры санитарного, социального или психологического характера.

24. И наконец, обсуждаемый в настоящее время в Сенате законопроект о предупреждении преступности содержит некоторые меры, касающиеся насилия в семье, и в частности:

- расширение сферы применения общественного и судебного контроля за авторами актов насилия в семье;
- возможность для врача информировать прокурора Республики о случаях насилия в семье, жертвой которого мог оказаться пациент даже без получения от него согласия на это;
- возможность для ассоциаций действовать в качестве гражданского истца в случае подстрекательства к преступлениям и жестокости сексуального характера или насилия в семье.

d) Усиление политики в сфере уголовного права применительно к насилию в семье

25. В масштабах страны число зарегистрированных дел постоянно растет, увеличившись в период с 2003 по 2004 год с 39 156 до 42 400. Согласно ориентировкам министра юстиции доля мер уголовно-правового воздействия в связи с этой проблемой¹ увеличилась с 68,9% в 2004 году до 76,2% в 2005 году. Так, согласно информации, предоставленной национальным информационным центром, объединяющим семь судов большой инстанции Парижского региона², 41% дел, по которым может быть возбуждено уголовное преследование, стал в 2004 году объектом несудебных мер, в частности призывов к соблюдению закона и к посредничеству, а 34,9% дел стали объектом преследования в суде. Параллельно существенно сократилось число отказов в возбуждении уголовного дела. Число случаев осуждения за насилие, совершенное в семье, независимо от того, идет ли речь о преступлениях или правонарушениях, существенно увеличилось с 656 в 1994 году до 9 030 в 2004 году. Из года в год растет

¹ Доля мер уголовно-правового воздействия соответствует доле альтернативных несудебных процедур, соотнесенной с долей уголовно наказуемых деяний.

² СБИ Иври, Парижа, Бобини, Кретей, Нантера, Понтуаза и Версаля.

число осуждений за насилие, которое не привело к полной потере трудоспособности, и самое большое число обвинительных приговоров вынесено за случаи насилия, приведшего к полной потере трудоспособности на срок, меньший или равный восьми дням (5 827 в 2004 году). Чаще всего применяется наказание в виде лишения свободы, причем постоянно растет доля приговоров о лишении свободы без права на досрочное освобождение.

26. В циркулярном письме Управления по уголовным делам и смягчению наказания от 19 апреля 2006 года говорится о положениях вышеупомянутого закона от 4 апреля и уточняется уголовно-правовая политика в данном вопросе. В этом циркулярном письме учитывается развитие законодательной базы и приводятся основные направления уголовно-правовой политики, уже излагаемые в руководстве по уголовному иску в контексте борьбы с насилием в семье, распространенном в сентябре 2004 года. Это руководство фиксирует систему уголовно-процессуальных действий и их альтернатив на основе, в частности, лучшей практики прокуратуры. Действительно, чтобы повысить эффективность уголовно-правовой реакции на акты насилия в семье, циркулярное письмо выступает за применение процедур в режиме реального времени и предлагает виды процессуальных действий, наиболее подходящие для такого вида споров. Прокурорам республики предлагается требовать выселения виновника насилия из дома или места проживания семьи, независимо от стадии процедуры. И наконец, циркулярное письмо рекомендует прокурорам республики действовать в рамках партнерских отношений, с тем чтобы повысить эффективность заботы о жертвах насилия, а также о детях семьи, с одной стороны, и гарантировать фактическое отселение виновного в актах насилия из дома, с другой стороны.

27. В этой связи весьма полезно отметить удачную практику некоторых прокуроров, таких, как прокурор Фремьё из Дуэ, где борьба с насилием, совершаемым в отношении женщин, рассматривается в качестве приоритетной задачи с 2003 года. С тех пор полицейские, получившие информацию о случаях насилия, обращаются непосредственно к прокурору и проводят более тщательное расследование, но также консультируют и лично доставляют в случае необходимости жертвы в медико-судебные службы срочной помощи и устанавливают контакт с ассоциацией, которая сможет взять их под свой контроль и оказать помощь.

28. И наконец, в июле 2006 года вследствие доклада доктора Кутансо о работе с виновниками насилия в семье, переданного 21 марта 2006 года министру по вопросам паритета, была создана рабочая группа по этой тематике. Группе поручено оценить достигнутый прогресс и эффективность, с учетом рецидива, существующих механизмов в вопросах работы с людьми, совершившими акты насилия, и контроля за ними.

- **Результаты кампании по борьбе со злоупотреблением алкоголем и табаком**

a) Борьба со злоупотреблением алкоголем

29. Одним из наиболее активно используемых средств борьбы со злоупотреблением алкоголем было усиление контрольных проверок на присутствие алкоголя в крови водителей автомобилей и мотоциклов, которые отныне проводятся в рамках более строгого применения распоряжений об ограничении скорости. Результаты этой кампании являются особенно впечатляющими с точки зрения сокращения числа смертных случаев и случаев ранений вследствие дорожных происшествий: от средней тенденции сокращения числа таких случаев в год на 2,3% в период 1974-2001 годов в последние четыре года удалось добиться ежегодной тенденции снижения в среднем на 10%. В целом, за период с 2001 по 2005 год отмечено снижение на 35,6% числа смертных случаев на дорогах вследствие употребления алкоголя, а также на 29,6% числа раненых.

30. Согласно некоторым оценкам, алкоголь занимает второе место среди устранимых причин смертности во Франции, и правительство полно решимости продолжить свои усилия для ограничения этого бедствия. План профилактических мер в отношении такой пагубной привычки на 2001-2007 годы предусматривает расширение средств, выделяемых на профилактику, и в частности профилактику склонности к алкоголизму, проведение разъяснительной кампании среди широкой публики, информационной кампании среди медицинских работников, а также выпуск информационного бюллетеня.

31. Последствия кампании для здоровья населения будут ощущаться в весьма долгосрочной перспективе, при этом следует отметить, что они будут наиболее важными для социальных категорий населения с низким уровнем доходов, которые в наибольшей степени страдают от последствий упоминаемой выше дурной привычки.

32. Следует также отметить одно из косвенных последствий успешного проведения этой кампании, которое будет проявляться в экономической и социальной сфере: беспрецедентное снижение спроса на винную продукцию и социальный кризис во французском виноделии.

b) Борьба со злоупотреблением табаком

33. Борьба со злоупотреблением табаком, ведущаяся уже несколько лет по трем основным направлениям - существенное увеличение налогов, более широкое

распространение информации о вредных последствиях (обязательная информация большими буквами на каждой пачке) и запрет курить в общественных местах - привела к явному сокращению объема продажи табака во Франции: число сигарет, продаваемых ежемесячно, сократилось с 7,3 млн. в июле 2000 года до 4,7 млн. в марте 2006 года, т.е. налицо сокращение более чем на 30%. Эти цифры свидетельствуют о большем осознании масштабности бедствия, которое обуславливается потреблением этой продукции. Наиболее существенное сокращение потребления соответствует приоритетным задачам, обозначенным в Планах борьбы с раком: каждая десятая женщина бросила курить (26,5% продолжают это делать), а среди лиц младше 15 лет в 2005 году курили лишь 8,6; т.е. налицо сокращение более чем наполовину (14,4% в 2000 году). Свидетельством того, что такое развитие событий затрагивает все общество, является тот факт, что требования о запрете курить во всех местах, отведенных для коллективного пользования, объявленные в октябре 2006 года, были зафиксированы в декрете 2006-1386 от 15 ноября 2006 года. Этот декрет предусматривает запрет с 1 февраля 2007 года курения в школах, колледжах и лицеях, в общественном транспорте и закрытых помещениях публичного характера или в местах работы. С 1 января 2008 года этот запрет будет распространен на все заведения, продающие напитки для потребления на месте (бары, рестораны, казино и т.д.). И наконец, в декрете предусматривается, что любое нарушение этих положений будет наказываться штрафом в размере 68 евро. С другой стороны, увеличилось число центров консультаций по вопросам борьбы со злоупотреблением табаком, в которых оказывается бесплатная консультативная помощь всем желающим пройти курс лечения от этой вредной привычки.

34. Весьма трудно точно определить последствия такой политики для здоровья общества, но тем не менее они будут, несомненно, весьма значительными, и следует ожидать полезных результатов в борьбе против некоторых видов рака; в этом вопросе также ожидается, что наиболее важные результаты будут касаться наименее обеспеченных слоев общества, которые в большей степени затрагиваются привязанностью к такого рода продукции.

Рекомендация 22

Квалификация торговли людьми в качестве уголовного преступления

35. Преступление - торговля людьми - включено в юридический арсенал, разработанный французскими законодательными органами в 2003 году для пресечения современного рабства и подтверждения абсолютной необходимости уважения человеческого достоинства в условиях расцвета криминальных сетей.

36. В Уголовном кодексе это преступление описывается как "осуществляемая в обмен за вознаграждение или любую другую выгоду или обещание вознаграждения или выгоды вербовка лица, его перевозка, передача, размещение или прием в целях его передачи третьему лицу, даже если его личность не установлена, для того чтобы позволить совершить в отношении этого лица преступления сутенерства, агрессии или сексуального посягательства, эксплуатации в целях попрошайничества, причем условия работы и размещения ставят под угрозу его достоинство, либо принуждение этого лица совершить любое преступление или правонарушение". Статья 706-73 Уголовно-процессуального кодекса квалифицирует торговлю людьми как преступление, совершенное при отягчающих обстоятельствах, подобно преступлениям организованной преступности, в частности, когда оно совершается в отношении несовершеннолетнего, особо уязвимого лица, в отношении нескольких лиц, в отношении лица, находящегося за пределами территории Республики, с применением насилия, угрозы или принуждения к заинтересованному или его семье.

37. На этом основании Закон от 9 марта 2004 года предоставил судьям и лицам, ведущим расследование, новые юридические средства для борьбы с широко разветвленными и международными сетями, разрешив использование особых средств расследования (внедрение своего агента, озвучивание и съемка в некоторых местах или автомашинах, перехват телефонных сообщений с момента начала расследования и т.д.). На межрегиональные судебные органы специальной юрисдикции возложена задача привлечения к ответственности, проведения следствия и вынесения судебного решения в отношении преступлений, относящихся к сфере организованной преступности.

38. С момента вступления в силу Закона от 18 марта 2003 года, квалифицирующего торговлю людьми в качестве преступления, в национальный реестр судебной регистрации не было включено ни одного факта вынесения приговора по подобного рода преступлениям. Однако такая информация вовсе не означает, что не было возбуждено никакого судебного преследования в этой связи, но лишь что никакого окончательного приговора не было вынесено с момента вступления в силу данного Закона, главным образом из-за длительности процесса следствия и вынесения судебного приговора, что объясняется сложностью этих дел.

39. Помимо торговли людьми как таковой, Уголовный кодекс квалифицирует в качестве преступления сутенерство, совершаемое при отягчающих обстоятельствах, эксплуатацию попрошайничества и недостаточное вознаграждение труда лица, находящегося в уязвимом положении, или отсутствие такого вознаграждения. В среде проституток регулярно проводится работа, которая является частью стратегии, разработанной совместно с центральной службой по борьбе с торговлей людьми, а также с аппаратом

префекта и судебными властями. В 2005 году³ были наказаны 34 случая эксплуатации попрошайничества и недостаточной оплаты труда (против 28 в 2003 и в 2004 годах) равно как и 550 случаев сутенерства, совершаемого при отягчающих обстоятельствах (638 в 2004 году и 693 в 2003 году). Пять из этих случаев сутенерства, совершенного при отягчающих обстоятельствах, касались особо уязвимых жертв, 74 жертвы были принуждены заниматься проституцией после их прибытия в страну и 28 жертв являлись несовершеннолетними.

40. Параллельно этому карательному механизму Закон от 18 марта 2003 года предусмотрел процедуру дачи разрешения на пребывание иностранцам, подавшим жалобу или выступившим свидетелем в рамках уголовной процедуры, проводимой в отношении лиц, подозреваемых в совершении преступления сутенерства или торговли людьми.

Рекомендация 23

Ознакомление судей и других судебных работников с положениями Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах

41. Судьи знакомятся с аспектами и механизмами международного права на протяжении всей своей карьеры с момента поступления в качестве слушателей в Национальную школу судебных работников. Помимо возможности пройти внешнюю стажировку продолжительностью в десять недель (либо в другой стране, либо в судебном органе, в международной организации или в посольстве) в ходе их начальной подготовки, слушатели проходят подготовку по международному праву, в рамках которой более конкретно рассматриваются вопросы сотрудничества гражданских и судебных органов, некоторые аспекты сравнительного права, право Европейского сообщества и Европейская конвенция о правах человека. При проведении найма адвокатов по конкурсу от кандидатов также требуются знания международных договоров по правам человека.

42. Вступление в силу пересмотренной Европейской социальной хартии, которую Франция, единственная из стран, ратифицировала в полном объеме, включая процедуру коллективных требований, привело в последние несколько лет к квазиискковым заявлениям и к судебным решениям, которые часто затрагивают Францию, вызывая возросший интерес к экономическим, социальным и культурным правам и к международным договорам, благоприятствующим их эффективности, в том числе к Пакту. Наконец, четкая позиция французского правительства в пользу проекта

³ Данные из судебного реестра об осуждениях в 2005 году носят предварительный характер, учитывая задержки с передачей и регистрацией информации о судебном решении.

дополнительного протокола к Пакту, о чем, в частности, свидетельствует организация семинара экспертов в Нанте в сентябре 2005 года и последующая публикация и распространение его материалов под названием "Экономические, социальные и культурные права, доступные для гражданина" способствовала более широкому распространению информации о Пакте.

Рекомендация 24

Увеличение объема официальной помощи Франции в целях развития

43. Правительство Франции взяло на себя весьма четкие обязательства по достижению цели о выделении 0,7% своего валового внутреннего продукта (ВВП) на официальную помощь в целях развития, которая будет достигнута в 2012 году, при этом промежуточный этап предусматривает достижение 0,5% в 2007 году. В период с 2001 по 2005 год официальная помощь Франции в целях развития (ОПР) уже увеличилась с 0,32% до 0,45% с планируемыми 0,47% в 2006 году, что делает Францию третьим донором в мире в рамках двусторонних отношений после США и Японии. Кроме того, Франция стоит у истоков важной инициативы, способствующей увеличению объема мировой ОПР: введение сборов на авиационные билеты, которые небольшое число стран, включая Францию, взимают с этого года.

Рекомендация 25

Юридическое признание меньшинств

44. Конституция Франции определяет нацию как состоящую из равноправных граждан: "Франция является неделимой, светской, демократической и социальной республикой. Она обеспечивает равенство всех граждан перед законом, независимо от происхождения, расы или религии" (статья 2). Позиция Франции означает, что меньшинства не признаны в качестве владельцев коллективных прав, но эта позиция не запрещает наличие в обществе различных проявлений или выражений.

45. Более того, позиция Франции вовсе не препятствует тому, чтобы основанная на систематических и современных обследованиях политика в социальной сфере, а также в сфере просвещения и культуры боролась со всеми формами дискриминации и оказывала целевую поддержку лицам, находящимся в уязвимом положении. Эта политика более подробно рассматривается в обновленном докладе, который Франция препроводила и представила Комитету по ликвидации расовой дискриминации в феврале 2005 года.

46. Французская концепция нации также не препятствует тому, чтобы Франция стремилась уважать местные особенности, прежде всего в заморских департаментах и регионах (ДОМ/РОМ) и заморских территориальных образованиях (КОМ). Действительно, французская позиция не исключает наличие у заморского коренного населения права иметь совместно с другими членами своей группы свою собственную культуру, исповедовать свою собственную религию и соблюдать свои религиозные обряды или использовать свой собственный язык. Франция предпочитает нормативный путь для учета местных особенностей и поэтому добилась формирования в заморских департаментах и регионах и территориальных образованиях специальных систем сосуществования кодифицированного гражданского права и местного обычая, основанного на устной традиции, которые регулируют на конкретных уровнях организацию общества, причем возможные конфликты регулируются судебной системой.

47. Право личности - это область, в которой Франция четко выступает за признание коренного населения в заморских территориях, включив это в статью 75 Конституции, которая предусматривает, что "граждане Республики, не имеющие гражданского статуса по общему праву, упоминаемому в статье 34, сохраняют свой личный статус до тех пор, пока от него не откажутся". Личный статус - это концепция, которая указывает на подчинение лица личному закону местного права, а не общего права. Более конкретно этот дуализм выражается существованием двух гражданских состояний, которые в наши дни остаются в Новой Каледонии, в Уоллисе и Футуне и на острове Майотта.

48. Хотя концепция прав коренных и местных общин чужда французскому праву, государство тем не менее уже давно смогло интегрировать практику и обычаи коммун и местные традиционные знания. Так, например, это происходит в области сохранения биоразнообразия. Действительно, статья 8 j Конвенции о биологическом разнообразии признает вклад местных и коренных общин в дело сохранения и устойчивого использования биоразнообразия, и она практически полностью воспроизведена в национальном позитивном праве с помощью Рамочного закона № 2000-1207 для заморских территорий от 13 декабря 2000 года (статья 33).

Рекомендация 26

Сохранение региональных языков и культур, а также языков и культур меньшинств, обучение этим языкам и на этих языках

49. Эти два направления отражены в политике, которую Франция весьма решительно проводит начиная с 1980-х годов. Был создан целый ряд музеев и культурных центров, посвященных региональной культуре; фестивали, проводимые с целью сохранения и

развития культурного наследия, получают поддержку не только местных общин, но и Министерства культуры и связи. Совету и группе этнологического наследия, созданным в 1980-м году при Министерстве культуры, поручено обеспечивать сохранение основополагающих элементов самобытности местных культур и поощрять координацию политики этноисследований на всей территории метрополии и заморских территорий. С другой стороны, правительство поддерживает многие исследовательские проекты в сфере региональных языков и местных обычаев и оказывает помощь в публикации результатов исследований. Наконец, Рамочный закон для заморских территорий от 13 декабря 2000 года содержит положения о мерах, принимаемых в интересах региональных языков и культур ДОМ, и предусматривает в своей статье 34, что региональные языки, используемые в заморских департаментах, являются частью языкового наследия нации.

50. В системе образования региональные языки и языки меньшинств являются предметом факультативного обучения и особых конкурсов, проводимых при найме учителей в школах первой и второй ступени. Это, в частности, относится к следующим языкам: баскскому, бретонскому, каталанскому, корсиканскому, провансальскому в метрополии и к креольскому, таитянскому и к меланезийским языкам в заморских территориях. Целый ряд других местных языков, в частности, определенные индейские языки преподают на экспериментальной основе в некоторых учебных заведениях. Ряд частных школ, действующих по контракту, предлагает усиленную языковую подготовку, в том числе на иностранных языках, распространенных среди мигрантов. Более подробная информация по этим различным аспектам была представлена в вышеупомянутом докладе, переданном Комитету по ликвидации расовой дискриминации в феврале 2005 года.

Рекомендация 27

Минимальный возраст для вступления в брак

51. Статья 1 Закона № 2006-399 от 4 апреля 2006 года, имеющего целью предупреждать и пресекать насилие в семье и в отношении несовершеннолетних, удовлетворяет разумную рекомендацию Комитета о том, чтобы довести до 18 лет минимальный установленный законом возраст вступления в брак для девушек, стремясь тем самым покончить с неприемлемым сегодня неравенством. Отныне новая статья 144 Гражданского кодекса предусматривает, что "мужчина и женщина могут вступать в брак по достижении ими 18 лет". Эта статья Гражданского кодекса применима в полной мере на всей французской территории, в том числе во всех ДОМ/ПОМ и КОМ.

Рекомендация 28

Меры по решению проблемы негарантированного характера занятости

52. Эта тема требует более подробного обсуждения, что будет сделано во второй части доклада.

Рекомендация 29

Представительность и профсоюзные свободы

53. Весьма низкий уровень охвата работающих профсоюзами во Франции чреват угрозой создания в некоторых отраслях профсоюзов, зависимых от патроната, и способствовал выработке особых критериев представительности и ограничению пятью центральными профсоюзными организациями права выдвигать своих кандидатов в ходе некоторых выборов, дающих право на участие в некоторых механизмах совместного управления, в частности в судебных планах или механизмах защиты и страхования. Однако профсоюзные свободы действуют в полной мере, как это и гарантируется Конституцией.

a) Критерии представительности

54. Критерии представительности применяются лишь в том случае, когда наличие такой представительности оспаривается. Законная представительность может бесспорно предполагаться или подтверждаться, и в настоящее время проходят дискуссии с целью определения возможной эволюции в этом вопросе.

Неоспоримая презумпция представительности

55. Законная представительность вытекает из постановления от 31 марта 1966 года об определении организаций, приглашаемых к участию в дискуссии, ведении коллективных переговоров и заключении коллективных договоров. Текст указывает в качестве *законных представителей на национальном уровне* пять профсоюзов: ВКТ, ФДКТ, ВКТ-ФУ и ФКХТ для всех категорий профессиональных работников и ФКК-ВКК для кадров. Эти профсоюзные организации пользуются на этом основании неоспоримой презумпцией представительности.

56. Из Закона от 27 декабря 1968 года о профсоюзных секциях следует, что бесспорная презумпция *представительности на уровне предприятия* (статья L.412-4, пункт 2 Кодекса

законов о труде) действует в отношении организаций, входящих в организацию, являющуюся представительной на национальном уровне. Она была распространена Законом от 13 июля 1971 года об изменении права заключать коллективные договоры на процедуру заключения коллективных трудовых соглашений (статья L.132-2 Кодекса законов о труде) и этот принцип применяется к законной представительности на профессиональных выборах (статьи L.423-2 и L.433-2 Кодекса законов о труде).

57. Что касается *представительности организаций патронажа*, то на практике презумпция представительности действует в отношении тех из них, которые представлены в Национальной комиссии по коллективным переговорам (НККП), даже если это не оформлено юридически. Эта представительность вытекает из декрета № 97-80 от 30 января 1997 года, включенного в статью R. 136-3 Кодекса законов о труде, в которой закрепляется представленность нанимателей в НККП: ДПФ, КЖПМЕ, ЮПА и ЮНАПЛ.

Подтвержденная представительность

58. Если их представительность оспаривается, профсоюзы могут представить доказательства их представительности либо на уровне предприятия, либо на уровне отрасли.

59. *На уровне предприятия* профсоюзы, которые считают себя представительными, действуют в качестве таковых и, в частности, создают профсоюзную секцию, назначают профсоюзного делегата, участвуют в подготовке профессиональных выборов, предлагают кандидатов в первом туре и участвуют в обязательных ежегодных переговорах.

60. Наниматель и другие профсоюзные организации, действующие на предприятии, неправомочны давать оценку такой представительности, но они могут оспаривать ее в суде. Поэтому, чтобы получить признание представительного характера профсоюзной организации, профсоюз должен представить доказательство того, что он отвечает на предприятии критериям, определенным законом (статья L. 133-2 Кодекса законов о труде) и судебной практикой. Закон от 11 февраля 1950 года о коллективных договорах и о процедуре урегулирования коллективных споров устанавливает следующие юридические критерии: численность, независимость, сбор членских взносов, опыт и длительность существования профсоюза, а также патриотичность в период оккупации (этот последний критерий уже устарел). Судебная практика добавляет также критерии активности, круг охвата и влияние. Эти критерии не являются кумулятивными.

61. *На уровне отрасли* признается принцип взаимного признания друг друга профсоюзами, призванными участвовать в коллективных переговорах. Таким образом, лишь в том случае, когда действующие профсоюзы взаимно возражают против представительного характера друг друга или когда какой-либо профсоюз просит разрешения участвовать в переговорах, надлежит определить, какие из профсоюзов правомочны участвовать в переговорах. В данном конкретном случае *компетенцией определять организацию или организации, являющиеся представительными на уровне отрасли, обладает министр труда* (статья L. 133-3 Кодекса законов о труде). Представительность в данном случае оценивается по тем же критериям, которые учитывались судьей в рамках предприятия.

Дискуссии

62. Уже несколько лет во Франции обсуждается вопрос о необходимости проведения реформы критериев представительности, о форме и содержании такой реформы. Недавний доклад Хадас-Лебель о представительности и финансировании профсоюзов, представленный в мае 2006 года премьер-министру, содержит констатацию ситуации во Франции и предлагает различные сценарии эволюции представительности профессиональных и профсоюзных организаций. В частности, в нем изучается возможность проведения оценки на основе результатов выборов (придомальные выборы, выборы делегатов персонала, выборы представителей отрасли). В настоящее время этот доклад представлен Экономическому и Социальному Совету, мнение которого ожидается в конце 2006 года.

b) Соблюдение профсоюзных свобод

63. Профсоюзные свободы и право осуществлять профсоюзную деятельность гарантируются Конституцией (шестой абзац Преамбулы Конституции от 27 октября 1946 года и ссылка на нее в Конституции от 4 октября 1958 года). Преамбула Конституции определяет, что каждый может защищать свои права и свои интересы с помощью профсоюзов и вступать в профсоюз по своему выбору.

64. Из норм, касающихся профсоюзного права и включенных в статьи L.410-1 - L.413-2 Кодекса законов о труде следует, что:

- профсоюзы могут учреждаться свободно при условии соблюдения юридических условий, касающихся их целей деятельности и при соблюдении условий подачи заявки и регистрации;

- своей исключительной целью они имеют изучение и защиту прав, а также материальных и моральных интересов, как коллективных, так и индивидуальных, лиц, о которых говорится в их уставе (статья L.411-1);
- могут свободно создаваться профсоюзы или профессиональные ассоциации лиц, осуществляющих одну и ту же профессию, схожие или смежные ремесла, способствующие созданию определенной продукции, или лиц одной и той же свободной профессии (статья L. 411-2). Создатели любого профессионального союза должны представить для регистрации устав и имена тех, кому на каком-либо основании поручена администрация или управление (статья L.411-3);
- любое лицо может вступить в профсоюз по своему выбору (статья L.411-5). Это также подразумевает, что любой член профсоюза свободен выйти в любой момент из своего профсоюза, несмотря на любое противоречащее этому положение (статья L 411-8). Имеется лишь три способа роспуска: добровольное, предусмотренное уставом и в судебном порядке (статья L.411-9);
- и наконец, возможность осуществления профсоюзного права признается на всех предприятиях (статья L. 412-1) и Кодекс законов о труде запрещает любую форму профсоюзной дискриминации, которая может исходить от главы предприятия (статья L. 412-2) и, как правило, (статья L.122-45 Кодекса законов о труде) дискриминацию по причине осуществления профсоюзной деятельности или принадлежности к какому-либо профсоюзу.

65. *Все эти нормы, имеющие целью гарантировать профсоюзную свободу, применяются без исключения к любой профсоюзной организации, учрежденной законным образом. Соответственно, небольшие профсоюзы и новые профсоюзы могут в принципе свободно осуществлять свою деятельность. И лишь в случае оспаривания они должны подтвердить свою представительность, чтобы придать законную силу своим действиям.*

66. Таким образом, пусть даже и не совершенные нынешние критерии представительности позволяют объективно определить, могут ли они на законном основании связываться обязательствами рабочий коллектив, который они имеют назначение представлять. Таким образом, право мелких профсоюзов или новых профсоюзов свободно осуществлять свою деятельность не компрометируется применением критериев представительности.

Рекомендация 30

Ратификация Конвенций 117 и 174 МОТ

- **Конвенция № 174 о предотвращении крупных промышленных аварий**

67. Положения Закона № 2003-699 от 30 июля 2003 года о предотвращении технологических и природных рисков и о возмещении ущерба, позволяют ответить на требования Конвенции № 174 МОТ. На том же основании, что и четыре других международных конвенций о труде (173, 176, 184 и 181), эта конвенция в настоящее время находится на стадии ратификации. Юридическое управление Министерства иностранных дел занимается этим, но для осуществления необходимой процедуры, которая, в частности, требует предварительного согласования с Государственным советом, необходимо определенное время.

- **Конвенция № 117 об основных целях и нормах социальной политики**

68. Нам не представляется уместным рассматривать сейчас вопрос о ратификации Конвенции № 117. Действительно, хотя содержание отклоненных статей этой Конвенции не вызывает в целом возражений, они представляются в большинстве случаев полностью устаревшими или неадекватными, поскольку рассматривают ситуации, которые сегодня либо полностью, либо частично исчезли.

69. Внимательное рассмотрение этой Конвенции показывает, что она не соответствует сегодняшнему дню по следующим причинам: мотивы и время ее разработки и ее принятия (1962 год, т.е. 44 года тому назад); изменение образа жизни соответствующих категорий населения: сельское общество 50-х и 60-х годов; анахронизм предложений; устарелость формы.

а) Мотивы и время ее разработки и ее принятия (1962 год)

70. Содержащиеся в этой Конвенции предложения имеют целью пересмотреть Конвенцию о социальной политике 1947 года, которая касалась "территорий вне метрополии", с тем чтобы образовавшиеся на этих территориях независимые государства продолжали применять ее, как это уточняется в преамбуле. Эта Конвенция соответствовала историческому периоду, отмеченному процессом деколонизации. В то время представлялось важным, чтобы новые независимые государства приняли основные цели и нормы социальной политики. Конвенция также предполагает возможные существенные перемещения населения (главным образом внутри регионов новых

независимых государств). Несмотря на эти особые обстоятельства, в 1962 году было сочтено необходимым, чтобы эти предложения, касающиеся базовых норм социальной политики, стали предметом международной конвенции.

b) Изменение образа жизни соответствующих категорий населения: сельское общество 1950-1960-х годов

71. Как правило, Конвенция имеет в виду главным образом страны, где преобладает сельское население и сельскохозяйственная деятельность. Она затрагивает по сути дела условия труда "земледельцев" и сельскохозяйственных рабочих в выражениях, которые более не соответствуют реальности нашей страны:

"Контроль над владением и пользованием земли... путем введения соответствующих законов... с учетом традиционных прав" (статья 4)

"Принимаются все возможные практические меры для защиты наемных работников и независимых производителей от ростовщичества..." (статья 13)

"Наблюдение за соглашениями об аренде и за условиями труда с целью обеспечения арендаторам и работникам по возможности наиболее высокого жизненного уровня и справедливой доли в любых выгодах, вытекающих из улучшений, достигаемых в области производительности труда или уровня цен" (статья 4).

c) Анахронизм предложений

72. Конвенция содержит предложения и высказывает озабоченности, не соответствующие нынешним условиям системы труда. В качестве примера можно привести следующее:

- статья 11, пункт 2: "Заработная плата обычно выплачивается только законными средствами платежа";
- статья 11, пункт 3: "Заработная плата обычно выплачивается непосредственно каждому работнику";
- статья 11, пункт 4: "Запрещается замена всего вознаграждения за выполненную работу или его части спиртом или другими алкогольными напитками";

- статья 11, пункт 5: "Выплата заработной платы не производится в тавернах или магазинах, за исключением тех случаев, когда она выплачивается работающим в них работникам".

d) Устарелость формы

73. Терминология, используемая в этой Конвенции, представляется часто весьма устарелой. И хотя некоторые термины еще могут представляться уместными, они уже не используются в наши дни. Так, имеется ссылка на дискриминацию по признаку цвета кожи. Используемое в преамбуле выражение "народное просвещение" несомненно может быть заменено выражением "образование и подготовка".

74. Совокупность изложенных выше причин объясняет, почему ни Франция, ни большинство других европейских стран не ратифицировали Конвенцию № 117.

Рекомендация 31

Решение проблем бездомных

75. По меньшей мере отчасти это одно из следствий нестабильности в сфере занятости и тех ограничений, с которыми встречаются меры по борьбе с социальным отчуждением. Этот вопрос будет обсуждаться более подробно во второй части доклада.

Рекомендация 32

Роль Франции в работе Совета управляющих бреттон-вудских финансовых учреждений

76. Франция, которая отводит защите прав человека ведущее место в своей международной политике, осуществляет свои полномочия члена Совета управляющих Всемирного банка и Международного валютного фонда, помня о той важной роли, которую могут играть в данной области эти учреждения. В той положительной динамике, которую можно отметить в последние годы в политике этих двух учреждений, все в большей степени принимающих во внимание права человека, немаловажную роль сыграло влияние страны, которая одной из первых обратила внимание на последствия планов структурной корректировки для доступа уязвимой части населения к правам в целом, и в частности к экономическим, социальным и культурным правам.

77. В 2001 году Высший совет Франции по международному сотрудничеству имел честь организовать совместно с Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам Организации Объединенных Наций семинар об ответственности международных экономических и финансовых учреждений в вопросах уважения прав, который позволил обратить большее внимание этих учреждений на этот вопрос. Можно отметить, что после этого Всемирный банк приступил к осуществлению рамочной программы "Деловые партнеры в целях развития", которая имеет целью содействовать установлению полезных партнерских отношений между предприятиями, государствами и неправительственными организациями, включающих различные аспекты развития, в том числе с точки зрения прав человека.

78. Банк также поддержал через посредство своего филиала "Международная финансовая корпорация" разработку Эквадорских принципов, принятых в 2003 году, которые инвестиционные банки (в настоящее время около 30) обязуются соблюдать и при этом более внимательно изучать последствия для экологии и для прав человека тех инфраструктур, которые они финансируют. Поскольку весьма часто раздается критика в адрес инфраструктурных проектов, поддерживаемых Всемирным банком, в связи с их негативным воздействием на окружающую среду, и в частности на человека, Всемирный банк разработал методику предварительного изучения последствий, которая предъявляет весьма высокие требования. Проекты, затрагивающие крупные водохранилища, отныне осуществляются под неусыпным вниманием Всемирной комиссии по плотинам, независимого учреждения, пользующегося поддержкой Банка. Например, в случае плотины Нам Теун 2 в Лаосской Народно-Демократической Республике по просьбе Франции были профинансированы программы содействия, позволяющие местным властям принять конкретные меры по сокращению масштабов бедности. Франция настаивала особо на необходимости обеспечить строгий контроль за строительством и эксплуатацией этой плотины.

79. Институт Всемирного банка опубликовал в 2005 году несколько исследований о взаимосвязи, существующей между нарушениями прав человека, плохим управлением и низким уровнем развития, что свидетельствует о постепенном включении вопросов прав человека в стратегическую политику Банка.

80. И наконец, с 1998 года французское правительство ежегодно публикует доклад, отражающий деятельность Франции во Всемирном банке и в МВФ. Этот доклад является объектом обсуждения в Комиссии по иностранным делам и иногда на открытых заседаниях, что позволяет французским парламентариям оценить деятельность Франции в защиту прав человека в рамках международных финансовых учреждений.

Рекомендация 33

Распространение замечаний МЦЭСКП

81. На сайте Интернета Министерства иностранных дел под рубрикой "Права человека", доступной с первой страницы, представлен Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и есть отсылка на последний доклад Франции и сформулированные Комитетом замечания в этой связи.

82. Замечания Комитета после представления второго периодического доклада были широко распространены среди различных заинтересованных учреждений. Некоторые из приводимых выше ответов свидетельствуют об учете этих замечаний многими учреждениями. Подготовка третьего доклада проходила в тесном контакте с Национальной консультативной комиссией по правам человека, как это происходит в отношении всех докладов, представляемых договорным органам. Международная подкомиссия Комиссии посвятила несколько заседаний обмену мнениями с администрацией относительно выбора основных направлений данного доклада; отражаемые в данной записке предложения были согласованы с этой подкомиссией, которая провела общее заседание с другими подкомиссиями 18 декабря 2006 года.

Часть вторая: Борьба с ситуациями нестабильности и социального отчуждения во Франции, в частности особые трудности молодежи и бездомных

83. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам сформулировал для французского правительства после рассмотрения в 2001 году его второго периодического доклада три рекомендации, все из которых касаются борьбы с наиболее кричащими ситуациями нестабильности и социального отчуждения:

Рекомендация 21: представить сведения о результатах осуществления Рамочного закона по борьбе с социальным отчуждением;

Рекомендация 28: принять комплекс срочных мер по решению проблемы негарантированности занятости, а также серьезной проблемы явления самоубийств, связанных с этой негарантированностью;

Рекомендация 31: помимо кампании помощи бездомным, особенно в зимние месяцы, обратить особое внимание населения на это явление и выработать меры по не только оперативному, но и структурному решению этой проблемы.

84. Эти три рекомендации касаются важных и сложных явлений, с которыми сталкиваются в настоящее время большое число промышленно развитых стран, особенно в Европе. Эти явления находятся в центре внимания правительства Франции, которое разработало по каждому из них комплекс согласованных и решительных мер, стремясь ответить на вызов, который они бросают обществу.

85. В этой второй части периодического доклада будет последовательно описано, что характерно для ситуаций нестабильности и социального отчуждения во Франции, каковы возможные причины этого и каковы меры, принимаемые правительством Франции для их устранения, а в рамках вывода предлагаются первые результаты, которые можно отметить в контексте самых последних инициатив общества.

I. ОПИСАНИЕ СИТУАЦИЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ И СОЦИАЛЬНОГО ОТЧУЖДЕНИЯ ВО ФРАНЦИИ

86. Начиная с 1970-х годов во Франции наблюдается обострение ситуации нестабильности и социальной изоляции. Несмотря на проводимую и регулярно корректируемую политику общества, эти явления остаются весьма живучими и по-прежнему затрагивают немало французов. Хотя число неимущих остается относительно стабильным, разрыв в уровне жизни углубляется, и неимущие надолго

остаются в состоянии бедности⁴. Уязвимость положения перед лицом безработицы и нестабильности затрагивает прежде всего молодежь, семьи с одним родителем, женщин-одиночек и пожилых людей - пять весьма различных категорий, но объединенных некоторыми общими элементами, например одной и той же динамикой социальной изолированности.

87. Несколько симптомов характеризуют наличие в сегодняшней Франции кричащего явления социальной неустроенности. Здесь можно выделить шесть таких симптомов, которые помогут дать точный диагноз ситуации и осознать ее сложность: А) углубление неравенства, В) численность и круг лиц, получающих социальные пособия, С) развитие феномена "рабочей бедноты", D) масштабы безработицы в некоторых уязвимых категориях, особенно среди молодежи, женщин и недавних мигрантов-иностранцев, приехавших из некоторых стран, E) трудности доступа к жилью и F) рост масштабов явления бездомных.

А. Углубление неравенства

88. Оценка эволюции неравенства в рамках развитого общества необходима для понимания явления бедности и нестабильности. Это неравенство проявляется в нескольких областях.

89. Прежде всего **неравенство в доходах**. Хотя в период с 1996 по 2004 год это неравенство во Франции изменилось мало, оно по-прежнему играет важную роль. В докладе *Совета по занятости, доходам и социальной консолидации* (СЗДСК), опубликованном в ноябре 2006 года, уточняется, что 10% самых богатых жителей страны имели в 2005 году доход в три раза больший, чем доход 10% самых бедных жителей страны, и что рост доходов этих двух крайних децилей увеличивался быстрее, чем рост доходов другой части населения: таким образом, самые бедные сократили свой разрыв со средним классом, но самые богатые углубили разрыв со всеми другими категориями. Неравенство в доходах уменьшается в зависимости от социально-профессиональной категории, подготовки, возраста и местоположения. В этом отношении земледельцы и неквалифицированные рабочие непропорционально сверхпредставлены в дециле наиболее бедных граждан по сравнению с их долей от общего числа населения. То же можно сказать и о недипломированных (они составляют 61,8% последней децили, в то время как они представляют лишь 40,6% от общего числа населения), молодежи до 30 лет (10% последней децили и 8,2% от общего числа населения) и о людях, проживающих за

⁴ Доклад Католической организации взаимопомощи за 2005 год.

пределами города (29,5% в последней децили по сравнению с 24,1% от общего числа населения)⁵.

90. **Имущество** (финансы и недвижимость) является более сконцентрированным, нежели доходы, и представляет собой еще более важный источник неравенства. Действительно, согласно тому же докладу СЗДСК, 10% наиболее богатых семей обладают почти половиной (46%) национального богатства и среди них 1% самых богатых имеет 13%, в то время как 50% наименее богатых имеют лишь 7%.

91. "Барометр неравенства и бедности", или бип-40, позволяет отметить, что начиная с 2004 года **разрыв в уровне безработицы** среди кадров и рабочих, с одной стороны, и среди молодежи и лиц более старшего возраста, с другой стороны, вновь начал увеличиваться и сопровождался резким ростом числа получателей минимальных социальных выплат. Среди безработных 34% - это безработные со стажем, при этом уровень безработицы среди рабочих в три раза выше, чем среди инженерно-управленческого состава (в 2003 году). И наконец, неравенство проявляется также и в сфере **здоровья**, где различие в средней продолжительности предстоящей жизни рабочих и инженерно-технического состава составляло в 2003 году 8,3 года.

92. Неравенство ощущается также и на **уровне территории**. Действительно, можно заметить, что доля лиц, проживающих ниже черты бедности, более значительная в "северной дуге" Франции (от Сена-Маритим до Арденны) и вдоль средиземноморского побережья. В нескольких областях, в частности в сфере занятости, образования и здравоохранения, трудности также более заметны в заморских департаментах, регионах и коллективах (ДОМ, РОМ и КОМ). Например, число получателей минимального социального дохода (МСД) в нескольких ДОМ/РОМ или КОМ намного больше числа таких получателей в метрополии⁶. Более заметное неравенство отмечается в городах: доля семей, проживающих ниже черты бедности, составляет 21% в особых городских зонах (ОГЗ), т.е. в два раза превышая средний уровень бедности⁷.

⁵ Совет по занятости, доходам и социальной консолидации (СЗДСК), доклад "Франция в переходный период, 1993-2005", ноябрь 2006 года.

⁶ Социально-экономический совет, Dider Robert "L'accès de tous aux droits de tous", 2003.

⁷ Второй национальный план действий за социальное включение (НПДСВ), 2003-2005 годы, доклад Франции.

93. Примерно 35% французов ощущают последствия роста несправедливости в обществе⁸. Все эти элементы способствуют углублению чувства неуверенности в будущем. 93% опрошенных заявили в 2005 году о своей личной обеспокоенности в связи с бедностью и 90% в связи с безработицей. По мнению 82% опрошенных, масштабы бедности увеличились в течение этого года. Доля этих людей в 2002 году составляла 14%. Среди первоочередных причин приводилась чрезмерная задолженность (79%), за которой следовало отсутствие работы (57%)⁹.

В. Численность и круг получателей минимальных социальных выплат

94. В обществе, для которого характерны важные механизмы общественной солидарности, обнищание части французского населения может отчасти измеряться ростом числа получателей социальных пособий.

95. На 31 декабря 2004 года 3,4 млн. жителей являлись получателями одного из девяти социальных пособий или дохода солидарности (механизм, характерный для ДОМ)¹⁰. Основными и наиболее представительными из них являются МСД, пособие одинокому родителю одиночке (ПОР) и пособие взрослому инвалиду (ПВИ).

96. МСД, введенный в 1988 году, гарантирует минимум ресурсов любому лицу старше 25 лет или имеющему одного или несколько детей на своем иждивении. Он определяется регламентационным путем с учетом состава семьи и числа лиц на иждивении. Его размер определяется декретом и пересматривается раз в год в зависимости от изменения цен¹¹. Введение МСД имело целью отреагировать на положение групп населения, лишенных собственных финансовых средств, исключенных из механизмов социального обеспечения и трудно поддающихся включению в общество в период затрудненного доступа к

⁸ Eurobaromètre (S. Paugam) cité par le Rapport de la Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté d'avril 2005, p. 106.

⁹ Sondage BVA cité par le Rapport de la Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté d'avril 2005, p. 106.

¹⁰ DREES, Etudes et résultats, n°447, « Les allocataires de minima sociaux en 2004 », novembre 2005.

¹¹ Article L262-2 de la Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 art. 1 Journal Officiel du 19 décembre 2003 en vigueur le 1er janvier 2004).

занятости. Число получателей МСД, которое составляло 1 276 800 человек¹² на 31 марта 2006 года, увеличилось особенно существенно в ходе последних лет: если в 2002 году это число увеличилось лишь на 1,3%, то оно возросло на 5% в 2003 году и на 8,5% в 2004 году¹³. Этот рост продолжался в 2005 году более замедленными темпами, но все же увеличившись на 6,2% в период с сентября 2004 года по сентябрь 2005 года.

97. Следует тем не менее смягчить такую констатацию, отметив, что эти увеличения частично объясняются ужесточением условий получения пособия по безработице, что было предпринято для того, чтобы подтолкнуть безработных проявлять большую активность в поиске работы. Действительно, с начала 2003 года для большого числа лиц, получивших статус безработного, начиная с этой даты, продолжительность выплат была сокращена, а условия получения пособия по безработице стали более требовательными. Число лиц, ищущих работу и не получающих компенсацию, увеличилось в 2004 году¹⁴ на 9%, что привело к арифметическому росту числа получателей МСД. 40% безработных, т.е. приблизительно 500 000 человек, получали МСД в конце 2005 года, в то время как 1,2 млн. безработных не получали ни компенсаций, ни общего пособия солидарности.

98. Параллельно существенное увеличение числа получателей ПОР и ПВИ позволяет очертить круг особо уязвимых групп населения. ПОР предоставляется при условии наличия средств лицам без супруга, несущим в одиночку ответственность за детей. Это пособие выплачивается государством в течение ограниченного срока. Число получателей ПОР постоянно растет с момента его введения. На 31 декабря 2004 года им пользовались 175 600 человек, т.е. на 3,3% больше, чем в предшествующий год¹⁵. Число семей с одним родителем, получающих МСД, также существенно увеличилось в период с 1994 по 2003 год - на 53% (затрагивало 259 900 семей в 2003 году), в то время как общее число получателей МСД увеличилось лишь на 26%¹⁶. Это свидетельствует о существенном

¹² CNAF-DSER-DREES-DARES.

¹³ Rapport 2005/2006 de l'observatoire national de la précarité et l'exclusion sociale par Jean-Louis BORLOO et Catherine VAUTRIN, p 22.

¹⁴ Rapport 2005/2006 de l'observatoire national de la précarité et l'exclusion sociale, BORLOO/VAUTRIN, p. 23.

¹⁵ DREES, Etudes et résultats, n°447, « Les allocataires de minima sociaux en 2004 », novembre 2005.

¹⁶ Publication électronique de la Caisse nationale des allocations familiales, Direction des Statistiques, des Etudes et de la Recherche, n°33 janvier 2005.

увеличении числа семей с одним родителем, а также о том, что они не располагают достаточными средствами для удовлетворения потребностей своих детей.

99. Постоянные изменения происходят с 1990-х годов и среди получателей ПВИ. Это пособие, финансируемое государством, предназначено для инвалидов, которые не могут претендовать ни на льготы по старости, ни на ренту в связи с производственной травмой. Размер этого пособия пересматривается ежегодно. На 1 июля 2005 года ПВИ в полном объеме составляло 599,49 евро в месяц (сумма, которая может быть увеличена до 766 евро в месяц). В 2004 году число получателей ПВИ увеличилось на 2,5% и достигло к концу года 760 100 человек¹⁷. Это увеличение, которое равнозначно среднему увеличению в период с 2001 по 2003 год, свидетельствует об особых трудностях интеграции инвалидов и о росте социальной нестабильности, которую они испытывают в связи с недостаточным уровнем квалификации и малым вознаграждением, которое им предлагается. 63,2% получают ПВИ по полной ставке, что свидетельствует об отсутствии надлежащих финансовых ресурсов у большого числа заинтересованных лиц.

100. Растущее использование минимальных социальных выплат свидетельствует о возросшем использовании механизмов помощи, а также о важных изменениях, произошедших во французском обществе. Хотя это не означает симметричное увеличение числа лиц в ситуации безденежья, поскольку частично оно отражает подмену средств помощи другими средствами (пособия по безработице), оно наводит на мысль о том, что ситуация лиц с очень низким уровнем доходов ухудшилась в период с 2003 по 2005 год так же, как обострились и ситуации бедности и нестабильности.

С. Распространение явления "рабочей бедноты"

101. Третьей особенностью, наблюдаемой главным образом с 2002 года, является рост масштабов бедности в сфере занятости, т.е. явление "рабочей бедноты".

102. Это понятие приводит к усилению эффекта: два термина "занятость" и "бедность" представляются в европейском обществе весьма противоречивыми. Как предполагается, занятость - это ситуация, в которой индивидуум имеет финансовые ресурсы, позволяющие ему жить и обеспечивать долгосрочно свою жизнь. Бедность чаще всего соотносится с неработающими людьми или с пенсионерами. Такое стереотипное понимание задержало организацию доступа к некоторым социальным выплатам и разработку политики, реагирующей на эту проблему.

¹⁷ DREES, Etudes et résultats, n°447, Idem.

103. Сегодня оказывается, что работа не всегда ограждает от бедности. Имеются малоимущие рабочие, которые работают, но не могут получить в результате своей деятельности средства, достаточные для обеспечения своей семье уровня жизни, превышающего черту бедности, определенную в 50% или 60% от размера среднего дохода¹⁸. В 2004 году средний доход составлял 1 320 евро в месяц, и, таким образом, черта бедности, установленная на уровне 50% составляла 657 евро, а 60% - 788 евро в месяц, что соответствовало 3,6 млн. бедных в первом случае и 6,8 млн. бедных во втором случае¹⁹. Бедность прежде всего затрагивает молодежь, одиноких и семьи с одним родителем. В 2001 году в зависимости от выбранной пороговой величины соответственно **990 000 или 1 970 000 составляли "рабочую бедность"**²⁰. Более того, хотя в среднем валовой наличный доход семьи увеличился в период с 1993 по 2005 год на 1,7%, покупательная способность оставалась практически без изменений, и это явление лишь обостряло чувство бедности человека, занятого в сфере труда²¹.

104. Такая ситуация охватывает несколько возможных случаев применительно к рынку труда: чередование периодов работы и безработицы, работа неполный рабочий день при низком вознаграждении или работа полный рабочий день при межпрофессиональном минимуме зарплаты роста (СМИК).

105. Состояние бедности работающего человека определяется несколькими взаимосвязанными факторами. Риск появления состояния бедности у работающих прежде всего определяется **положением на рынке труда**, которое существенно изменялось в последние 15 лет, повлияв на условия занятости и вознаграждение²². Стремление предприятий обеспечить гибкость в управлении побуждает их "корректировать" спрос на рабочую силу, оцениваемый в краткосрочной перспективе, предлагая трудовые соглашения, которые не всегда отвечают уровню элементарных потребностей семей (малооплачиваемая работа, неполный рабочий день или краткосрочный контракт, например) и которые вовлекают их в процесс постепенного обнищания.

¹⁸ Четвертый национальный доклад о бедности и социальном отчуждении.

¹⁹ Conseil de l'emploi, des revenus, et de la cohésion sociale (CERC), Rapport « La France en transition, 1993-2005 », novembre 2006.

²⁰ Rapport de la Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté d'avril 2005, p. 26.

²¹ Conférence sur l'emploi et les revenus : éléments de cadrage, Centre d'analyse stratégique, 14 décembre 2006.

²² Rapport 2005/2006 de l'Observatoire national de la précarité et de l'exclusion, p. 66.

106. Эволюция **состава домашних хозяйств** - это второй фактор, могущий породить состояние бедности среди работающих. Семьи с одним родителем и многочисленные семьи являются особым объектом бедности среди работающих в отличие от семей, в которых имеются два работающих или мало детей на иждивении. Впрочем, в последние годы во Франции отмечен особый рост числа семей с одним родителем.

107. **Уровень подготовки** - это третий фактор, определяющий наличие состояния бедности среди работающих: 34% таких работающих бедняков не имеют диплома. Но и наличие диплома не защищает от такой формы социальной нестабильности: действительно, доля имеющих диплом о высшем образовании среди работающих бедняков увеличилась за период с 1997 по 2001 год с 7 до 9%. В 2001 году одну треть от работающих бедняков составляли рабочие (33%), в то время как в 1997 году²³ их доля составляла 29%. Хотя масштабы безработицы сокращаются с конца 2005 года, можно констатировать, что тенденция к полной занятости может быть синонимом социальной нестабильности. Сегодняшняя полная занятость не похожа на полную занятость в период "славного тридцатилетия" (годы реконструкции после второй мировой войны). Она характеризуется скорее разнообразием форм контрактов, неуверенностью, неполным рабочим днем - последствиями возросшей гибкости на рынке труда.

108. И наконец, полезно отметить, что явление бедности среди работников ощущается особо **во время возобновления работы после более или менее продолжительного периода безработицы**. Утрата смежных прав, связанных со статусом получателя минимальных социальных выплат (например, налоговые льготы, специальная тарифная сетка в отношении некоторых услуг, привилегированный доступ к социальному жилью), ведет к увеличению расходов для работающих, зачастую воспринимаемых весьма негативно.

109. Таким образом, взаимосвязь между социальной нестабильностью и трудовой деятельностью стала весьма сложной, поскольку занятость больше не является гарантией от социальной нестабильности.

D. Безработица, в частности среди молодежи

110. В период с 1998 года во Франции чередуются периоды сокращения и периоды роста масштабов безработицы. До 2003 года в сфере безработицы наблюдалась скорее тенденция к стабилизации и даже, пожалуй, к некоторому сокращению и все это проходило в тесной связи с возобновлением экономического роста страны и с

²³ Rapport de la Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté, Martin Hirsch, avril 2005, p. 27

последствиями принятых мер по борьбе с безработицей. В начале 2003 года ситуация обострилась и доля безработных приблизилась к 10% от всего активного населения. С начала 2006 года ситуация во Франции характеризуется сокращением числа безработных, доля которых в сентябре опустилась ниже 9% от активного населения.

111. Идентификация групп населения, наиболее уязвимых к последствиям безработицы, позволяет понять различные формы социальной нестабильности, которые приобретает сегодняшнее французское общество с учетом этого фактора.

112. **Прежде всего от безработицы страдает молодежь:** 22% молодежи в возрасте от 18 до 29 лет, не охваченной школьной системой, является безработной, при этом эта цифра в два раза выше среднего национального показателя. Понимая, что молодежь без детей не имеет до достижения 26 лет доступа к минимальным социальным выплатам, большое число молодых людей начинают свою взрослую жизнь в условиях бедности по причине отсутствия работы. Некогда короткий переходный период стал в настоящее время более длительным периодом, для которого характерны различные периоды нестабильности, стажировки и временная работа. Действительно, хотя большинство молодых людей получают контракты неопределенной продолжительности, 21% из них выполняют временную работу²⁴.

113. В то время, как с 1998 года четко выражается намерение правительства содействовать профессиональной интеграции молодежи, в течение долгого времени эта последняя оставалась неохваченной социальной политикой, забытой семейной политикой и очень слабо учитываемой распределительной политикой. К тому же в то время как семьи получают помощь при наличии маленьких детей, эти пособия сокращаются, когда подростки остаются на их иждивении и под их крышей, что зачастую является следствием жилищной проблемы.

114. Такой ход событий зачастую также приводит к общему удлинению периода учебы. Диплом рассматривается во Франции как фактор, необходимый для социальной и профессиональной (ожидаемой) интеграции молодежи. Хотя диплом об окончании высокой ступени образования не является гарантией стабильной работы, он обеспечивает меньший риск познать безработицу. 68% молодых людей, имеющих диплом уровня бакалавр + 2, получают работу неопределенной продолжительности, в то время как юноши и девушки, не имеющие дипломов, составляют 43% от этой группы²⁵.
Профессиональная интеграция у дипломированной молодежи представляет все же сегодня

²⁴ Observatoire des inégalités, février 2006, "emploi : les jeunes au régime précarité".

²⁵ Idem.

бóльшие трудности, поскольку 40% дипломированных третьего цикла начали трудовую деятельность с временной работы. Но доля недипломированных составляет 63%, и это свидетельствует о сохраняющемся интересе к первоначальной подготовке²⁶.

115. Молодые люди без дипломов сталкиваются со значительно бóльшими трудностями. В то время как некоторые временные контракты, предлагаемые дипломированным молодым людям, являются по сути испытательным периодом, который служит трамплином для более устойчивой занятости, эти же контракты, полученные менее подготовленными или недипломированными молодыми людьми, характеризуют негарантированность устойчивой работы, в частности, когда им предлагаются лишь срочные контракты (СК).

116. Другим аспектом безработицы среди молодежи является ее концентрация в особых городских зонах (ОГЗ). 40% молодежи, проживающей в ОГЗ, затрагивается безработицей, и это в четыре раза выше общего уровня безработицы, хотя они получают меньшую пользу от механизмов включения²⁷. Таким образом, к различиям, обусловливаемым возрастом, добавляются различия, связанные с местом проживания²⁸.

117. Такое расхождение объясняется последствиями городской сегрегации. Периферийные кварталы с сильной концентрацией бедноты познали, начиная с 1980-х годов, массовый отток представителей средних слоев, становясь все в большей степени местом сосредоточения социальных трудностей и утратив всякую экономическую привлекательность. В наши дни там проживают группы населения, встречающиеся при поисках работы с большими трудностями. К этому вопросу мы вернемся позднее.

Е. Трудности в доступе к жилью

118. Жилищный кризис, с которым столкнулась сегодняшняя Франция, весьма отличается от кризиса, отмечавшегося после второй мировой войны. Главным образом его характеризует несоответствие предложения и спроса на жилье и чрезмерное повышение квартирной платы. Растущая концентрация экономической деятельности в крупных городах вызывает на протяжении последнего десятилетия существенную инфляцию поземельного налога (ежегодные корректировки превышают иногда 10%), что

²⁶ Idem.

²⁷ Connaissance de l'Emploi, "De l'école à l'emploi : quel chemin dans la ZUS ?", n° 10, décembre 2004.

²⁸ Observatoire des inégalités, novembre 2005, "le chômage dans les quartiers dits sensibles".

усугубляет социальную нестабильность домашних хозяйств с ограниченными доходами. Органы управления, на которые возложена юридическая ответственность за строительство социального жилья, оказываются беспомощными перед таким бурным ростом цен на земли, подлежащие застройке, что еще больше обременяет бюджет строительства.

119. Этот жилищный кризис можно разложить на несколько составляющих: **количественная нехватка социального жилья, плохое состояние жилья и нездоровые условия.**

120. На 1 января 2004 года²⁹ во Франции имелось 4 258 362 единицы социального жилья. Из всей совокупности домашних хозяйств, проживающих во Франции, 17,6% являлись квартиросъемщиками в социальном секторе. Такая процентная доля является еще более высокой, когда речь идет о семьях иммигрантов: 30,1% представителей этой категории занимают социальное жилье³⁰. Обследование по вопросам жилья, проведенное Национальным институтом статистики и экономических исследований (ИНСЭЕ) в 2002 году, определило ежегодный неудовлетворенный спрос на социальное жилье в объеме 1 300 000. Впрочем, ежегодное доступное предложение составляет лишь 433 000 единиц жилья (в 2004 году). Другими словами, **каждый год может быть удовлетворена лишь одна просьба из трех.** Программа строительства и преобразования жилья с бюджетом на пять предстоящих лет, касающаяся 800 000 единиц жилья, не является достаточной для покрытия имеющегося дефицита. По мнению представителей Фонда аббата Пьера, государство, местные органы управления и социальные партнеры тратили 1,95% ВВП на социальное жилье, что меньше подобной цифры в 2000 году (2,07%), и это объясняется коррелятивным ростом объема других видов социальных затрат³¹.

121. Случаи "**плохих жилищных условий**" касались в 2001 году³² почти 3 млн. **французов.** Главным образом речь идет о семьях бедняков, вынужденных довольствоваться жильем, не соответствующим размеру семьи и не имеющим практически никакого комфорта, в связи с нехваткой у них финансовых средств, несмотря

²⁹ Ministère de l'équipement, SG-DAEI SESP-EPLS, janvier 2004.

³⁰ 7ème rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, 2001.

³¹ 10ème Rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre, « L'État du mal-logement en France », février 2005.

³² Observatoire des inégalités, 7 février 2006 : « Le mal-logement en 2006 ».

на получаемые ими социальные пособия. Все большее число семей просят о приюте своих близких: около миллиона человек находились в таком положении в 2002 году, на 50 000 больше, чем в 1996 году, причем от 150 000 до 300 000 из них оказывались в весьма трудных условиях³³. Положения закона 1948 года, которые сразу после второй мировой войны заморозили размеры квартплаты, позволив многим семьям со скромными доходами остаться в кварталах, ставших очень дорогостоящими, практически перестали использоваться вследствие смерти или ухода в дома престарелых бывших получателей этих льгот. Расходы на жилье составляют в наши дни значительную часть от доходов малообеспеченных семей, несмотря на существование государственной помощи (6 млн. семей получали жилищную помощь). Согласно исследованию³⁴, "средняя стоимость квадратного метра жилья, снимаемого малоимущими, увеличивалась с начала 1970-х годов значительно быстрее, нежели показатель для семей со средним уровнем дохода. (...) Квартплата малоимущих семей в наши дни в среднем на 20% выше, чем квартплата семей со средним уровнем дохода". Одним из последствий высокой стоимости практически недоступного жилья для наиболее бедных слоев является тот факт, что 16% лиц, устроенных в центрах срочной помощи, имеют ограниченную по сроку или нестабильную работу³⁵.

122. Новые категории населения сталкиваются с трудностями в доступе к жилью, в частности рабочие с нестабильной работой, молодежь, а также иностранцы и бывшие иммигранты. Эти последние категории сталкиваются с двойной трудностью, поскольку иногда они также становятся жертвой фактической дискриминации в доступе к жилью, хотя и запрещенной законом. Возникновение кварталов социально отчужденных людей добавляет пространственный аспект к понятию "плохие жилищные условия": происходит специализация пространственной среды, и это лишь усугубляет нестабильность и социальное отчуждение.

123. **Нездоровые условия** - это еще одна из характеристик ситуации во Франции с жильем, хотя масштабы комфортного жилья растут и проблемы перенаселенности постепенно решаются на протяжении последних нескольких лет³⁶. Ранее цитируемый

³³ 11ème Rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre, « L'État du mal-logement en France », 2006.

³⁴ G. Fack, d'après INSEE, enquête logement 2002, cité par le Rapport de la Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté d'avril 2005, p. 58.

³⁵ *Libération*, « réfractaires et sédentaires grâce aux tentes », jeudi 8 août 2006.

³⁶ INSEE première n° 885 et INSEE résultats, société n° 20.

закон 1948 года имел существенные непредвиденные последствия, которые пока еще не устранены: поскольку их доходы были заморожены, владельцы жилья зачастую отказывались предпринимать какие-либо усилия по благоустройству квартир, в том числе для соблюдения санитарных норм и условий безопасности. Поэтому от 400 000 до 600 000 квартир во Франции не отвечают санитарным условиям, помимо меблированных гостиниц и ветхого жилья, занятых бедными семьями, которые не смогли найти другого решения. 44% жильцов - это одинокие люди и 40% - семьи, состоящие из пожилых лиц³⁷.

124. Чувство нестабильности, вызываемое этим кризисом социального жилья, находит свое отражение в том факте, что **"для каждого третьего француза бедность - это отсутствие жилья"**³⁸.

Е. Явление "бездомных"

125. Численность бездомных (или не имеющих крова) особенно трудно определить, поскольку для такого явления характерны бродяжничество и изоляция³⁹. В своих статистических исследованиях ИНСЭЕ считает, что бездомный - это лицо, которое провело предыдущую ночь в центре размещения или в месте, не предназначенном для проживания. В своем исследовании от 2001 года, касающемся групп населения, часто пользующихся услугами центров размещения или центров распределения горячей пищи, ИНСЭЕ определяет в 86 000 человек - число бездомных из общего числа 93 000 лиц, прибегающих в течение одной недели к услугам служб. Эта оценка не включает случаи с плохим жильем, бездомных, которые не пользуются услугами служб размещения и распределения питания, а также тех, кто проживает в населенных пунктах численностью менее 20 000 жителей⁴⁰. Согласно другим оценкам, число бездомных определяется **в пределах 300 000-800 000 человек.**

126. Работники службы 115 - национального номера бесплатной срочной помощи для бездомных, который ежегодно набирают около 1,2 млн. человека, оценивают примерно в две третьих долю звонков, касающихся просьб о размещении. В крупных городах, где в связи с наличием специально выделенного жилья, предлагаемого мегаполисами,

³⁷ Source Pôle national de lutte contre l'habitat indigne cité par le Rapport de la Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté d'avril 2005, p. 63.

³⁸ Rapport de la Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté d'avril 2005, p. 106.

³⁹ CNIS, « Pour une meilleure connaissance des sans-abri et de l'exclusion du logement » Rapport final du groupe de travail sur les sans-abri, n°29, 1996.

⁴⁰ INSEE, Economie et statistique, n° 391-392, « Les sans-domicile », novembre 2006.

сосредоточена бóльшая часть бездомных, временных центров размещения, которые предназначены для них в зимнее время, недостаточно, несмотря на значительный рост имеющихся средств приема. В период с апреля 2002 по апрель 2006 года в Парижском регионе возможности приема выросли с 17 211 до 26 642 мест, с учетом возможностей всех имеющихся структур (размещение в срочном порядке, центры размещения и социальной реинтеграции, центры приема лиц - просителей убежища и гостиничные номера)⁴¹. На национальном уровне возможности приема составляют порядка 95 000 мест. План на зиму 2006-2007 годов предусматривал создание дополнительно 4 273 мест, которые в конечном счете должны стать доступными в течение всего года.

127. Ситуация бездомных представляет собой крайнее состояние социального отчуждения, которое затрагивает все аспекты жизни человека. Круг бездомных обнаруживает **весьма различные ситуации**. Эти лица, как правило, познали процесс утраты связи с обществом, в ходе которого они потеряли свои ориентиры и социальные правила. Другие становятся бездомными сразу после того, как столкнулись с какой-либо шоковой ситуацией: распад семьи, потеря работы, болезнь и т.д. Большинство из тех, кто оказывается на улице, надеется на выход из такой ситуации. Другие утверждают, что жизнь на улице - это их выбор и их маргинализация требуется для того, чтобы избежать определенных трудностей социальной жизни⁴². Они не ищут помощи и не добиваются реинтеграции. Их маргинализация представляется как индивидуальный и политический акт, совершаемый в знак отказа от общества, в котором они проживают, причем этот жест является более или менее искренним, и возникает сложный вопрос о том, не является ли переживание в себе своих условий прежде всего признаком их положения жертвы: это может быть разорившийся хозяин, считающий себя жертвой недостатка понимания, муж (или жена), лишенные после развода возможности общаться со своими детьми, мать-одиночка, бывший заключенный, старик, теряющий ориентиры и т.д.

128. Некоторые категории людей затрагиваются таким явлением в большей степени, чем другие. К городским жителям, молодым или пожилым, можно добавить иностранцев, одиноких женщин и семьи с одним родителем. Такие ассоциации, как пункты питания для бедняков (*les Restos du Cœur*), отмечают присутствие все большего числа молодых матерей-одиночек со своими детьми, молодежи в возрасте менее 26 лет, которая не может получить доступ к минимальному социальному доходу, и пожилых лиц, пенсии которых

⁴¹ *Libération*, « réfractaires et sédentaires grâce aux tentes », jeudi 8 août 2006.

⁴² *Libération*, « Pourquoi ils couchent dehors », de Nicole Maestracci (présidente de la Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion) et Eric Pliez (Directeur général de l'association Aurore), 4 août 2006.

недостаточно для квартплаты, которая растет из года в год. Ассоциации констатируют новую тенденцию среди бездомных объединяться не по двое-трое, но в группы более 12 человек, в рамках которых у них вновь возникает определенная способность жить в обществе и соблюдать надлежащие правила жизни. Такое объединение, замораживающее состояние маргинализации, осложняют задачу органов, занимающихся реинтеграцией этих лиц.

129. Но даже когда бездомные заявляют о своем осознанном выборе улицы, государственные власти не могут утрачивать к ним интерес, поскольку часто их поражают болезни. Согласно исследованию 2001 года ИНСЭЕ 16% бездомных считают свое здоровье плохим, и лишь 3% людей имеют свое жилье. Каждый десятый бездомный страдает от болезни дыхательных путей, от последствий травм или серьезной болезни. Такое сочетание уязвимостей усугубляет трудности государственных органов, которые должны дополнять меры срочного характера программ помощи и комплексной реинтеграции.

130. Явление бездомных - людей, скитающихся и живущих за пределами общества изобилия, - это конкретное свидетельство ненормального функционирования городского общества. Этот индикатор содействует также осознанию проблемы всем населением. В течение лета 2006 года внимание прессы в Париже было обращено на проблемы, которые возникли в связи с появлением палаточного городка бездомных, для которых одна из ассоциаций оборудовала палатки на берегах Сены в том месте, где муниципалитет решил расширить пространство для отдыха, предлагаемое средним слоям населения и беднякам, не имеющим возможности уехать в отпуск, и, с другой стороны, на уязвимость этих лиц к последствиям жары в связи с их плохим состоянием здоровья. Этот вопрос вновь возник в начале следующей зимы, когда группа лиц решила предложить жителям Парижа поселиться в палатках бездомных в знак солидарности и протеста против неадекватного ответа общества на эту проблему. Это, однако, также может исказить важность проблемы, поскольку здесь внимание сосредоточивается на проблемах размещения, в то время как обсуждаемые вопросы являются значительно более сложными.

II. КАК ОБЪЯСНЯЕТСЯ РОСТ СОЦИАЛЬНОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ ВО ФРАНЦИИ?

131. После такого признания и прежде чем изложить государственную политику, проводимую в ответ на выявленные выше проблемы, следует проанализировать причины роста социальной нестабильности и отчуждения, поскольку только правильный диагноз может лежать в основе эффективного лечения.

132. Можно выделить общие причины, затрагивающие все общество, и причины, которые являются более характерными для некоторых категорий.

A. Общие международные и национальные причины

133. Глобализация экономики имеет несомненные социальные последствия как позитивные, так и негативные, на которые в случае Франции следует обратить особое внимание. Французская социальная модель и система образования встречаются в этом контексте определенные трудности с точки зрения ответных действий и адаптации.

1. Последствия глобализации

134. В условиях глобализации все внешние партнеры играют свою роль в жизни национальной экономики.

135. Многонациональные предприятия обладают растущей властью, контролируя через посредство внутригрупповых обменов значительную долю мировой торговли, оцениваемую в одну или две третьих от этой торговли.

136. Глобализация организует международное распределение труда между странами в силу закона Рикардо, доводя до максимальных показателей сравнительные преимущества каждой из них. Этот принцип порождает товары, не подлежащие продаже, и подталкивает к усилению относительной конкурентоспособности. Последствия для рынка труда весьма важны, особенно для промышленной и сельскохозяйственной отраслей, продукция которых сталкивается со все большей конкуренцией. В этих секторах ощущается давление в сторону понижения зарплат, усугубленное опасностью переноса производственных мощностей за рубеж.

137. **Явление переноса производственных мощностей за рубеж** не является новым во Франции. Начиная с 80-х и 90-х годов перенос мощностей за рубеж затронул в массовом порядке промышленные сектора черной металлургии, угольной промышленности,

военного судостроения и текстиля, ввергнув некоторые регионы в состояние глубокого кризиса, из которого их не смогла вывести даже структурная помощь в реконверсии предприятий со стороны Европейского союза: уровень безработицы в районах Лоррен и северный Па-де-Кале по этой причине выше среднего национального уровня, хотя в большом числе был организован досрочный выход рабочих на пенсию.

138. Перенос мощностей в другие районы продолжался эти последние годы в значительно бóльшем числе секторов. Он касается отраслей со слабой технологической интенсивностью, которые чаще всего не требуют высокой квалификации. В промышленном секторе после сектора текстиля⁴³ и электроники происходит перенос производственных мощностей части металлургии и пластургии в страны центральной и восточной Европы, причем все большее число предприятий перемещают некоторые из своих объектов в развивающиеся страны или в те страны Европы, где рабочая сила дешевле.

139. Угрожает также и новая волна: **доступ ряда новых индустриальных стран к более высокому уровню изысканий рискует в свою очередь затронуть промышленный сектор и сферу услуг** с большой исследовательской составляющей, которые до сих пор считали себя защищенными. Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) за 2005 года, полагает, "что существуют важные причины для того, чтобы интернационализация сферы исследований - разработок продолжилась в направлении развивающихся стран". Уже более половины многонациональных предприятий перенесли часть своих служб исследований и разработок в Китай, Индию или в Сингапур. Глобализация породила весьма сложную модель географического распределения видов деятельности: предприятия объединяются в международные сети и ведут поиск партнеров и подрядчиков на мировом уровне⁴⁴.

140. Перенос мощностей имеет важные экономические последствия для стран и регионов, которые этим затрагиваются, приводя прежде всего к потере рабочих мест. Часто это приводится как одно из обоснований устойчивости структурной безработицы, затрагивающей прежде всего уже зрелых работников с недостаточной подготовкой, которую трудно изменить в зонах, находящихся в состоянии депрессии. Перенос также сопровождается неизменным увеличением объема компенсационных социальных выплат:

⁴³ Отмена китайских квот на экспорт текстиля в начале 2005 года привела к резкому росту европейского импорта, что в свою очередь привело к введению новых количественных барьеров.

⁴⁴ Исследование компании "Селерант консалтинг", проведенное г-ном Паскалем Ансаром, генеральным директором, в 2005 году.

дополнительные выплаты досрочно ушедшим на пенсию рабочим, различная социальная помощь, пособия по безработице, которые ложатся тяжелым бременем на социальный бюджет и ограничивают возможности маневра государственных властей в плане проведения более наступательной политики.

141. Перенос мощностей промышленности и сферы услуг оказывает также значительное психологическое воздействие. **Эти шаги углубляют чувство негарантированности работы.** Согласно обследованию, проведенному институтом КСА в октябре 2004 года, 88% французов полагают, что перенос за границу французских предприятий - это "опасное" явление, а 70%, что оно будет "долгосрочным". Впрочем, пессимизм - это элемент, который препятствует капиталовложениям.

142. В то время как экономика северных стран, также затрагиваемых этим явлением, по-видимому, в целом сумела увязать социальную политику с необходимостью сохранения высокой доли занятости, Франция добилась пока менее удовлетворительных результатов. **На деле последствия переноса промышленных мощностей весьма трудно измеримы.** В последние 20 лет глобализация обменов привела к закрытию около 300 000 рабочих мест⁴⁵. Европейский фонд улучшения условий жизни и труда отметил во втором квартале 2004 года 163 случая реструктуризации, за которыми последовало 60 000 увольнений и только 16 000 созданных рабочих мест⁴⁶. Из 3 718 рабочих мест, которые были перенесены из Франции в период 2002 и 2004 годов, наиболее затрагиваемыми были сектора телекоммуникаций и металлургии⁴⁷. Перенос производственных мощностей прежде всего сопровождается потерей рабочих мест с низкой квалификацией: "утрачено 1,3 млн. рабочих мест в сфере производства, в то время как увеличилось число рабочих мест в сфере проектирования, управления и маркетинга (0,9 млн.), рабочие места в промышленности, в том числе в смежных отраслях (0,7 млн.), рабочие места в коллективных службах (1,3 млн.)"⁴⁸.

⁴⁵ "Richesse du monde, pauvretés des nations", Daniel Cohen, éd. Flammarion, 1997.

⁴⁶ L'Observateur de l'OCDE 2003, emploi et mondialisation : promesse ou menace?

⁴⁷ Etude de l'Observatoire européen du changement citée par Arnaud Leparmentier – Le Monde, septembre 2004 – Un phénomène dont l'impact reste marginal à l'échelle de l'Union européenne.

⁴⁸ Международная торговля, общая презентация: Элен Эркель-Рус (Управление планирования) и Лионель Фонтане (СПИМИ) - 2004.

143. Такая пессимистическая констатация должна быть смягчена тем, что "большая часть прямых инвестиций за границу, поступающих из Франции, осуществляется в направлении других развитых стран с целью поддержки экспорта готовой продукции в сектора Франции, создающие рабочие места"⁴⁹. **Франция относительно неплохо оснащена в секторах, которые благодаря своей структуре, не затрагиваются явлением перемещения мощностей:** виды деятельности, требующие западной культуры и прекрасного знания наших обычаев жизни (маркетинг - реклама, художественные ремесла), местные службы (местные власти, жилищное строительство, ремонт, гостиничное хозяйство, рестораны и туризм), солидарная экономика (около 2 млн. рабочих мест), сельское хозяйство и животноводство, всемирно известные марки⁵⁰ и местные индивидуальные службы, призванные развиваться в связи с продлением средней продолжительности жизни. "Десять промышленных секторов, которые инвестировали наибольший объем средств за границу, создали во Франции в период с 1997 по 2000 год 100 000 рабочих мест"⁵¹.

144. Глобализация, на которую промышленные круги реагируют повышением производительности, имеет еще одно последствие для рынка труда - **повышение требований к диплому в сочетании с созданием нестабильной обстановки для тех, кто его не имеет.** Среди работников с низкой квалификацией безработица в среднем встречается в два-три раза чаще, чем среди квалифицированных работников, и они становятся объектом относительного снижения их вознаграждения⁵². Развитие технологии производства приводит предприятие к тому, что при отборе своих рабочих они учитывают критерии, позволяющие им разнообразное и гибкое использование рабочей силы. Поэтому все большим спросом пользуется более квалифицированный персонал, даже если их компетенция не используется в полной мере.

145. С другой стороны, предприятия приспосабливаются к происходящим в мире экономическим преобразованиям регулированием поточного производства, стремясь до минимума сократить запасы продукции и как можно оперативнее реагировать на получаемые заказы, что находит свое выражение в производственных методах, делающих упор на **гибкости рабочей силы.** Предприятия модулируют объем работы, чтобы

⁴⁹ Эркель-Рус и Фонтане (там же).

⁵⁰ Глобализация и перемещение производственных мощностей: угрозы и реальности - апрель 2004 года - www.mediasetdemocratie.net.

⁵¹ Etude CDC Ixis, Patrick Artus.

⁵² Idem.

противостоять временным колебаниям спроса, поведение которого непредсказуемо и может меняться как в течение месяца или недели, так и в течение одного дня. Соответственно в зависимости от секторов деятельности и видов предприятий занятость имеет различные характеристики и приводит к существенным различиям среди рабочих. Во многих видах деятельности оказываемые услуги являются столь краткими по продолжительности, что это не может гарантировать работу полный рабочий день или большой продолжительности. Гибкость рабочего времени обеспечивается либо за счет внутренних мер благодаря заключению срочных контрактов, контрактов замещения или контрактов о работе неполный рабочий день, либо путем передачи части работы внешним подрядчикам.

146. **Различия в вопросах стабильности занятости являются весьма существенными и имеют тенденцию к увеличению**, проявляясь в различной форме в зависимости от категории работников: квалифицированные и неквалифицированные, молодые или более опытные. Нестабильность занятости затрагивает прежде всего и так уже уязвимые слои населения, т.е. женщин и молодежь. В надежде не потерять свою работу эти люди соглашаются на любой труд и на любые условия труда, если они хоть как-то обеспечивают их дальнейшую жизнь.

2. Сокращение экономической и социальной власти государств

147. Другим последствием глобализации, которое отражает некоторые нормы, например нормы, принятые ВТО, является ограничение возможностей государства вмешиваться в экономику с помощью рычагов, которые выковали их исторический суверенитет, такие, как таможенные пошлины и контроль за капиталами, но также и более современные методы, например промышленная политика.

148. Сокращение суверенитета французского государства в вопросах вмешательства в экономику объясняется также принадлежностью Франции к Европейскому союзу, **в частности после ратификации Пакта о стабильности и росте** на сессии Европейского совета в Амстердаме в июне 1997 года.

149. Два раздела характеризуют этот Пакт. Превентивный раздел организует контроль за бюджетным положением государств-членов, а также координацию их экономической политики. Далее, коррективный раздел имеет целью ввести в действие "процедуру чрезмерного дефицита", если бюджетный дефицит какого-либо из государств-членов превысил пороговую величину в 3% от валового внутреннего продукта. Пакт о стабильности и росте отвечает логике бюджетной дисциплины, которая стремится **ограничить риск поведения "свободного наездника" с той целью, чтобы**

Европейский союз мог эффективно реагировать на внешний реальный шок и обеспечить денежную платежеспособность государств-членов.

150. Пакт пока еще не привел ко всем желаемым результатам. Экономические показатели стран зоны евро были зачастую весьма посредственными, несмотря на благоприятную международную конъюнктуру. За 15 лет (1990-2004 годы) относительная доля зоны евро снизилась на 16% по сравнению с Соединенными Штатами и на 9% по сравнению с Соединенным Королевством⁵³. В целом в странах зоны евро отмечены достаточно слабые темпы экономического роста, сопоставимый уровень инфляции и уровень безработицы, как правило, превышающий уровень безработицы международных партнеров⁵⁴ (приблизительно 9% в зоне евро). Высказывается сожаление по поводу того, что жесткость положений Пакта не позволяет государствам-членам воспользоваться внешней экономической ситуацией, с тем чтобы накопить резервные возможности или увеличить бюджетный дефицит страны, тем самым способствуя росту.

151. С учетом отмеченных недостатков как в своем превентивном, так и коррекционном разделе, а также трудностей некоторых государств при выполнении целевых заданий по бюджету Пакт был несколько изменен по просьбе Европейского совета в марте 2005 года. Внесенные изменения, в частности, предусматривают возможность дифференциации среднесрочных бюджетных целей, позволяющих принять во внимание различия экономического и бюджетного положений стран-членов, и укрепление коррективного раздела, в большей степени учитывающего реальности состава Союза, увеличенного до 25 государств-членов⁵⁵. И тем не менее экономическая и социальная политика Франции отныне ограничена обязательствами о сохранении бюджетного равновесия и о своей внешней задолженности, которые являются следствием ее принадлежности к зоне евро.

3. Структурная слабость роста

152. Недостаточно активная взаимозависимость роста и занятости предлагается в качестве одного из объяснений, которое классическая экономическая наука дает существованию массовой безработицы. Исследование корреляций между этими двумя явлениями стало возможным с 70-х годов, когда весьма динамичный рост во Франции во время "славного тридцатилетия" был замедлен вследствие нефтяных потрясений 1973 и

⁵³ *Le Monde*, "les piètres performances de la zone euro", Jean-Paul Fitoussi (Président de l'Observatoire Français des Conjonctures Economiques), 31 Décembre 2004.

⁵⁴ www.diplomatie.gouv.fr

⁵⁵ Общий доклад Европа-2005.

1979 годов. Новых темпов роста недостаточно для того, чтобы компенсировать рост активного населения. Состояние рынка постепенно ухудшилось, что выразилось в возросшей нестабильности⁵⁶ и негарантированности занятости, затрагивающих одновременно уже работающих и тех, кто находится в поисках работы.

153. Поскольку с 80-х годов темпы роста оставались достаточно низкими, трудность существенного сокращения безработицы сохраняется с некоторыми колебаниями: уровень выхода из состояния безработицы достиг своего минимума в период 1993-1994 годов, когда отмечались негативные темпы роста ВВП; тенденция изменилась в условиях подъема в период 1997-2001 годов; затем обе кривые приобрели понижательную тенденцию; уровень выхода из безработицы вновь повышается с января 2006 года, что является частично следствием более благополучного состояния европейской экономики.

154. Взаимосвязь, однако, является весьма сложной: Совет по занятости, доходам и социальной консолидации (СЗДСК) отмечает повышение нестабильности после 1997 года вследствие того факта, что квалифицированные рабочие, согласившиеся на работу с более низким уровнем компетенции, воспользовались возобновлением роста, чтобы найти работу, в большей степени отвечающую их ожиданиям, а это, несомненно, сказалось на рынке труда. Необходимо также считаться с малостимулирующим воздействием некоторых механизмов страхования от безработицы на уровень выхода из безработицы, несмотря на проводимые реформы. Эти элементы в сочетании с весьма слабыми темпами роста объясняют тот факт, что **число безработных со стажем во Франции остается весьма значительным.**

4. Городская сегрегация - фактор социального отчуждения

155. Городской пейзаж Франции в период с 1950 по 1970 год был отмечен появлением больших городских массивов на периферии крупных городов. Этот процесс проходил в рамках послевоенной реконструкции, искоренения трущоб, а затем особых усилий по размещению семей иммигрантов, прибывших в страну для компенсации дефицита

⁵⁶ Необходимо подчеркнуть различие между нестабильностью и негарантированностью занятости. По мнению Совета по занятости, доходам и социальной консолидации: стабильность занятости означает непрерывность связи между рабочим и предприятием. Нестабильность появляется, когда рабочий увольняется или предприятие его увольняет или разрывает контракт с ним. Негарантированность занятости означает, скорее, тот факт, что имеется устойчивый перерыв в профессиональной жизни человека при смене предприятия. Другими словами, негарантированность занятости измеряется долей перехода от безработицы к занятости, которая в данном случае должна быть весьма незначительной.

рабочей силы. Эта организация пространства, задуманная вначале как фактор современности, превратилась в опасный инструмент социальной сегрегации с отрицательными последствиями для проживающего в этих "кварталах" населения.

156. Задуманная вскоре после второй мировой войны архитектором Корбюзье, разработчиком идеи "Сияющего города"⁵⁷, и его учениками из Афинской школы **политика крупных комплексов способствовала существенному улучшению глобальных санитарных условий жилья** во Франции: 39% жилищ не имели никакого элемента комфорта в начале 70-х годов, в то время как в 2002 году эта цифра опустилась до 2,6%⁵⁸. Как будет видно ниже, весьма скоро государство попыталось найти ответ на серьезный вызов, который представлял собой отход от утопической концепции "новых городов". Хотя результаты не соответствовали приложенным усилиям, по мере эволюции вкусов среднего класса ключевую роль сыграл политический согласованный выбор постепенной либерализации рынка недвижимости и децентрализации, проводимой с 1982 года (доля расходов на жилищное строительство в бюджете государства сократилась с 5,2% в 1984 году до 2,8% в 2004 году⁵⁹).

157. Строительство этих крупных микрорайонов на начальном этапе руководствовалось новаторскими урбанистическими теориями. Эти теории предлагали строительство вертикальных городов, которые, как предполагалось, могли быть более функциональными и более удобными для встреч. Проекты крупных комплексов исходили именно из этой концепции. В эту эпоху архитекторы творили в условиях ускоренного экономического и демографического роста.

158. С другой стороны, градостроители и городские власти 60-х годов заботились прежде всего о том, чтобы избежать заторов в центральной части городов, планируя с этой целью многополярное городское развитие. В отличие от радикальной системы, они предлагали **полицентричные системы, в которых каждый крупный комплекс должен был в свою очередь стать городом** благодаря объединению рабочих мест, общественных служб, торговли и развлекательных центров (дома культуры, инициированные Андре Мальро). Эти "новые города" основывались на волонтаристской модели, которая познала два ограничения: замедление роста и соответственно занятости и изменение вкусов средних слоев населения, которые широко поддержали строительство в пригородах.

⁵⁷ Le Corbusier

⁵⁸ Газета "Монд", интервью г-на Жан-Клода Дриана, профессора Парижского института урбанизма: "Какие мы имеем лекарства, чтобы покончить с плохими жилищными условиями" - 3 сентября 2006 года.

⁵⁹ Idem

159. Крупные ансамбли, стремившиеся интегрировать все потенциальные функции города и прежде всего разнообразные рабочие места, **постепенно превратились в "спальные районы"**, которые покинули сначала молодые управленцы, а затем и средний класс. Первые научные работы, начатые группой под руководством г-на Поля-Анри Шомбара де Лов, ставили еще в 60-е годы под сомнение возможность социальной жизни в этом коллективном жилом районе. Социологические и психологические обследования уже тогда выявляли тенденцию сильной демографической, социальной и профессиональной однородности, чреватой уходом в себя, а также проблемами алкоголизма и физического и нервного истощения.

160. Ухудшение репутации крупных микрорайонов продолжилось в 70-е годы, когда политика иммиграции сделала возможным прибытие семей рабочих-иммигрантов. Покинутые средними слоями населения крупные ансамбли стали **местом массового поселения семей бедняков и иммигрантов**. Трудности с работой еще более усугубили ситуацию. В то же время предпринимаемые под эгидой Министерства культуры важные шаги по реабилитации старых центральных кварталов радикально изменили их репутацию, которая стала весьма положительной, подталкивая средние слои населения и богатых людей к возвращению в центры городов. Настоящее увлечение современными индивидуальными домами затронуло, с другой стороны, большую часть среднего класса, чему способствовала политика льготных кредитов на недвижимость. Появились новые периферийные кварталы, чисто загородные, жилые и социально однородные. В 90-е годы распространилась мода приобретения собственности среди средних слоев населения, чему способствовало понижение процентной ставки (иногда до отрицательных величин) и продление срока действия ссуд, что позволило семьям брать на себя долговые обязательства на 25-30 лет. Как следствие, сократился частный жилой фонд: в период с 1978 по 1988 год он сократился на 900 000 квартир⁶⁰.

161. Крупные периферийные жилые массивы, где находится основной социальный жилой фонд, покинутый средним классом, стали плохим примером города социального отчуждения, по крайней мере заметной сегрегации. К тому же ухудшается их физическое состояние: с одной стороны, компании, занимающиеся социальным жильем, должны решать растущие проблемы взыскания квартплаты в связи с тем, что в этих зданиях концентрируются наиболее бедные слои населения; с другой стороны, жилые нормы, разработанные для коренных семей, оказываются неподходящими для зачастую

⁶⁰ Газета "Монд", интервью г-на Жан-Клода Дриана, профессора Парижского института урбанизма: "Какие мы имеем лекарства, чтобы покончить с плохими жилищными условиями" - 3 сентября 2006 года.

многочисленных семей мигрантов, что ведет к чрезмерной эксплуатации квартир, а также к непредусмотренному и агрессивному занятию общих пространств.

162. В то время как отнюдь не все социально отчуждены в этих архитектурных комплексах и не все социально отчужденные собраны в этих кварталах, чрезмерное представительство, жертвами которого они являются, в свою очередь ведет к глубокому социальному отчуждению: проживание в таких местах является помехой при поиске работы. Вопрос безопасности в сочетании с другими вышеупомянутыми факторами оправдывает воздействие сегрегации. "Пригородные бунты", имевшие место в ноябре 2005 года, способствовали распространению чувства тревоги, получившего конкретную форму в кварталах, ставших отныне синонимом небезопасности, ускоряя социальную маргинализацию их жителей и их разрыв с "внешним миром". Углубляются противоречия между социальной практикой, мнением людей об этой практике, а также местом, где они проживают. Происходит явление, которое социологи называют "самореализуемое пророчество": **жители находятся под таким сильным влиянием мнения о них жителей других кварталов, что они воспроизводят эти представления и эти стереотипы, даже если последние не соответствуют подлинной ситуации.** Адрес, указанный в анкете, воспринимается как ярлык.

163. Возможности территориальной мобильности граждан из-за нехватки финансовых ресурсов весьма ограничены, учитывая "жилищный кризис", особенно в центре города. Растет разрыв между средней квартирной платой в ОГЗ и средней квартирной платой в частном жилищном секторе. Согласно квартальному обзору квартплаты и коммунальных расходов, проведенному ИНСЕЕ на 1 января 2005 года, квартплата и расходы в частном секторе в два раза превышали квартплату в ОГЗ⁶¹. Отсутствие мобильности с точки зрения жилья приводит к определенной **социальной специализации ОГЗ**: некоторые говорят о превращении этих кварталов в гетто. Среди молодежи "самоосуществляющееся пророчество" выражается в недостаточной оценке их способностей и восприятии безработицы как тотальной неизбежности. Особая культура, царствующая в этих кварталах, отражает, в частности, развитие чистой социализации, построенной за счет займов и социальных норм, которые отражают трудности и дискриминацию.

164. "Наименее обеспеченные слои населения имеют тенденцию оставаться в этих кварталах, в то время как продвижение по социальной лестнице вверх сопровождается чаще всего отъездом из особых городских зон"⁶². Безынициативность жилищная

⁶¹ Доклад об эволюции квартирной платы, государственный секретариат по жилищному строительству, 2004 год.

⁶² Rapport 2005 de l'Observatoire des zones urbaines sensibles.

распространяется, таким образом, на безынициативность социальную. Для населения такого рода характерны: **уровень безработицы, в два раза превышающий средний уровень безработицы по стране, трудности в школах** и меньшая доля дипломированных⁶³. Связь между жильем, пространством и профессиональным положением образуют порочный круг, и социальная и профессиональная ситуация индивидуума ухудшается.

165. Сверхпредставленность безработицы и социальной нестабильности в ОГЗ частично объясняется наличием такой пространственной сегрегации.

5. Несоответствие школы требованиям более разнообразного общества

166. Безработица и социальная нестабильность отражают глубинную проблему, которая возникает не в 16 или 25 лет после окончания учебы. Интеграция в активную жизнь и выбор ее условий зависят также от средств, данных ранее для достижения успеха.

Масштабность отсева из школы во Франции представляется сегодня как одно из важных препятствий для будущей профессиональной интеграции и как одна из причин социальной нестабильности и социального отчуждения.

167. В 2005 году 150 000 юношей и девушек в возрасте от 15 до 24 лет оставили школу, не получив ни профессиональной квалификации, ни диплома об общем образовании. 15% из них не освоили базовые предметы, а 10% читали с большим трудом⁶⁴. Чаще всего эти проблемы затрагивают учеников из семей, находящихся в неблагоприятных социальных условиях. Осознание масштабов отсева из школ, измеряемого на последней стадии обязательного школьного обучения, произошло относительно недавно⁶⁵.

Рассматриваемое в течение долгого времени как ответственность самого ученика в настоящее время осознается, что это явление касается непосредственно самой образовательной системы. Национальная самобытность отчасти строилась на представлении школы как "республиканского плавильного котла", обеспечивающего равный доступ всем, находящимся в "социальном подъемнике". Первый преемник генерала Де Голля на посту президента пятой республики г-н Жорж Помпиду - сын провинциальных учителей, победивший на одном из самых престижных конкурсов гражданской службы, - стал одним из героев этого мифа.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ France5 2006, Magazine Ripostes.

⁶⁵ Мнение Высшего совета по эволюции школы - ноябрь 2004 года.

168. Однако социолог Пьер Бурдьё⁶⁶ уже давно выявил наличие **связи между школьным отсеком и социальной средой**, призвав к проведению решительной политики в целях компенсации социальных неблагоприятных факторов: отсутствие наследия с точки зрения интеллектуальных навыков и знаний, в то время как они постоянно присутствуют в ожиданиях учебных заведений, представляется ему как один из факторов, объясняющих тот факт, что столь мало детей рабочих и крестьян получают доступ к учебе и к высшим должностям. Методы обучения и культурные критерии элиты остаются без изменений с тех пор, когда школой было охвачено лишь ничтожное меньшинство, в то время как с 1960-х годов послевоенное поколение привело к стремительному росту масштабов системы образования.

169. Вторым элементом анализа является **несоответствие части подготовки, осуществляемой в рамках так называемых профессиональных школьных курсов, потребностям предприятий**. Согласно обследованию сферы занятости, проведенному ИНСЭЕ в 2003 году, через пять лет после прохождения первоначальной подготовки молодые люди, получившие СПП (Свидетельство о профессиональной подготовке) или ДПП (диплом о профессиональной подготовке), являются безработными в два раза чаще, чем молодые люди, имеющие диплом о высшем образовании. В период 1975-2003 годов доля безработных среди лиц, получивших СПП, ДПП и степень бакалавра, увеличилась с 8% до 17% с пиковым значением, равным 26% в 1997 году, а доля бывших учеников без диплома увеличилась с 10% до 35%, в то время как доля безработных среди молодых людей, имеющих диплом о высшем образовании, увеличилась лишь с 4% до 10%. Именно на рабочую карьеру уже в подростковом возрасте нацелены дети, покидающие школу. Таким образом, система представляет собой **машину, воспроизводящую тройное отчуждение: культурное** (отсутствие доступа к теоретическому аспекту знаний), **социальное** (ориентация на непрестижные виды работ) и **экономическое** (безработица).

170. Поэтому на деле "республиканская модель" школы - синоним равенства шансов - оказывается исключаящей⁶⁷.

171. Более того, дети из семей иностранцев, приехавших из некоторых стран и относящихся к слоям населения, находящимся в наименее благоприятных условиях, еще более остро ощущают на себе свои "недостатки". За неимением официальных статистических данных, приводимых в разбивке по этническому происхождению,

⁶⁶ P. Bourdieu, J.C. Passeron, *Les héritiers*, Paris, Ed. de Minuit, 1964.

⁶⁷ *Le Monde diplomatique* : L'école républicaine mise en bière, Louis Weber, mars 2005.

поскольку это запрещено французской Конституцией, для понимания сегрегативных последствий французской школьной системы исследователи используют несколько видов данных: данные о школьных результатах иностранцев и данные лиц, проживающих в неблагоприятных кварталах, понимая при этом, что в большинстве случаев речь идет об одних и тех же. Измеряемые в момент поступления в шестой класс в ходе национальных оценочных экзаменов различия в результатах между учениками-иностранцами и французами составляет шесть пунктов по математике и девять пунктов по французскому языку⁶⁸.

172. Однако в своем докладе 2005 года Высший совет по интеграции показывает, что **на успех⁶⁹ влияет не национальность сама по себе, а личный опыт миграции и социально-экономические условия жизни.** При равных социальных условиях ученики из семей иммигрантов добиваются практически таких же результатов, что и ученики-французы. Разумеется, рождение и учеба в школе за границей могут мешать нормальному процессу учебы, особенно на начальном цикле, но когда семьи иммигрантов находятся в экономически неблагоприятных условиях, они не могут преодолеть этот социальный недостаток, который организация французской школы не позволяет преодолеть. Исследование, проведенное Управлением оценок, перспектив и показателей при Министерстве национального образования, констатирует, что ученики иностранного происхождения зачастую накапливают отставание в овладении французским языком и сверх представлены в специализированных учреждениях, предназначенных для лиц, имеющих отставания в учебе. Опасная динамика проявляется между несколькими факторами⁷⁰: место жительства, отсутствие мобильности и выбор школьного заведения.

173. Имеющаяся информация о детях-иностранцах может быть экстраполирована на всех детей, страдающих от социальных и культурных тягот. Французская школьная система, являющаяся, впрочем, объектом специальной политики, такой, как введение зон приоритетного образования, не способна в достаточной степени устранить глубокое экономическое и социальное неравенство.

⁶⁸ Etude de la Direction de l'Evaluation, de la Prospective et de la Performance (DEPP) du Ministère de l'éducation nationale basée sur 18 000 élèves. DATE ??

⁶⁹ Французские документы, борьба против дискриминации: добиться уважения принципа равенства: доклад премьер-министру.

⁷⁰ Le Monde diplomatique : un "new deal" pour l'école, Georges FELOUZIS et Joëlle PEROTTON, décembre 2005.

174. Сильная концентрация обездоленных во все более однородных периферийных кварталах к тому же не позволяет добиться социального перемешивания, необходимого для интеграции, которую государственная школа имеет назначение организовать.

Отсутствие социальной неоднородности в школьных заведениях оказывает негативное и кумулятивное воздействие с точки зрения профессионально-технической подготовки и успешного окончания школы. Эта ситуация усугубляется наличием предложения со стороны частных школ (субсидируемых), не обязанных соблюдать "школьную карту", куда обеспеченные богатые семьи предпочитают отдавать своих детей, в отличие от государственных заведений, где в большом числе учатся ученики из необеспеченных семей. Такая ситуация порождает порочный круг, который лишь усиливает эффект "гетто" в некоторых государственных школах. Политика, которую государство проводит для того, чтобы разорвать этот порочный круг, пока дает лишь скромные результаты.

175. **Система образования не препятствует воспроизведению унаследованных социальных ситуаций и ей не удается покончить с социальной нестабильностью и социальным отчуждением.** Хотя некоторым молодым людям без диплома удается найти место на рынке труда и социально интегрироваться в общество, отсутствие диплома представляет собой реальный социальный риск, который школе не удается минимизировать. Осознание этой проблемы произошло лишь недавно, но оно является весьма острым сегодня во Франции, поскольку такая констатация глубоко потрясает саму историческую модель Республики, которая объединяет благодаря Школе. Сегодня этот вопрос находится в центре дискуссий, проходящих в обществе.

В. Факторы, объясняющие своеобразие некоторых категорий населения

176. Следует различать безработицу среди молодежи, их трудное положение, дискриминацию и причины, которые подталкивают человека к тому, чтобы стать бездомным.

1. Безработица среди молодежи

177. Французская молодежь - это категория населения, которая является наиболее уязвимой на рынке труда. Она занимает здесь особое положение: высокий уровень безработицы, значительная доля очень краткосрочных контрактов, практика понижения разряда и т.д. Несколько элементов позволяют пояснить причины такой уязвимости.

178. Как уже сообщалось, одним из явлений, характерных для молодежи на рынке труда, являются последствия понижения в разряде, объектом которого она становится.

В устойчивый период отсутствия работы предприятия выбирают более квалифицированных кандидатов, чем того требуют рабочие места⁷¹. Такой шаг приводит к отстранению от рынка людей с меньшей квалификацией, и, следовательно, их уровень занятости быстро реагирует на состояние экономической активности: они находят работу лишь в том случае, если лица с более высокой квалификацией оставляют эту работу в период оживления экономики⁷².

179. С другой стороны, **молодежь в большей степени, чем старшие, испытывает последствия юридических преобразований в сфере занятости**, которые принимают более многочисленные формы, чем ранее. Действительно, сфера занятости уже на протяжении 20 лет находится в процессе постоянного изменения, что, в частности, выражается в создании многочисленных видов контрактов, отвечающих потребностям предприятий и активизирующих рынок работы. Хотя бессрочный договор (СДИ) остается пока нормой, с начала 80-х годов изобилуют другие виды договоров, такие, как срочный договор (СДД), договор замещения, договор на работу неполный день и т.д. Часто создаются специальные договоры, побуждающие предприятия нанимать находящихся в наиболее уязвимом положении лиц, в частности безработных со стажем и молодежь. Эти юридические инновации способствуют тому, что две трети молодежи начинают с нестабильной работы, а половина получает минимальную межпрофессиональную зарплату роста (СМИК), что еще больше усиливает нестабильность и социальное отчуждение и тем более ограничивает перспективы профессионального роста и продвижения вверх по социальной лестнице.

180. Трудное включение молодежи в рынок труда объясняется кроме того слабостью профессиональной подготовки, которую предлагают университетские учебные заведения, где образование остается слишком теоретическим.

181. Эти проблемы структурного характера дополняются проблемой **представительства молодежи в остальной части общества**. Во Франции переход молодежи в сферу занятости традиционно рассматривается как момент полнокровной социальной интеграции. Впрочем социальное представительство молодежи делает в наши дни этот переход особенно трудным. Согласно различным обследованиям, вместо того чтобы рассматриваться в качестве динамичного и мотивирующего элемента для общества и

⁷¹ Revue de l'IRES, n°31.

⁷² Economie et statistique, n°378-379, 2004.

экономики, молодежь зачастую воспринимается как незавершенная личность, которую необходимо воспитывать и которой лучше не поручать никаких важных заданий.

182. Это особое восприятие молодежи во Франции является результатом ее истории. С конца 60-х годов молодежь считается нестабильной категорией населения, подверженной революционным идеям, к которым она восприимчива, всегда готовой участвовать в манифестациях и забастовках. Бурный отказ принять "контракт первого найма" весной 2006 года высветил непонимание, которое царит между молодежью и государственными властями. Государственная политика помощи трудоустройству молодежи, которая, как предполагается, отвечает потребностям предприятий в гибкости, может также восприниматься теми, в интересах кого она проводится, как подтверждение того факта, что найм на работу молодого человека является рискованным и дорогостоящим, и как ухудшение репутации молодежи в обществе.

183. Таким образом, на рынке труда во Франции молодежь сталкивается с трудностями, которые являются отображением общих проблем в сфере занятости, но которые в то же время связаны с неблагоприятным культурным представительством.

2. Трудности жизни молодежи в обществе

184. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам озабочился увеличением уровня самоубийств в категории населения рабочего возраста, в чем он усмотрел следствие роста нестабильности в сфере занятости. Прежде всего следует подчеркнуть, что согласно исследованию, проведенному ДРЕЕС в мае 2006 года и касающемуся самоубийств и попыток самоубийства, глобальный уровень самоубийств в период с 1993 года⁷³ несколько снизился. Ситуация тем не менее вызывает озабоченность, и есть смысл проверить возможную связь между трудностями на рынке труда, такими, как потеря работы или рецидивная нестабильность в работе, и переходом к акту самоубийства.

185. Хотя до сих пор такой шаг рассматривался как в высшей степени персональный акт, социолог Эмиль Дюркхайм⁷⁴ выявил, что он может также иметь и социальные причины. Его многообразный анализ показал, что число случаев самоубийств зависит от социальной среды, и в частности от среды семейной, социальной, политической и конфессиональной. В целом Дюркхайм доказал **связь между самоубийством и ухудшением социальной**

⁷³ Études et résultats DREES, "Suicide et tentatives de suicide en France", n°488, mai 2006.

⁷⁴ Emile Durkheim, *Le Suicide*, 1897.

связи, которая возрастает по мере роста богатства страны, когда отмечаются более интенсивные столкновения и потрясения коллективного порядка. В наши дни такой анализ получил широкое признание.

186. В современном обществе **работа является основой социальной интеграции индивидуума**. Социализация индивидуума укрепляется главным образом в профессиональной сфере, поскольку она дает индивидууму финансовые средства для того, чтобы укорениться географически и социально. В условиях роста нестабильности в сфере занятости, и в частности появления нестабильной работы, социальное положение индивидуума ухудшается. Для некоторых работа, когда ее нет или она становится нестабильной, перестает быть средством признания и социализации, но становится источником постоянного напряжения. Происходит процесс отрыва от общества, который ведет личность к утрате своих ориентиров, что в конечном счете может привести к самоубийству.

187. Самоубийство **во Франции - это явление, затрагивающее все население**, в частности с 1975 года, когда появилась массовая безработица. Это первая причина смертности среди молодежи⁷⁵. Первое подготовленное эпидемиологическим центром исследование медицинских причин смертности указывало в 2003 году 10 664 смертных случая в результате самоубийств, т.е. 2% от всех смертных случаев в метрополии Франции: 7 943 мужчины и 2 721 женщина. Хотя статистических данных о самоубийствах, связанных с работой, не имеется, некоторые самоубийства связываются в этих исследованиях со сферой труда. Некоторые профессии являются более уязвимыми, прежде всего те из них, где сталкиваются с насилием и смертью. Другим фактором является боязнь реструктуризации, увольнения или чрезмерной конкуренции между рабочими. Некоторые исследования⁷⁶ имеют склонность определять, что в контексте массовой безработицы **каждый раз, когда безработица увеличивается на 1%, отмечается рост числа самоубийств на 4-5%**. Поскольку перед лицом неясного профессионального будущего семья не всегда способна противостоять такой ситуации, самоубийство становится последним этапом.

188. Нестабильность работы, естественно, не является единственным источником явления, множественные причины которого подчеркивают специалисты. Частично это можно объяснить конкретными проблемами, с которыми сталкивается молодежь в поисках жилья: уже отмечалось, что с 1970-х годов частный жилищный фонд имел

⁷⁵ Etudes et résultats, DREES, "Suicides et tentatives de suicide en France", n°488, mai 2006.

⁷⁶ Source AES.

тенденцию к сокращению; к этому можно добавить возрастающие требования в вопросах гарантий арендодателей, находящихся в удобной позиции и имеющих возможность выбирать своих квартиросъемщиков; поэтому для молодежи, и особенно для наиболее обездоленной молодежи, возникают существенные трудности при поиске жилья, которые толкают их либо на "тангиизм"⁷⁷, либо на жизнь бездомного, либо на самоубийство и в любом случае на трудную жизнь.

3. Дискриминация

189. Некоторые виды дискриминационного отношения фактически действуют в отношении определенных категорий населения, хотя они категорически запрещены законом. В феврале 2005 года Франция после серьезного обновления представила свой пятнадцатый периодический доклад Комитету по ликвидации расовой дискриминации и препроводила в апреле 2006 года свой шестой периодический доклад в Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин. В этих документах можно найти важную информацию об этих двух видах дискриминации, а также о решительной политике, проводимой для их пресечения. Остановимся здесь на некоторой краткой информации.

190. Дискриминация по половому признаку проявляется в доступности работы. В 2001 году 29,7% молодых женщин в возрасте от 15 до 24 лет, оставивших школу, стали **безработными, что на 50% больше, чем показатель для юношей**. 31% женского активного населения работает неполный рабочий день, причем в большинстве случаев не по своему выбору: 36% женщин, работающих неполный рабочий день, заявили о своем желании работать полный рабочий день⁷⁸. Однако улучшение положения женщин на рынке труда продолжается, что свидетельствует о сближения профессиональной карьеры мужчин и женщин.

191. Хотя дискриминация в отношении иностранцев и недавних иммигрантов также является незаконной, опрос, проведенный Управлением по вопросам народонаселения и иммиграции в 2005 году, показал, что 58% кадровых служб французских предприятий признавали свое нежелание нанимать иностранных рабочих. **В 2004 году 50% молодых иностранцев из стран, не являющихся членами Европейского союза, были**

⁷⁷ Производное слово от названия фильма, описывающего семью, где взрослый сын продолжал жить у своих родителей.

⁷⁸ INSEE, enquête emploi, 2000.

безработными, что в два раза превышало показатель по гражданам страны⁷⁹. Хотя доля успешных молодых людей из числа иммигрантов сопоставима с числом успешных французов того же социального уровня, эта констатация не подтверждается на рынке труда⁸⁰. Например, обладатели диплома бакалавра или более высокой ступени из числа лиц алжирского происхождения являются безработными в 32% случаев, в то время как средний показатель равняется 15%⁸¹. Другое свидетельство: 50% молодых иностранцев, имеющих образование уровня бак+4 занимают должности, предназначенные для уровня бак+1⁸².

192. Таким образом, дискриминация является источником нестабильности, которая затрагивает прежде всего женщин и лиц иностранного происхождения и которую тем более трудно преодолеть из-за их традиционно скрытного поведения.

4. Причины, способствующие появлению бездомных

193. Явление бездомных в крупных французских городах не является новым. В прошлые века французское общество знало клошаров, попрошаек и бродяг. Любое общество включает оторвавшееся от общества меньшинство, которое является частью крайней бедноты. Новым здесь является то, что это явление приобретает большие масштабы, становится очень заметным вследствие совместного использования пространств, предназначенных для других видов использования, и становится нетерпимым для остальной части французского общества из-за навязчивой картины социальной нестабильности, которую оно отражает.

194. Действительно, анализ различных составляющих категории бездомных обнаруживает **своего рода резюме всего общества, при этом присутствуют все социальные категории**. Причины, которые приводят бывшего управленца и неквалифицированного юношу к тому, чтобы проживать на улице, являются по всей очевидности различными, но все они имеют общий корень, которым является нестабильность профессионального и социального статуса.

⁷⁹ Observatoire des inégalités: "étrangers: l'ampleur de la discrimination", 14 février 2004.

⁸⁰ *Libération*: "l'échec scolaire en trompe-l'œil des enfants d'immigrés", 2005.

⁸¹ NSEE, enquête emploi 2000.

⁸² Ibid.

195. Помимо этого общего знаменателя, анализ основных механизмов, ведущих к ситуации бездомных, позволяет распознать профилактические меры и меры возможной реинтеграции, но также и их пределы. В наши дни бездомные - это не только пожилые люди без работы, но также и молодежь, семьи с ребенком и люди преклонного возраста.

196. Прежде всего бедняк может оказаться на улице, поскольку его финансовые средства не позволяют ему платить квартплату, которая все время увеличивается и выплачивается владельцам квартир, требующим гарантии, например наличия стабильной работы. 20% самых бедных семей проживают в перенаселенных домах⁸³. Отсюда следует тот факт, что **явление бездомных - это отражение таких других проблем, как жилищный кризис, безработица, недостаточная квалификация**. В совокупности эти проблемы ведут людей, уже изначально находящихся в уязвимом положении, к тому, что они оказываются в ситуации крайней бедноты.

197. Экономические и институциональные причины дополняются другими причинами социологического и психологического характера, которые могут касаться лиц, принадлежавших ранее к более обеспеченным социальным классам. Живущие на улице люди оказываются там не всегда из-за их бедноты: их ситуация также может быть результатом резкого изменения их эмоционального состояния (внезапно распавшиеся семьи в условиях дороговизны на рынке недвижимости и нехватки социального жилья при ослаблении их более широких семейных уз) или социальных причин (увольнение, прекращение компенсационных выплат), по причине психиатрических проблем, наркозависимости, по причине запутанных административных ситуаций, например положения лиц, не отвечающих условиям для предоставления права убежища, но которые не могут быть изгнаны и которым закон запрещает работать и т.д. Они резко скатились по социальной лестнице и постепенно оказались в положении бездомных из-за отсутствия адаптированных к их потребностям социальных механизмов, которые могли бы помочь им в необходимый момент. Иногда они создают свое собственное общество взаимной помощи, организуясь в небольшие коллективы взаимной поддержки. Они вновь обретают некоторые ориентиры и социальные нормы поведения, захватывают часть улицы, становясь элементом ее оживления⁸⁴.

198. Явление бездомных предстает определенным образом как **свидетельство сложности социальных проблем сегодняшней развитой страны**. Состояние

⁸³ *Le Monde*, Interview de Jean-Claude Driant, professeur à l'institut d'Urbanisme de Paris: "Quels remèdes pour en finir avec le mal-logement?" – 3 septembre 2006.

⁸⁴ Ibid.

отчуждения частично зависит от личной истории каждого, но также является явлением, которое свидетельствует о глубоких трудностях общества в целом.

199. Развитие и устойчивость форм социальной нестабильности во Франции имеют своим источником множество факторов. Некоторые объясняются все большими внешними трудностями, в то время как другие объясняются социологическими и даже психосоциологическими составляющими, а другие - элементами конъюнктуры. Ответы на все эти различные факторы весьма разнообразны по характеру и не могут оказывать воздействия одновременно: так, зависят ли социологические факторы, уже выявленные в 60-е годы г-ном Пьерром Бурдые, от долговременного преобразования общества.

III. МЕРЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА ПО БОРЬБЕ С БЕЗРАБОТИЦЕЙ, НЕСТАБИЛЬНОСТЬЮ И СОЦИАЛЬНЫМ ОТЧУЖДЕНИЕМ ВО ФРАНЦИИ

200. Именно с учетом этих трудностей и этой сложности французское правительство взяло на себя обязательство осуществлять в виде планов действий с многочисленными и регулярно обновляемыми составляющими программы, направленные на регулирование каждой из выявленных причин.

201. Многочисленные участники общественной жизни во Франции уже давно пытаются познать и понять явление социальной нестабильности, чтобы помочь государству разработать **политику, способную решить проблему, которая возникла в связи с развитием, противоречащим республиканскому пакту, обеспечивающему для всех "Свободу, равенство и братство"**. Интерактивный и сложный характер причин безработицы и социальной нестабильности ведет к мобилизации большого числа учреждений и органов, что выражается в тесном сотрудничестве министерств под строгим надзором регулярно созываемых межминистерских комитетов. Из самых недавних инициатив наиболее значительными являются Рамочный закон по борьбе с социальным отчуждением и Программа социальной консолидации, свидетельствующие о намерении французского государства с полным чувством ответственности и комплексно решать эти проблемы, подключая к их решению своих социальных партнеров и общественность.

202. Безработица, социальная нестабильность и социальное отчуждение являются объектами политики, которая проводится уже давно, но периодически пересматривается с учетом получаемых результатов. Политика стремится **прежде всего рассматривать структурные причины** нестабильности и социального отчуждения в рамках имеющихся для маневра возможностей, допускаемых, с одной стороны, обществом, которое выбрало экономический либерализм, смягчаемый "социальной моделью", и, с другой стороны,

внешними ограничениями, которые предусматривают как европейские нормы, так и согласованная концепция либерализации международной торговли. Эта политика **интересуется также некоторыми целевыми группами общества, и в частности стариками, безработными со стажем и молодежью**, учитывая их особые трудности и стремясь наделить их "социальным капиталом", позволяющим им реинтегрироваться в общество благосостояния и прогресса, которое Франция пытается построить уже более двухсот лет.

203. В последней части данного анализа будут представлены эти политические меры с особым упором на последних из них. Сначала будет представлена политика правительства, направленная на устранение структурных причин социального неравенства, а затем - меры по борьбе с нестабильностью и социальным отчуждением, которые затрагивают некоторые особые категории населения.

А. Меры по устранению структурных причин неравенства

204. Особые ограничения все более либерального рынка труда привели к проведению ряда реформ механизмов помощи бывшим безработным по их возвращению на работу, дополненных проведением важных экспериментов по привлечению к этому процессу частного сектора. С другой стороны, поскольку стремительная урбанизация, которая произошла во второй половине XX века, несмотря на стратегию планирования, стала фактором, структурирующим социальное и экономическое отчуждение, были предприняты активные меры по реквалификации уязвимых городских пространств. И наконец, анализ слабой роли школы как инструмента орудия интеграции, когда, напротив, очень много ожидалось от школьных учителей, привел к разработке важных реформ, проводимых в сочетании с увеличением числа новаторских экспериментов с целью поиска ответа на разнообразие ситуаций.

1. Меры правительства по стимулированию занятости, прежде всего среди молодежи

205. Занятость - основной предмет беспокойства сменявших друг друга правительств после "славного тридцатилетия", беспокойство, которое возросло по мере появления очагов социального отчуждения, является объектом регулярно оцениваемой и переориентируемой государственной политики, мобилизующей большое число учреждений и в последнее время включающей гражданское общество. Отныне эта политика проводится главным образом в интересах молодежи, безработных со стажем и стариков. Здесь можно напомнить об основных политических мерах, включенных в План занятости среди молодежи 1997 года, а затем в Национальный план занятости 1998 года,

так же, как можно изложить и более недавние инициативы: План социальной консолидации, касающийся реформы государственной службы занятости (2005 год) и касающийся занятости раздел Программного закона о социальной консолидации (2005 год).

а) План занятости среди молодежи (1997 год)

206. Обеспечение работой молодежи уже давно было одной из приоритетных задач французского правительства, а план обеспечения молодежи работой был разработан и принят осенью 1997 года. Этот План имел целью благоприятствовать обеспечению молодежи работой путем финансовой поддержки работодателя в течение некоторого периода. План **предлагал молодым людям в возрасте от 18 до 26 лет контракты продолжительностью пять лет в некоторых приоритетных секторах**, потребности которых представлялись весьма срочными или они пользовались большим спросом: сектор культуры, спорта, окружающей среды, местных услуг, таких, как безопасность или транспорт, и т.д. Государство обеспечивало зарплату молодежи на уровне 80% СМИК. В качестве заявленной цели было содействие найму 350 000 молодых людей, как с дипломом, так и без такового, в течение трех лет. После подведения в 2002 году итогов выяснилось, что с начала осуществления Плана было создано 280 000 рабочих мест для молодежи, т.е. 80% от намеченной цели.

207. Наибольшую пользу от этого шага получил общественный сектор, где появилось 190 000 новых рабочих мест для молодежи⁸⁵. Поскольку этот сектор является традиционно во Франции весьма бедным, осуществление Плана было иногда весьма трудным, причем большую часть рабочих мест не удалось сохранить более пяти лет. Некоторые ведомства также смогли воспользоваться системой создания рабочих мест для молодежи, как, например, Министерство просвещения, которое в этих условиях осуществило в течение четырех лет найм 67 282 молодых людей, главным образом в качестве помощников-преподавателей и организаторов работы по поддержке школы. Полиция также смогла набрать 20 000 молодых людей в ответ на острую потребность в кадрах местной полиции. После некоторых трудностей удалось придать постоянный характер большинству этих рабочих мест.

208. Сектор окружающей среды стал третьим по значению сектором - создателем рабочих мест для молодежи: в 1999 году было отмечено 12 000 случаев найма на работу, главным образом в территориальных единицах, особенно для сбора и сортировки отходов,

⁸⁵ Министерство социальных дел, труда и солидарности - конец 2002 года.

обучения по вопросам экологии и благоустройства природных зон⁸⁶. Предлагаемые рабочие места касались прежде всего большинства молодых людей, находящихся в трудном положении, которые имели низкий уровень квалификации и были обладателями СПП и ДПП (первая ступень среднего образования). **Таким образом, наиболее осязаемые результаты осуществления мер по обеспечению работой молодежи были получены в государственном и общественном секторах.**

209. И напротив, раздел Плана занятости среди молодежи, посвященный частному доходному сектору, не дал ожидаемого эффекта. Этот механизм принес скромные результаты, что привело к внесению ряда последовательных корректировок, а затем - к внедрению других механизмов, в большей степени адаптированных к особенностям частного сектора и расширяющих возможности найма молодежи.

b) Национальный план действий по обеспечению занятости: согласованная стратегия мер по обеспечению занятости после 1998 года

210. В ноябре 1997 года Европейский совет принял в Люксембурге решение предпринять новый и амбициозный демарш в пользу развития системы занятости и борьбы с безработицей в Европе. Такое совпадение взглядов всех стран - членов Европейского союза свидетельствовало о том, что в условиях экономической и социальной глобализации проблема занятости вышла не только за рамки государств, но и за рамки их возможностей реагировать на эту проблему в одиночку. В этих рамках был разработан принцип "многостороннего контроля" и оценки, подкрепленный практикой обмена мнениями для выявления наилучших вариантов. Сессия Совета в Лиссабоне в марте 2000 года подтвердила это европейское направление, разработав "**Лиссабонскую стратегию**" с **выраженными в цифрах задачами**: к 2010 году добиться повышения уровня занятости активной части населения до 70%, уровня занятости работников в возрасте от 55 до 64 лет - до 50% и уровня занятости женщин - до 60%; при этом одним из средств была бы активизация усилий по капиталовложениям, выделяемым на исследования и разработки и доведение их до уровня 3% ВВП. Лиссабонская стратегия стремилась сделать из Европы "самую конкурентоспособную и самую динамичную в мире экономику, основанную на знаниях". С момента своего принятия целевые задания были подкреплены, в частности, в рамках сессии Европейского совета в Гётеборге в 2001 году, который добавил окружающую среду в качестве третьего раздела стратегии. Таким образом, Европейский союз получил интегрированную и решительную стратегию, базирующуюся на трех опорах (экономическая, социальная и экологическая), в интересах повышения конкурентоспособности и роста с перспективой обеспечения устойчивого развития.

⁸⁶ www.ifen.fr.

211. Эта подкрепленная воля Европы привела к тому, что правительство каждой страны выработало планы действий по приданию динамики сфере занятости. Франция прежде всего сделала это в Национальном плане действий в области занятости (НПДЗ), принятом в 1998 году. **Этот план - рассчитанный на несколько лет и периодически обновляемый документ, в котором излагается комплекс мер французской политики по борьбе с безработицей**, включая молодежь. Франция приняла в этих рамках глобальную стратегию, действующую в трех тесно взаимосвязанных направлениях: стремление к обеспечению большего и более устойчивого роста, который мог бы создать больше рабочих мест в условиях экономики с высокой производительностью труда и который был бы полезен для всех социально-профессиональных категорий, обоих полов и всех поколений.

212. Проходившая под председательством Франции в 2001 году в Ницце сессия Европейского совета выразила пожелание подкрепить целевые задания, принятые в Лиссабоне. Разработанный после этого Францией новый НПДЗ объединяет усилия многих ведомств, и в частности Министерств занятости и солидарности, экономики, финансов и промышленности и национального образования, а также государственных секретариатов по правам женщин и профессиональной подготовке, но также некоторых социальных французских партнеров, территориальных единиц и частных специалистов. К ранее обозначенным целям этот новый НПДЗ добавляет цель борьбы с социальным отчуждением в условиях лучшего понимания трудностей некоторых категорий лиц, и в частности неквалифицированной молодежи.

213. Национальный план действий в области занятости на период 2006-2010 годов нацелен, кроме того, на повышение уровня занятости пожилых, одного из самых низких в Европе. Действительно, с конца 1990-х годов во Франции отмечалось отстранение от рынка труда работников в возрасте более 50 лет как следствие выполнения социальных планов, связанных с промышленной реконверсией и переносом производственных мощностей. Такое неблагоприятное развитие событий для экономики, все в большей степени основывающейся на знаниях, вызвало реакцию государственных властей и социальных партнеров. В новом НПДЗ уточняются положения соглашения, подписанного в этой связи в октябре 2005 года между французским правительством и социальными партнерами. В своих временных рамках План стремится бороться с факторами, которые исключают пожилых, благоприятствовать их найму и обеспечивать стабильность их профессиональной карьеры.

*с) План социальной консолидации, предусматривающий реформу
государственной службы занятости (2005 год)*

214. Государственная служба занятости организована во Франции главным образом вокруг следующих трех органов: Национальное агентство занятости (АНПЕ), Национальный союз занятости в промышленности и торговле (ЮНЕДИК) и Ассоциация по вопросам занятости в промышленности и торговле (АССЕДИК). АНПЕ, созданное ордонансом в июле 1967 года, - это государственное учреждение, организующее вмешательство государства на рынке труда с помощью прогнозирования рабочих мест и устройства на работу безработных. ЮНЕДИК и АССЕДИК - это два частных органа, созданных в результате межпрофессионального национального соглашения, организующего систему страхования от безработицы и финансовую поддержку безработных. Эти органы были созданы по инициативе генерала де Голля в 1958 году, чтобы смягчить самые тяжелые последствия безработицы в жизни человека. После принятия Программного закона о социальной консолидации от января 2005 года эти два органа стали элементами Государственной службы занятости.

215. **Слабая координация** между АНПЕ, ЮНЕДИК и АССЕДИК, тремя партнерами, которые занимаются проблемами занятости и политика которых иногда могла быть весьма противоречивой (например, серьезное возмещение в рамках страхования на случай безработицы иногда сдерживает от возвращения на работу), и к которым можно добавить многочисленные местные инициативы, в частности в рамках политики города (квартальные управления, миссии по трудоустройству и т.д.) **была напрямую соотнесена со стабильностью высокого уровня безработицы** на протяжении последних двух десятилетий во Франции. Французское правительство соответственно и не без трудностей приняло решение кардинально изменить государственную службу занятости, с тем чтобы адаптировать ее к изменениям рынка труда и потребностям ищущих работу.

216. Эта реформа является частью Плана социальной консолидации, определенного Законом от 18 января 2005 года. Ее характеризуют две приоритетные задачи. С одной стороны, **создание единого окна наряду с открытием "домов трудоустройства"**, организованных ассоциациями государственных учреждений, территориальных единиц и различных других органов. С другой стороны, лучшая специализация зон, где население может найти работу без переезда в другие районы, объединение всех партнеров по трудоустройству и обеспечение координации и согласования действий. Эти местные "единые окна" постепенно стали доступными для лиц, ищущих работу. В 2006 году во

Франции будут действовать 200 "домов трудоустройства"⁸⁷. Ставится задача создать дополнительно к концу 2007 года еще 300 таких домов.

217. Обязательность для государства, АНПЕ, ЮНЕДИК, АССЕДИК и АСПА заключать рассчитанные на несколько лет соглашения имеет целью улучшить координацию их действий. Функционально сейчас координация организуется в нескольких формах:

- Рассмотрение ЮНЕДИК и АНПЕ положения с новыми заявками на работу должно с 1 июля 2006 года проходить максимум в течение восьми дней, при этом преследуется цель ускорить разработку "**Индивидуального проекта возобновления трудовой деятельности**" предлагаемого каждому безработному.
- Готовится **единое досье безработного**, доступ к которому имеют основные партнеры государственной службы занятости, что оптимизирует обмен сведениями между учреждениями.
- Структура, общая для АНПЕ и ЮНЕДИК, позволяет **интегрировать их систему информации** и их территориальное сближение⁸⁸.

218. Кроме того, начиная с 2002 года АНПЕ мобилизует другие средства действий, среди которых льготные контракты, подписание соглашений и конвенций с предприятиями, в частности такими, как СНСФ и учреждения Адеко. В июне 2006 года четвертый "Контракт развития" АНПЕ, подписанный с государством, определил финансовую основу этого проекта.

d) Касающийся занятости раздел Программного закона о социальной консолидации (2005 год) и третий план в сфере занятости

219. Обнародованный 18 января 2005 года Программный закон о социальной консолидации имел в виду повысить логичность политики во всех областях, где можно улучшить социальное взаимодействие: в частности жилье и равенство шансов в сфере занятости. При бюджете в 12,7 млрд. евро на пять лет (2005-2009 годы) Закон предусматривает **20 программ действий**.

⁸⁷ www.cohesionsociale.gouv.fr.

⁸⁸ www.travail.gouv.fr.

220. Этот план предусматривает следующие основные инициативы: **активное сопровождение на пути к занятости для 800 000 юношей и девушек, находящихся в трудном положении**, посредством налогового стимулирования работодателей; повышение вознаграждения и совершенствование статуса ученика; оказание помощи безработным в создании микропредприятий; "**контракт будущего**", предназначенный для получателей минимальных социальных выплат, которые сочетают время работы и профессиональную подготовку; "**соглашение об индивидуальной реклассификации**" для работников, уволенных по экономическим мотивам, что позволяет им пользоваться в течение восьми месяцев всей совокупностью мер, облегчающих ускоренную реклассификацию; **льготные договоры** (контракт будущего и контракт сопровождения) предлагаемые предприятиям; поддержка развития в сфере обслуживания человека с целью создания в течение трех лет 500 000 рабочих мест в этом перспективном секторе; совершенствование **подготовки, сочетающей работу и учебу, с помощью ученичества** распространенной на крупные школы.

221. Этот Закон сочетается с разработкой программы **путь доступа к занятости (ПДКЗ)**, определенной в статье 5 Закона от 29 июля 1998 года о борьбе с социальным исключением. Программа имеет целью профессиональное включение **находящихся в трудном положении юношей и девушек в возрасте от 16 до 25 лет**, прошедших подготовку и контролируемых в течение 18 месяцев максимально, с перспективой привести их к стабильной работе. Эта программа была распространена на молодых людей, не посещающих или редко посещающих местные миссии по приему и ориентации. В одном парижском районе 3 539 юношей и девушек, т.е. 59,47% обратившихся, с успехом закончили эту программу в период с 1999 по 2003 год, причем случаи обретения устойчивой работы составляют примерно 37% от общего числа. Эта программа постепенно заменяется **Договором об интеграции в социальную жизнь (ДИСОЖ)**, условия которого весьма схожи (индивидуальный контроль, договор о подготовке, сочетающей учебу и работу, или договор о профессиональной подготовке).

222. 31 августа 2006 года в рамках укрепления благоприятной динамики в сфере занятости был представлен **третий план занятости**. Новые меры предназначены для наиболее уязвимых слоев населения. Молодежи из непрестижных кварталов предлагается оплачиваемая стажировка под руководством наставника и помощь в поисках работы, осуществляемая частными подрядчиками. Этот план в сфере занятости предназначен также для безработных с большим стажем, получающих специальное пособие солидарности на протяжении более двух лет. Этот третий план характеризуют другие новаторские меры, в частности освобождение от уплаты взносов в систему социального страхования на уровне СМИК для предприятий с менее чем 20 рабочими и обеспечение 50 000 подготовительных акций на пути к найму, проводимых на предприятиях для не

получающих компенсацию безработных с максимальной продолжительностью подготовки в течение трех месяцев⁸⁹.

e) *Новые обязательства предприятий по обеспечению занятости и борьбе с проявлениями расовой дискриминации*

223. Никакие меры государственной поддержки не могут быть эффективными без параллельных обязательств предприятий. Они играют важную роль в сокращении последствий социального исключения на рынке труда. Они являются одним из наиболее важных векторов интеграции и поддержания социальной консолидации. Чтобы придать динамику этому процессу, государственные власти проводят кампанию по разъяснению предприятиям важности найма молодежи, в том числе молодежи из пригородных кварталов.

224. **Хартия о многообразии в предпринимательстве** была принята в ноябре 2004 года первоначально 40 предприятиями и Институтом Монтеня в качестве подтверждения обязательства всего общества развивать культурное, этническое и социальное разнообразие. К настоящему дню эту Хартию подписали более 2 000 предприятий. Она поощряет разнообразие при условии равенства шансов на рынке труда и волонтаристского найма "заметных меньшинств". Подписавшие Хартию предприятия обязуются проводить разъяснительную и подготовительную работу по этим вопросам среди своих работников, уважать и претворять в жизнь принцип недискриминации и отчитываться в ежегодном докладе о принятых практических мерах и их результатах.

225. Вследствие рекомендаций в докладе, представленном г-ном Бернаром Стази (бывшим посредником Республики до 2004 года) премьер-министру в феврале 2004 года, и рекомендаций Комитета по ликвидации расовой дискриминации, а также в порядке осуществления Европейской директивы от июня 2000 года об осуществлении принципа равного отношения ко всем лицам, независимо от расы или этнического происхождения, Законом от 30 декабря 2004 года был создан Высший совет по борьбе с дискриминацией и вопросам равенства (ХАЛДЕ). Этот Совет под руководством бывшего директора крупного автомобильного предприятия рассматривает индивидуальные жалобы жертв дискриминации, готовит рекомендации о внесении изменений в законодательство, постановления и процедуры и выступил с рядом инициатив, предназначенных для предприятий. В конце февраля 2006 года 108 предприятий ответили на предложение Высшего совета участвовать в его борьбе против дискриминации использованием методики, предусматривающей оценку кандидатов на работу с помощью объективных

⁸⁹ Ibid.

аналитических таблиц компетенции, отказавшись от обязательности представления фотографий, любого упоминания о происхождении, т.е. практически введя в качестве эксперимента анонимную биографическую справку (предприятие АХА)⁹⁰. В этой связи Национальное общество железных дорог, например, учредило "Комитет - разнообразие и наем".

226. Кроме того, новаторская инициатива ассоциации "В наших кварталах есть таланты", с которой она выступила в тесном сотрудничестве с АНПЕ и ДПФ (Движение предприятий Франции), предлагает организацию форумов в особых городских зонах, позволяющих предприятиям набирать там дипломированных молодых людей в возрасте до 26 лет, имея в виду тот факт, что этот демарш может быть полезным как для дипломированной молодежи из неблагополучных кварталов, так и для предприятий. Ассоциация организует предварительный отбор в зависимости от потребностей работодателей и затем соединяет вместе кандидатов и предприятие. База данных позволяет ассоциации следить за положением дел у каждого кандидата. В ходе ежемесячного коллективного брифинга, предлагаемого для безработных и проводимого группой профессионалов, выявляются сильные и слабые места и готовится индивидуальный прогноз возможностей устроиться на работу в контакте с АНПЕ.

227. В докладе, представленном в 2003 году г-ном Дидье Робером Экономическому и Социальному Совету отмечается растущее участие предприятий в показательных инициативах многих ассоциаций и местных органов власти: обмены мнениями, семинары или программы включения, в частности в интересах молодежи⁹¹.

228. Совокупность этих инициатив свидетельствуют о взятом на себя всеми категориями партеров, как публичных, так и частных, обязательстве содействовать занятости среди молодежи из неблагополучных кварталов и способствовать развитию культурного и социального разнообразия на предприятии.

f) Меры по борьбе с проявлениями дискриминации в ее различных формах

229. Со времени принятия Амстердамского договора, определяющего в качестве цели всей политики сообщества принцип равенства мужчин и женщин **большое число законодательных положений** и постановлений поддерживает и сопровождает такого рода инициативы. Отсылая к докладам, представленным недавно Францией в Комитет по

⁹⁰ Rapport annuel de la HALDE 2005.

⁹¹ Conseil économique et social, Dider Robert "L'accès de tous aux droits de tous" 2003.

ликвидации расовой дискриминации и в Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, для получения более обширной информации, здесь можно процитировать лишь некоторые из них:

- **Закон о профессиональном равенстве**, принятый в апреле 2001 года, стремился таким образом развить социальный диалог по этому вопросу, с тем чтобы улучшить взаимосвязь семейной и профессиональной жизни в момент ведения переговоров о сокращении рабочего времени.
- Для освобождения родителей от тяжелого бремени были укреплены **службы приема детей**, причем на период 2001-2004 годов ставилась задача принять дополнительно 250 000 детей⁹².
- В марте 2004 года почти все предпринимательские и профсоюзные организации Франции подписали "**межпрофессиональное национальное соглашение относительно смешанного характера и профессионального равенства между мужчинами и женщинами**".
- В июне 2004 года правительство ввело в практику выдачу Министерством по вопросам паритета и профессионального равенства **сертификата "равенство"**, имеющего целью выделить показательную практику предприятий. Выдача такого сертификата обусловливается организацией регулярной и динамичной оценки, проводимой на основе восьми критериев и по трем направлениям: а) меры, принимаемые на предприятии в пользу профессионального равенства; б) управление людскими ресурсами и предприятием); с) учет родства в профессиональной среде.
- **Закон от 23 марта 2006 года о равенстве вознаграждения мужчин и женщин** включил в эту политику задачу устранения разрыва в размере заработной платы между мужчинами и женщинами до 31 декабря 2010 года, в то время как сегодня зарплата женщин на 11% ниже зарплаты мужчин, работающих по той же профессии⁹³.

⁹² www.europemploi-centre.org.

⁹³ Premières Synthèses Informations : les écarts de salaires horaires entre hommes et femmes en 2002, juin 2006. DARES.

230. Долгосрочное видение процесса развития французской экономики, сосредоточенной на выпуске самой современной продукции, должно и впредь быть совместимым с уважением принципа равенства - "социального контракта", лежащего в основе французской нации, согласно которому каждый человек должен получать свою часть национальных богатств. Поэтому государство проводит политику по двум дополнительным направлениям: с одной стороны, облегчить для наибольшего числа людей доступ к знаниям, позволяющим им стать участниками международной конкуренции, с помощью структурных реформ, затрагивающих образование, профессиональную подготовку и городскую политику; с другой стороны, перераспределить часть национальных богатств в интересах наиболее уязвимых слоев населения, которые в противном случае могут остаться вне общества (молодежь, пожилые, бездомные...).

2. Меры по борьбе с территориальной дискриминацией: "городская политика"

231. Начиная с конца 1970-х годов проводимая правительством политика имела целью улучшение окружающей среды и жилищных условий в кварталах, где структурным образом проявляются проблемы социального отчуждения, затрагивающие особо молодежь. Относительный провал этой "городской политики" заставил с конца 1990-х годов крупных потребителей городских средств поставить под сомнение полезность такой политики. После широкого обсуждения было принято решение вновь активизировать городскую политику с помощью Рамочного и Программного закона по проблемам города и городского обновления, принятого в 2003 году. Главным новшеством несомненно является содействие использованию потенциала экономического и социального развития неблагополучных городских территорий, т.е. трущоб.

а) Действия в интересах особых городских зон (ОГЗ)

232. 3 марта 1977 года постановлением была создана "Межминистерская комиссия по проблемам городов", деятельность которой направлена на развитие общественных отношений в крупных городских комплексах, с целью объединить государство, местные власти и органы социального жилья в их усилиях по устранению явлений сегрегации, которые проявились в последние два десятилетия после рождения "сияющих городов". Эта комиссия разработала в начале 1980-х годов "**Программу социального развития кварталов**" для реконструкции крупных жилых комплексов в 23 кварталах. При этом ставилась задача улучшения условий жизни жителей посредством более активного принятия социально-экономических мер. В то же время были заключены **соглашения между государством и городом** о борьбе с преступностью при участии различных

министерств (внутренних дел, юстиции, социальных дел, культуры, молодежи и спорта) и территориальных единиц. Передача полномочий регионам, начатая политикой децентрализации с 1982 года, привела ассоциацию региональных образований к проведению политики социального городского развития кварталов в рамках "плановых договоров между государством и регионами".

233. В 1984 году был создан **Межминистерский комитет по проблемам городов** - орган, призванный играть долговременную и важную роль в проведении городской политики. Межминистерская комиссия по проблемам городов (МКГ), подчиненная с 1993 года Министерству по социальным делам (а затем в течение нескольких лет Министерству по проблемам города), является его исполнительным инструментом. Комитет состоит из междисциплинарной группы и проводит как тематические мероприятия (гражданство - предупреждение - безопасность, включение - занятость - экономическое развитие, управление городским хозяйством), так и территориальные.

234. Концепция городской политики впервые была изменена Рамочным законом по проблемам города (ЛОВ), принятым 13 июля 1991 года. В Законе излагаются принципы и подробно перечисляются средства обеспечения всем французским гражданам права на проживание в своем городе. Закон предлагает местным властям обеспечивать условия жизни и жилье, которые могут благоприятствовать социальной консолидации и позволяют избежать явления сегрегации.

235. В 1996 году понятие городской интеграции появляется в **Программе оздоровления городской среды**, сосредоточенной на четырех основных направлениях: заинтересовать государство и государственные службы проблемами кварталов с уделением особого внимания безопасности жителей; содействовать занятости и экономической активности с принятием мер по содействию местной торговле и занятости молодежи; повысить социальное разнообразие; и усилить сеть общественных организаций. Фонд экономического оживления был создан для предоставления прямой помощи предприятиям, а также местным экономическим партнерам, участвующим в проведении городской политики.

236. Программа сопровождается набором законодательных и регламентарных текстов. Она определяет географические границы, в которых будет применяться механизм стимулирования в виде освобождения от уплаты налогов. Программа различает 700 ОГЗ, 350 зон реактивизации городской жизни (ZRU) и 38 свободных городских зон. В ответ на рост небезопасности высказываются предложения о создании "местной полиции", способной вести более эффективную борьбу с этим явлением, при этом в кварталах

пригородов развернуто 4 000 полицейских. Кроме того, укреплены группы воспитателей для работы по реинтеграции несовершеннолетних рецидивистов.

237. В 1997 году после упразднения Министерства по проблемам города его персонал был интегрирован в Министерство занятости и солидарности, которое строит свою деятельность по шести направлениям: работа и занятость, здравоохранение, социальное страхование, иммиграция и городская политика, имея целью укрепить возможности, предусмотренные Программой оздоровления городской среды.

238. **Закон о солидарности и обновлении городов от 2000 года** имеет целью согласовать проводимую ранее городскую политику и поощрять действие механизмов солидарности в городе. Закон стремится увязать вопросы урбанизма, жилищных условий и транспорта и для этого вносит одновременно изменения в кодекс градостроения, строительства и жилищных условий, общий кодекс территориальных образований, кодекс здравоохранения, социального обеспечения, налоговый кодекс и кодекс экспроприации. Закон стремится улучшить распределение социального жилья на территории страны и способствовать большей социальной неоднородности путем обеспечения большего разнообразия жилья. **С этой целью Закон предписывает любой коммуне создавать на своей территории фонд жилья с умеренной платой объемом не менее 20%.**

239. Межминистерский комитет по проблемам города обеспечивает проведение этой политики, подключая к ее выполнению всех центральных партнеров: он дает иногда очень строгую оценку крупным городским проектам, которые ему представлены, и курирует программу сноса крупных зданий, жилье в которых стало ветхим, и обеспечивает преемственность в городе. Фонд экономического оживления, первоначально предназначенный для ОГЗ, был распространен на приоритетные территории по соглашениям, заключенным между государством и территориальными единицами. В циркулярном письме от 13 декабря 2000 года Государственного секретариата по бюджету и Министра по проблемам города, определяющем задания, различаются четыре направления: помощь в начале создания предприятия, помощь в реализации капиталовложений, помощь в поддержке и активизации существующей экономической структуры и, наконец, поддержка разработок.

240. **Рамочный и программный закон по проблемам города и городского обновления** принят 1 августа 2003 года. Он предусматривает создание национального центра по более глубокому изучению существующего в ОГЗ неравенства с целью его сокращения. Закон организует также **Программу городского обновления в ОГЗ** и приоритетных территориях, обеспеченную бюджетом в 30 млрд. евро на пять лет и предназначенную для ускорения реконструкции наиболее ветхих кварталов с целью обеспечения социальной

неоднородности и устойчивого развития, возвращения торговли, прихода предприятий и улучшения качества жизни. Действия этой программы было продлено до 2011 года. Ее количественная цель на период 2004-2011 годов предусматривает строительство 250 000 единиц жилья, снос 250 000 единиц ветхого жилья и восстановление 400 000⁹⁴. В последнем разделе Рамочного закона предусматривается создание **Национального агентства по возрождению городов (АНРЮ)**, которому поручено достижение этих целей⁹⁵.

241. Созданный комитет по оценке подготовил некоторые рекомендации, одна из которых выразилась в подготовке вышеуказанным Национальным агентством плана, который предусматривает, что часть рабочих мест, созданных в связи с работами по реконструкции, должна быть предназначена для местных жителей, и прежде всего для молодежи.

b) Свободные городские зоны - элемент привлекательности

242. Свободные городские зоны (СГЗ) были созданы в 1996 году в соответствии с Программой оздоровления городской среды для борьбы с безработицей в этих неблагополучных кварталах. Этим решением затрагивались кварталы, насчитывающие более 10 000 жителей, находящиеся в трудном положении и расположенные в **зонах активизации городской жизни (ЗРЮ)**.

243. Они придерживались принципа **позитивной дискриминации**: речь идет о том, чтобы "**давать больше тем территориям, которые испытывают бóльшие трудности**". Этот принцип выражается в предоставлении важных налоговых и социальных льгот малым предприятиям этих зон, с тем чтобы привлечь туда бизнес и создать рабочие места. Действие СГЗ было продлено на дополнительные пять лет в соответствии с вносящим поправку Законом о финансах от 30 декабря 2002 года.

244. Кроме того, ЗРЮ позволяют предприятиям и учреждениям, которые там размещаются, добиваться льготных положений при найме рабочих, таких, как освобождение патроната от взносов в систему социального страхования.

⁹⁴ Выходящий два раза в месяц информационный бюллетень Комитета по проблемам города, 13 августа 2003 года.

⁹⁵ www.ville.gouv.fr/infos/dossiers/anru-un-apres.html.

245. Механизмы приоритетного доступа к занятости были учреждены в интересах населения ОГЗ, часто подверженного риску безработицы, в частности молодых людей с низкой квалификацией: "льготные контракты". Они имеют целью содействовать через экономическую деятельность включению лиц, ищущих работу, и в конечном результате получению нормальной и долговременной работы. Имеется несколько видов таких контрактов в рамках помощи, некоторые из которых предназначены для особых групп, а другие для безработных в целом. Они доступны, как на предприятиях торгового сектора, так и неторгового сектора. Часто они предлагают заинтересованным лицам возможность профессиональной подготовки и квалификации.

с) Меры по решению проблемы ветхого жилья

246. **Закон о национальных задачах в сфере жилья** был принят 13 июля 2006 года. Он предусматривает меры как юридического, так и регламентационного характера для ликвидации фонда "недостойного жилья". Он уточняет правовой режим безопасности общего оборудования коллективных жилых зданий, программу работы по выполнению норм безопасности более 500 центров размещения и запрещает практику отключения электричества, газа, воды или отопления в течение зимнего периода. Статья 60 этого закона повышает роль **Департаментских планов действий по обеспечению жильем обездоленных (ДПДОЖО)** в усилиях по ликвидации недостойного жилья. Государство обязуется обеспечить выделение государственных земель для строительства 30 000 новых квартир в предстоящие три года⁹⁶.

247. Кроме того, **межминистерский Комитет борьбы с социальным отчуждением**, заседавший 12 мая 2006 года, принял решение относительно 23 мер борьбы с нестабильностью и социальным отчуждением⁹⁷. Касаясь недостойного жилого фонда, меры затрагивают прежде всего доступ к основным правам путем устранения наиболее возмутительных жилищных условий. Как правило, предусмотрено три вида действий. В сфере действия гражданского кодекса изменены нормативные акты о жилье, причем понятию "приличие" было придано новое значение (Закон о солидарности и обновлении городской жизни, статья 187). Отныне полицейские меры касаются непосредственно владельцев, предписывая им проведение обязательных работ для прекращения ситуаций небезопасности и антисанитарии. Государственное финансирование стимулирует владельцев и съемщиков обеспечивать достойные жилищные условия: Национальное агентство по улучшению жилищных условий выделяет дотации для повышения

⁹⁶ Comité Interministériel de Lutte contre l'Exclusion, 12 mai 2006, Dossier de presse.

⁹⁷ www.logement.gouv.fr.

комфортности плохого жилья; пособие на оплату жилья зависит от предоставления приемлемого жилья, причем выплата пособий может быть приостановлена в случае принятия решения об антисанитарном и аварийном состоянии жилья.

3. Наделение системы образования интегрирующей ролью

248. Исторически французская республиканская школа - это преимущественно место повышения культурного уровня и социальной интеграции. Поэтому она воспринимается государственными властями в качестве необходимого элемента правительственной политики борьбы с социальным отчуждением и дискриминацией. Эти явления охватывают всю систему начиная с начальной школы до высшей школы и университета. Основная цель, выдвигаемая на всех уровнях этой системы, состоит в том, чтобы преодолеть различия, уравнив возможности доступа к окончанию школы с помощью современных методов подготовки, включая путь, ведущий в высшую школу. В поддержку такой правительственной политики были созданы механизмы, позволяющие преподавателям и воспитателям лучше понять и осознать трудности своих учеников (специальные информационные программы по проблемам бедности, разработанные в рамках университетских институтов подготовки преподавателей (УИПП), распространение брошюр и буклетов и т.д.)⁹⁸.

a) *Меры по решению проблемы отсева из школ, начиная с уровня начальной школы*

249. Поскольку чаще всего со школьными проблемами сталкиваются семьи бедняков и иммигрантов, французское правительство провело ряд реформ, направленных на устранение недостатков системы, способность интеграции которой оказалась весьма ослабленной. В частности, ряд мер имел целью облегчить некоторые трудности, такие, как языковые трудности, с которыми встречаются дети из семей иммигрантов.

250. **Рамочный и программный закон о будущем школы** был принят в апреле 2005 года с целью обеспечения успешного окончания школы всеми учениками. Ученикам, сталкивающимся с трудностями в приобретении необходимых базовых знаний и компетенции, предлагается механизм поддержки в виде "**Индивидуальной программы успешной учебы**". Меры, касающиеся начальной школы и колледжа, применимы с учебного 2006 года.

⁹⁸ Conseil économique et social, Dider Robert "L'accès de tous aux droits de tous", 2003.

251. В начальной школе введены годовые ориентиры, помогающие проверить приобретение общих базовых знаний и компетенции, а программы определяются отныне по циклам, что позволяет учителям корректировать продолжительность продвижения вперед в учебе. Индивидуальная программа успешной учебы вводится с момента, когда представляется, что ученик рискует не овладеть важными знаниями, соответствующими уровню изучения, на котором он находится. Группы педагогов должны контролировать каждый такой случай и выносить свои рекомендации.

252. Эти меры должны позволить провести успешный цикл ученичества. Хотя дети из среды иммигрантов не являются непосредственным предметом конкретных мер, система индивидуальных программ успешной учебы затрагивает их прежде всего, учитывая высокий уровень отсева из школ, который характерен для этой группы. Настаивая на оценке владения французским языком с класса CE1 и на изучении французского языка с самого юного возраста, **французское правительство имплицитно определило в качестве приоритетной интеграцию детей из семей иммигрантов.**

253. Новые меры, принятые для обеспечения успешного окончания всеми колледжа, весьма близки к мерам, принятым в отношении начальной школы. Закон продлевает срок действия эксперимента с "получившими сертификат лицами", стремясь подчеркнуть важность профессионального образования. В Законе устанавливаются четыре критерия, позволяющих получить такой сертификат: увязка подготовки с нуждами возможной работы, прием различной публики, выдача широкого круга дипломов и услуги по подтверждению полученных знаний⁹⁹.

254. И наконец, в соответствии со статьей 14 Закона от 23 апреля 2003 года был создан **Высший совет по образованию** в качестве независимого консультативного органа. Совет может высказывать свое мнение и формулировать предложения и рекомендации по вопросам педагогики, программ, организации и результатов системы образования и подготовки преподавателей.

⁹⁹ Сайт Министерства национального образования, высшего образования и исследований.

- b) *Включение молодежи благодаря системе образования в жизнь общества в рамках городской политики*
 - i) *Зоны приоритетного образования (ЗПО) - первые меры правительства, направленные на успех школьной системы*

255. Несмотря на принцип равенства возможностей, подтвержденный законами Республики, социальное неравенство проявляется среди детей, частично являясь результатом территориальной сегрегации вследствие выборочных усилий по урбанизации. Такое утверждение, сделанное в момент формулирования первых элементов городской политики, стимулировало разработку политики, направленной на улучшение школьных результатов детей, проживающих в неблагополучных кварталах.

256. **ЗПО - первые элементы этой политики - были разработаны в 1982 году.** Эта инициатива отказывалась от принципа равенства всех граждан. Сначала ЗПО были созданы лишь в некоторых регионах, но затем это получило распространение и в других местах. Значительные средства были использованы для того, чтобы побудить учебные заведения в этих кварталах разработать оригинальные учебные проекты и привлечь местных партнеров. **Объем задействованных средств примерно на 10% больше объема средств, которыми располагают школы в других кварталах.** Кроме того, выплачиваются премиальные пособия в качестве компенсации за трудные условия работы преподавателей.

257. Согласно оценкам, сделанным в начале 90-х годов Наблюдательным комитетом приоритетных зон (НКПЗ), задействованные таким образом в этих заведениях и отнюдь немалые средства не были тем не менее достаточными, чтобы должным образом отреагировать на поставленные задачи. Были отмечены достаточно длительное сокращение численности классов¹⁰⁰ и большая доля молодых и недостаточно опытных преподавателей, а также возросшая социальная однородность учеников. После объединения в группы учеников с наибольшими трудностями в учебе произошла фактическая специализация де-факто. Со временем ЗПО стали, скорее, политическим символом, нежели эффективным инструментом, применяемым в интересах обездоленных. Впрочем, ЗПО принимали каждого пятого ученика и поглощали значительную часть бюджета национального образования.

258. Поскольку итог ЗПО оказался весьма неудовлетворительным, было принято решение о внесении **коренных изменений** для исправления обнаруженных недостатков. 8 февраля 2006 года **План оживления приоритетного образования** был представлен министром

¹⁰⁰ Économie et statistique, n°380, 2004.

национального образования¹⁰¹. В плане намечено расширить и диверсифицировать средства действий ЗПО и выделено несколько приоритетных задач: тесная связь между руководством и педагогическим опекунством каждого ученика; разработка дифференцированных программ для неоднородных классов¹⁰²; повышение разнообразия качества общественных услуг на территориях, где их присутствие является слишком ограниченным (в рамках оживления политики города). Министр национального образования, кроме того, принял решение сосредоточить свои бюджетные усилия на более ограниченном, чем ранее, числе учебных заведений в ответ на обоснованную критику о чрезмерном распылении средств в сфере приоритетного образования, названном "амбиция - успех". Такая политика стала претворяться с начала сентября 2006 года, и в рамках этого были задействованы 1 000 дополнительных преподавателей и 3 000 дополнительных помощников-педагогов.

ii) *Местный договор об обучении - мера, способствующая включению в жизнь общества путем образования*

259. Глобальное воспитание ребенка является одной из целей политики включения в жизнь общества и предотвращения социального отчуждения. Поэтому другие министерства помогают Министерству национального образования в организации и проведении политики глобального образования, направленной против социального отчуждения. В межминистерском циркуляре от 9 июля 1998 года, а затем от 25 октября 2000 года прилагаются усилия по координации ответных мер на трудности, встречающиеся в процессе формирования ребенка. Хотя целевым объектом государственной политики являются все дети и подростки, охваченные детскими садами и начальной школой вплоть до высшего общего и профессионального образования, приоритетное внимание уделяется городским и сельским зонам, испытывающим большие трудности в этой сфере.

260. На национальном уровне Управление по делам молодежи, народного образования и общественной жизни при Министерстве молодежи разработало инструмент, признанный его министерскими партнерами - "**Местный договор о воспитании**" (МДВ). Это договор позволяет осуществлять школьные воспитательные проекты, внеклассные или внешкольные, предлагаемые местными партнерами и строящиеся на совместном анализе социальных потребностей на данной территории, их контроль и оценку, а также координацию их финансирования. Главной целью МДВ является обеспечение для как

¹⁰¹ "Les positions de l'observatoire des zones prioritaires". Revue Ville, école, intégration, mars 2006-n°144.

¹⁰² Ibid.

можно большего числа детей доступа к культурным, образовательным, спортивным и развлекательным мероприятиям. Их бюджет в 2004 году составлял 36,5 млн. евро, финансируемых среди прочего Министерствами молодежи, национального образования и научных исследований, культуры и города, а также за счет кредитов местных территориальных образований, помощи касс семейных пособий и фонда действий в поддержку интеграции и борьбы с дискриминацией (ФАСИЛД).

c) За равенство шансов при поступлении в университет и высшие школы

261. Доступ в "высшие школы" - характерная для Франции особенность, позволяющая вознаграждать школьную элиту, стала объектом особого внимания в силу своего символического и стратегического воздействия. Две "высшие школы" благодаря двум способам восприятия равенства шансов выступили недавно с важной инициативой. Проходящее в университете обсуждение необходимой переориентации также представляет большой интерес.

i) Пример лицея Генриха IV

262. Было отмечено, что среди кандидатов в подготовительные классы высших школ имеется слишком мало кандидатов - выходцев из менее благоприятных социальных слоев населения. Более того, это число имело тенденцию к сокращению, поскольку сами семьи были склонны запретить себе доступ своих детей в эти элитные заведения.

263. В начале учебного 2006 года лицей Генриха IV, одно из тех учебных заведений, подготовительные классы которых обеспечивают своим ученикам лучшие возможности для успешной сдачи приемных экзаменов в высшие школы, принял 30 учеников - стипендиатов из обездоленных социальных кварталов. Эта инициатива согласуется с Рамочным законом от апреля 2005 года. Поддержанный Ректором Парижа (представляющим Министерство) этот проект был одобрен **принятым премьер-министром 1 декабря 2005 года решением открыть "экспериментальный класс"**¹⁰³. Таким образом, ученики из ЗПО получают высококачественные индивидуальные консультации, специальное преподавание общей культуры, а также базовые знания, необходимые для прохождения по конкурсу в подготовительные классы.

ii) Парижский институт политических исследований - инструмент образования

264. Парижский институт политических исследований - высшее учебное заведение, обладающее льготным статусом, является с момента своего создания одним из

¹⁰³ Газета *Монд*, 16 мая 2006 года.

привилегированных центров получения доступа к высшей карьере в рамках национальной и международной государственной службы, финансов и средств массовой информации. Он стал особым объектом разоблачительного анализа, проведенного г-ном Пьером Бурдьё, в котором показано, что это заведение активно участвует в системе эндогенного воспроизводства элиты Франции, причем слишком мало детей из семей малоимущих могут поступить туда из-за действующих критериев отбора. По инициативе его директора **с 2000 года этот Парижский институт предлагает лицам, расположенным в зоне приоритетного обучения, заключить соглашение** об отборе и подготовке учеников с сильным потенциалом, с тем чтобы предложить студентам из малоимущих семей большие шансы в плане поступления в это весьма престижное высшее учебное заведение.

265. Именно тогда между средним учебным заведением и Парижским институтом было создано соединительное промежуточное звено. Студенты и преподаватели Парижского института регулярно посещают отобранные лицеи и организуют там информационные и подготовительные мероприятия. В качестве ответного шага 600 лицеистов направляются каждый год в Парижский институт, чтобы поприсутствовать там на занятиях, встретиться со студентами и преподавателями. Более того, руководство Института участвовало в работе над созданием **первого показательного лицея**, который будет открыт в пригороде в конце 2007 года. Эта инициатива имеет целью преодолеть психологический барьер, из-за которого ученики, проживающие в неблагополучных кварталах, неизменно и добровольно отстранялись от участия в вступительном конкурсе в Парижский институт. Институт, кроме того, разнообразил свои процедуры отбора и круг кандидатов, сформулировав новые условия, в большей степени отвечающие особенностям категорий населения со скромным достатком¹⁰⁴, обладающих иным культурным багажом. Более того, если отмечена нехватка финансовых средств в семье, Институт предлагает принятым ученикам получать "**стипендию по заслугам**" Министерства национального образования, а также помощь в оплате жилья. Каждому студенту предлагается "**приоритетное учебное соглашение**" (СЕП).

266. Инициатива Парижского института имела весьма существенные последствия. **Несколько десятков высших школ и высших учебных заведений сообщили недавно о создании механизма опекунства и ориентирования лицеистов из ЗПО** в течение трех лет, предшествующих экзамену на степень бакалавра. Высшая школа торговли (ЕССЕК) предлагает лицеистам-добровольцам из ЗПО пройти в период со второго по выпускной класс подготовительные курсы¹⁰⁵. С другой стороны, предприятия проявили реальную

¹⁰⁴ *Libération*, samedi 7 et dimanche 8 janvier 2006.

¹⁰⁵ *Le Monde*, "Comment ouvrir les grandes écoles aux lycéens de banlieue?", 4 octobre 2005.

волю поддержать этот эксперимент, приняв на работу бывших студентов из института политических исследований, охваченных соглашениями о приоритетном образовании. Соглашение по этому вопросу заключили БНП-Париба, Французское телевидение и Национальная компания железных дорог (СНСФ).

iii) Обсуждение проблемы взаимосвязи университетов и занятости

267. С учетом нынешних требований рынка труда качество университетской подготовки и ценность дипломов являются важным фактором, помогающим реально включить молодых людей в профессиональную жизнь. Соответственно, правительство Франции решило организовать повсюду во Франции в начале июне 2006 года серию дебатов по теме "Университет и занятость". Обсуждаемые предложения пытаются ответить на две следующие задачи: **совершенствование профессионализации, развитие ученичества и подготовка в университетах сочетающая учебу с работой.**

268. Для содействия приобретению студентами инструментов профессионализации было предусмотрено проведение семи реформ: профессиональная ориентация начиная с третьего года для желающих студентов (стажировка, сочетание учебы с работой, практика), встреча профессионалов для получения лучших знаний о предпринимательстве, уточнение компетенции, которая ожидается по получении диплома, возможность проследить путь студента и контролировать его в течение трех лет после выхода из университета, совершенствование и руководство стажировками и, наконец, объединение усилий практиков и исследователей¹⁰⁶. Дискуссионная комиссия направляет эти усилия, причем студент и его выход на рынок труда находятся в центре их внимания.

d) учреждения социального включения Министерства обороны (ЕИД)

269. Государственное учреждение включения Министерства обороны (ЕПИД) - государственное учреждение, действующее под двойным контролем Министерства обороны и Министерства занятости, социальной консолидации и жилищного строительства было создано в соответствии с ордонансом № 2005-883 от 2 августа 2005 года¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Debat-université-emploi.education.fr : rapport d'étape: 29 juin 2006.

¹⁰⁷ Ордонанс № 2005-883 от 2 августа 2005 года о создании в учреждениях Министерства обороны механизма помощи социальному и профессиональному включению молодежи, находящейся в трудном положении.

270. Дни призыва в армию и подготовки к обороне позволяют выявить ежегодно из 800 000 молодых людей, ответивших на призыв, 60 000 молодых людей, испытывающих какие-либо затруднения. ЕПВД решает задачу оказания помощи молодежи (юношам и девушкам) в возрасте от 18 до 21 года, покинувшим школу, безработным и рискующим оказаться вне общества, вновь обрести свое место в обществе и содействовать их включению в активную жизнь путем специальной подготовки. Чтобы выполнить эту задачу ЕПВД создает и управляет центрами подготовки, учреждениями включения Министерства обороны; организует проведение подготовки в этих центрах; принимает и размещает у себя молодежь в рамках этой подготовки, которая может продолжаться от шести месяцев до двух лет.

271. Цель ЕПВД состоит в том, чтобы открыть 50 ЕИД, способных принять к концу 2007 года 20 000 молодых людей. Это учреждение может развивать партнерские отношения и национальные или международные проекты сотрудничества с государственными учреждениями, предприятиями, государственными и частными органами подготовки. Создание и задачи ЕПВД вписываются в рамки плана "Битва за работу" и Плана социальной консолидации, осуществляемого правительством с особым упором на неблагополучные слои населения, включающие молодежь, которой было решено предложить этот "второй шанс".

272. Подготовка в ЕИД, обеспечиваемая группой мотивированных и относительно многочисленных преподавателей, включает следующие четыре модуля: преподавание базовых школьных предметов; гражданская и поведенческая подготовка, объединяющая теоретические занятия и каждодневную практику; профессиональная подготовка, которая должна способствовать найму на работу в дефицитных секторах занятости (таких, как гостиничное дело, рестораны, сфера обслуживания, деловые услуги, строительство, транспорт и материальное техническое обеспечение...); привитие навыков оказания первой помощи. К этому можно добавить физкультуру, участие в выполнении повседневных задач, связанных с жизнью в коллективе, а также привитие навыков уважения авторитетного мнения. Все это ставит перед собой целью помочь приобрести добровольцам в течение шести месяцев подготовки общий уровень знаний, необходимый для изучения любой профессии, и дать им возможность либо продолжить учебу в системе классической подготовки, либо найти работу, в частности, благодаря стажировке на предприятии или получению контракта ученичества.

**В. Меры правительства по борьбе с положением нестабильности
и социального отчуждения, затрагивающим и наиболее
уязвимые слои общества**

273. Политика перераспределения в интересах наиболее уязвимых слоев населения, которую выражают, в частности, механизмы, стремящиеся интегрировать эти слои в жизнь общества, строится на основе принятого в 1998 году основополагающего закона - Рамочного закона по борьбе с социальным отчуждением - ведущего в целой серии положений, нацеленных на гарантию и обеспечение каждому доступа к основополагающим экономическим, социальным и культурным правам. Здесь можно напомнить, в частности, о праве на труд, на социальное обеспечение, на охрану здоровья и на жилище.

1. Рамочный закон по борьбе с социальным отчуждением (1998 год)

274. Обнародованный 29 июля 1998 года Рамочный закон по борьбе с социальным отчуждением является результатом все большего осознания важности борьбы против растущего явления социального отчуждения. В его первой статье указывается, что **"борьба с социальным отчуждением - это национальное требование, основанное на уважении достоинства всех людей, и является приоритетной задачей всей государственной политики нации"**.

275. Этот Закон имел целью решение проблем социального отчуждения во всех его проявлениях: в сфере занятости, жилья, здравоохранения, школы, в рамках правосудия или в сфере культуры и т.д. В основе его концепции лежала новая логика, которая стремилась привлечь во внимание глобальное положение бедных слоев населения и обеспечить их реальный доступ к правам. Таким образом, обеспечение неделимости всех прав является одной из основных целей этого Закона.

276. Четыре важных направления придавали структурный характер этому Закону¹⁰⁸:

- гарантия доступа к основополагающим правам, т.е. доступа к занятости, жилью, медицинскому обслуживанию, образованию и культуре;
- предупреждение социального отчуждения посредством улучшения процедуры решения проблем сверхзадолженности, предотвращение отчуждения в сфере

¹⁰⁸ Изложение мотивов Рамочного закона от 29 июля 1998 года по борьбе с социальным отчуждением.

жилья, гарантия средств к существованию для наиболее обездоленных, борьба с неграмотностью, обеспечение более широкого доступа к спорту, осуществление прав гражданина;

- эффективный ответ на срочные ситуации, в частности, благодаря расширению охвата контроля со стороны социальных служб и улучшение сети оперативного размещения людей, оставшихся без крова;
- усиление и укрепление партнерских отношений для согласования инструментов борьбы с социальным отчуждением.

277. Помимо этого Закона, который намечал основные направления, был принят ряд законодательных и регламентарных текстов, которые уточняли и дополняли этот Закон: Закон от 18 декабря 1998 года о доступе к правам и о полюбовном урегулировании конфликтов; Закон от 27 июля 1999 года о создании всеобщего медицинского страхования (ВМС); Закон от 12 апреля 2000 года о правах граждан в их отношениях с административными органами; Закон от 13 декабря 2000 года о солидарности и городском обновлении; вторая Программа борьбы с социальным отчуждением от июля 2001 года, касающаяся укрепления механизма Закона от 29 июля 1998 года; Закон от 2 января 2002 года об улучшении социальной и медико-социальной работы; Рамочный и Программный закон от 1 августа 2003 года о проблемах города и обновлении городского хозяйства; Закон от 18 января 2005 года об улучшении социальной консолидации во всех соответствующих областях¹⁰⁹.

278. **Национальный наблюдательный комитет по проблемам бедности и социального отчуждения** (ОНПЕС) был создан в 1999 году для обеспечения контроля и оценки осуществления Рамочного закона по борьбе с социальным отчуждением. Комитет регулярно анализировал причины бедности и отчуждения¹¹⁰. В феврале 2002 года Министерство юстиции учредило службу доступа к праву, правосудию и политике города, имея целью усилить взаимосвязь между различными составляющими Рамочного закона¹¹¹.

¹⁰⁹ Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998, mai 2004, Maryse FOURCADE, Valérie JESKE et Pierre NAVES (Membres de l'Inspection Générale des Affaires sociales).

¹¹⁰ Synthèse des bilans. Ibid.

¹¹¹ Ibid.

279. Осуществление закона способствовало разработке нескольких коллективных программ совместной подготовки и обсуждения теоретических знаний и практики, в рамках которых ученые, специалисты и люди, жившие в условиях крайней нестабильности, смогли обменяться своим опытом и найти решения для внедрения инновационных проектов борьбы с социальной нестабильностью и отчуждением. Эти программы стали предметом публикаций и были представлены публично в Экономическом и Социальном Совете 7 февраля 2002 года. В докладе Экономического и Социального Совета "Доступ всех к всеобщим правам" от 2003 года также описываются некоторые из этих инициатив.

280. При подведении итогов осуществления Рамочного закона по борьбе с социальным отчуждением, о результатах которого, в частности, было сообщено Генеральной инспекции по социальным вопросам¹¹², констатируется, что мобилизованные этим Законом средства позволили более полно удовлетворять потребности приоритетных групп, что, в частности, выразилось в более активном возвращении на работу бывших получателей МСД. Однако оценка свидетельствует о том, что поставленные цели не были достигнуты в полной мере.

281. Органический закон о финансовых законах (LOLF), обнародованный 1 августа 2001 года и реформирующий всю систему управления государственными финансами, пожелал внести свой вклад в решение методологических проблем, выявленных в ходе оценки, проведенной Генеральной инспекцией. Каждое политическое решение должно быть четко сформулировано с указанием целей и прогнозируемых издержек с учетом критериев оценки, причем годовой доклад о результатах работы позволяет осуществлять внимательный контроль. С другой стороны, ассоциация БДИТЕЛЬНОСТЬ приветствовала решение правительства о разработке в конце 2005 года списка показателей определения состояния бедности, которые позволят выразить в цифрах цели сокращения масштабов бедности.

2. Право на труд, увязанное с правом на социальное страхование

282. С 1945 года государство-покровитель играет активную роль в содействии экономическому росту и одновременно следит за обеспечением социального страхования всех граждан, начиная с самых слабых из них, в попытке исправить социальную несправедливость, являющуюся результатом действия рыночной экономики. Государство-покровитель тесно связано с концепцией социального контракта,

¹¹² Ibid.

"унаследованного из XVIII века". Рост нестабильности и социального отчуждения в 1970-е годы привел французское правительство к разработке новых механизмов.

283. Постепенно была создана французская система "минимальных социальных выплат", которая включает девять механизмов. Их первостепенная роль состоит в обеспечении минимальных доходов для нуждающегося лица или его семьи, т.е. тех из них, чьи доходы находятся ниже черты бедности. Каждая из девяти минимальных выплат является ответом на потребности какой-либо особой категории населения или особой ситуации. Главным является МСД, выплачиваемый 1 276 800 получателям. Проведенные в 2003 и 2004 годах реформы имели целью изменить права и условия доступа к минимальным социальным выплатам.

284. Положения Закона от 29 июля 1998 года о занятости заботились об **увязке минимальных социальных выплат со стимулом к возвращению в сферу занятости**. Действительно, представлялось важным побуждать безработных к более активному поиску работы, оставляя им возможность в случае получения социального минимального пособия, частично кумулировать его с доходом, получаемым от трудовой деятельности¹¹³. С этой целью были приняты две приоритетные задачи: укрепить и нацелить механизмы помощи в сфере занятости на слои населения, находящиеся в трудном положении, и оказывать более эффективную помощь людям, ищущим работу.

285. Меры сопровождения были приняты в рамках Индивидуализированной программы действий "К новому старту" (PAP-ND) и программы ПДКЗ (предназначенной для молодежи, сталкивающейся с трудностями, и отныне замененной программой СИВИС). Программа PAP-ND была создана для того, чтобы профессионально реинтегрировать безработных, независимо от их профессии, предложив им услуги и индивидуализированный контроль до их возвращения на работу. В ней формально закреплены взаимные обязательства безработного и государственной службы до возвращения на работу.

286. Как мы видели, к этому можно добавить несколько других механизмов помощи в сфере занятости, предназначенных для лиц, испытывающих трудности в процессе реинтеграции¹¹⁴. В момент найма получатель пособия сохраняет смежные права,

¹¹³ Доклад Совета по занятости, доходам и социальной консолидации, 2005 год.

¹¹⁴ Premières synthèses, n°16.1°, avril 2006 : « Conjoncture de l'emploi et du chômage au quatrième trimestre 2005 : le recul du chômage se poursuit malgré le tassement de la croissance ».

связанные с механизмом выплаты МСД, такие, как доступ к ВМС, введенному в 1999 году (см. далее).

287. Законом от 30 мая 2001 года была введена **Премия за работу для лиц, возобновивших свою трудовую деятельность на уровне СММК**, которая в 2003 году была расширена и изменена Законом о финансах от 2007 года в ответ на финансовые потребности "рабочих-бедняков". Эта премия имела целью увеличить денежные доходы малооплачиваемых трудящихся, с тем чтобы побудить их к сохранению своей занятости.

288. Децентрализация МСД в рамках генеральных советов, осуществленная Законом от 18 декабря 2003 года, сопровождалась созданием нового инструмента: **Контракт о включении - минимальный доход от деятельности**. Он позволяет предпринимателю, который нанимает получателя МСД, получать помощь, выплачиваемую при условии, что служащий составил персональный проект социального или профессионального включения¹¹⁵.

289. И наконец, в соответствии с Законом от 18 января 2005 года был введен "контракт будущего" для облегчения социальной и профессиональной интеграции получателей МСД, ПС или ПОР. Действие этого контракта было распространено на получателей ПВИ (пособие взрослому инвалиду) в июле 2005 года¹¹⁶, дав им право совмещать это пособие с доходом от деятельности.

3. Право на охрану здоровья

290. Состояние бедности оказывает разнообразное воздействие на здоровье, от уязвимости к эпидемиям до ожирения, включая алкоголизм и злоупотребление табаком. Кроме того, оно мешает людям в их профессиональной карьере и в более широком смысле включению в социальную жизнь общества. Поэтому весьма важной является политика в области здравоохранения в рамках борьбы с социальным отчуждением.

а) Доступ к медицинским услугам

291. Социальная нестабильность - это ситуация, в которой чаще всего сочетаются социальные и профессиональные трудности, а также проблемы здоровья. Она свидетельствует о снижении уровня профессиональной и социальной жизни, что в свою

¹¹⁵ Rapport du CERCS *ibid*.

¹¹⁶ Drees, études et résultats, « Les allocataires de minima sociaux en 2004 », novembre 2005.

очередь ведет к деградации личности как таковой. Ухудшение социального положения и ухудшение здоровья - это взаимосвязанные процессы. Так, например, охраняет ли жилье, в зависимости от своего качества, от ухудшения здоровья или оно увеличивает или уменьшает возможности выздоровления¹¹⁷. Таким образом, правительство должно быть заинтересовано в разработке мер по улучшению состояния здоровья находящихся в неблагоприятных условиях людей, которые зачастую чувствуют себя значительно хуже, нежели все население в целом. Действительно, согласно исследованию ДРЕЕС 12% пользователей ВМС, описанного ниже, заявляют о том, что их состояние здоровья плохое, и 4% - очень плохое¹¹⁸.

292. Механизмы улучшения доступа к медицинскому обслуживанию наиболее обездоленных лиц существуют во Франции уже давно. Они были расширены в дополнении к Рамочному закону по борьбе с социальным отчуждением 1998 года, причем улучшение состояния здоровья было признано в качестве неотъемлемой части борьбы с нестабильностью и социальным отчуждением, поскольку это содействует возрождению человека.

293. Введенное Законом от 27 июля 1999 года ВМС стремилось отреагировать на растущий спрос на медицинское обслуживание со стороны обездоленных слоев населения, проживающего во Франции. Этот механизм содержит два аспекта: "базовое ВМС" и "дополнительное ВМС" (ВДМС).

294. **ВМС позволяет присоединить к режиму медицинского страхования любое лицо, стабильно и постоянно проживающее во Франции**, при условии что оно не обладает действующими правами на какой-либо другой режим медицинского страхования и что оно проживает не менее трех месяцев во Франции на законных основаниях. Облагаемые налогом лица, доход которых выше определенного уровня¹¹⁹, должны внести ежегодный взнос в размере 8% от суммы доходов, превышающей этот уровень¹²⁰.

¹¹⁷ Rapport d'Emmanuelle Cambois à l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale. 2004.

¹¹⁸ Обследования среди пользователей ВМС, март 2003 года - ДРЕЕС.

¹¹⁹ Этот уровень составляет 6 849 евро на период с 1 октября 2004 года по 30 сентября 2005 года и 6 965 с 1 октября 2005 года по 30 сентября 2006 года.

¹²⁰ Drees, études et résultats, « les bénéficiaires de la CMU au 31 décembre 2005 », août 2006.

295. ВДМС позволяет предоставить бесплатное дополнительное страхование лицам, которые проживают стабильно и постоянно во Франции и доходы которых являются самыми низкими, причем условия доступа закреплены декретом. На 1 июля 2006 года применимый уровень составлял во Франции - метрополии 598,23 евро¹²¹.

296. Кроме того, чтобы сконцентрировать усилия на наиболее обездоленных лицах, были разработаны региональные программы доступа к страхованию и медицинским услугам (ПРАПС). Более интенсивной стала координация усилий специалистов-медиков и социальных служб¹²². Создание постоянных служб доступа к медицинской помощи (ПСМП) в медицинских учреждениях дало толчок улучшению качества санитарного и социального ухода и лучшей интеграции людей как в их внутренней, так и внешней среде¹²³.

297. И наконец, третьим недавно созданным механизмом, имеющим целью обеспечить доступ к медицинскому обслуживанию наиболее обездоленных категорий населения, является Государственная служба медицинской помощи (АМЕ). Предполагается, что эта служба возьмет на себя расходы по медицинскому обслуживанию лиц, которые не могут отвечать условиям о стабильном и постоянном проживании, чтобы пользоваться ВМС, и доходы которых меньше предельного показателя для получения ВДМС. С 2003 года несовершеннолетние иностранцы без документов и одинокие несовершеннолетние также подпадают под систему АМЕ и не имеют больше права использовать механизм медицинского страхования. Чтобы избежать всплеска расходов по этой статье, в частности, в некоторых заморских территориях Закон о финансах от 30 декабря 2003 года обусловил доступ к АМЕ непрерывным проживанием во Франции в течение трех месяцев¹²⁴. На 31 декабря 2005 года система АМЕ обеспечивала покрытие почти 180 000 человек, что свидетельствует о росте этой цифры за год на 20%.

¹²¹ Dossier de presse Médecins du Monde, « L'accès aux soins des plus démunis en France en 2006 », octobre 2006.

¹²² Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998, mai 2004, Maryse FOURCADE, Valérie JESKE et Pierre NAVES (Membres de l'Inspection Générale des Affaires Sociales).

¹²³ Опрос мнений был осуществлен ДРЕЕС, и результаты описаны в части D, касающейся социального страхования.

¹²⁴ Ibid.

b) Меры правительства по борьбе с явлениями самоубийства

298. Являясь признаком разрыва связи с обществом, самоубийство до сих пор остается явлением скрытым и недооцененным. Поэтому весьма трудно выявить значимость попытки самоубийства. Тем не менее самоубийство часто объясняется социальными причинами, такими, как устойчивая безработица или трудности в доступе к жилью, что является еще одним подтверждением связи между социальными трудностями и проблемами здоровья. Поскольку самоубийство является **второй причиной смертности во Франции среди людей в возрасте 15-44 лет**, предотвращение самоубийства представляет собой одну из приоритетных задач государственного здравоохранения.

299. Национальный союз предотвращения самоубийств (ЮНПС) - один из основных партнеров по работе с обществом и по профилактике самоубийства, возникший в результате объединения в 1996 году шести ассоциаций, действующих в области предотвращения самоубийства, выступил с инициативой проведения национального дня предотвращения самоубийства, который ежегодно мобилизует все заинтересованные стороны.

300. С 1998 года 13 регионов учредили региональную программу здравоохранения и профилактики самоубийства, которая борется одновременно с попыткой совершения самоубийства и с самим самоубийством, в соответствии с новаторской логикой, поскольку ранее эти два явления рассматривались отдельно. В 2000 году Министерство здравоохранения придало новый импульс борьбе с явлением самоубийства, разработав национальную стратегию действий по профилактике самоубийства на 2000-2005 год, которая делает акцент на информации, обмене опытом и мероприятиях по профилактике. Четыре направления определяют цели каждого учреждения и специалистов-медиков¹²⁵: содействовать профилактике путем более активного выявления ведущих к самоубийству рисков; сократить доступ к средствам, чаще всего используемым для совершения самоубийства; повысить качество ухода и контроля в среднесрочном и долгосрочном плане и; углубить эпидемиологические познания.

301. Закон от 9 августа 2004 года о политике в области общественного здравоохранения подтвердил и усилил решимость достижения конкретных результатов, наметив в качестве цели сокращение смертности в результате самоубийств во Франции на 20% в течение пяти лет, следующих за публикацией закона. План в сфере психиатрии и психического здоровья на 2005-2008 годы, обнародованный в апреле 2005 года, включает, кроме того, конкретную программу профилактики самоубийств, которая настаивает на том факте, что эта профилактика должна быть включена в более глобальный подход профилактики и

125 www.sante.gouv.fr.

ухода в области психического здоровья. В соответствии с этим планом Министерство здравоохранения готовит в настоящее время оценку результатов осуществления стратегии на 2000-2005 годы, прежде чем приступить к разработке нового национального плана по этой тематике.

302. С другой стороны Министерство здравоохранения объединило свои усилия с Министерством национального образования в рамках партнерских отношений в сфере общественного здравоохранения, с тем чтобы выявить случаи депрессии в школьных заведениях. Национальная стратегия противодействия самоубийствам на 2000-2005 годы была первоначально нацелена главным образом на подростков и молодежь. Действие этой стратегии было распространено на заключенных в 2002 году и на стариков в 2005 году.

4. Право на жилье: меры по искоренению явления бездомных

303. Причины, побуждающие несколько десятков тысяч людей жить на улице в стране с достаточно суровой зимой, являются весьма многочисленными и сложными. Реакция правительства на эту проблему, которая в течение долгого времени сводилась к гуманному подходу оказания срочной помощи, ограниченной предложением ночного ночлега, стала весьма разнообразной в эти последние годы, в частности, благодаря активному диалогу с большим числом ассоциаций. Поскольку этот вопрос получил весьма широкое освещение в прессе в 2006 году, это привело к повышенной мобилизации общественных организаций и к разработке новых мер.

a) Меры правительства в пользу бездомных

304. Рамочный закон по борьбе с социальным отчуждением от 1998 года также содержал положения, касающиеся бездомных, в частности программу увеличения числа мест в центрах срочного размещения бездомных. Подготовленная Генеральной инспекцией по социальным вопросам¹²⁶ оценка считает предпринятые шаги недостаточными, отметив устойчивое и полное заполнение всех центров срочного размещения, причем имеющиеся возможности возрастают значительно медленнее, чем спрос, порождаемый возросшим обнищанием части населения и неуклонным ростом цен на жилье.

305. После 1998 года осознание важности этого явления и чаяний затрагиваемых этим явлением лиц привели государственные власти к необходимости **диверсифицировать**

¹²⁶ Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998, mai 2004, Maryse FOURCADE, Valérie JESKE et Pierre NAVES (Membres de l'Inspection Générale des Affaires Sociales).

механизмы помощи бездомным в рамках координации, осуществляемой механизмом приема, размещения и включения (ПРВ). Он был разработан правительством в контакте с соответствующими местными органами и ассоциациями и постепенно укреплен, в частности, в рамках Закона о социальной консолидации, а затем применения планов, разработанных Министерством по социальным вопросам. Механизм ПРВ стремится организовать немедленный, глобальный, квалифицированный и приспособленный к различным категориям населения ответ при неизменном соблюдении требования об уважении достоинства пользователей, защите их частной и личной жизни и их безопасности. Он сочетает в себе механизмы срочной помощи и меры по включению.

306. Четыре механизма содействуют выполнению задачи - реагировать на срочные ситуации:

- **Телефонный номер 115** дает доступ к круглосуточной телефонной службе приема. Сразу после получения тревожного сообщения мобилизуются специализированные группы для того, чтобы проинформировать бездомных, проконсультировать их и обеспечить их размещение.
- **Мобильные группы** выезжают на места расположения наиболее обездоленных лиц. Эти группы состоят из членов таких ассоциаций, как "Врачи мира", социальный Самю и Красный Крест, которые играют первостепенную роль в психологической поддержке и в поиске контактов с бездомными, большинство из которых не получают никакой помощи. С неизменным уважением к их пожеланиям мобильные группы могут доставить бездомного в центр срочного размещения или в место дневного или ночного приема, помимо того, что они могут им предложить продовольственную помощь и постельное белье¹²⁷.
- **Центры оперативного размещения** принимают лиц без постоянного места жительства на короткий период, в течение которого оценивается их ситуация, им предлагается предпринять соответствующие демарши для осуществления их прав и они направляются в соответствующую структуру, занимающуюся вопросами включения в жизнь общества.
- **Дополнительный механизм** укрепляет возможности центров оперативного размещения **в зимний период**. Хрупкость положения лиц, которые проживают

¹²⁷ www.social.gouv.fr, dossiers thématiques : politiques d'insertion et lutte contre les exclusions.

на улице и многие из которых не в состоянии сформулировать просьбу об оказании им помощи, усугубляется в этой связи еще более. В зависимости от метеорологических условий, определяемых по шкале от 1 до 3, принимаются различные меры. На уровне 1, действующем с 1 ноября по 31 марта, увеличиваются возможности оперативного размещения, в постоянном режиме действует оборудование и развертываются мобильные группы для медицинского обслуживания. На втором уровне "сильный мороз"¹²⁸ мобилизуется национальный дежурный штаб, которому поручено следить за развитием событий, и разблокируются места в пунктах приема. На уровне 3 "крайний холод" идентифицируются и мобилизуются потенциальные места приема для размещения большего числа людей. Зимний план на 2006-2007 годы предусматривает открытие дополнительно 5 929 мест при уровне 1, которые могут остаться открытыми в течение всего года, 4 075 на уровне 2 и возможность мобилизации дополнительных 3 875 мест на уровне 3. Все это означает открытие 4 273 дополнительных мест по сравнению с зимним планом на 2005-2006 годы.

307. Механизм ПРВ принимает также долговременные меры с потенциалом включения.

- **Центры размещения и социальной реинтеграции (ЦРСР)** предлагают оказание поддержки лицам и семьям без определенного места жительства, с тем чтобы помочь им вновь обрести свою самостоятельность благодаря мерам социальной поддержки и включения на пути к получению жилья и работы. Управление этими центрами в большинстве случаев поручено ассоциациям, при этом социальная поддержка обеспечивается многопрофильной командой (социальные работники, психологи и т.д.), которая предлагает другие услуги по включению, такие, как доступ к профессиональной подготовке. В 2005 году 763 ЦРСР предложили на всей территории Франции более 30 600 мест.
- **"Промежуточные дома" и "семейные пансионаты"** - это небольшие структуры с возможностями приема до 30 человек, предлагающие временное решение жилищной проблемы и постоянную поддержку лицам, которые находятся в ситуации "крайнего социального отчуждения" и обладают слишком неустойчивой психикой, чтобы иметь индивидуальное жилье. "Хозяин" принимает их и играет важную роль в организации повседневной жизни, в частности в обеспечении доступа к самостоятельной жизни в качестве работников кухни, садовников, а также работы в сфере информатики и борьбы

¹²⁸ "Сильный мороз" означает температуру от -5° днем до -10° ночью.

с неграмотностью. В 2005 году¹²⁹ 140 промежуточных домов и семейных пансионатов, находящихся в 80 департаментах, предлагали 2 262 места.

- "**Социальные дома**" позволяют одиноким лицам или семьям получить временное жилье до получения более стабильного жилья. Эти дома облегчают им доступ к таким правам, как статус постоянного жителя, персональная помощь в сфере жилья. В 2005 году социальные дома имели в своем распоряжении 1 200 мест.

308. Программный закон о социальной консолидации, который, среди прочего, ставит целью ежегодное укрепление механизма приема, размещения и включения, предусмотрел следующий порядок увеличения числа мест для размещения: в 2005 году было создано 3 800 новых мест, 800 из которых находятся в центрах размещения и социальной реинтеграции, 1 000 - в промежуточных домах и 2 000 - в центрах приема для просителей убежища¹³⁰.

309. Хотя эти механизмы имеют целью **поддержать каждого на пути к включению в жизнь общества и принять во внимание его положение в целом**, чтобы приспособиться к его потребностям, их эффективность оспаривается и растет критика с учетом недавнего обострения ситуации социального отчуждения и распространения такой ситуации на семьи, молодежь и лиц, которым было отказано в праве на убежище. Несмотря на прилагаемые государственными властями в последние десять лет значительные усилия по расширению и совершенствованию структур размещения, спрос не удается удовлетворить ни в количественном, ни в качественном отношении. Места оперативного размещения переполнены, и включение в жизнь общества с их помощью, как представляется, не может предложить устойчивого решения для значительной части лиц без определенного места жительства.

310. Вследствие инициативы организации "Врачи без границ" о выделении 300 палаток Министерство по социальным вопросам обратилось летом 2006 года с просьбой подготовить доклад о ситуации с бездомными¹³¹. Некоторые из содержащихся в нем

¹²⁹ Plan hiver 2005-2006 : dispositif national d'accueil, d'hébergement et d'insertion présenté par Catherine VAUTRIN, 2 novembre 2005.

¹³⁰ Зимний план на 2005-2006 годы.

¹³¹ Rapport de la mission effectuée par Agnès de FLEURIEU et le docteur Laurent CHAMBAUD à la demande de Catherine VAUTRIN (Ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité), 9 août 2006.

предложений были публично одобрены правительством, которое объявило о принятии следующих мер:

- круглосуточное функционирование в течение всего года мест оперативного размещения;
- организация на экспериментальной основе в рамках некоторых средних по размеру структур работы по реадaptации потерявших связь с обществом и утративших веру в себя людей в тесном контакте с ассоциациями и управлением по санитарным и социальным вопросам (ДАСС). Такого рода **"размещения стабилизационного характера"** станут промежуточным звеном между уже существующим оперативным размещением и размещением в целях социального включения. С августа 2006 года на окраинах Парижа было создано 103 дополнительных места такого вида; к концу 2006 года было создано 700 таких мест и 300 мест будет создано к концу зимы 2007 года за счет преобразования мест ночного размещения (оперативного), уже существующих в системе размещения стабилизационного характера;
- будет ускорен доступ к автономному жилью или к комнате в общежитии, что может позволить бездомным скорее воспользоваться преимуществами, предлагаемыми в рамках мер по включению, осуществляемых центрами размещения и социальной реинтеграции.

311. Новые меры, объявленные 27 декабря 2006 года и принятые под влиянием другой показательной инициативы ассоциации "Дети Дон-Кихота", еще более укрепляют механизмы размещения бездомных. Отныне центры оперативного размещения будут открыты дольше, а число мест для размещения стабилизационного характера должно быть увеличено в четыре раза к 31 марта 2007 года. Кроме того, правительство ставит перед собой целью преобразовать 80% мест в системе оперативного размещения (13 000 в целом) в места категории размещения стабилизационного характера к концу 2007 года. И наконец, число мест в промежуточных домах и семейных пансионатах, составляющее сегодня 3 000, будет доведено к концу 2007 года до 12 000 мест. Эти места, создаваемые в небольших структурах, предлагающих практически автономное размещение, будут предназначены главным образом для лиц, имеющих работу, но не имеющих определенного места жительства, т.е. для "рабочей бедноты".

b) *Действия ассоциаций и благотворительных организаций в интересах бездомных лиц*

312. В оказании помощи, приспособленной к потребностям бездомных, роль ассоциаций признана основополагающей, причем факт их территориальной близости дает им возможность выявить все разнообразие этих потребностей, а их опыт делает их компетентными в оказании медицинских и социальных услуг, а также услуг по восстановлению связей с обществом. Ассоциации, действующие в интересах включения бездомных в общество, **являются дополнительными партнерами государственных властей в борьбе против социального отчуждения, опытными практиками по приему и возвращению людей в общество, а также критиками, использующими свою свободу слова**, чтобы показать слабые места в работе государственных механизмов. Французское правительство поддерживает финансами, в частности в рамках "помощи ассоциациям, предоставляющим временное жилье малоимущим лицам" (АЛТ)¹³², и в рамках активного диалога деятельность большего числа таких ассоциаций.

313. Три примера:

a) Неправительственная организация с международным гуманитарным предназначением - "Врачи без границ" - действует во Франции через 24 приемных центра помощи и ориентации, 72 мобильные команды и 18 программ по сокращению рисков¹³³. Столкнувшись с трудностями, многие граждане, вытесненные за рамки общества и обладающие неустойчивой и слабой психикой, не могут сами обратиться в структуры общего права, и поэтому "Врачи без границ" проводят целый ряд мобильных акций в интересах бездомных или проживающих в местах, служащих случайным пристанищем. Здесь преследуется двоякая цель: информировать людей об их праве на доступ к медицинским услугам, препроводить их в структуры общего права и принять в центрах тех, кто пока не получил эти права и ожидает их приобретения.

b) "Кэр де Зальт" занимается более конкретными проблемами социального отчуждения, жертвами которого являются бездомные, предлагая им долгосрочные меры поддержки и помощь в возвращении к работе. Ассоциация ставит также задачу трудоустройства, в частности молодежи¹³⁴. С 2001 года две структуры принимают

¹³² www.emmaus.asso.fr

¹³³ www.medecinsdumonde.org

¹³⁴ www.lecoeurdeshaltes.com

молодых людей в возрасте от 16 до 25 лет, испытывающих трудности, в рамках механизма "Путь доступа к занятости" (ПДКЗ), а затем проводят медицинское обследование, в результате которого человек направляется в одно из медицинских учреждений.

С 2002 года центр подготовки делает возможным осуществление проектов профессиональной интеграции молодежи. Практика "обманного проникновения" добровольцев позволяет им временно войти в жизнь бездомных, с тем чтобы оказать им психологическую поддержку и четко понять их личное положение.

с) Ассоциация "Эммаус" была создана в 1953 году аббатом Пьером для решения проблем лиц, испытывающих серьезные социальные трудности. Ассоциация предлагает как гуманитарную помощь, так и "мероприятия по включению с помощью взаимовыручки, солидарности и гражданских акций". Мобильная группа отправляется каждую ночь на поиск людей, спящих на улице и не желающих или не могущих перебраться в места приема. Она предлагает бездомным перевести их в места оперативного размещения, в ЦРСР и другие виды жилищ в ожидании получения жилья, которое она для них готовит. "Эммаус" предлагает медицинские программы в своих различных центрах: выявление туберкулеза, разъяснение вредного воздействия алкоголя и профилактика СПИДа, а также консультации медиков. И наконец, места отдыха принимают ежедневно лиц, здоровье которых не требует госпитализации, но требует обязательного отдыха.

314. Ассоциации объединяют усилия всех партнеров, необходимых для ухода за бездомными, и позволяют оказывать различные услуги, приспособленные к потребностям бездомных. **41 ассоциация объединились с целью образования организации "Коллективная тревога"**, исходя из результатов анализа, согласно которому учрежденческая система не использует в полной мере их опыт, поскольку индивидуальные акции ассоциаций не могут проявить себя в полной мере и остаются таким образом весьма маргинальными, что приводит к получению малозначительных результатов. Национальный союз благотворительных организаций и частных медицинских и социальных органов (ЮНИОПСС) и коллектив организации "Тревога" достигли 26 мая 2005 года договоренности о согласовании с социальными партнерами своих усилий, с тем чтобы "бороться вместе и заранее против социального отчуждения и содействовать доступу всех к основополагающим правам"¹³⁵. Их общая цель - воздействовать на истоки социального отчуждения во всех областях повседневной жизни, в частности на уровне ресурсов, работы, жилья, здравоохранения, образования,

¹³⁵ Социальные партнеры включают профсоюзы работников наемного труда (ВКП, СДКТ, СУ, СКХТ и ВКК) и два профсоюза нанимателей (ДПФ, КЖПМЕ).

подготовки, правосудия и т.д. Была начата дискуссия по вопросам компенсации безработицы и политики в сфере жилья.

315. В то же время национальные и децентрализованные государственные власти представили осязаемые признаки решимости сотрудничать с ассоциациями, что позволяет проводить более скорректированную социальную политику. В докладе депутата Жан Поля ДЕКУЛЬ, подготовленном по просьбе правительства и опубликованном в мае 2005 года¹³⁶, подчеркивается его пожелание "повысить роль ассоциаций в разработке государственной политики и, следовательно, наделить их возможностью выполнять свою миссию, представляющую общий интерес"¹³⁷. Так, премьер-министр разблокировал начиная с 1 сентября 2005 года кредиты, предназначенные для ассоциаций, которые были заморожены в рамках плана по глобальному оздоровлению государственных финансов. Отныне ассоциация "Тревога" участвует в работе конференций и межминистерских совещаний, которые стремятся координировать свои действия.

316. Государственные власти и ассоциации объединяют во Франции в рамках отношений сотрудничества, которые являются предметом публичных и открытых разъяснений, свои усилия по обеспечению возможностей для всех реализовать свое право на жилье.

317. Именно все эти элементы следует интегрировать при разработке политики искоренения явления бездомных, которая должна быть диверсифицирована как с точки зрения форм, так и участников. Следует также давать оценку получаемым результатам.

ВЫВОД

318. Вопросы безработицы, нестабильности и социального отчуждения затрагивают множество сложных тем.

319. В то время как безработица является одним из элементов нестабильности, социальная нестабильность и отчуждение в более полной мере отражают процессы постепенного ухудшения всех сфер жизни индивидуума. Таким образом эта триада касается как проблем неравенства и растущего расслоения общества, так и вопроса эффективности правительственной политики. Уже 30 лет целый ряд рамочных законов, планов действий и других мер стремятся исправить это положение, будучи

¹³⁶ Rapport Jean-Paul DECOOL (député du Nord), mission parlementaire auprès de Jean-François LAMOUR (Ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative), mai 2005.

¹³⁷ Ibid.

ограниченными в своих действиях международными нормами и все более значимыми внешними факторами.

320. Обсуждаются также вопросы о недостаточной привлекательности пригородов и трудностях адаптации французской республиканской школьной системы, а также новые условия обретения потерянной работы.

321. Политика, которая разрабатывается после проведения необходимых анализов, дает свои результаты **в весьма разные сроки**: с весьма коротких оперативных (которые требуют срочной помощи бездомным в разгар зимы) до долгосрочной деструктуризации экономики и реформы школы. Каждая проблема требует одновременно практически немедленной реакции, поскольку под угрозу поставлена сама жизнь человека, а также решений, основанных на долговременной работе. Здесь также пример бездомных является весьма показательным: срочные механизмы показали и свою необходимость, и свои ограничения, поскольку восстановление разрушенной жизни требует терпеливых, кропотливых усилий.

322. Поэтому весьма трудно подвести итог политики, проводимой государственными властями при поддержке гражданского общества (элемент, все более признаваемый в качестве определяющего для успеха), поскольку речь одновременно идет о том, чтобы оценить краткосрочный ответ с учетом подлинных решений, которые будут приниматься в долгосрочной перспективе.

323. В этом выводе будет сделана попытка показать основные известные результаты, не отказываясь при этом от осторожного подхода, который был характерен для всего этого исследования.

324. **В том что касается занятости**, можно отметить тесную связь ситуации в сфере занятости с темпами роста ВВП, фактор, который, среди прочих, ограничивает возможность действий государственных властей. Оценка хода выполнения Рамочного Закона по борьбе с социальным отчуждением от 29 июля 1998 года, проведенная в 2004 году Генеральной инспекцией по социальным вопросам, частично объясняет сдержанные результаты осуществления этого Закона ухудшением экономической конъюнктуры, которое произошло с 2001 года и повлекло за собой увеличение доли людей с доходами ниже черты бедности, и в частности увеличение числа получателей МСД. Состояние экономической конъюнктуры также повлияло на государственные

финансы, и контракты в рамках оказания помощи не были, таким образом, подкреплены достаточным объемом кредитов¹³⁸.

325. Несколько элементов свидетельствует о том, что некоторые политические меры стали давать определенные результаты:

- С начала 2005 года в целом явно сокращаются масштабы безработицы. В декабре 2006 года число лиц, ищущих работу, сократилось на 10% по сравнению с предшествующим годом, и это несмотря на более низкий показатель роста ВВП, чем в соседних крупных странах. Безработные составляли менее 9% активного населения. Число молодых людей, осуществляющих поиск работы, сократилось за год на 1,6%, притом число мужчин на 1,3%, число женщин на 1,1%¹³⁹. Основными секторами, в которых наблюдался значительный рост числа рабочих мест, являются сектор персональных и деловых услуг, гостиничное хозяйство и рестораны, а также транспорт. Правительство стремится снизить в 2007 году показатель безработицы менее чем до 8%. С другой стороны, можно отметить более оперативную реинтеграцию лиц, уволенных по экономическим мотивам.
- Свободные городские зоны сыграли свою роль, позволив нанять с 2003 года многих жителей ОГЗ.
- Упрощение и развитие льготных контрактов позволили после их создания в апреле 2005 года¹⁴⁰ взять на работу 188 507 человек. В феврале 2006 года число участников "соглашений об индивидуальной реклассификации" составило 42 000 человек. С момента их создания 10 295 человек уже не пользуются с июня 2006 года услугами этого механизма. Со своей стороны, развитие личных услуг позволило создать 97 700 дополнительных рабочих мест в период с февраля 2005 года по февраль 2006 года.

¹³⁸ Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998, mai 2004, Maryse FOURCADE, Valérie JESKE et Pierre NAVES (Membres de l'Inspection Générale des Affaires Sociales).

¹³⁹ Premières Synthèses Informations, Dares, juin 2006.

¹⁴⁰ www.travail.gouv.fr.

- Контракт включения в социальную жизнь (СИВИС) дал показательные результаты: на 31 июля 2006 года 231 492 юноши и девушки были интегрированы, в том числе половина в 2006 году¹⁴¹.
- С 2007 года государство возьмет на себя полностью финансирование "контрактов будущего" в отношении безработных со стажем в продолжение "контрактов сопровождения", которые касались в 2006 году 280 000 работников¹⁴².
- С момента создания в 1998 году механизм АККРЕ, оказывающий поддержку созданию предприятий безработными, получил весьма впечатляющее развитие, особенно с 2002 года, при этом лишь за 2003 год объем увеличился на 32%¹⁴³. Этот механизм предусматривает полное или частичное освобождение предпринимателя от уплаты социальных издержек в течение года, понимая при этом, что он может продолжать пользоваться особым пособием солидарности. Этот механизм является тем более эффективным, что он используется все большим числом безработных со стажем, число которых возросло на шесть пунктов в период 2002 и 2003 годов¹⁴⁴. Действие этого механизма было в конце 2005 года распространено и дополнено действием механизма ЕДЕН (Поощрение развития новых предприятий).

326. Хотя уже год на рынке труда наблюдается удовлетворительная динамика, правительство намерено и впредь уделять внимание качеству создаваемых рабочих мест и их временной продолжительности, при этом главной целью является также сокращение масштабов социальной нестабильности¹⁴⁵.

327. **В том что касается успешного функционирования школьной системы** - элемента, который продолжает играть ключевую роль в доступе к занятости и, кроме того, к эффективной социальной интеграции:

¹⁴¹ Le Monde, "M. Borloo cible les oubliés de la reprise de l'emploi", 31 août 2006.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Premières Synthèses, DARES, avril 2005-n°15.2.

¹⁴⁴ Idem.

¹⁴⁵ Rapport de la commission Familles, vulnérabilité, pauvreté, avril 2005.

- Создание групп "успешного образования" позволило проводить более эффективную работу по предотвращению отсева детей и подростков из школ. Индивидуальная поддержка испытывающих трудности молодых людей помогла выявить их слабые места в школе, а также социальные и культурные проблемы, вновь включив ребенка в динамичный процесс обеспечения успехов в школе. 1 000 дополнительных учителей приступили в начале учебного 2006 года к работе в 249 колледжах и 1 600 начальных школах, отнесенных к разряду "Амбиция - успех", где сосредоточены самые серьезные социальные и учебные трудности¹⁴⁶. Кроме того, помощь этим заведениям оказывали 3 000 дополнительных помощников преподавателей.
- На 31 декабря 2004 года высокую оценку получили 195 профессиональных лицеев за согласованность осуществляемой подготовки к возможной профессии, за прием детей из разных социальных слоев и за широкий выбор дипломов и услуг по подтверждению приобретенного опыта.
- Содействие обеспечению равенства шансов становится национальной задачей всех, о чем свидетельствует весьма показательная мобилизация нескольких высших учебных заведений, четырех лицеев в особых зонах и 19 крупных французских предприятий, с одной стороны, и растущего числа экономических партнеров, с другой стороны¹⁴⁷. За пять лет 33 лицея из различных регионов Франции стали партнерами Парижского института политических исследований. Из их среды 189 студентов были набраны Институтом политических наук, в том числе лишь за один 2005 год¹⁴⁸ - 57 человек. У двух третей из принятых по соглашениям о приоритетном образовании по крайней мере один из родителей родился за пределами Франции. После поступления в институт политических наук учебная успеваемость этих студентов сопоставима с успеваемостью студентов, поступивших с помощью других процедур приема: 9 студентов из 10 переходят непосредственно на следующий курс. Можно также отметить прекрасную социальную интеграцию этих учеников. В 2003-2004 годах 20 из 37 были выбраны представителями учеников, что

¹⁴⁶ Le Monde, 29 juillet 2006 : «900 professeurs expérimentés déjà recrutés pour les collèges 'ambition réussite'».

¹⁴⁷ Le Monde Diplomatique, "retour sur la grande révolte des banlieues françaises", Denis DUCLOS (sociologue) août 2006.

¹⁴⁸ Convention éducation prioritaire, mise à jour octobre 2005, site de Science Po Paris.

свидетельствует об их личностном потенциале и о том доверии, которое им оказывают их соученики¹⁴⁹.

- По состоянию на 1 января 2004 года было зарегистрировано 2 686 местных учебных контрактов, объединяющих усилия Министерств молодежи и спорта и национального образования с усилиями местных органов власти и затрагивающих 13 747 школьных заведений, т.е. примерно 20% всех французских учебных заведений. Эти контракты позволили привлечь 55 300 участников и 9 934 ассоциации в 9 275 коммунах, расположенных на всей территории Франции, включая заморские департаменты, регионы и образования. Большая часть акций и мероприятий, предлагаемых в рамках этих местных учебных контрактов, находится в нешкольной сфере, а одна треть относится к внеклассной сфере. Контракты охватывают 4 069 000 детей и подростков, из которых 51,8% - девочки, а 369 000 - молодые люди в возрасте более 16 лет. Контракты отдают приоритет неблагополучным с социальной точки зрения территориям, и они получают все более широкое распространение в зонах приоритетного образования: в 2004 году 15,3% контрактов, затрагивающих школьные заведения, находились в зонах приоритетного образования (т.е. 2 103 заведения). Можно, однако, высказать сожаление в связи с тем, что лишь немногие из этих местных учебных контрактов осуществляются в контакте с пригородами и крупными городами, где тем не менее расположена большая часть крупных культурных объектов. Оценка различных МУК показывает, что опыт детей и участников, вовлеченных в осуществление МУК, может быть весьма различным в зависимости от того, где этот контракт осуществляется - в сельской или городской среде.

328. **В сфере жилья** воздействие механизмов по предотвращению выселений, а также меры содействия доступу к жилью испытывающих трудности лиц пока дали еще лишь ограниченные результаты¹⁵⁰. Семьи бедняков по-прежнему в наибольшей степени затрагиваются общей ситуацией нехватки жилья и повышения квартирной платы. И все же некоторые элементы свидетельствуют о прогрессе:

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998, mai 2004, Maryse FOURCADE, Valérie JESKE et Pierre NAVES (Membres de l'Inspection Générale des Affaires Sociales).

- политика города по преодолению нестабильности в сфере жилья стала одной из приоритетных задач в борьбе против социального отчуждения. За последние 15 лет возникло множество механизмов и альтернатив, позволяющих наиболее обездоленным лицам получать жилье или в нем остаться: реквизиция пустующих зданий, процедура предотвращения выселений, планы ремонта и строительства социального жилья и т.д. За пять лет число единиц жилья с умеренной квартирной платой, финансируемых государством и местными властями, увеличилось в два раза - с 42 000 в 2000 году до 86 000 в 2005 году. Эти результаты получены главным образом вследствие поддержки капиталовложений в жилищную сферу (с верхним пределом арендной платы), организованной с 2003 года, и плана социальной консолидации 2005 года¹⁵¹.
- Несмотря на свою значимость и постоянный рост объема строительства жилья во Франции, меры по обеспечению жильем обездоленных категорий населения остаются тем не менее недостаточными, чтобы удовлетворить все потребности. На середину 2006 года не хватало приблизительно 900 000 единиц льготного жилья. Национальная федерация ассоциаций приема и социальной реинтеграции (ФНАРС) указывает на тот факт, что как следствие все большая доля лиц наемного труда должна обращаться в центры размещения. Эффективное признание "противопоставляемого права на жилье", как это утверждают последние доклады Высшего комитета по вопросам жилья для обездоленных лиц в 2002 и 2003 годах, находится в настоящее время в центре многочисленных дебатов и прений.
- Правительство обратилось с просьбой к Национальной депозитной кассе - одному из основных инструментов экономической политики - мобилизовать большую часть своих ресурсов в интересах социального жилья.
- Привлекательность пригородов имеет тенденцию постепенно улучшаться благодаря положениям Закона о солидарности и городском обновлении, который серьезно меняет правовую базу. Изменение городского пейзажа пригородов пока еще находится в начальной стадии и иногда поражает жителей этих районов своей медлительностью, о чем свидетельствовали беспорядки, произошедшие в ноябре 2005 года, но тем не менее они свидетельствуют о важных изменениях в процессе улучшения и диверсификации жилья и создания поистине многофункциональных городов. На середину июля 2005 года имелось 124 проекта, подтвержденных Национальным агентством городского обновления и предусматривающих в

¹⁵¹ Газета "Монд" "Право на жилье - мираж для бедняков?", 31 августа 2006 года.

течение пяти предстоящих лет запрограммированные работы в 224 приоритетных кварталах: 58 500 случаев сноса, более 55 000 объектов строительства и 108 000 проектов восстановления жилья.

- Начиная с 2005 года логика помощи, оказываемой бездомным, изменилась и направлена отныне на устойчивую реинтеграцию человека: подходящее устойчивое размещение, профессиональная подготовка, постоянный контроль за процессом реинтеграции и информирование лица о его основополагающих правах. Положение "рабочей бедноты" принимается во внимание в весьма решительной политике, которая проводилась в течение 2006 года в два этапа, при этом бездомным был обеспечен приоритетный доступ в "промежуточные дома" и "в семейные пансионы".

329. **В том что касается здоровья**, то, хотя результаты имеют более долгосрочный характер, некоторые из них уже можно определить. Обследования, проведенные недавно Институтом исследований и документации в сфере экономики здоровья (ИРДЕС) и Управлением исследований и статистической оценки (ДРЕЕС) при Министерстве здравоохранения, предлагают глобальное видение состояния здоровья обездоленных категорий населения и динамику в этом вопросе:

- Совершенствование статистического механизма позволило заметить обязательный характер ВМС и его позитивное воздействие: в течение 2005 года число пользователей базового ВМС увеличилось примерно на 60 000 человек, что дает увеличение на 3,5% по сравнению с 2004 годом. В 2005 году 1 692 000 человек входили в систему базового ВМС¹⁵², а 70 000 в ВДМС, т.е. налицо увеличение в 2%¹⁵³. Позитивные мнения об изменениях, внесенных ВМС, высказываются с 2000 года, поскольку 80% опрошенных считают, что благодаря ВМС медицинское лечение получить значительно легче.
- В связи с введением ВМС и АМЕ ассоциация "Врачи без границ" отметила существенное сокращение числа французов, обращающихся за бесплатной консультацией в ее центры срочной помощи. И напротив, общее число лиц (французов и иностранцев), обращающихся за такими консультациями без

¹⁵² DREES, études et résultats, "les bénéficiaires de la CMU au 31 décembre 2005", août 2006, source CNAMTS, CANAM, CCMSA.

¹⁵³ Ibid.

какого-либо страхового покрытия, увеличилось за пять лет в 2,5 раза. Ассоциация полагает, что 82% лиц, имеющих право на медицинскую страховку, не имеют действующих прав в момент обращения в медицинский центр, вследствие того факта, что доступ к АМЕ или к ВМС является особенно затруднительным для самых обездоленных. Действительно, чтобы получить ВМС или АМЕ, лицо должно представить подтверждение факта проживания или доказательство его проживания во Франции на протяжении трех месяцев и должно периодически возобновлять свою просьбу. Финансовые трудности, незнание прав и структур помощи, сложность административных демаршей и в некоторых случаях языковой барьер - это другие препятствия, затрудняющие получение доступа к медицинскому обслуживанию. И наконец, "Врачи мира" уточняют, что большому числу пользователей ВМС отказано в обслуживании некоторыми врачами-терапевтами¹⁵⁴.

- Хотя цель сократить на 20% число случаев самоубийств, представляется пока еще далекой от достижения, некоторое понижение кривой в последние два года дает повод для определенного оптимизма.
- План борьбы с алкоголизмом, солидно подкрепляемый усилением контроля за содержанием алкоголя в крови водителей автомобилей (см. ответ на Рекомендацию 21), свидетельствует о прогрессе, достигнутом в результате уделения приоритетного внимания наименее богатым категориям населения, те, кто традиционно больше потребляет алкогольных напитков. В стране, где насилие в семье под воздействием алкоголя является также важным вопросом мобилизации усилий государственных властей и ассоциаций и другие позитивные последствия также ожидаются от этих действий.

330. В целом положение во Франции с доступом к медицинскому обслуживанию представляется весьма позитивным, благодаря высокой степени универсальности медицинского страхования и его всеобщности. Тем не менее пока еще встречаются трудности при получении доступа к медицинскому обслуживанию. Вся эта информация является объектом правительственного анализа, который должен вскоре привести к выдвижению новых инициатив.

331. **Борьба против дискриминации по признаку пола и расы** приняла явно наступательный характер после создания Высшего органа по борьбе с дискриминацией и за равенство (ВОБДР).

¹⁵⁴ Dossier de presse Médecins du Monde, "L'accès aux soins des plus démunis en France en 2006", octobre 2006.

- Обладая полномочиями проводить обследование (включая метод "тестирования") и инициировать возбуждение дела в суде, ВОБДР своими инициативами формирует разумную практику, убеждая предприятия избегать риска нарушения закона (несколько из них предстали перед судом), также в заинтересованности разнообразить формы набора людских ресурсов. Более 100 предприятий присоединились к Хартии разнообразия, в том числе самые крупные. Ее возможности были укреплены с помощью Закона о равенстве шансов от 31 марта 2006 года, который наделяет ее функцией посредничества.
- С 2005 года 11 сертификатов "Равенство", выдаваемых Министерством паритета и профессионального равенства, были присуждены 11 предприятиям и некоторым их филиалам, первым из которых было ПСА Пежо Ситроен, а затем ЭАДС и система водоснабжения Парижа, за их образцовую практику борьбы с дискриминацией по признаку пола.

332. Но поскольку социальное отчуждение является глобальным процессом, то и оценивать последствия политики необходимо глобально. Действительно, нестабильность и социальное отчуждение - это кумулятивные процессы, которые могут начинаться с любого происшествия, такого, как безработица, потеря жилья, сверхзадолженность, с серьезными последствиями во многих областях, и в частности для здоровья. Как это уточняется во многих официальных докладах и в свидетельствах ассоциаций, и как об этом напоминает Консультативная комиссия по правам человека в своих заключениях по этому вопросу, нестабильность и социальное отчуждение могут порождать **"порочный круг нищеты"**, который мешает одиноким людям и семьям выполнять свои обязательства и пользоваться своими основополагающими правами¹⁵⁵. Анализы г-на Сержа Погама показывают, кроме того, что **бедность - это многоаспектное явление, которое в наши дни в меньшей степени соответствует состоянию, нежели процессу социальной дисквалификации**"¹⁵⁶.

333. Постоянный рост числа получателей МСД с 2001 года, которое в январе 2006 года¹⁵⁷ достигло 1 276 800, представляется в этом отношении интересным показателем. С начала

¹⁵⁵ CNCDH "Avis sur le suivi de la loi contre les exclusion" adopté le 18 décembre 2003 et "Avis sur l'indivisibilité des droits face aux situations de précarisation et d'exclusion" adopté le 25 juin 2006.

¹⁵⁶ Serge Paugam : rapport Précarité et risque d'exclusion en France.

¹⁵⁷ Число получателей в январе 2006 года составляло 1 276 800.

2006 года число получателей, к счастью, стабилизировалось главным образом в связи с улучшением в последний год положения в сфере занятости. В то время как население в возрасте 40 лет было наиболее длительным пользователем МСД, и его число увеличилось на 5,7% в 2005 году¹⁵⁸, число пользователей в возрасте менее 40 лет росло в 2005 году более медленными темпами.

334. Поскольку существующие минимальные социальные выплаты являются распространенным методом сокращения масштабов бедности, весьма интересно сравнить результаты усилий Франции с результатами других стран Европейского союза. Судя по таблицам Евростата, на идентичном уровне социальные расходы во Франции представляются в целом менее эффективными для сокращения бедности, чем в других европейских странах¹⁵⁹. Это, несомненно, частично объясняется сложностью действующего механизма: в то время как во Франции насчитывается девять видов минимальных социальных выплат, Финляндия применяет лишь один такой вид¹⁶⁰. Извлекая уроки из этого анализа, Закон от 23 марта 2006 года о возвращении на работу и о правах и обязанностях получателей минимальных социальных выплат изменил стимул возобновления работы получателей минимальных выплат, сделав его более простым и более привлекательным с финансовой точки зрения¹⁶¹.

335. Сама организация государственных властей в борьбе против социального отчуждения объясняет, согласно Генеральной инспекции по социальным вопросам, скромность достигнутых позитивных результатов. Координация между партнерами была недостаточной, в то время как для согласования действий различных министерских департаментов, территориальных образований и ассоциаций необходима хорошая координация¹⁶². Так, хотя процедура решения проблем сверхзадолженности существенно улучшилась, предотвращение самой задолженности не стало объектом внимания административных органов в полной мере. В этой связи ассоциации выступили против несоблюдения банковскими учреждениями положений относительно права на счет и на

¹⁵⁸ DREES, études et résultats, "les allocataires de minima sociaux en 2004", novembre 2005.

¹⁵⁹ Rapport de la commission Familles, vulnérabilité et pauvreté, avril 2005.

¹⁶⁰ DREES, études et résultats, "Un panorama des minima sociaux en Europe", février 2006.

¹⁶¹ Межминистерский комитет борьбы с социальным отчуждением, 12 мая 2006 года.

¹⁶² Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998, mai 2004, Maryse FOURCADE, Valérie JESKE et Pierre NAVES (Membres de l'Inspection Générale des Affaires Sociales)..

невозможность обращения взыскания на некоторые пособия, что выразилось в банковских изъятиях.

336. Несмотря на создание Наблюдательного комитета по вопросам бедности и социального отчуждения (ОНПС), осуществление положений Закона пострадало от отсутствия инструментов анализа потребностей и конкретных результатов. Системы информации обнаружили значительные пробелы из-за множественности показателей и неточности определений: объекты, в отношении которых политика правительства предусматривала определенные обязательства, не были точно определены, и этот фактор сдерживал возможности оценки, помогающей дать дополнительную информацию по проблемам. Констатируя трудность разработки политики без четких и приспособленных к целям и результатам показателей, государственные власти проявили интерес к восполнению пробелов в статистической информации, с тем чтобы можно было лучше познать нетипичные ситуации и нестабильные условия жизни. Некоторые органы получили инструменты анализа и научились работать вместе по этому вопросу.

337. План социальной консолидации и Программный закон о социальной консолидации от 18 января 2005 года, делая выводы из таких итогов, предложили стратегию восстановления социальной связи, рассматривая в совокупности коррелированные проблемы общества, которые до этого рассматривались разобщенно. Новый толчок этому процессу был придан обновлением государственной службы занятости, что позволило оказывать безработным более эффективную поддержку с более регулярным и внимательным учетом их особенностей, способствуя их возвращению к труду. В этом смысле глубокие изменения были внесены в политику правительства, касающуюся минимальных социальных выплат и помощи, которую обеспечивают "сети безопасности" как в финансовом, так и в социальном плане. Из числа получателей МСД приблизительно 145 100 человек пользовались на конец марта 2006 года, по крайней мере, одной конкретной мерой помощи в устройстве на работу; такая, например, мера, как "контракт будущего", выросла на 4,5% за год¹⁶³. 28 августа 2006 года правительство объявило о двух новых видах помощи в интересах наиболее скромных по достатку семей, с тем чтобы повысить уровень их покупательной способности: удвоение премии за работу для лиц, вознаграждаемых на уровне СМИК, учрежденной в 2001 году, причем сумма этой премии будет увеличена с 538 евро до 940 евро в период с 2005 по 2007 год¹⁶⁴. Второй мерой является создание "транспортных чеков" на всей французской территории, которые будут

¹⁶³ DREES, études et résultats, « Le nombre d'allocataires du RMI au 31 mars 2006 », juin 2006.

¹⁶⁴ *Le Monde*, « M. de Villepin annonce des aides aux plus modestes », 30 août 2006.

выдаваться с 1 января 2007 года и позволят покрывать транспортные расходы работников частного сектора, причем наниматель берет на себя 50% этих расходов в пределах 200 евро, и эта сумма освобождается от отчислений на социальное страхование¹⁶⁵.

338. В целом нестабильность и социальное отчуждение напоминают об общей проблеме, т.е. проблеме доступа обездоленных лиц к фундаментальным правам. Признано, что доступ к праву является эффективным фактором, позволяющим встать на ноги и интегрироваться в общество. Поэтому государственная политика в отношении доступности права имеет целью способствовать доступу всех и, в частности сталкивающихся с наибольшими трудностями лиц, к индивидуализированной правовой информации. Закон о сверхзадолженности семей или меры по предупреждению социального отчуждения с помощью сохранения жилья вписываются в эту стратегию. Ассоциации и местные органы власти предпринимают схожие демарши, в частности, когда речь идет о бездомных лицах, полностью вытесненных за рамки общества.

339. Поэтому борьба с социальным отчуждением и бедностью остается приоритетной задачей для Франции, которая делает все для разработки механизмов, способных дополнить меры, уже осуществляемые в соответствии с положениями законов и планов борьбы с социальным отчуждением и направленные на социальную консолидацию. Эти усилия вписываются в рамки международных обязательств. Помимо международных конвенций, Копенгагенская декларация о социальном развитии, Цели развития, сформулированные в Декларации тысячелетия или руководящие принципы Организации Объединенных Наций из резолюции от 24 августа 2006 года уточняют, что ликвидация бедности и борьба с социальным отчуждением - это цели, которые ставит перед собой весь мир и к которым Франция особо привержена, о чем свидетельствуют ее обязательство выступать за разработку дополнительного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, чтобы сделать эти права подлежащими неукоснительному выполнению.

340. Увеличение средств, выделяемых на борьбу с нестабильностью и социальным отчуждением, подтверждает обязательство правительства Франции и его решимость действовать по этим вопросам постоянно. Вовлеченность всех министерств и государственных органов в укрепляющиеся партнерские отношения с частными партнерами, предприятиями и ассоциациями свидетельствует об осознании французским обществом того факта, что речь идет о важной цели, достичь которую можно лишь коллективными усилиями.

¹⁶⁵ Idem.