

Distr.  
LIMITED

A/CONF.166/PC/L.13  
3 June 1994  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH/FRENCH

ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ ВСЕМИРНОЙ ВСТРЕЧИ  
НА ВЫСШЕМ УРОВНЕ В ИНТЕРЕСАХ СОЦИАЛЬНОГО  
РАЗВИТИЯ

Вторая сессия

Нью-Йорк, 22 августа–2 сентября 1994 года

РЕЗУЛЬТАТЫ ВСЕМИРНОЙ ВСТРЕЧИ НА ВЫСШЕМ УРОВНЕ В ИНТЕРЕСАХ  
СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ: ПРОЕКТ ДЕКЛАРАЦИИ  
И  
ПРОЕКТ ПРОГРАММЫ ДЕЙСТВИЙ

Записка Генерального секретаря

1. В соответствии с резолюцией 47/92 Генеральной Ассамблеи Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития состоится в Копенгагене 6–12 марта 1995 года.
2. Ассамблея учредила Подготовительный комитет Всемирной встречи, открытый для участия всех государств – членов Организации Объединенных Наций и членов специализированных учреждений. На своей первой сессии, состоявшейся в Нью-Йорке 31 января–11 февраля 1994 года, Подготовительный комитет просил Генерального секретаря разработать к моменту проведения второй сессии Подготовительного комитета проект документа в отношении ожидаемых результатов Всемирной встречи, включающий в себя проект декларации и проект программы действий. Комитет принял решение о том, что проект декларации должен состоять из трех частей, а проект программы действий – из пяти и что эти два документа должны быть опубликованы не позднее 1 июня 1994 года. Проект декларации и проект программы действий прилагаются к настоящей записке.

## СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ПРОЕКТ ДЕКЛАРАЦИИ .....	1 - 43	
3		
ПРОЕКТ ПРОГРАММЫ ДЕЙСТВИЙ .....	1 - 220	
13		
I.    Благоприятствующая среда .....	6 - 30	14
II.   Уменьшение и ликвидация широко распространенной нищеты	31 - 85	22
III.  Продуктивная занятость и снижение уровня безработицы ...	86 - 133	38
IV.  Социальная интеграция .....	134 - 166	54
V.   Средства осуществления и последующая деятельность .....	167 - 220	65

## ПРОЕКТ ДЕКЛАРАЦИИ

Собравшись в Копенгагене на завершающем этапе XX столетия, отмеченного огромным числом злодеяний и посягательств на жизнь и достоинство людей и в то же время ознаменованного поразительными успехами, достигнутыми в научно-технической области благодаря человеческому гению,

мы, главы государств и правительств, прибывшие из разных районов мира и представляющие народы, богатые своей историей и своей культурой, а также их общей цивилизацией,

заявляем, что социальный прогресс складывается из уважения достоинства каждой личности, повышения уровня материального и духовного благосостояния каждого сообщества людей и солидарности, которая должна связывать группы людей и страны,

провозглашаем, что мир во всем мире, коллективная и индивидуальная безопасность, защита окружающей нас среды явятся результатом этого глобального развития человечества, основанного на ответственности, свободе и солидарности,

провозглашаем также, что социальный прогресс является высшей целью международного сообщества и каждого из нас и что благодаря согласованным общим усилиям можно добиться этой цели.

### I

1. Мы наблюдаем широкомасштабные социальные проблемы, существующие сегодня в большинстве стран:

■ крайняя нужда и бедность по-прежнему являются уделом огромного числа наших сограждан; в некоторых из наших стран большинство населения лишено доступа к основным благам, позволяющим жить в достойных условиях; слишком большое число мужчин и женщин, в том числе и в процветающих странах и регионах, не имеют надежды на лучшую жизнь ни для себя, ни для своих детей;

■ крайняя нищета, являющаяся источником страданий, а иногда отчаяния и отчуждения, делает невозможным для большого числа мужчин и женщин найти работу, которая позволила бы им получить средства к существованию и участвовать в общественной жизни; труд - это один из основополагающих аспектов существования человека; неполная занятость и безработица оказывают разрушительное воздействие на устойчивость положения отдельных лиц, семей и общества в целом;

■ моральный и интеллектуальный кризис, затронувший в разной степени культурные устои современного общества, подрывает социальные отношения и способность людей жить в обществе в условиях гармонии; в разных местах продолжают существовать или возникают вновь расизм, ксенофобия, разнообразные формы дискриминации, презрения и социальной изоляции; слишком часто в отношениях между отдельными людьми, группами лиц и нациями имеет место явное или скрытое насилие; его иногда возвеличивают, вместо того чтобы изобличать как явление, подрывающее сами основы нашей цивилизации.

2. Происходит разрушение нравственных устоев современного общества:

■ нравственная и духовная пустота нередко заполняется индивидуальными или узконациональными устремлениями, которым чужда забота о нуждах других и забота об общем благе; отдельные люди, группы лиц, коллективы, целые страны отбрасываются на обочину нашей общей дороги в будущее во имя сиюминутной экономической целесообразности и обеспечения прогресса, рассматриваемого исключительно как нечто материальное; утрата чувства культурной самобытности, ослабление чувства коллективизма, испытываемое слишком большим числом наших сограждан ощущение отчужденности между ними и политическими, экономическими и научными структурами и властями, которые, однако, оказывают непосредственное влияние на их судьбу, порождают чувство глубокой неуверенности; культура сиюминутности, основанная отчасти на том ощущении, что все, включая нашу планету, неустойчиво и хрупко, пропитала сознание людей в последнее десятилетие XX столетия;

■ мы боимся того, как бы этот социальный, культурный и нравственный кризис, который затрагивает наши страны по-разному, но которого полностью избежать никому не удалось, не создал угрозу демократическим институтам и уважению основных прав человека; дробление сообществ, ослабление уз солидарности, отсутствие безопасности, боязнь других и страх перед завтрашним днем создают почву для авторитарных устремлений и обращения к тактике отступления и социальной изоляции, которая кажется привлекательной в силу своей простоты и которая на самом деле уродует общество в наших странах.

3. Мы наблюдаем также изменения в политической, социальной, экономической и научной сферах, которые, будучи позитивными или амбивалентными, в любом случае оказывают глубокое воздействие на современное общество и могут служить пищей для размышлений и исходной базой для практических действий:

■ во второй половине нынешнего столетия политическая картина мира резко изменилась в результате деколонизации и перемен, произошедших в Центральной и Восточной Европе. Многим народам удалось добиться того, что они сами стали вершить свою судьбу. Открылись – иногда ценою больших жертв – возможности для автономии и политической самостоятельности. Мы все вместе должны приложить усилия к тому, чтобы эта свобода обеспечила возможность возрождения идеалов социальной справедливости, равенства перед законом и всеобщего доступа к результатам человеческой деятельности; такое возрождение является залогом решения проблем, с которыми сталкивается наше общество;

■ ликвидация апартеида и возникновение, благодаря диалогу и выборам, нового многорасового общества в Южной Африке представляют собой выдающуюся победу для всего человечества; мы воздаем должное тем, кто внес свой вклад в эти усилия по обеспечению социальной интеграции, и приводим проявленные ими мужество и чувство ответственности в пример будущим поколениям;

■ одним из наиболее выдающихся достижений XX века является медленное, но существенное изменение политических, правовых и культурных аспектов положения женщин в обществе. Все юридические и культурные препятствия на пути обеспечения полного равенства между женщинами и мужчинами должны быть устранены. Это равенство предусматривает, в частности, более справедливое распределение обязанностей, функций и ответственности в отношении повседневных задач и воспитания детей; слишком часто

женщины несут основную тяжесть бремени повседневных забот и имеют лишь очень слабый вес в том, что касается принятия решений, затрагивающих сообщества людей и целые страны; моральные нормы ответственности и солидарности, которые мы считаем необходимыми для мира в целом, предполагают равенство и всестороннее участие женщин и в управлении делами государства; будущее наших стран и социальный прогресс зависят от положения женщин в мире;

■ на протяжении нескольких десятилетий глубокие изменения происходят и в отношениях между человеком и окружающей его средой – как той частью, которая сохранилась в естественном состоянии, так и той частью, которая подверглась трансформации под воздействием человека; некоторые составляющие нашу цивилизацию страны, действия которых приобрели, может быть, слишком хищнический характер, вновь открывают для себя значимость уважительного отношения к природе и к другим живым существам; разбазаривание наших ресурсов, будь то природных или созданных трудом человека, наносит ущерб всему человечеству и является неприемлемой формой хозяйствования за счет средств, принадлежащих будущим поколениям; усилия, призванные содействовать устойчивому развитию, являются неотъемлемой частью деятельности по обеспечению социального прогресса;

■ глобализация все большего объема операций и обменов в сфере экономики и усиление роли центров принятия решений, в частности в финансовых вопросах, сфера действий которых охватывает весь мир, представляют собой общественные явления, оказывающие амбивалентное воздействие на условия жизни наших сограждан и на развитие наших стран; в настоящее время доминирующая модель культуры и критерий рациональности, используемый для оценки полезности производственной деятельности и обменных операций, требуют таких форм конкуренции, которые основаны прежде всего на извлечении немедленной выгоды и быстром устаревании продуктов человеческой деятельности; в прошлом существовали другие формы оценки степени рациональности, которые могут быть использованы в будущем; поиск плюрализма – это прежде всего задача интеллектуального характера; кроме того, нам иногда бывает трудно в полной мере осуществлять свои функции руководителей, которые должны выше всего ставить общие интересы, в условиях, когда в экономической сфере преобладают центробежные силы; ни политика, ни социальные интересы не могут быть подчинены экономическим интересам;

■ мы хотели бы найти такие пути обеспечения социального прогресса, на которых свобода предпринимательства и инициатива не трансформировались бы в монополию и подавление других; дух соперничества должен быть подчинен стремлению творить добро и желанию служить обществу;

■ происходит также процесс глобализации систем коммуникации и информации и, следовательно, части культуры и моделей поведения; открытость, обмен техническими достижениями и знаниями, обмены в области спорта и искусства – это прекрасные средства обеспечения понимания и братства; насаждение страха, безразличия, насилия – это, наоборот, сильное средство индивидуального и коллективного отчуждения и разложения;

■ мы выступаем за культурное разнообразие; единообразие не способствует ни обогащению культур, ни обеспечению терпимости и солидарности; мы выступаем также за развитие культуры через свободу творчества и обеспечение все более широкому кругу людей доступа к произведениям прошлого и современным произведениям; то, что есть общего и универсального в культуре наших стран и образе жизни наших сограждан, не должно

сводиться лишь к потреблению материальных благ, созерцанию образов и восприятию звуков и не должно быть подчинено чисто меркантильным интересам. Телевидение является мощным средством обеспечения интеграции на мировом уровне; производство и распространение видеопрограмм, которым обеспечен доступ во все дома на нашей планете, сопряжены с огромной ответственностью;

■ такая же двойственность характерна и для развития науки и техники; стремление и потребность расширить сферу знаний и сферу понимания, способность открывать новое – это одни из главных атрибутов существования человека; в действительности образование – обучение и познание – включает в себе свою конечную цель, которую нет необходимости объяснять соображениями утилитарности; что касается использования знаний, то этот процесс предполагает проявление социальной ответственности; внедрение новых технологий, ведущих к ликвидации рабочих мест, к ускорению процесса обновления определенных товаров и обогащению лишь кучки людей, не может рассматриваться как элемент социального прогресса; к аналогичным, и даже более трагическим для будущего человечества, последствиям ведет использование науки в интересах сомнительных генетических экспериментов; давным-давно было подчеркнута, что научные исследования, попирающие нормы морали, лишь разрушают душу.

## II

4. Наблюдая эти проблемы и эти тенденции, от которых лихорадит наш мир,

учитывая нарастание всевозможных опасностей, которые угрожают человечеству,

учитывая также созидательные способности и творческий дар, которые присущи каждому человеку,

сознавая масштабы нашей ответственности в деле поиска пути к всеобщему благу и в деле достижения этой цели как на уровне наших стран, так и на международном уровне,

5. Мы торжественно заявляем, что социальный прогресс реально возможен,

■ что его достижение предполагает решение трех проблем, которые имеют фундаментальное значение для развития человечества и которые фигурируют в повестке дня Всемирной встречи, а именно ликвидации нищеты и сокращения масштабов бедности, обеспечения каждому человеку возможности трудиться и получать вознаграждение за свой труд и создания в рамках каждого общества потенциала для гармоничной интеграции всех его членов,

■ что он предполагает также необходимость проявления всеми руководителями политических, гражданских, экономических и религиозных структур твердого стремления и воли к действиям и просвещенного участия всех граждан;

■ что он предполагает, наконец, возрождение ценностей, которые определяют сознание и поступки людей,

6. Все наши помыслы направлены на обеспечение интеллектуального, нравственного и духовного возрождения,

■ которое ставит человеческую личность и неотъемлемо присущее ей достоинство в центр планов, политики и действий, связанных с осуществлением власти на всех уровнях,

■ которое возвращает смысл нашему общему будущему, основанный на глубоком уважении к себе подобным и к нашей планете,

■ которое признает солидарность между отдельными лицами, народами и странами в качестве нравственного императива и источника взаимного обогащения.

7. Мы заявляем о необходимости и возможности скорейшей ликвидации крайних форм нищеты, от которых страдают наши страны,

■ посредством укрепления международной солидарности, в том числе путем обеспечения передачи финансовых ресурсов,

■ посредством укрепления солидарности в рамках каждой отдельно взятой страны и каждой общины, в том числе через механизм налогообложения, систему услуг, предлагаемых обществом, и частные инициативы,

■ посредством постепенного обеспечения основных прав человека в экономической, социальной и культурной сферах,

■ через неприятие мнения о том, что нищета, в которой живет часть населения планеты, является неизбежностью и вполне в порядке вещей; напротив, мы должны громко заявить, что нищета – это позор,

■ посредством мобилизации усилий международных и региональных организаций.

8. Мы обязуемся разработать в каждой из наших стран стратегию и четкий календарный план ликвидации нищеты.

9. Мы заявляем также о необходимости и возможности сокращения масштабов относительной нищеты, определяемой путем сопоставления или использования "порога", и уменьшения неравенства между группами лиц и странами.

10. Во многих странах и регионах необходимо повысить уровень жизни всего населения, а этого можно добиться лишь за счет расширения экономической деятельности и повышения объема производства товаров и услуг; наиболее богатые страны и региональные международные организации должны помочь этим регионам повысить уровень их экономического развития.

11. На глобальном уровне – и в большинстве наших стран – в течение нынешнего столетия были достигнуты крупные успехи в деле обеспечения большего равенства между индивидуумами и семьями и уменьшения различий между социальными группами; этот долгосрочный процесс, который прервался в последние десятилетия, должен быть возобновлен; равенство не возникает само по себе; оно должно быть необходимой потребностью, должно восприниматься как нечто желательное и должно вытекать из универсальности природы человека; в демократических политических системах, которые соответствуют нашим общим ценностям, нет реальной опасности того, что вместо равенства

восторжествуют единообразию и посредственности; неравенство же является реальным источником конфликтов и расточительного хозяйствования.

12. Мы выступаем не только за бюджетно-финансовую и экономическую политику, ориентированную на равенство, но и за государственную систему услуг, открытую для всех, и доступные всем коллективные блага; прежде всего следует добиться того, чтобы и в политике и в сознании людей сформировались твердые убеждения и укоренилась философская мысль о том, что большее равенство – это благо как для отдельного человека, так и для всего общества; то же самое справедливо и в отношении большего равенства между сообществами людей и странами.

13. Можно добиться больших успехов на пути уменьшения опасности обнищания отдельных людей и групп лиц.

14. Безработица и неполная занятость – это главные причины нищенского существования отдельных лиц и семей.

15. Мы подчеркиваем ценность человеческого труда и заявляем о нашем стремлении сделать все для того, чтобы каждый мужчина и каждая женщина, которые того желают, могли заниматься оплачиваемым трудом и благодаря этому удовлетворять свои потребности и участвовать в жизни общества.

16. Мы напоминаем, что право на труд закреплено во Всеобщей декларации прав человека и в Пакте об экономических, социальных и культурных правах.

17. Занятость позволяет избежать нищеты и является одним из условий всестороннего вовлечения индивидуумов в жизнь местной общины и общества в целом.

18. Настоятельно необходимо принимать меры к тому, чтобы основной целью политики в социальной, экономической и финансовой областях было создание рабочих мест и сокращение масштабов и предупреждение нищеты.

19. Это касается как усилий в области инвестирования, кредитования, налогообложения, финансирования систем социальной защиты, так и деятельности по обустройству территории.

20. Это касается как национальных, региональных и международных стратегий и политики, так и действий наших партнеров по диалогу и переговорам, которые должны способствовать активизации экономической и общественной жизни.

21. Мы со своей стороны обязуемся в рамках усилий по достижению глобальной цели обеспечения полной занятости ориентировать нашу политику на создание и сохранение рабочих мест, обеспечивающих надлежащее вознаграждение и нормальные условия труда.

22. Мы призываем наших партнеров и основных субъектов, действующих в экономической и социальной сфере – предприятия, профсоюзы, финансовые учреждения, – а также всех тех, кто выполняет политическую и административную роль в государственной структуре – парламентариев, депутатов от регионов, городов и сельских общин, – оказать нам поддержку в этих жизненно важных усилиях, направленных на обеспечение благосостояния каждого отдельного человека и нормальной общественной жизни в наших странах.

23. Мы обращаемся с особым призывом об оказании активной поддержки к тем, кто обладает капиталами, и к тем, кто может и способен проявлять деловую инициативу.



24. Предприниматели и предприятия создают материальные блага, составляющие богатство стран; их миссия заключается в служении обществу; на них лежит ответственность за всеобщее благо.

25. Необходимо, чтобы, в первую очередь государства, а также различные субъекты гражданского общества вкладывали много финансовых средств, инициативы и энергии в деятельность, позволяющую индивидуумам и группам лиц проявлять самостоятельность и приспосабливаться к изменяющимся экономическим условиям.

26. Мы особо выделяем роль образования – как в плане охвата, так и качества; преподаватели, родители, те, кто обучает, передает знания, ценности и культуру, те, кто воспитывает в духе свободы и ответственности, также выполняют миссию служения отдельно взятой общине и человечеству в целом и вносят свой вклад в обеспечение всеобщего блага.

27. В большинстве стран и регионов велики потребности в услугах, призванных сделать наш мир более пригодным для проживания и более дружелюбным, в большей степени благоприятствующим экономической деятельности и обменам, а также сохранить и улучшить окружающую среду; в то же время разнообразные трудовые ресурсы, таланты и способности остаются незадействованными; мы хотели бы, чтобы этот дисбаланс перестал рассматриваться как неизбежный.

28. Необходимо укрепить и узаконить в социальном и экономическом отношении понятие общественно значимых работ, будь то на уровне местных общин, стран или планеты в целом; мы призываем к тому, чтобы соответствующие национальные и международные органы занимались вопросами финансирования и организации таких работ на благо человечества.

29. Мы считаем, что в рамках законов и нормативных положений, направленных на защиту индивидуумов от всякой эксплуатации, желательно обеспечить всем, кто этого желает, возможность трудиться на благо местных общин; следует одновременно гарантировать права трудящихся и возможность их участия в принятии решений и обогатить понятие человеческого труда и служения обществу.

30. Социальная интеграция является одним из ключевых вопросов нашего времени. Способность людей жить в обществе в условиях гармонии является залогом будущего человечества. Экономическое развитие, повышение уровня жизни, получение общинами и странами политической автономии, утверждение демократических форм правления не будут носить характер прочных завоеваний без обеспечения солидарности, узы которой должны связывать всех жителей нашей планеты.

31. Мы хотели бы, чтобы солидарность, ответственность и свобода, ценности, которые образуют духовные и нравственные основы нашего общества, стали центральными элементами социального прогресса на заре XXI столетия.

32. Мы хотели бы, чтобы подрастающие поколения усвоили эти ценности и превратили их в один из источников своих помыслов и идеалов, без которых невозможен ни индивидуальный прогресс, ни прогресс общества; мы обязуемся принять все меры к тому, чтобы эти идеалы не разбились от столкновения с реальной жизнью; безработица является неприемлемым и трагическим явлением для всех; особо разрушительный характер – как для индивидуумов, так и общества в целом – она принимает тогда, когда ею охвачена молодежь.

33. Солидарность, ответственность и свобода – это ценности и модели поведения, которые усваиваются благодаря окружающей культуре, примеру и индивидуальным усилиям; мы хотели бы, чтобы это усвоение происходило в рамках всех институтов, которые являются связующими элементами между индивидуумом, его ближайшим окружением и обществом в целом; развитие институтов и этика, лежащая в основе их функционирования, являются основополагающими атрибутами социальной интеграции.

34. Социальная интеграция затрагивает местные общины, страны, регионы и международное сообщество в целом; существует неразрывная связь между ценностями, лежащими в основе семейных отношений и отношений на уровне общины, и ценностями, которые определяют международные отношения и международное сотрудничество; социальная справедливость, равенство, уважение достоинства другого человека являются важными элементами как внутреннего устройства наших стран, так и наших межгосударственных отношений; эта этическая связь особо важна для отношений солидарности между группами и странами, богатыми и бедными, мощными и слабыми.

35. Социальная интеграция требует уважения разнообразия; группы и индивидуумы, различающиеся по этническому происхождению, культуре, языку, религии и традициям, не должны испытывать неудобств в плюралистском обществе, где обеспечена интеграция; интеграция должна обеспечиваться на уровне законов, морали, повседневного поведения людей на рабочих местах и в местах отдыха, а также на уровне совместно осуществляемых проектов.

36. Социальная интеграция требует проявления свободной воли; ее невозможно навязать силой; ее невозможно сохранить без уважения основных гражданских и политических прав человеческой личности; право на отличие – это также одно из прав личности; наша обязанность как отвечающих за обеспечение политического порядка и защиту общих интересов состоит в создании таких условий, при которых эта свобода осуществлялась бы в обстановке ответственности и уважения законов.

37. Социальная интеграция требует множества связующих звеньев, множества институтов, находящихся между индивидуумом и государством, между страной и региональной организацией, между этой организацией и международным сообществом; политические партии, различные ассоциации, профсоюзы, профессиональные, культурные или спортивные общества или общества по организации досуга, все колесики механизма гражданского общества могут и должны содействовать упрочению солидарности и социальной интеграции, которые постепенно приобретают планетарные масштабы.

38. Мы обязуемся искоренить все формы дискриминации, которые уродуют наше общество.

39. Мы призываем всех субъектов развития и социального прогресса настойчиво добиваться искоренения всех форм нетерпимости и социальной изоляции; мы призываем их помочь нам в строительстве общества с более высоким уровнем отношений братства и солидарности.

### III

40. Социальный прогресс, ликвидация нищеты, борьба с бедностью, создание рабочих мест, позволяющих заниматься оплачиваемым и общественно полезным трудом, сплочение и социальная интеграция требуют, таким образом:

- возрождения духовных и нравственных основ нашего общего будущего с опорой на такие ценности, как ответственность, солидарность и свобода,
- возвращения изначального смысла понятия служения людям, общине и человечеству в целом,
- новой политической философии взаимоотношений между индивидуумом, обществом и его многочисленными институтами, государством и региональными и международными организациями,
- активизации роли правительств и различных защитников общих интересов на всех уровнях принятия решений,
- широкого многообразия политических курсов, ориентированных на достижение ряда основных целей, таких, как занятость и ликвидация нищеты,
- мобилизации необходимых финансовых ресурсов,
- просвещенного участия членов гражданского общества и всех лиц доброй воли,
- решительной и последовательной поддержки со стороны организаций системы Организации Объединенных Наций.

41. Эти элементы составляют Хартию социального прогресса, которую мы обязуемся разработать и претворять в жизнь.

42. Мы призываем все институты и всех наших сограждан внести свой вклад в строительство сооружения, для которого мы лишь заложили фундамент; социальный прогресс по определению предполагает всеобщее участие.

43. Действуя в этом духе и ставя превыше всего общее благо и будущее человечества, мы принимаем настоящую Декларацию и предлагаем вниманию всех субъектов процесса обеспечения социального прогресса программу действий на предстоящие годы.

## ПРОЕКТ ПРОГРАММЫ ДЕЙСТВИЙ

1. Личностям и коллективам, у которых меньше всего ресурсов – бедноте, безработным, слабым и уязвимым, – труднее всего приспособиваться к ускоряющимся темпам социальных перемен. С особыми трудностями нередко сталкиваются женщины – в силу того подчиненного места, которое отведено их полу во многих обществах. Нельзя смириться с тем, чтобы наибольшие тяготы, сопровождающие экономическое и социальное преобразование нашего мира, ложились на наименее способных приспособиться к переменам. Беднота, безработные и маргинализированный слой населения – это колоссальный ресурс для развития, и цена незадействования этого ресурса высока. Сокращение проявлений социального неравенства и достижение устойчивого развития – это мерило нашей солидарности как личностей, как членов общественного коллектива и международного сообщества.

2. В действиях, которые требуются для решения трех основных проблем, подлежащих рассмотрению на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития, и которые предлагаются в частях I–IV настоящей Программы, должны учитываться социальные, экономические, культурные и экологические соображения. Социальные соображения должны стать частью процесса принятия экономических решений и внесены в повестку дня всех отраслевых дискуссий. Аналогичным образом, социальная политика должна отвечать экономическим целям, а социальные программы должны способствовать полезным структурным изменениям и общему развитию.

3. Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития – не изолированное событие. Ее фундаментом стала серия глобальных конференций, включающих: i) Всемирную конференцию "Образование для всех" 1990 года; ii) вторую Конференцию Организации Объединенных Наций по наименее развитым странам 1990 года; iii) Всемирную встречу на высшем уровне в интересах детей 1990 года, iv) Конференцию Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию 1992 года, v) Всемирную конференцию по правам человека 1993 года и vi) Международную конференцию по народонаселению и развитию 1994 года. У Всемирной встречи есть связь и с четвертой Всемирной конференцией по положению женщин, которую намечено провести позднее в 1995 же году. Уместно также и то, что Встреча проходит в разгар комплекса пропагандистско-просветительских усилий, развернутых по поручению Генеральной Ассамблеи и посвященных вопросам, тесно связанным с тематикой Встречи: речь идет о а) Международном годе коренных народов мира (1993 год), б) Международном годе семьи (1994 год), в) Годе Организации Объединенных Наций, посвященном терпимости (1995 год) и г) Международном годе борьбы за ликвидацию нищеты (1996 год). Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития сводит воедино эти многочисленные направления установочной и просветительской работы и открывает в год, когда отмечается 50-летие Организации Объединенных Наций, возможность дать новое выражение решимости народов Объединенных Наций "содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе".

4. Имеется общее согласие с тем, что укоренившаяся массовая нищета, равно как и серьезные проявления несправедливости в социальных отношениях и отношениях между полами оказывают значительное воздействие на такие демографические параметры, как рост, структура и распределение населения, и, в свою очередь, претерпевают их влияние. В 1945 году, когда была

основана Организация Объединенных Наций, на земле проживало около 2,3 миллиарда человек. Сейчас, когда мы собираемся на Всемирную встречу на высшем уровне в интересах социального развития, население земли оценивается в 5,8 миллиарда человек. Каждый год население земного шара увеличивается более чем на 90 миллионов человек. Долгосрочные прогнозы Организации Объединенных Наций указывают на вероятность того, что к 2050 году в мире будет проживать 10 миллиардов человек. Беспрецедентное число людей будет странствовать у себя на родине или за границей в поисках лучших возможностей. Тенденции быстрой урбанизации приведут к тому, что большинство вновь прибывающего населения будет жить в больших городских конгломерациях или около них. Таким образом, перед миром встает задача обеспечить, чтобы нынешнее население и грядущие поколения жили безопасной, продуктивной, гармоничной и достойной жизнью.

5. После размышлений мы договорились сосредоточить свое внимание в предстоящие годы на перечисляемых ниже приоритетах. Конкретные обстоятельства у каждого из нас на родине разные. В подробном виде меры по осуществлению обсуждаемых ниже целей и приоритетов придется разрабатывать в зависимости от потребностей и возможностей наших государственных и частных институтов. Наряду с этим совместным обязательством перед всеми нашими гражданами (возобновить усилия ради социального прогресса в рамках наших собственных сфер ответственности и исходя из имеющихся в нашем распоряжении средств) мы подтверждаем ценность, более того – растущее значение международного сотрудничества и взаимной помощи. В части V перечисляются методы осуществления предлагаемых действий, включая финансирование и организационное развитие.

## I. БЛАГОПРИЯТСТВУЮЩАЯ СРЕДА

### A. Изменяющаяся ситуация в мире

6. Каждый год экономика отдельных стран становится все более взаимозависимой. Ряд компаний действует и конкурирует на мировых рынках. Факторы, которые определяют национальные экономические и социальные тенденции и решения или влияют на них, все активнее приобретают наднациональный характер. Способность к принятию независимых политических решений и к регулированию экономики снижается.

7. Неравный доступ к ресурсам, технологии и знаниям породил неравный рост и привел к растущему усилению социально-экономического неравноправия как внутри государств, так и между ними. Из-за радикальных изменений в сфере коммуникации и быстрой передачи образов и идей по всему миру мириться с проявлениями лишений и неравноправия или терпеть их гораздо труднее, чем несколько десятилетий тому назад. Серьезной задачей, стоящей перед всеми нашими обществами, является воспитание навыков и настроения, позволяющих отдельным людям и людским коллективам приспосабливаться к социальным переменам. Каких бы успехов мы ни достигли, национальные правительства и международная система будут по-прежнему сталкиваться в предстоящие годы с проявлениями социально-экономического неравноправия и будут отвечать за благосостояние отстающих.

8. Наш мир оказался преобразован быстрым развитием и распространением новых технологий, коммуникаций и информации. В истекшем десятилетии произошла повсеместная информационная революция, сходная по масштабам с промышленной революцией прошлого столетия. Новые технологии обладают потенциалом улучшить жизнь людей. Сегодня и в предстоящие годы всестороннее участие в социальном прогрессе будет зависеть от доступа к знаниям и информации. Блага, получаемые странами (а внутри стран – группами), которые технологически грамотны и

знают, как утилизировать информацию, будут расти, создавая новые внутри- и межобщественные отношения и водоразделы.

9. Технологические изменения могут способствовать ухудшению социальной обстановки внутри государств и придавать многим проблемам международный размах. С экологическими угрозами, организованной преступностью, наркобизнесом и распространением ВИЧ/СПИДа не под силу справиться правительствам отдельных стран – они требуют совместных мер. Структуры потребления и производства способствуют нерациональному использованию природных ресурсов и деградации окружающей среды, обостряя при этом социальное неравенство и нищету. Это оказывает значительное воздействие на демографические параметры. Для противодействия этим угрозам должны укрепляться и совершенствоваться консультации и сотрудничество между странами как на двусторонней, так и на многосторонней основе.

10. Массовое перемещение людей, включая мигрантов, тех, кто стремится получить убежище, и беженцев, требует усиления международного сотрудничества. При том, что необходимо проводить разграничение между экономическими мигрантами и беженцами или теми, кто оказался перемещенными лицами у себя на родине, зачастую отток людей – это показатель неспособности общества обеспечить их надлежащей личной безопасностью или приемлемым уровнем жизни. Желание людей уйти на поиски лучшей жизни должно получить признание, а их право мигрировать должно быть защищено; нужда же в миграции будет сокращаться за счет прекращения принудительного сгона с обжитых мест и путем борьбы за обеспечение личной безопасности и социально-экономического развития во всех обществах.

11. Взаимосвязи между социальными, экономическими и политическими факторами ставят устойчивое развитие в любой отдельной области в зависимость от аналогичного развития в других областях.

Несмотря на быстрые изменения и усиливающуюся глобализацию, имеющиеся институты для рассмотрения появляющихся проблем по-прежнему носят крайне отраслевой характер, а возможность изучить взаимодействие между различными проблемами нередко упускается. Необходимы соответствующие форумы и механизмы – как национальные, так и международные, – посвященные этому. Повестку дня Генеральной Ассамблеи и взаимодействие между учреждениями следует построить таким образом, чтобы содействовать систематическому, комплексному обсуждению последствий нарождающихся глобальных изменений для благосостояния человека и устанавливать приоритеты и направленность национальной политики и международных действий в сторону более устойчивого и ориентированного на человека развития для всех наций.

#### В. Создание благоприятной международной экономической обстановки

12. Общие рамки для содействия международному экономическому сотрудничеству в интересах развития обеспечиваются различными соглашениями: это Декларация о международном экономическом сотрудничестве, в частности оживлении экономического роста и развития в развивающихся странах, Международная стратегия развития на четвертое Десятилетие развития Организации Объединенных Наций, Новая программа Организации Объединенных Наций по обеспечению развития в Африке в 90-е годы, Программа действий для наименее развитых стран на 90-е годы, Картахенское обязательство, Декларация о праве на развитие, Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию и Повестка дня на XXI век. Важные механизмы

для налаживания такого сотрудничества дают Бреттон-вудские институты, в частности действующие при них Временный комитет и Комитет развития.

13. Экономический рост необходим, но недостаточен для того, чтобы обеспечить социальное развитие, а ориентиром для стратегий должно стать "общество", а не просто "экономика". Для сокращения и ликвидации массовой нищеты, повышения производительной занятости и сокращения безработицы, а также усиления социальной интеграции требуется обеспечить, чтобы в экономическом росте учитывались социальные соображения и чтобы международная экономическая обстановка открывала достаточную возможность для содействия всемирному социальному развитию.

14. Преодоление неравенства между странами и налаживание подлинного международного экономического сотрудничества и солидарности вызывают необходимость многостороннего обязательства, предусматривающего совершенствование международной экономики и повышение справедливости ее функционирования. Важно изучать условия, на которых страны интегрируются в мировую экономику, и обеспечивать равенство, справедливые условия игры и социальную ответственность в международных экономических отношениях. Международная солидарность требует также от правительств задумываться над последствиями их национальных решений для международной экономики. Сегодня найдется не много решений, которые будут чисто национальными, и при управлении экономикой своих стран правительства должны рассматривать национальные интересы в более широком контексте. Чтобы нужды нынешних поколений удовлетворялись без ущерба для способности будущих поколений реализовывать свои потребности, необходимо поставить целью сокращение нерациональных структур потребления и производства, а также негативного воздействия демографических факторов на окружающую среду.

15. Торговая политика фундаментальным образом влияет на жизнь людей повсюду. Недавно были достигнуты договоренности, призванные поощрить международную торговлю, в том числе с помощью успешного завершения Уругвайского раунда и заключения региональных соглашений о свободной торговле. Вместе с тем региональные договоренности не должны разбивать мир на торговые блоки или вести к дискриминации в отношении тех стран, которые остались за их рамками. Они могут быть эффективными, когда благодаря им торговля налаживается, а не просто загоняется в желаемые рамки. Несмотря на прогресс, зафиксированный на Уругвайском раунде, от предусматриваемого там не все страны выигрывают одинаково, особенно если учесть, что остается проблема с сохранением торговых барьеров по отношению к продукции развивающихся стран, прежде всего сельскохозяйственных продуктов и трудоемких промышленных изделий. Поэтому с точки зрения социального развития нерешенные задачи с реформой торговой политики остаются.

Программа работы Всемирной организации торговли и Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию должна включать конкретные процессы, направленные на сокращение этих торговых барьеров в интересах расширения имеющихся у развивающихся стран, особенно наименее развитых из них, вариантов расширения экспорта, диверсификации и экономического роста.

16. Проблемой, которую еще предстоит удовлетворительным образом разрешить, является сокращение бремени внешней задолженности и обслуживание долга. Быстрое утяжеление бремени, связанного с обслуживанием задолженности, отвлекает ресурсы, которые иначе могли бы пойти на финансирование социальных программ. Хотя угроза международной финансовой системе, создавшаяся в результате неспособности многих развивающихся стран погасить числящиеся за ними займы, поставлена под контроль, проблемы многих развивающихся стран, особенно африканских, пока не решены и будут оставаться помехой развитию.

17. Сокращение долга должно по-прежнему являться приоритетом. Важно сохранять широкий выбор вариантов сокращения долгового бремени в отдельных странах и увязывать сокращение долга с нуждами и возможностями каждой страны при сохранении защиты и обеспечении социального благосостояния. Что касается некоторых двусторонних государственных долгов, то здесь, возможно, нет никакой практической альтернативы, кроме как "амнистировать" долг или простить его, что приведет к прямому сокращению долга силами кредиторов.

В интересах содействия социальному развитию должны осуществляться действия по преодолению бремени задолженности и обслуживания долга:

a) должно быть принято решение по уже внесенным конкретным предложениям, преследующим цель сократить бремя задолженности, на предмет утверждения этих мер и их осуществления;

b) необходимо развернуть конкретные новые инициативы по сокращению задолженности африканских и наименее развитых стран до уровня, который позволял бы оживить социальное и экономическое развитие.

18. Издержки структурной перестройки должны соизмеряться с издержками отказа от перестройки. Вместе с тем значительный опыт структурной перестройки показывает необходимость выносить логическое обоснование этих программ на более широкие публичные дискуссии. Задача макроэкономической стабильности не должна преследоваться за счет нужд и интересов бедных и уязвимых слоев населения. Более того, такой подход вполне может поставить под угрозу саму возможность стабильности. Хотя для снижения социальных последствий программ структурной перестройки приняты некоторые меры, должны быть найдены более оптимальные пути справедливого распределения тягот, сопровождающих эти программы. Для этого:

a) программы структурной перестройки должны привязываться к экономическим и социальным условиям отдельных стран;

b) решения, касающиеся перестройки, должны включать всестороннее рассмотрение альтернативных путей обеспечения макроэкономической стабильности, структурных изменений и повышения эффективности с точки зрения социальной справедливости;

c) программы структурной перестройки должны стать ориентированными на развитие, с тем чтобы открывать больше возможностей, особенно для бедноты и безработных;

d) национальные власти должны добиваться национального консенсуса относительно мер, требуемых для содействия экономическому и социальному развитию в условиях макроэкономической стабильности.

19. Основная доля капитала для будущих инвестиций в большинстве стран будет исходить из частных источников. Что касается развивающихся стран, то большая часть частных иностранных инвестиций направляется горстке стран, главным образом со средним уровнем доходов. Кроме того, место банковских кредитов заняло финансирование за счет размещения международных облигационных займов, что делает приток международного капитала более неустойчивым и более зависящим от поддержания доверия у инвесторов. Объемы частных капиталовложений напрямую связаны со степенью экономической и политической стабильности в странах.

Правительства могут содействовать отечественным и иностранным капиталовложениям и обращению вспять оттока капитала путем обеспечения макроэкономической



стабильности, наличия всеобъемлющей системы права предпринимательской деятельности, институтов и стимулов для частных сбережений, реального обменного курса и справедливой налоговой системы с широкой базой. С точки зрения социального развития правительствам важно также создавать стимулы для притока капитала на нужды социально благотворных мероприятий.

20. Многие страны, особенно наименее развитые, редко привлекают приток финансовых средств по рыночным ставкам. Для удовлетворения своей потребности в финансах на нужды развития им приходится полагаться на официальную помощь развитию. Однако то, каким образом предоставляется большая часть помощи развитию, делает трудным ее использование для финансирования социальных программ. Необходимо предоставление надлежащей помощи, а ее использование должно быть эффективным. Если официальная помощь развитию будет восприниматься как приносящая прямую пользу наиболее нуждающимся, она может вернуть себе более широкую общественную поддержку в странах-донорах.

a) Странам-донорам настоятельно предлагается выполнить свои обязательства, предусматривающие выделение 0,7 процента от их валового национального продукта на официальную помощь развитию, включая их обязательства перед наименее развитыми странами;

b) Условия, процедуры и порядки, регулирующие предоставление помощи на нужды развития, должны быть более гибкими в отношении социальных целей и программ с высокой социальной и экономической отдачей. Это было бы легче сделать, если бы страны - получатели помощи интегрировали программы социального развития в свою политику макроэкономической перестройки/развития;

c) В конкретных областях, где национальные действия принесут серьезную пользу всему миру, как-то: ограничение передачи ВИЧ/СПИДа или предупреждение преступности и незаконного оборота наркотиков, эти действия должны получать поддержку в виде новых и дополнительных международных финансовых ресурсов.

### C. Создание благоприятной политической обстановки

21. Благоприятствующая среда не сводится ни к чисто экономической, ни к сугубо международной. Характер обществ и достигнутая ими степень социального развития – это вопросы фундаментального политического выбора и балансировки интересов. Социальное развитие требует признания государства за выразителя и блюстителя общих интересов. В свою очередь, его легитимность зависит от того, насколько оно воспринимается как отвечающее чаяниям всех слоев населения. Если государство не представляет общих интересов, это может толкать людей к утрате веры в его способность действовать эффективно и справедливо и может приводить к отчуждению людей от его институтов.

22. Экономическое развитие порождает социальные перемены; чтобы перемены носили интегрирующий характер, должно ощущаться, что все люди могут участвовать в экономической жизни и что перемены несут им благо. Однако развитие может негативно сказываться на окружающей среде, на ценностях и на социальной солидарности, и оно может оставлять за бортом отдельных людей, группы и коллективы. Рынки сами по себе не являются ответом на все людские нужды. Они не дают оптимальных ответов в таких критически важных областях, как

службы здравоохранения и образования, научно-технические исследования, сохранение окружающей среды и природных ресурсов. Все страны, прежде всего развивающиеся, на которые придется почти весь будущий прирост населения земного шара, и страны с переходной экономикой, сталкиваются со все большими трудностями в деле повышения качества жизни своего населения с соблюдением требований устойчивости.

23. В настоящее время на национальном уровне обсуждаются политические в своей основе вопросы о том, какими должны быть масштабы вмешательства институтов демократического государства в интересах балансировки неравных рыночных сил и защиты разных индивидуальных устремлений при одновременном обеспечении бесперебойного производства богатств и ресурсов. Правительства многих стран идут на какую-то степень сокращения экономической эффективности или роста, дабы оградить другие ценности, которые они считают такими же важными.

Правительству каждой страны следует установить собственные приоритеты в плане расходов, однако приоритеты, устанавливаемые правительством, и принимаемые им меры должны укреплять социальное равенство, преодолевать социальное неравенство и компенсировать дисбалансы, создаваемые функционированием рынков.

24. Отношениям между правительством и рынком нередко давалась характеристика отношений оппозиции (государство против рынка), тогда как на деле они должны рассматриваться в качестве взаимодополняющих. Если правительства все активнее обращаются к рыночным механизмам, чтобы решать социальные и экономические задачи, то может возникать необходимость в защите изначальных целей государственного вмешательства. Кроме того, будут необходимы социальные структуры и институты для оказания людям помощи в более конструктивном взаимодействии через рынки.

а) В областях, где правительства обращаются к рыночным механизмам для решения экономических и социальных задач, они должны обеспечивать, чтобы роль государства в ограждении общих интересов поддерживалась с помощью соответствующей регуляционной и бюджетно-финансовой политики;

б) они должны также развивать и поддерживать такие общественные институты, как кооперативы, профсоюзы и предпринимательские ассоциации, которые дают людям возможность формулировать и отстаивать свои интересы и приспосабливаться к рынкам.

25. Нужно заняться вопросом о том, не следует ли развернуть и на международном фронте усилия по балансировке неравных рыночных сил.

Действия, направленные на повышение справедливости в мировой экономике, могли бы включать создание международных механизмов, которые бы поддерживали интересы наиболее слабых или наиболее неблагополучных стран и уделяли особое внимание проблемам Африки и наименее развитых стран.

26. Необходимым элементом социального развития должна стать пропаганда правительствами всеми разделяемых общих ценностей, включая концепцию основных прав человека. Универсальный характер этих прав и свобод – вне сомнений. Хотя должно учитываться значение национальных и региональных особенностей и различных исторических, культурных и религиозных условий, государства, независимо от их политической, экономической и культурной систем, обязаны поощрять и защищать права и свободы человека.

Страны, которые еще не сделали этого, необходимо побудить ратифицировать существующие конвенции, обеспечивающие основные права человека и содействующие социальному развитию.

27. Имеется насущная необходимость признать растущую роль человеческой безопасности в деле охраны стабильности и мира как в национальном, так и международном плане. Важными элементами являются гарантии занятости, здравоохранения, образования, социального обеспечения, равенства полов, отсутствия дискриминации и равенства возможностей. Человеческая безопасность – это безопасность отдельных людей и их коллективов и неприкосновенность их основных нужд и свобод, охраняемые ощущением общих ценностей и всеобщим социальным развитием. Каждое общество – это порождение его граждан, так что ему необходимо осознать ценность разнообразия своих членов и силу, которую оно из него черпает.

28. Человеческая безопасность требует демократии, гласности правления, всеобщего доступа к экономическим, социальным и политическим институтам общества и всенародного участия в его жизни. Демократический тип правления покоится на партнерстве как между институтами власти, так и иными институтами. Власть должна служить народу, а цели общества должны определяться его гражданами – через политический процесс, многообразные формальные и неформальные объединения, являющиеся выразителями идей коллектива (или гражданского общества), и через выбор в условиях рынка.

В основе политики должно лежать право на свободу ассоциации, а участие в жизни общества должно базироваться на принципах сотрудничества и равенства:

а) налаживание партнерства требует укрепления возможностей и функционирования организаций гражданского общества;

б) правительству следует также создавать для социальных партнеров возможности для всесторонней и свободной организации и деятельности;

с) формирование политики должно предусматривать выполнение социальных экспертиз, аналогичных экологическим экспертизам, которые стали знакомым элементом в процессе принятия решений.

29. Равенство женщин и мужчин должно рассматриваться в качестве основы политики, а не просто его цели. Это по сути своей политическое заявление, поскольку оно выражает необходимость в изменении властно-подчинительных отношений между женщинами и мужчинами. Гендерный анализ посвящен изучению отношений между женщинами и мужчинами, выявляя источник проблем женщин и мужчин в меньшей степени в действиях отдельных людей, а в большей – в их взаимоотношениях. Таким образом, оптимальное решение социальных проблем лежит не в изменении индивидуума, а в изменении отношений. Улучшение положения женщин должно служить интересам повышения их способности принимать решения на всех уровнях и во всех сферах жизни. Необходимо также снабдить женщин возможностью осуществлять все свои основные права.

а) Как основа для переориентации политики и практики должны осуществляться систематические гендерные анализы всех институтов, всех звеньев политики и практики;

б) там, где в отношениях между женщинами и мужчинами существуют подчиненность и дискриминация, их необходимо устранить.

30. Социальное развитие и мир находятся между собой в отношениях симбиоза. Обращение к насилию и вооруженному конфликту часто является отражением социальной дезинтеграции и всегда представляет собой помеху социальному развитию. Кроме того, вооруженный конфликт все чаще означает гибель и вынужденное перемещение гражданского населения. Ресурсы, используемые в настоящее время на приобретение вооружений, могли бы более достойно использоваться на социальные расходы. Однако мир – не просто отсутствие военных действий между государствами; это и наличие как на внутри-, так и на межгосударственном уровне справедливых институтов, требующихся для преодоления социальной напряженности и для обеспечения социального, экономического и политического благосостояния. Жизненное значение в деле содействия международному миру имеет Организация Объединенных Наций. Она может выявлять потенциальные конфликты, предпринимать действия в интересах миротворчества, поддержания мира и миростроительства и, что важнее всего, заниматься причинами, лежащими в самой глубине конфликта, т.е. проблемами экономической безысходности, социальной несправедливости и политического угнетения, что нашло отражение в "Повестке дня для мира" 1/.

Правительствам всех стран предлагается тщательно продумать в индивидуальном и коллективном порядке различные пути к сокращению напряженности и масштабов насилия, к которому она приводит; такие усилия позволили бы высвободить ресурсы, которые могли бы использоваться на цели развития и создали бы климат, благоприятствующий миру и социальному прогрессу.

## II. УМЕНЬШЕНИЕ И ЛИКВИДАЦИЯ ШИРОКО РАСПРОСТРАНЕННОЙ НИЩЕТЫ

### A. Пропаганда глобального подхода

31. Сегодня в мире более одного миллиарда людей живут в условиях нищеты, и около 550 миллионов каждый вечер ложатся спать голодными. Более 1,5 миллиарда человек не имеют доступа к чистой питьевой воде и санитарной инфраструктуре, около 500 миллионов детей не имеют доступа даже к начальному образованию, а примерно один миллиард взрослых по-прежнему являются неграмотными.

32. Борьба с нищетой представляет собой нравственное обязательство обеспечить, чтобы у всех людей были по крайней мере основные продукты питания, жилье, социальное обслуживание и человеческие взаимоотношения, являющиеся необходимыми факторами обеспечения здоровья, достойной жизни и участия в жизни общества. Наша цель должна состоять в том, чтобы добиться возможно скорейшего удовлетворения этих потребностей, определяющих достоинство человека, во всех частях мира. Это предусматривает национальные и международные действия на двух уровнях: во-первых, обеспечение учета интересов неимущих в рамках экономических и социальных стратегий; и во-вторых, включение конкретных стратегий и программ по борьбе с нищетой в структуру политики в области развития.

Усилия по уменьшению нищеты, которые должны предприниматься на всех уровнях, представляют собой нравственное обязательство и один из центральных элементов социального и экономического развития:

---

1/ См. документ A/47/277-S/24111 от 17 июня 1992 года.

а) правительствам следует формулировать рассчитанные на конкретный срок и многосекторальный подход программы искоренения нищеты и обеспечивать их регулярный обзор на высоком уровне;

б) Организации Объединенных Наций следует укрепить и совместить различные меры по поддержке, которую она оказывает национальным усилиям в этой области, на основе широкой рамочной программы, нацеленной на борьбу с нищетой, и регулярно проводить обзор хода работы.

33. Стратегии и программы по уменьшению нищеты должны разрабатываться с учетом национальных и даже местных особенностей и отражать разнообразие форм, в которых может проявляться нищета: эндемическая массовая нищета в бедных странах, нищета, обусловленная кризисными ситуациями, такими, как голод, и "островки" нищеты в море богатства в странах с высоким уровнем жизни; крайняя и хроническая нищета, связанная с нехваткой ресурсов и ограниченностью возможностей, а также временная нищета, обусловленная неблагоприятно сложившимися обстоятельствами или изменениями экономической конъюнктуры; лишения и изоляция лиц, исключенных из социальной и экономической жизни, а также маргинальная нищета лиц, выполняющих важные в социальном плане функции за мизерную зарплату.

34. Проблема нищеты рассматривалась главным образом сквозь призму вопросов социального обеспечения. Между тем, неимущие, многие из которых являются безработными или лицами с недостаточной занятостью, представляют собой потенциально продуктивную силу. Усилия по уменьшению и ликвидации нищеты представляют собой, таким образом, важный фактор роста. Хотя экономический рост и повышение уровня жизни в долгосрочном плане являются взаимодополняющими факторами, медленный рост не должен помешать нам обратить внимание на структурные причины и непосредственные проявления нищеты. Перемены назрели, а социальные диспропорции необходимо корректировать даже во времена экономических трудностей.

Поскольку нищета обусловлена социальными, экономическими, правовыми и политическими структурами, а не только ограниченными возможностями или неблагоприятно сложившимися обстоятельствами жизни отдельных лиц, усилия по уменьшению и ликвидации нищеты должны предприниматься на основе постоянного изучения структур и процессов, определяющих распределение и перераспределение доходов в обществе, включая распределение окладов и заработной платы, воздействия различных налогов и других источников государственных поступлений на различных экономических уровнях, практики распределения земли, правовых структур и процессов, определяющих аспекты собственности на производственные ресурсы, рыночных структур и структур ценообразования, макроэкономических стратегий и наличия государственных услуг и социальных льгот и доступа к ним.

35. Меры по борьбе с нищетой должны не ущемлять честь и достоинство неимущих, а быть нацеленными на оказание им помощи в определении и реализации решений стоящих перед ними проблем. Энергии и изобретательности бедняков и их знаниям и навыкам должно быть найдено более эффективное применение.

Неимущие и их общинные организации должны всесторонне вовлекаться в усилия по уменьшению и ликвидации нищеты. Неимущим следует оказывать содействие и помощь на уровне организаций, с тем чтобы их представители могли участвовать в диалоге по проблемам формирования политики и планирования.

36. Явная и скрытая дискриминация женщин и девочек, приводящая к тому, что на женщин приходится непропорционально высокая доля неимущих и обездоленных, должна быть устранена.

Женщинам необходимо предоставить равный доступ к образованию, государственным услугам и экономическим возможностям. Они должны иметь доступ к базовому медико-санитарному обслуживанию, включая услуги по охране здоровья матери и ребенка и по планированию семьи. Всестороннее участие женщин и девушек в жизни общества имеет существенно важное значение не только для их благополучия, но и с точки зрения задействования всех социальных ресурсов для борьбы против нищеты за социально-экономическое развитие. Это потребует изменения не только социально-экономических, социальных и политических структур и реалий, но и социальных взглядов, в том числе на уровне семьи. Особенно важно, чтобы ведущие деятели в политической, социальной, экономической и культурной областях на всех уровнях показывали пример равноправного отношения к женщинам и девочкам.

Программы и стратегии в области развития должны строиться с учетом различных проявлений и последствий нищеты для мужчин и женщин и роли дискриминации женщин как фактора передачи нищеты "в наследство" от поколения к поколению. Равноправное отношение к женщинам должно начинаться с равноправного отношения к девочкам – от младенческого до подросткового возраста.

37. Определяющей причиной нищеты отдельных лиц является то, что им просто не повезло – они родились нищими. Хроническая нищета в семье неблагоприятно воздействует на детей в аспекте здравоохранения, образования и социальных и культурных навыков. Человеку очень трудно преодолеть это влияние. Обеспечить, чтобы дети, рожденные в бедных семьях, имели все возможности для повышения своего социального статуса, – это особое нравственное обязательство общества. Для выполнения этого обязательства общество должно не только предоставить им равный доступ к экономическим и социальным возможностям и государственным услугам, но и предпринимать специальные усилия в целях удовлетворения их конкретных нужд – либо на основе программ, разработанных непосредственно в интересах неимущих детей, либо за счет поддержки неимущих семей, имеющих детей.

Приоритетное внимание следует уделять помощи детям, живущим в условиях нищеты, в качестве инвестиции в долгосрочное социально-экономическое развитие.

38. Простых решений проблемы нищеты нет, и борьба с нищетой представляет собой непрерывный процесс познания. В целях повышения эффективности процесса обучения, обеспечения для организаций возможности использовать опыт других организаций и передачи и распространения наиболее эффективных подходов необходимо организовать или поддержать самые разнообразные проекты через различные институты и с использованием различных подходов.

39. Исследования, посвященные причинам и методам уменьшения нищеты, также следует поддерживать с использованием возможностей университетов и научно-исследовательских институтов, а результаты этих исследований должны учитываться при разработке политики. Для облегчения обмена опытом и результатами исследований, включая обмен публикациями, приглашения на конференции, семинары, учебные курсы и обмен специалистами необходимо задействовать расширенные и усовершенствованные международные программы. Организации Объединенных Наций и другим международным организациям, таким, как Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), следует сотрудничать с правительствами и неправительственными организациями в целях содействия обмену в области исследований, относящихся к общественным и естественным наукам.

Следует мобилизовать ресурсы университетов и научно-исследовательских институтов в целях расширения представлений о причинах нищеты и повышения эффективности программ по борьбе с нищетой. Особые усилия следует предпринимать в целях укрепления исследовательского потенциала общественных наук в развивающихся странах.

40. На уровне программирования усилия, нацеленные на ослабление, уменьшение и – в конечном счете – ликвидацию нищеты, должны предусматривать достижение ряда целей: обеспечение для трудоспособного населения доступа к производительному капиталу, необходимому ему, чтобы материально обеспечить себя и своих иждивенцев; обеспечение всеобщего доступа к базовым государственным услугам; стимулирование организации из числа неимущих общинных структур, нацеленных на обеспечение развития и участие в политической жизни; и предоставление базовых товаров и услуг тем, кто не может сам позаботиться о себе. Достижение этих целей потребует участия всех – отдельных лиц, семей, общин, местных органов управления, правительств стран и международного сообщества.

Необходимо мобилизовать всех участников процесса развития на деятельность по уменьшению и – в конечном счете – ликвидации нищеты.

#### В. Доступ к производственным возможностям

41. В сельских районах развивающихся стран, где проживает более 900 млн. неимущего населения в мире, одной из главных причин нищеты является отсутствие доступа к земле. Надлежащим образом осуществленная земельная реформа может обеспечить уменьшение нищеты при росте производства в целом. Государственные структуры и процедуры обеспечения гарантий землевладения и землепользования и эффективные процедуры передачи земли стимулируют ведение сельского хозяйства и инвестиции в его интересах, обеспечивающие долгосрочное плодородие почв, поддержание в надлежащем состоянии ирригационных систем и устойчивое развитие сельского хозяйства. Тем не менее важно, чтобы земельная реформа проводилась с учетом традиционных форм землепользования, включая общинное землепользование и сменное или переселенческое землепользование.

Правительствам следует улучшить условия жизни безземельной бедноты на основе перераспределения земли и реформы землепользования и дополнить эти меры улучшением доступа к кредитам, предметам снабжения и оборудованию, системам ирригации и водоснабжения, рынкам и услугам в области просвещения. Международные финансовые учреждения могут оказать помощь в этом процессе путем предоставления финансовых ресурсов, необходимых для проведения геодезической съемки, урегулирования противоречивых претензий и землеустроительных работ. Необходимо обеспечить и защищать права женщин на владение землей и ее наследование.

42. Сотрудничество между центральными правительствами, местными органами управления и общинными группами имеет важное значение для успешного проведения программ земельной реформы, обеспечения гарантий землепользования и повышения уровня жизни мелких фермеров. Организации мелких арендаторов также могут внести свой вклад в дело повышения эффективности программ кредитования, сбыта и обслуживания. Неправительственные организации могут сыграть важную роль в оказании помощи местным организациям до, в ходе и после земельной реформы.

Правительства должны стимулировать участие организаций мелких землевладельцев и неправительственных организаций в земельной реформе и в предоставлении смежных вспомогательных услуг.

43. Помимо земли, доступ к воде для целей ирригации также является одним из ключевых определяющих факторов уровня и характера распределения средств сельскохозяйственного производства.

Правительства должны улучшить доступ мелких фермеров к системам ирригации и повысить эффективность эксплуатации и содержания существующих систем и восстановления традиционных систем, которые фермеры содержали самостоятельно. Создание местных групп пользователей для распределения воды, совместного несения расходов и организации эксплуатации объектов при поддержке правительства и неправительственных организаций следует поддерживать в целях обеспечения недорогостоящего и устойчивого использования, эксплуатации и улучшения ирригационных систем и равноправного распределения соответствующих благ.

44. Правительства должны улучшить экономическое положение мелких фермеров, стимулируя справедливые и привлекательные цены на их продукцию и улучшая доступ к рынкам и рыночной информации. Справедливые цены не только непосредственно улучшают положение фермеров, но и стимулируют инвестиции и рост производства, а также помогают повышать уровень самообеспеченности национального сельского хозяйства.

Правительства должны обеспечивать, чтобы неимущие фермеры могли продавать свою продукцию по таким ценам, которые достаточны для материального обеспечения семей и инвестиций в целях наращивания производства.

45. Сельские производственные кооперативы могут сыграть важную роль в деле искоренения нищеты путем предоставления доступа к рынкам, увеличения поступлений, предоставления технических консультаций и вводимых факторов сельскохозяйственного производства и за счет организации сотрудничества в таких производственных операциях, как подготовка рассады, ведение лесного хозяйства для нужд деревни, управление водными ресурсами, борьба с вредителями и т.п.

Организации кооперативов на международном и национальном уровнях в развитых странах могут предоставлять и уже предоставляют поддержку по линии технической помощи и финансирования связанных с ней мероприятий. В целях значительного повышения эффективности помощи, к которой имеется доступ в этой области, необходимо разработать программу сотрудничества, предусматривающую участие этих организаций, а также прочих международных учреждений по оказанию помощи.

46. Представляется, что программы предоставления кредитов неимущим слоям населения являются собой особенно эффективным с точки зрения затрат метод поощрения мелких предприятий как в сельских районах, так и в городах. В частности, займы, предоставляемые без залога мелким группам, коллективно гарантирующим возврат, и ссуды, предоставляемые через общинные организации, доказали свою эффективность в плане охвата неимущих слоев населения и обеспечили хорошие показатели возврата ссуд. Помимо непосредственных благ, с которыми сопряжены инвестиции, программы предоставления мелкомасштабных кредитов стимулируют сбережения и инвестиции на местном уровне и мобилизацию общины на достижение других целей, таких, как организация сбыта и кооперативов. Устойчивые программы могут строиться на основе ограниченной внешней финансовой поддержки, предназначенной для покрытия начальных затрат, в



условиях самофинансирования деятельности и с использованием обоснованных реальными факторами процентных ставок и четких условий возврата. Развитие кредитных институтов для мелких производителей необходимо продолжать в качестве составного элемента финансовой политики и помощи в области развития на национальном и международном уровнях.

Правительства должны сотрудничать с международными учреждениями, общинными организациями и кооперативами в целях расширения доступа к кредитам для неимущих фермеров.

47. Правительства и международные учреждения могут помочь мелким фермерам, включая женщин на равноправной основе, в деле наращивания производства путем оказания содействия в области научных исследований и разработок различных типов систем ведения сельского хозяйства и методов обработки земли, пригодных для мелких арендаторов. Это имеет особо важное значение в экологически уязвимых и других маргинальных районах. Такие исследования должны предусматривать уделение максимального внимания социальным и демографическим факторам, равно как и экономическим и технологическим факторам, и они должны быть нацелены на разработку методов, которые местные фермеры могут использовать, не прибегая к посторонней помощи. Укрепление услуг по подготовке кадров и пропаганде в сельскохозяйственном секторе является существенным дополнением научных исследований и разработок, поскольку эта деятельность позволяет повысить эффективность использования существующих технологий и распространять новые технологии, разработанные в результате новых исследований. Процесс уменьшения объема финансирования сельскохозяйственных исследований в последние годы, наблюдающийся как на национальном, так и международном уровнях, необходимо обратить вспять. Круг ведения сельскохозяйственных научно-исследовательских институтов на национальном и международном уровнях необходимо скорректировать, с тем чтобы первостепенное внимание уделялось конкретным категориям фермеров и системам ведения сельского хозяйства, а не проблемам получаемой продукции и применяемых процессов.

Правительства и международные учреждения должны усилить свою поддержку исследований в сельскохозяйственном секторе, в частности в целях повышения производительности труда неимущих фермеров и защиты уязвимой окружающей среды.

48. В городах производительным капиталом, необходимым для преодоления нищеты, являются, главным образом, знания и навыки, без которых невозможно устроиться на работу в сферу производства или услуг. Расширение доступа к образованию и программам подготовки кадров и повышение их качества являются, таким образом, главным фактором расширения возможностей бедноты. Тем не менее расширение образования и подготовки кадров может стать существенным вкладом в дело уменьшения нищеты, лишь если расширятся и возможности занятости, и в следующей главе внимание уделяется именно этой теме.

Потенциал мелкомасштабной деятельности в сфере услуг и производства в неорганизованном секторе должен реализовываться через льготные правовые нормы и кредитные стратегии.

49. Особенно важно обеспечить, чтобы женщины имели доступ к производственным ресурсам, поскольку традиционно они имели более ограниченный доступ к ресурсам и, следовательно, намного чаще, чем мужчины, оказывались в тисках нищеты. Сокращение времени, необходимого

для такой традиционно женской работы, как принос воды и сбор топлива для готовки пищи, может облегчить их жизнь, а также высвободить время для более продуктивных видов деятельности. Обеспечение женщинам доступа к кредитам и информации, имеет также существенное значение для того, чтобы они могли продуктивно работать в рамках мероприятий по уменьшению нищеты. Увеличение найма женщин в качестве пропагандистов и для выполнения других обязанностей в сфере развития людских ресурсов может также способствовать наращиванию поддержки в интересах женщин.

Особенно энергичные усилия необходимо приложить для предоставления женщинам равного доступа к производственным ресурсам, таким, как земля, кредиты и технологии, и расширения возможностей женщины как полноправного члена общества осуществлять контроль за ресурсами.

### С. Доступ к государственным услугам

50. Образование не только расширяет доступ к более высокооплачиваемой работе, но и стимулирует сельскохозяйственное и иное производство в сельских районах и развитие здравоохранения и создает основу для участия во многих видах деятельности в социальной, экономической и политической областях. Развитие образования в районах с низким уровнем жизни не только обуславливает необходимость в школах, но и требует усилий по обеспечению того, чтобы школы предоставляли услуги в порядке компенсации за рабочее время, потерянное семьями в связи с тем, что дети ходят в школу. Ликвидация или уменьшение платы за школьное обучение и смежных расходов для бедных домашних хозяйств, предоставление школьных обедов и базового медико-санитарного обслуживания и адаптация методических материалов с учетом практических нужд бедных и сельских общин могут стимулировать посещаемость в школах. Существенно важное значение имеет сосредоточение особого внимания на проблемах образования девочек.

51. Всеобщий и равноправный доступ к базовому образованию для всех детей, молодежи и взрослых, и в частности девочек и женщин, является одной из основных приоритетных задач. Эта цель потребует мобилизации существующих и привлечения новых финансовых и людских ресурсов из государственных и частных источников и на добровольной основе, причем не только для обеспечения всеобщего доступа для возрастающего количества людей, но и в целях повышения качества образования и расширения масштабов охвата неформальным образованием.

Правительства должны выполнить свои обязательства в соответствии с принципами Всемирной декларации об образовании для всех 1990 года и обеспечить достижение целей и задач, поставленных странами в соответствии с Планом действий по удовлетворению потребностей в базовом образовании.

Правительства должны выполнить свои обязательства в соответствии с принципами Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей 1990 года и связанным с ней Планом действий, принятым Всемирной встречей на высшем уровне в интересах детей, в том числе осуществить цели и задачи, предусматривающие уменьшение младенческой, детской и материнской смертности и недостаточного питания, предоставление безопасной воды и санитарной инфраструктуры для всех, предоставление базового образования всем детям и уменьшение неграмотности среди взрослых. Правительства должны обеспечить наличие на национальном уровне институтов и процедур, необходимых для достижения этих целей и задач. Международные учреждения, в частности Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), могут предоставить техническую и финансовую помощь странам в

рамках этих усилий, а неправительственные организации могут сыграть важную роль на общинном уровне.

52. Доступ к здравоохранению оказывает непосредственное благоприятное воздействие на физическое, психологическое и социальное благополучие людей, а также дает людям возможность работать, обеспечивая себя и свои семьи. Правительства могут обеспечить доступ к базовым клиническим учреждениям, укомплектованным медицинскими работниками, которые могут предоставлять информацию и услуги в области питания, гигиены и базового медико-санитарного обслуживания. Эти базовые медицинские услуги должны предоставляться бесплатно лицам, которые не способны их оплатить. В пределах имеющихся в распоряжении национальной системы здравоохранения ресурсов можно повысить эффективность услуг, предоставляемых неимущим, давая государственным клиническим учреждениям возможность задействовать ресурсы медицинского обслуживания частных учреждений и учреждений, относящихся к структурам социального обеспечения. Совместное пользование дорогостоящим оборудованием и задействование на основе повременной оплаты персонала других учреждений, совместная закупка оборудования и материалов и координация в области управления и планирования могут повысить эффективность использования ресурсов в интересах неимущих.

53. Правительства могут предлагать врачам материальные стимулы для привлечения их на работу в сельских районах и бедных общинах и предоставлять передвижные клинические учреждения для обеспечения охвата медицинским обслуживанием районов, население которых ранее не имело к нему доступа. В районах, где по-прежнему распространена традиционная медицина, услуги по охране здоровья могут быть наиболее эффективными при условии совмещения современного и традиционного подходов и привлечения местных врачей.

Правительства должны выполнить свои обязательства в соответствии с принципами Декларации по вопросам первичного медико-санитарного обслуживания, принятой в Алма-Ате в 1978 году, в том числе обеспечить повсеместное достижение такого уровня здравоохранения, который позволит всем людям в мире вести жизнь, продуктивную в социальном и экономическом отношении. Существенное значение для достижения этой цели имеет предоставление первичного медико-санитарного обслуживания для всех, включая услуги, нацеленные на сохранение репродуктивного здоровья.

Правительства должны выполнить свои обязательства в соответствии с Программой действий, принятой Международной конференцией по народонаселению и развитию, которые предусматривают уменьшение младенческой, детской и материнской смертности, предоставление всеобщего доступа к базовому медико-санитарному обслуживанию, включая услуги по сохранению репродуктивного здоровья и планирование семьи, и обеспечение всеобщего начального образования с учетом равноправного отношения к девочкам.

54. Стимулирование расширения спектра видов деятельности в области образования, охраны здоровья и других социальных услуг, нацеленных непосредственно на помощь неимущим по линии правительственных и неправительственных организаций, может открыть для них возможности в плане преодоления нищеты, помочь обеспечить учет их нужд в рамках программ и побудить их к активному участию в программах. Экспериментальные и новаторские подходы к борьбе с нищетой могут включать в себя выдачу бесплатных или недорогостоящих ваучеров для оплаты школьного обучения, медицинского обслуживания или других социальных услуг, с тем чтобы стимулировать и облегчить доступ к ним и предоставить неимущим возможность выбирать такие программы, которые соответствуют их конкретным и непосредственным нуждам. Программы выдачи

недорогостоящих ваучеров также обеспечивают поступления финансовых средств, необходимых для поддержки мер по расширению услуг, которые могут предоставляться исключительно на основе государственного финансирования.

Правительства должны расширить возможные варианты доступа неимущих к базовому образованию и медицинскому обслуживанию.

55. Более 1,5 миллиарда людей не имеют доступа к чистой воде и санитарной инфраструктуре. Обеспечение доступа общин с низким уровнем жизни к чистой воде может не только позволить людям, особенно женщинам, посвящать больше времени и усилий производительной деятельности, но и сохранить много времени, усилий и жизней людей, особенно детей младшего возраста, которые уносят инфекционные заболевания. Улучшение санитарной инфраструктуры и пропаганды в области гигиены также может внести важный вклад в уменьшение заболеваемости, что позволит расширить возможности для производительного труда.

56. Правительства должны стремиться к предоставлению всеобщего доступа к чистой воде и санитарной инфраструктуре в возможно кратчайшие сроки.

Правительства должны выполнить свои обязательства в соответствии с целями Международного десятилетия снабжения питьевой водой и санитарии (1981-1990 годы), в частности в том, что все люди должны иметь право на доступ к питьевой воде и к услугам санитарии и что в тех местах, где эти человеческие потребности все еще не удовлетворены, в национальных стратегиях и планах развития приоритетное внимание необходимо уделять снабжению питьевой водой всего населения и окончательному удалению канализационных стоков.

57. Правительства могут расширить экономические возможности неимущих посредством улучшения дорожной и транспортной инфраструктуры и совершенствования средств связи для общин с низким уровнем жизни. Это поможет людям легче находить работу, более эффективно продавать свои товары и услуги и продуктивнее использовать свое время.

В программах развития приоритетное внимание следует уделять повышению эффективности услуг в области транспорта и связи в районах с высокой распространенностью нищеты.

58. Улучшение доступа неимущих к государственным услугам потребует существенного увеличения государственных расходов или существенного перераспределения расходов либо обеих мер сразу. Национальные и местные органы управления могут расширить масштабы предоставления неимущим государственных услуг посредством совершенствования структур налогообложения и практики сборов, используемых для финансирования государственных услуг, и за счет повышения эффективности сбора налогов. Анализ стоимости государственных услуг и поступлений, используемых для их финансирования, часто показывает, что лица и общины с низкими доходами получают меньший объем государственных услуг в сопоставлении с объемом выплачиваемых налогов, чем лица с более высоким уровнем жизни, вследствие чего неимущие фактически субсидируют услуги, предоставляемые лицам с более высокими доходами. Лица с более высокими доходами должны брать на себя больше расходов по покрытию стоимости таких услуг – либо через налогообложение, либо посредством введения платы за пользование услугами. Структуры

налогообложения и сборов, обуславливающие чрезмерное бремя для неимущих, необходимо преобразовать в целях расширения услуг, в которых они нуждаются.

Необходимо изучать структуры налогообложения и государственные финансы и провести необходимые преобразования в целях увеличения объема предоставляемых неимущим государственных услуг.

59. Городские власти могут расширить площади доступного по ценам жилого фонда, обеспечив, чтобы действующие нормы и правила стимулировали строительство недорогого жилья. Предоставление недорогого жилья под застройку и услуг может способствовать решению проблемы доступного по ценам жилья, а инвестиции в целях улучшения состояния трущобных и скваттерных поселений могут непосредственно улучшить условия жизни неимущих. Предоставление гарантий владения земельными участками и доступа к услугам для незарегистрированных населенных пунктов доказало свою эффективность с точки зрения расходов в плане улучшения жилищных условий неимущего населения.

60. В городах, включая внутренние городские районы развитых стран, которые пришли в упадок в результате нехватки капиталовложений и перемещения источников занятости, правительства могут предоставлять неимущим помощь для переселения в районы, в которых существуют более широкие возможности для занятости, решения жилищного вопроса, образования и удовлетворения других социальных потребностей. Такие программы могут осуществляться на основе сотрудничества между местными органами управления в пришедших в упадок и развивающихся районах, а также с центральными правительствами, неправительственными организациями и международными учреждениями.

Правительства должны выполнить свои обязательства по осуществлению Глобальной стратегии в области жилья до 2000 года и обеспечить улучшение условий жизни неимущего населения в соответствии с национальными стратегиями в области предоставления жилья. Особое внимание необходимо уделять улучшению условий жизни в городских трущобах, которые в настоящее время не охвачены адекватными городскими государственными услугами.

61. Важное значение для разрыва порочного круга нищеты, переходящей из поколения в поколение, имеют организованные программы и общинные механизмы оказания помощи неимущей молодежи. Такие программы могут одновременно пропагандировать играющие конструктивную роль социальные структуры, предназначенные для неимущей молодежи, и обеспечивать социальные связи между общиной с низким уровнем жизни и внешним миром. Участие людей, не входящих в такие общины, может помочь в преодолении изоляции бедных общин и в предоставлении информации о существующих социальных и экономических возможностях.

62. Общинные организации в области развития с помощью правительственных и неправительственных организаций и международных учреждений могут играть важную роль в деле восстановления жилищного хозяйства, развития новой недорогого жилья жилищной инфраструктуры, организации дошкольного образования, стимулирования магазинов и других мелких предприятий и в общей поддержке и содействии развитию общины на комплексной основе. Необходимо прилагать более энергичные усилия для создания и укрепления сетей общинных организаций по вопросам развития, других неправительственных организаций, правительственных учреждений и международных организаций, с тем чтобы обеспечить эффективное использование коллективных

финансовых ресурсов, знаний, организационных навыков и понимания жизни местных общин и их социальных структур. Тем не менее упор на общинные мероприятия и самопомощь не освобождает более крупные общины от ответственности за преодоление социальных, экономических и культурных факторов, характеризующихся тенденцией к созданию и закреплению нищеты.

Правительства и международные организации должны поддерживать общинные организации неимущих и сотрудничать с ними.

D. Пути уменьшения уязвимости

63. Двадцать лет назад Всемирная продовольственная конференция провозгласила неотъемлемое право каждого мужчины, каждой женщины и каждого ребенка быть свободным от голода и недоедания. Тем не менее, сегодня сотни миллионов людей ежедневно ложатся спать голодными.

Правительства и международное сообщество должны подтвердить свое обязательство ликвидировать голод и недоедание во всем мире.

64. Обеспечение продовольственной безопасности требует наращивания сельскохозяйственного производства и установления баланса в производстве товарных культур и продуктов питания в районах, испытывающих нехватку продовольствия. Здесь также необходимо сосредоточить внимание на тех лицах и домохозяйствах, которые лишены физического доступа к продуктам питания или не имеют материальных возможностей для их получения в обычных условиях или в условиях дефицита. К числу наиболее уязвимых групп населения относятся мелкие фермеры, живущие в экологически уязвимых районах, безземельные крестьяне, городская беднота, домохозяйства, возглавляемые женщинами, и лица, перемещенные в результате войн или гражданских конфликтов.

Необходимо разработать программы борьбы с нищетой и увеличение занятости, программы развития сельского хозяйства и стратегии развития рынка продовольствия в целях расширения доступа уязвимых лиц и домохозяйств к имеющимся запасам продовольствия.

65. Во время стихийных бедствий или антропогенных катастроф уязвимые домохозяйства и многие другие лица страдают не только от нехватки продовольствия, но и от других лишений, например, от нехватки воды, отсутствия крова, кормов для сельскохозяйственных животных и т.д. Помимо непосредственных последствий для благосостояния человека такое обнищание имеет более долгосрочные последствия, поскольку влечет за собой подрыв материальной базы домохозяйств и ухудшение состояния здоровья их членов.

В чрезвычайных ситуациях правительства и международные учреждения должны принимать следующие оперативные меры:

a) направлять в пострадавшие районы продовольствие, медикаменты и другие предметы чрезвычайной помощи;

b) следить за тем, чтобы чрезвычайная помощь конкретно направлялась уязвимым домохозяйствам;

c) использовать программы оплаты работы продуктами питания, продовольственные купоны и другие подобные меры, с тем чтобы предоставить уязвимым группам населения доступ к продуктам питания;

d) всемерно привлекать местные учреждения к работе по оказанию чрезвычайной помощи.

66. Продовольственная помощь стран-доноров и программы оплаты труда продуктами питания могут существенно способствовать уменьшению масштабов голода и реализации крупномасштабных программ мелиорации земель и рационального использования ресурсов. Вместе с тем необходимо внимательно следить за тем, чтобы продовольственная помощь не сказывалась отрицательно на ценах на местную сельскохозяйственную продукцию или стимулировала спрос на импортные продукты питания вместо продукции местного производства. Местные организации следует привлекать к планированию, разработке и осуществлению стратегий чрезвычайной помощи и рационального использования ресурсов.

67. Правительства должны также разрабатывать долгосрочные стратегии и планы чрезвычайных мер для борьбы с голодом и последствиями чрезвычайных ситуаций, оказания и иной чрезвычайной помощи, включая сотрудничество с международными учреждениями. Соответствующую инфраструктуру для хранения, перевозки и распределения продуктов питания можно разработать и содержать на основе полного использования традиционных механизмов, необходимо укрепить национальную и региональную базу для предсказания погоды, предупреждения о штормах и наблюдения за состоянием культур.

Правительства при содействии со стороны международных учреждений должны разработать долгосрочные стратегии смягчения тяжелых последствий стихийных бедствий в целях укрепления продовольственной и экономической безопасности.

68. В Повестке дня на XXI век нищета увязывается с экологическим стрессом; в ней также содержится призыв улучшить интеграцию программ борьбы с нищетой и мер по рациональному использованию ресурсов. Большое число бедных людей проживает в районах с маргинальными сельскохозяйственными угодьями, и их бедность может заставить их использовать нерациональные способы эксплуатации земли. Им необходимо оказать помощь в поддержании и повышении продуктивности земли путем проведения мероприятий по охране земельных и водных ресурсов, рациональному использованию ресурсов водосборного бассейна и облесению и разработки и внедрения новых рациональных методов ведения сельского хозяйства. Помощь бедным фермерам может заключаться в передаче им на условиях долгосрочной аренды участков маргинальных или запущенных земель наряду с предоставлением кредитов, обеспечением орудиями и организацией услуг по пропаганде сельскохозяйственных знаний для мелиорации земель и создания водохозяйственных объектов и внедрения рациональных методов земледелия. Во многих маргинальных районах возможны рациональное разведение скота и сбор древесного топлива. Внедрение в быт кухонных плиток, потребляющих мало топлива, также может способствовать устойчивому производству древесного топлива при одновременном сокращении времени, затрачиваемого, в первую очередь женщинами, на собиране дров.

Следует создавать и использовать водохозяйственные системы, включая плотины, водохранилища и дамбы, и осваивать ресурсы грунтовых вод, а растительный покров в горных и холмистых районах необходимо охранять и улучшать в рамках стратегии ресурсопользования и экономии ресурсов.

69. В районах распространения пастбищного или кочевого скотоводства обычные программы развития сельского хозяйства и соответствующие программы борьбы с нищетой могут оказаться малоэффективными. Доступ к достаточным пастбищным угодьям также необходим для предупреждения опустынивания полузасушливых земель и обеспечения устойчивого развития. Применительно к кочующим группам необходимо выработать специальные механизмы охвата основными услугами, такими, как образование, охрана здоровья, пропаганда сельскохозяйственных знаний и предоставление кредитов.

В таких районах необходимо разрабатывать более целенаправленные программы для совершенствования общинных систем землепользования и предупреждения посягательства других, а также для разработки более совершенных систем освоения и использования пастбищных угодий, орошения, сбыта, кредитования, ветеринарной помощи и образования и информации.

70. Бедные слои городского населения также слабо защищены от нехватки продуктов питания и экологических стрессов. Они еще в большей степени зависят от рынков и более чувствительны к перебоям с продовольствием и колебаниям цен в периоды кризисов.

Правительства должны проводить такую политику в отношении рынка продовольствия и социальной защиты, которая обеспечивала бы доступ городской бедноты к продуктам питания и давала возможность удовлетворять другие основные потребности.

71. Бедные слои городского населения часто живут в районах, в наибольшей степени подверженных опасности чрезвычайных ситуаций, таких, как наводнения, промышленные аварии и загрязнение воздуха, других неблагоприятных факторов. Повышение их устойчивости к воздействию таких неблагоприятных факторов окружающей среды требует более совершенного планирования населенных пунктов и более строгого контроля за соблюдением норм выброса загрязнителей.

Городские органы управления должны уделять первоочередное внимание улучшению условий жизни в трущобах, районах стихийного поселения и других районах проживания городской бедноты и предупреждению экологических бедствий и предоставлению защиты в случае их возникновения.

#### Е. Совершенствование системы социальной защиты

72. Хотя для большинства людей основным источником поддержки является семья, она не всегда может справиться с этой нагрузкой, и поэтому община или правительство должны оказать им содействие или поддержку с помощью целого ряда программ социальной защиты. Такие программы могут быть нескольких видов: программы социального страхования; комплексные программы, в рамках которых нуждающимся оказывается помощь без учета их потребностей или вклада и которые финансируются за счет налоговых поступлений и других источников государственных доходов; и программы, учитывающие потребности каждого нуждающегося и финансирующиеся за счет налоговых поступлений и других источников государственных доходов. Национальные системы социальной защиты, как правило, представляют собой сочетание этих видов программ, рассчитанных на различные по своему характеру чрезвычайные обстоятельства, при этом конкретное сочетание тех или иных программ определяется с учетом имеющихся ресурсов и характера национальной социальной политики.



73. Программы социальной защиты помогают бедным слоям населения преодолеть нищету и предотвращают обнищание уязвимых слоев населения, не относящихся к категории бедных. Эти программы могут способствовать созданию условий, необходимых для развития детей; обеспечить заботу о престарелых, которую они заслужили, отдав всю свою жизнь трудовой деятельности; сделать так, чтобы болезни и несчастные случаи не вынуждали людей жить в нищете; и создать инвалидам условия для плодотворной и обеспеченной жизни.

Общество, действуя через семью, общину или государственные структуры, должно поддерживать тех, кто в силу инвалидности, болезни, преклонного возраста, безработицы или по иным причинам не может самостоятельно содержать себя.

74. Общество и государство, как правило, стремятся охватить население программами социальной защиты достаточно широкого диапазона, однако их возможности ограничиваются государственными финансами. Таким образом, усиление социальной защиты требует в первую очередь не большей готовности оказать помощь, а большей готовности увеличить объем государственных доходов для их финансирования, а также повышения темпов экономического роста в целях создания более прочной базы для поступления государственных доходов.

75. В большинстве обществ значительная доля бедного населения имеет работу, однако получаемые заработки не позволяют преодолеть нищету. Другая категория бедных людей способна работать, однако не может найти возможности для трудоустройства. В таких случаях наиболее эффективной мерой социальной помощи является оказание помощи в поиске адекватно оплачиваемой работы, включая, возможно, занятость, связанную с государственными проектами, с минимальными окладами для желающих.

76. Для правительств, располагающих весьма ограниченным объемом ресурсов, наиболее эффективным путем оказания помощи бедным слоям населения могут быть программы социальной помощи, направленные конкретно на удовлетворение их первоочередных потребностей. Такая помощь может осуществляться в самых разнообразных формах, включая предоставление субсидий, субсидирование жилья и продуктов питания. Одним из недостатков подобных программ помощи является то, что они имеют тенденцию вызывать пренебрежительное отношение к бедным людям, что может ущемить их достоинство и подорвать чувство уверенности в собственных силах и побудить их отказаться от необходимой им помощи. Социальную помощь можно целенаправленно предоставлять бедным слоям населения, избегая при этом некоторых ущемляющих личное достоинство элементов программ, предполагающих выяснение материального положения, путем субсидирования цен на товары и услуги, потребителями которых эта группа населения преимущественно является.

77. Страны, лучше обеспеченные ресурсами, могут успешно оказывать помощь бедным слоям населения без ущемления их достоинства путем всеобщего охвата населения социальными льготами, которые предоставляются так же, как и право гражданства, и финансируются за счет налоговых поступлений или других источников государственных доходов. Такие социальные льготы могут включать пенсионное обеспечение престарелых; пособия по безработице; выплату заработной платы в периоды отсутствия на рабочем месте по причине болезни, отпуска в связи с рождением ребенка и по семейным обстоятельствам; выплату пособий семьям в зависимости от числа детей; и установление гарантированного минимального дохода. Значительные социальные льготы требуют высоких темпов развития экономики и введения высоких налогов, для чего, в свою очередь, необходимы прочное чувство единства общества и консенсус.

78. Программы социального страхования служат для того, чтобы предотвратить опасность обеднения трудящихся, не относящихся к бедным слоям населения, и их иждивенцев; они могут финансироваться за счет взносов потенциальных бенефициариев и работодателей, что позволяет направлять государственные средства конкретно на заботу о бедных слоях населения. Подобные программы зачастую разрабатываются в рамках коллективного договора на предприятиях, однако они также могут быть предусмотрены законодательством страны, что тем самым гарантирует охват всего занятого населения.

79. Государство может дополнить меры социальной защиты, предусмотренные программами страхования, обеспечив охват как можно большей доли трудящихся и их иждивенцев и оперативное предоставление льгот тем, кто имеет право на их получение, и сохранение этого права при изменении работником места работы. Увеличение числа людей, охваченных программой страхования также повышает гарантии выплаты льгот за счет распределения риска.

80. Во многих странах имеется значительный потенциал для расширения охвата системы социального страхования и ассортимента предоставляемых ею льгот на основе более эффективного введения обязательных отчислений от работодателей и трудящихся и более рационального использования средств. Правительства могут обеспечить надлежащую актуарную экспертизу подобных систем, а также надежное и продуктивное инвестирование полученных средств. В некоторых странах можно расширить охват подобных систем за счет интеграции части более крупных и стабильных предприятий неформального сектора в формальный сектор.

81. Системы социальной защиты, осуществляемые работодателем или финансируемые им, имеют ограниченные возможности там, где значительная часть трудовой деятельности осуществляется в неформальном секторе, на семейных предприятиях или фермах или в форме самостоятельной занятости. Правительствам следует изыскивать альтернативные источники финансирования мер по расширению социальной защиты, включая создание резервных фондов неоконченных убытков и механизмов взаимопомощи, функционирующих под контролем государства. Таким образом, следует разрабатывать долгосрочные стратегии для интеграции различных компонентов и установления приоритетов по мере того, как рост экономики создает условия для увеличения объема помощи и расширения охвата.

Первоочередная задача программ социальной помощи должна заключаться в том, чтобы помочь людям преодолеть нищету. Правительствам следует подготовить перспективные планы поэтапного расширения программ социальной защиты, постепенно переходя от удовлетворения самых насущных потребностей к обеспечению общего материального благополучия.

82. Неполные семьи, особенно семьи матерей-одиночек, составляют весьма значительную и растущую долю в среде бедного населения почти всех стран. Правительства и общественные организации должны приложить особые усилия к тому, чтобы неполные семьи получали необходимую им социальную поддержку в виде материальной помощи семьям или помощи в уходе за детьми для неполных семей с работающими родителями. Другие члены общины должны приложить особые усилия к тому, чтобы позволить одиноким родителям и их детям участвовать в общественной жизни и экономической деятельности.

83. Городские беспризорные дети являются особенно серьезным укором их общинам, их странам и человечеству в целом. Правительства и общественные организации обязаны следить за тем, чтобы дети были обеспечены кровом, питанием, имели возможность получить образование и медицинскую помощь и были защищены от грубого обращения и насилия. Однако самая главная

задача состоит в том, чтобы предотвратить ситуации, когда дети вынужденно оказываются на улице, путем предохранения их семей от нищеты.

Забота о детях, живущих в нищете, должна быть первоочередной задачей правительств, общественных организаций и международного сообщества в целом.

84. В рамках программ социальной защиты и борьбы с нищетой в целом правительства должны пристально следить за уровнем нищеты, с тем чтобы выявлять положительные и негативные тенденции и оценивать эффективность программ социального развития. Правительствам следует устанавливать цели снижения показателей нищеты и регулярно публиковать сведения и аналитические данные о ходе работы по достижению этих целей. Неправительственные организации и средства массовой информации могут помочь добиться того, чтобы общество уделяло первоочередное внимание борьбе с нищетой, путем обнародования данных об успехах или неудачах в достижении целей уменьшения масштабов нищеты, ведь именно благодаря тому, что средства массовой информации и общественность внимательно следят за динамикой экономического роста и уровнем безработицы и широко обсуждают эти вопросы, этим вопросам уделяется первоочередное внимание.

Правительствам следует устанавливать цели уменьшения масштабов и ликвидации нищеты и следить за уровнями нищеты, с тем чтобы обеспечить достижение этих целей.

85. Цели можно устанавливать на основе эквивалента относительной черты бедности, например на уровне четырех нижних значений шкалы распределения доходов. Цели, конкретные линии бедности и способы расчета и тех и других могли бы определяться каждой страной при содействии, по мере необходимости, со стороны системы Организации Объединенных Наций.

### III. ПРОДУКТИВНАЯ ЗАНЯТОСТЬ И СНИЖЕНИЕ УРОВНЯ БЕЗРАБОТИЦЫ

#### A. Переосмысление политики

86. В современном мире занятость выполняет многообразные функции. Во всех наших странах, несмотря на значительные различия в уровнях развития и способности обеспечить население работой по найму, именно занятость, или в более широком смысле трудовая деятельность, является основным источником средств к существованию и различных благ для большинства людей и домохозяйств. С учетом роли занятости в производстве товаров и услуг и как источника доходов она является одним из ключевых – если не самым важным – факторов в повышении жизненного уровня населения. Безработицу же, напротив, следует рассматривать как утраченный для наших обществ потенциал.

87. Занятость играет также весьма важную роль нематериального характера. Работа или занятие трудовой деятельностью способствует становлению личности. Приносящая удовлетворение работа или трудовая деятельность укрепляет чувство самоуважения и способствует более полной реализации способностей, тогда как продолжительные периоды безработицы могут вызвать чувство безнадежности и отчаяния. Рост числа длительно безработных и молодых людей, не могущих найти первую работу, вызывает беспокойство. Такие ситуации могут породить чувство отчуждения и стать причиной социальных волнений.

Мы рассматриваем занятость как важнейший фактор общественного спокойствия и обязуемся, в частности, добиваться улучшения перспектив трудоустройства для молодежи, пополняющей трудовые ресурсы.

88. Хотя под занятостью принято понимать работу по найму, помимо этого существует целый ряд видов деятельности – выполняемых ежедневно, как правило, без денежного вознаграждения и преимущественно женщинами – которые необходимы для выживания. Трудовая деятельность для нужд личного потребления имеет особенно важное значение в сельских районах развивающихся стран, где растениеводство и разведение скота могут помочь прокормить семью или домохозяйство. Во многих развивающихся странах преобладающая часть работающего населения трудится без вознаграждения на подсобных или семейных хозяйствах или занимается индивидуальной трудовой деятельностью в неформальном или сельскохозяйственном секторе. Значительная часть работы, например ведение домашнего хозяйства и воспитание детей, зачастую недооценивается обществом.

Необходимо выработать более широкую концепцию занятости или трудовой деятельности, с тем чтобы отразить более широкие возможности продуктивной деятельности и последствия многих современных моделей труда и занятости для положения женщин.

89. Во многих странах мира наблюдается тревожная тенденция роста безработицы и "экономического роста в условиях безработицы". Если нынешние тенденции и стратегии останутся неизменными, такое положение будет сохраняться. Во многих странах – членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) официальная безработица достигла самого высокого уровня со времен Великой депрессии. Значительное сокращение рабочих мест происходит в странах Восточной Европы и бывшем Советском Союзе. В Латинской Америке при незначительном снижении уровня безработицы среди городского населения наблюдается увеличение доли городского населения, занятого в неформальном секторе. В странах Африки к югу от Сахары уровень безработицы среди городского населения продолжает расти, при этом от 60 до 75 процентов безработного населения региона составляет молодежь. Безработица среди молодежи является также особенно серьезной проблемой для стран Ближнего Востока и Северной Африки. Что касается азиатского региона, то в странах Восточной и Юго-Восточной Азии наблюдается снижение уровней безработицы, однако в странах Южной Азии на фоне в целом низких уровней безработицы одной из серьезных проблем по-прежнему является распространение малопродуктивных и низкооплачиваемых видов работы. В наиболее бедных регионах мира, отличающихся наиболее стремительными темпами роста населения и молодой возрастной структурой населения, также произойдет стремительное повышение спроса на рабочие места.

90. И все-таки официальная безработица (по последним оценкам, во всем мире насчитывается порядка 120 миллионов безработных) – лишь верхушка айсберга. Еще большее число людей – согласно оценкам, 700 миллионов человек – являются частично занятыми. Несмотря на то, что эти люди, как правило, работают больше других, их заработок недостаточен для того, чтобы они смогли вывести себя и свои семьи из нищеты. Среди приблизительно 1,1 миллиарда человек, живущих в условиях абсолютной нищеты, трудящиеся бедняки составляют наибольшую долю – непреложный факт, наглядно показывающий важную связь между продуктивной занятостью и уменьшением масштабов нищеты. Приведенные показатели частично объясняются тем, что демографические процессы затрудняют создание рабочих мест. Так же, как одного создания новых рабочих мест может оказаться недостаточно для уменьшения безработицы, так и снижение уровня безработицы не является гарантией уменьшения масштабов нищеты. Это лишь подчеркивает всю сложность проблемы занятости и выдвигает необходимость заострения внимания на качественных и количественных аспектах развития занятости, на создании новых и лучших рабочих мест вместо сохранения всех существующих. Создание подходящих рабочих мест и уменьшение безработицы должны быть центральными задачами национальной экономической политики с учетом демографических прогнозов.

91. Почти во всех наших странах возможности найти подходящую работу по найму в формальном секторе слишком ограничены. Развитие мировой экономики все более настойчиво выдвигает задачу повышения гибкости и эффективности производства. Это в свою очередь обусловило все более широкое применение основанных на экономии трудовых ресурсов и децентрализованных методов производства. Предприятия должны настойчиво добиваться улучшения показателей их хозяйственной деятельности и сохранения конкурентоспособности в интересах сохранения существующих и создания новых рабочих мест. Вместе с тем такие меры имеют далеко идущие последствия для количества, качества и распределения рабочих мест. В частности, вызывает беспокойство сокращение доли работников, имеющих хорошо оплачиваемую, стабильную работу на полный рабочий день.

92. Понятие пожизненного занятия уходит все дальше в прошлое. Резкие изменения спроса на рабочую силу в условиях глобальной конкуренции в известной степени неизбежны, и их не следует рассматривать как нечто отрицательное, если в итоге это ведет к появлению дополнительных, новых и лучших рабочих мест. Вместе с тем это означает, что правительства должны предпринять активные усилия к тому, чтобы заложить основу для создания новых рабочих мест, и содействовать приобретению рабочих навыков, переподготовке и межпрофессиональной мобильности рабочей силы. В то же время мы ставим перед работодателями задачу обеспечить эффективное сочетание социальной ответственности и реализации личных интересов. В сущности, здесь не должно быть противоречия. Уделение большего внимания вопросам занятости в процессе принятия решений может способствовать увеличению числа потребителей и росту покупательной способности для приобретения реализуемых на рынке товаров и услуг.

Назрела настоятельная необходимость существенно пересмотреть подход к вопросам занятости по четырем позициям:

a) при разработке экономической политики и стратегий развития первоочередное внимание необходимо уделять вопросам создания новых рабочих мест;

b) необходимо добиваться расширения возможностей занятости и самой концепции трудовой деятельности, с тем чтобы большее число людей могло полноценно участвовать в трудовой жизни;

c) необходимо пересмотреть устоявшееся деление жизненного цикла человека на три четко ограниченных периода: образование, трудовая деятельность и жизнь после выхода на пенсию;

d) следует рассматривать создание лучших рабочих мест как продуктивные капиталовложения в укрепление экономического потенциала наших стран и их социальной структуры, что будет способствовать повышению качества трудовой деятельности и занятости.

В. Стимулирование экономического роста, сопровождающегося расширением занятости

93. В рамках системы Организации Объединенных Наций в число других документов входит принятая в 1964 году Генеральной конференцией Международной организации труда (МОТ) Конвенция о политике в области занятости (№ 122), которая примерно 30 лет тому назад установила универсальные стандарты в области содействия занятости. В этом документе, который на сегодняшний день ратифицировали 82 страны, говорится, что каждый член "провозглашает и осуществляет в качестве главной цели активную политику, направленную на содействие полной, продуктивной и свободно избранной занятости". Конвенция является рекомендательной по своему характеру. Это означает, что вместо закрепления четких стандартов, которые государство, ратифицировавшее ее, обязуется соблюдать, в ней излагаются цели, подлежащие достижению на основе постоянной программы действий. Стимулирование экономического роста, сопровождающегося расширением занятости, является целью, над осуществлением которой должны работать различные участники; например, Международный валютный фонд (МВФ) в соответствии со своими Статьями Соглашения поощряет политику в области занятости, что также должно приниматься во внимание.

94. В сегодняшних экономических условиях понятие о том, что занятость должна обеспечиваться и расширяться в качестве самостоятельной основной, а не второстепенной цели, приобретает новое звучание. Сегодня существует мало регионов, которые не сталкивались бы с проблемами безработицы и неполной занятости, хотя между странами и регионами и внутри стран и регионов отмечаются большие различия в количественных и качественных аспектах проблемы занятости. Вместе с тем тот факт, что существует мало либо вообще не существует стран, которым удалось полностью избежать воздействия нынешнего глобального кризиса, охватившего сферу занятости, делает еще более насущной необходимость отведения вопросу о безработице центрального места при разработке программных мероприятий как в развитых, так и развивающихся странах.

95. На протяжении примерно 20 лет регулированию инфляции придавалось преобладающее по сравнению с расширением занятости значение. Такой подход был естественным, поскольку темпы инфляции сохранялись на неприемлемо высоком уровне. Однако сегодня многие промышленно развитые страны, которые сумели ограничить или значительно уменьшить инфляционное давление и в экономике которых наблюдается заметный спад, подвергаются существенно меньшему риску, содействуя занятости, чем в 80-х годах. В качестве довода можно сослаться на то, что в промышленно развитых странах проблема безработицы носит главным образом структурный характер, тогда как в развивающихся странах она скорее является результатом их слаборазвитости. Стабильность цен и проведение правильной денежно-кредитной и бюджетно-финансовой политики являются необходимым условием устойчивого экономического роста. Экономические реформы должны проводиться без ущерба для реализации задач в сфере занятости.

Хотя правительства, особенно в промышленно развитых странах, не должны нарушать хрупкое равновесие между борьбой с инфляцией и поощрением занятости, налицо необходимость стимулирования более крупных капиталовложений и более высоких темпов экономического роста и создания рабочих мест.

В развивающихся странах политика стабилизации должна дополняться коррективами, нацеленными на устранение структурных ограничений, сдерживающих экономический рост и расширение занятости.

96. Возобновление экономического роста представляется необходимым, но не единственным условием создания новых рабочих мест и сокращения безработицы. Стабильное законодательство и хорошо продуманные структуры стимулирования способны поощрять сбережения и привлекать частный капитал. Освобождение от ограничений торговли и инвестиций может дать толчок росту мировой экономики, сопровождающемуся расширением рынков, что, в свою очередь, ведет к

установлению стимулирующих рост связей и эффекту мультипликации на транснациональной основе.

97. Торговая политика, придающая сверхприоритетное значение защите уже имеющихся рабочих мест, может фактически быть несозвучной цели создания рабочих мест, особенно для новых работников, и, если она натолкнется на сопротивление, способна вызвать глобальное сокращение в сфере занятости. Либерализация же торговли, несмотря на некоторую возможную потерю рабочих мест в краткосрочном плане на местном или национальном уровне, значительно расширяет возможности для обеспечения продуктивной занятости в общемировом масштабе.

98. Однако возобновление стимулирующего занятость экономического роста подразумевает не только расширение капиталовложений и торговли, но и изменение его структуры. По широкому кругу продуктов и процессов имеются надежные технологические альтернативы и существуют значительные возможности для применения и эффективного использования трудоемких технологий. Такие инвестиционные структуры и методы производства приобретают особое значение в тех развивающихся странах, которые испытывают большую нехватку капитала и серьезные трудности с иностранной валютой. Чтобы отразить подлинные масштабы их потребностей, нужны данные о затратах капитала и на рабочую силу. Технический выбор и адаптацию можно было бы упростить, предоставив развивающимся странам возможность разукрупнять или расчленять пакеты стандартных технологий и обеспечивать надлежащую степень капиталоемкости и трудоемкости каждого компонента.

99. Объединение технологий представляет собой перспективный подход, позволяющий использовать новые технологии в сочетании с традиционными методами производства, которые нередко являются более трудоемкими и полнее учитывают возможности местной базы ресурсов. Объединение технологий может помочь в деле увеличения производства продуктов питания, удовлетворения основных нужд и поддержки или расширения мелкосерийного производства.

Учреждения системы Организации Объединенных Наций должны помогать развивающимся странам лучше увязывать политику в области технологий с задачами в сфере занятости и другими социально-экономическими задачами, а также создавать и укреплять национальную и местную технологическую базу. Объединение новых и традиционных технологий и разукрупнение пакетов технологий являются двумя перспективными направлениями деятельности и оказания помощи.

Необходимо поощрять меры, направленные на расширение доступа женщин к технологиям, которые не только облегчают их труд, но и позволяют им получать доход.

100. В то же время технологические новшества и изменения в структуре торговли могут привести к вытеснению рабочей силы, особенно в краткосрочном плане, в том что касается отдельных предприятий или видов производственной деятельности. Особенно сильно это может отразиться на женщинах, часть которых будет освобождена от выполнения трудоемких операций, тогда как другие потеряют работу. Трудящиеся среднего возраста также нередко болезненно реагируют на крупные технологические изменения, происходящие на уровне предприятий, особенно если они не проходят постоянную переподготовку и не повышают свою квалификацию. Когда представители правительств, наниматели рабочей силы и трудящиеся действуют в процессе изменений в полной консультации и сотрудничестве, задача содействия технологическим изменениям и оказания трудящимся помощи в приспособлении к новым условиям и одновременной защиты их от возможных негативных последствий облегчается.

Правительства и наниматели в сотрудничестве с трудящимися должны предвидеть и планировать последствия внедрения новых технологий для занятости как можно задолго до их внедрения.

101. В этой связи ощущается необходимость разработки новых основных продуктов, что даст существенный толчок расширению занятости. Технические новшества, позволяющие все в большей степени повышать качество производимой продукции и модернизировать или рационализировать производственные процессы, обладают ограниченными возможностями в плане увеличения численности рабочей силы и нередко вызывают ее сокращение. Исследования и разработки, нацеленные на создание совершенно новых продуктов, в большей степени способны обусловить широкие потребности в новой рабочей силе.

Исследования и разработки должны быть нацелены на создание новых продуктов, стимулирующих новые капиталовложения и расширение занятости.

### C. Создание рабочих мест через предпринимательство

102. Самостоятельная занятость предусматривает ведение самостоятельного бухгалтерского учета, труд владельцев некорпоративных предприятий и членов кооперативных торгово-промышленных предприятий. В лучшем случае самостоятельная занятость способна предоставить трудящимся значительную автономию и возможность реализовать свой потенциал и получать вознаграждение за свой труд. В худшем варианте она представляет собой труд ради выживания, не пользующийся почетом в обществе. Именно первый тип самостоятельной занятости выдвигает на передний план важный аспект ориентированного на занятость подхода к росту и развитию: элемент надежды. Самостоятельная занятость нередко приводит к банкротству, однако желание и стремление самоусовершенствоваться и утвердиться выступают в качестве движущей силы, заставляющей пытаться вновь и вновь, иногда вопреки всем преградам и трудностям.

103. Мелкие предприятия являются более трудоемкими, создают рабочие места при относительно низких капитальных затратах, вовлекают незадействованные ресурсы в производственную деятельность и зачастую более чутко реагируют на рыночную конъюнктуру. Они являются также источником собственности и управленческих возможностей для женщин, которые слишком часто используются на второстепенных ролях по причине их ограниченного доступа к производительному капиталу.

Для того чтобы мелкие предприятия смогли реализовать свои возможности в плане создания рабочих мест, нужно улучшить их шансы на выживание и рост. Препятствия административного характера должны быть устранены, а положения и процедуры, обрекающие их на худшее по сравнению с более крупными предприятиями положение, упрощены. Необходимо облегчить им доступ к кредитам, на рынки, к сфере повышения квалификации руководящих кадров, профессиональной подготовке и технической информации. Необходимо более оперативно предоставлять в их распоряжение оборотный, а также основной капитал, и надлежащим образом координировать финансовую и управленческую помощь.

С учетом того, что мелкие предприятия нередко выживают благодаря своим связям с крупными предприятиями, проводимая правительством политика должна быть направлена на устранение препятствий и содействие созданию механизмов, поощряющих и укрепляющих такие связи.



Поскольку на мелких предприятиях не всегда соблюдаются трудовые права рабочих и не всегда обеспечиваются нормальные условия труда, требуется политика, направленная на обеспечение адекватных условий труда, оплаты труда и социальной защиты трудящихся и одновременно на сохранение конкурентоспособности таких предприятий.

104. Кооперативные торгово-промышленные предприятия способны вносить вклад в экономическую деятельность и обеспечение занятости. Сберегательные и кредитные кооперативы, кооперативные банки и кооперативные страховые компании являются эффективными институциональными средствами мобилизации местного капитала и развития предпринимательства. Другие торгово-промышленные кооперативные предприятия выпускают предметы широкого потребления и промышленные изделия и помогают многим мелким и средним предприятиям выжить в неблагоприятных экономических условиях, оказывая им услуги по хранению, переработке и сбыту их продукции, снабжая их коммерческой информацией, обеспечивая им техническую поддержку, консультируя их по вопросам управления и организуя подготовку их руководящих кадров.

105. Поскольку такие предприятия находятся в собственности работающих на них лиц, которые тоже являются представителями местных общин, кооперативы имеют особые побудительные мотивы реагировать на меняющуюся хозяйственную конъюнктуру в духе, созвучном интересам общин. Для них предпочтительнее скорректировать выпуск продукции, хозяйственную политику или размер прибыли, чем сократить рабочие места. В ряде случаев трудящиеся при оказании им надлежащей помощи могут преобразовывать нерентабельные частные предприятия в конкурентоспособные кооперативные предприятия, а группы безработных могут поощряться к созданию кооперативов, в частности за счет средств, которые могут быть им предоставлены вместо пособия по безработице. Кооперативы, действуя нередко в партнерстве с частными предприятиями, также способны вносить свой вклад в перестройку деятельности отраслей, в большей степени, чем остальные, охваченных безработицей. Кроме того, кооперативы представляют собой полезную переходную форму предприятия для кустарной промышленности, заинтересованной в отказе от традиционных в пользу более современных структур производственной деятельности. Помимо этого, сберегательные и кредитные кооперативы, а также другие формы кооперативных предприятий в состоянии содействовать обеспечению равенства возможностей и улучшению экономического положения женщин.

Правительства в тесном сотрудничестве с национальными и международными кооперативными организациями должны оказывать содействие и поддержку кооперативным торгово-промышленным предприятиям.

106. Во многих странах неформальный сектор является одним из основных источников создания рабочих мест и будет оставаться таковым в течение еще некоторого времени. Для большого числа людей с ограниченными средствами, не имеющих доступа на организованные кредитные или другие рынки, руководимые самими владельцами предприятия неформального сектора представляют собой единственный источник самостоятельной занятости. Поэтому правительствам при разработке и осуществлении политики следует уделять больше внимания неформальному сектору.

Правительства должны обеспечивать, чтобы политика и положения не носили дискриминационного характера в отношении предприятий неформального сектора, и должны оказывать им содействие в повышении их продуктивности путем предоставления им доступа к кредитам на приемлемых условиях, организации обучения их работников основным управленческим навыкам, укрепления их рыночных связей с остальными субъектами хозяйственной деятельности и реконструкции их производственных помещений и другой физической инфраструктуры.

#### D. Обзор секторальных приоритетов

107. Количество рабочих мест, создаваемых в результате роста, зависит от того, где именно происходит такой рост. В этой связи при установлении секторальных приоритетов и выборе политики в сфере расширения занятости необходимо учитывать географическое распределение населения, уровень развития и последствия длительных экономических кризисов, продолжающихся с начала 80-х годов.

108. С точки зрения поглощения рабочей силы сельское хозяйство по-прежнему является доминирующим сектором экономики во многих развивающихся странах. Усилия по наращиванию сельскохозяйственного производства и диверсификации продукции растениеводства имеют крайне важное значение, однако возможности сельского хозяйства обеспечить работой растущее сельское население носят ограниченный характер. Поэтому необходимо развивать несельскохозяйственные виды деятельности, такие, как отрасли легкой промышленности, надомное и кустарное производство, переработка сельскохозяйственной продукции, аквакультура и рыболовство и природоохранная деятельность.

109. Развитие несельскохозяйственных видов деятельности имеет жизненно важное значение для обеспечения работой быстро растущего сельского населения во многих развивающихся странах, крупные массы которого в поисках работы нередко устремляются в города. Оно также позволяет обеспечивать промышленными и потребительскими товарами крестьянские хозяйства и семьи. Но, поскольку спрос на продукцию сельскохозяйственного производства во многом зависит от уровня и распределения доходов крестьянских хозяйств, для расширения занятости и роста доходов в несельскохозяйственном секторе на селе требуется также обеспечить высокую продуктивность сельскохозяйственного производства.

Проводимая правительствами политика и международные программы помощи должны обеспечивать одновременный рост на селе сельскохозяйственного и несельскохозяйственного производства, преследуя целью расширение диверсификации экономической деятельности и занятости.

110. Для увеличения занятости и развития сельских районов, особенно в странах с большой численностью сельского населения, важное значение имеют капиталовложения в объекты инфраструктуры. Программы капиталовложений в трудоемкие производства предусматривают вовлечение в эту деятельность безработных и не полностью занятых в сочетании с другими местными ресурсами для сооружения объектов длительного пользования, начиная от прокладки местных дорог и проведения ирригационных работ и кончая строительством школ и недорогостоящего жилья. Помимо краткосрочной прямой занятости на этапе осуществления, например ирригационных и лесовосстановительных проектов, такие программы открывают возможность для обеспечения как прямой, так и опосредованной долгосрочной занятости в связи с функционированием и техническим обслуживанием этих объектов.

111. В большом числе стран, как промышленно развитых, так и развивающихся, ощущается серьезная нехватка объектов инфраструктуры в городских районах. Остро стоит проблема обслуживания и ремонта дорог, мостов и канализационных систем. В значительном улучшении нуждаются среда обитания и социальные условия во многих маргинальных городских районах. Затраты, связанные с решением таких проблем, могут оказаться намного меньше тех финансовых потерь, которые несет общество в связи со стремительным ростом масштабов злоупотребления наркотическими средствами и преступности, в том числе несовершеннолетних, а также в связи с

долгосрочными разрушительными последствиями, обуславливаемыми безысходностью и социальным расслоением общества. Капиталовложения в объекты экономической и социальной инфраструктуры помимо содействия достижению социальных целей на этих направлениях позволяют создавать, сохранять и восстанавливать общинные фонды и стимулировать занятость в ходе этого процесса.

Необходимо отводить приоритет рассчитанным на местные ресурсы программам и проектам капиталовложений в трудоемкие производства в целях стимулирования занятости и сооружения объектов длительного пользования в сельских районах развивающихся стран.

Капиталовложения в объекты городской инфраструктуры должны рассматриваться в более широком плане и быть предметом более углубленной оценки с точки зрения многочисленных экономических и социальных целей, которым они могут служить.

112. Как развитые, так и развивающиеся страны могут расширять занятость на основе приверженности курсу на рациональное природопользование и устойчивое развитие. В краткосрочном плане на микроэкономическом уровне в отдельных случаях может иметь место смещение акцента в рамках борьбы за качество экологической среды и стимулирования роста занятости. Однако в долгосрочном плане экологически неустойчивая экономическая деятельность, судя по всему, неперспективна, тогда как эффективное использование людских и экологических ресурсов может носить взаимоукрепляющий характер. В подтверждение этого достаточно привести лишь один пример из Повестки дня на XXI век, в которой говорится, что благодаря улучшению лесопользования можно увеличить производство товаров и услуг и, в частности, выпуск древесной и недревесной лесной продукции, что поможет тем самым стимулировать дополнительную занятость и доход, а также добавлять стоимость за счет переработки и продажи продукции лесной промышленности.

Необходимо поощрять такие виды деятельности, как охрана и рациональное использование природных ресурсов, пропаганда альтернативных способов обеспечения средств к существованию в условиях неустойчивых экосистем и восстановление и регенерация находящихся в критическом состоянии и уязвимых земельных площадей и природных ресурсов.

113. Для все большего числа развивающихся стран расширение экспорта может играть активную роль в экономическом росте и увеличении занятости. Его ключевыми элементами являются активное проникновение на экспортные рынки, чему способствуют общая открытость в отношении иностранных инвестиций и технологий, а также оказываемая правительствами в разной степени поддержка с целью помочь предприятиям получить доступ к импорту по мировым ценам, финансировать экспорт и выйти на внешние рынки. Многие производящие экспортную продукцию предприятия, помимо того, что на них занято большое число трудящихся, способны со временем перейти на более современные, требующие более высокой квалификации методы производства и диверсифицировать свой экспорт в сочетании с ростом заработной платы и повышением уровня квалификации.

Правительства и наниматели должны постоянно пересматривать свои сравнительные преимущества в условиях конкуренции на мировом рынке и стремиться к улучшению ассортимента продукции и производственных методов и одновременно расширять и диверсифицировать экспорт.

114. В обрабатывающей промышленности конверсия может привести к оттоку рабочей силы. Эта проблема требует к себе пристального внимания в силу следующих трех причин. Хотя последствия

уменьшения занятости вследствие конверсии ощущаются и в других сокращающих масштабы своего производства отраслях, таких, как сталелитейная и судостроительная отрасли, сегодня наиболее сильно они проявляются, по-видимому, в отрасли, занимающейся производством оборонной военной продукции. Постепенное свертывание производства или полное закрытие предприятий может оказать совокупное воздействие на экономику и занятость в конкретной местной общине или регионе. Трудящиеся могут столкнуться с перспективой долгосрочной безработицы.

Наряду с переливом рабочей силы, переподготовкой кадров и обеспечением необходимого уровня социальной защиты в целях облегчения бремени и содействия перемещению многих трудящихся там, где это целесообразно с экономической и организационной точек зрения, должны также приниматься меры, направленные на поиск альтернативных, но в то же время продуктивных путей использования имеющихся предприятий, оборудования и квалифицированных кадров для сведения к минимуму случаев неправильного размещения рабочей силы и неэффективного применения знаний квалифицированных специалистов.

115. По мере развития производства сфера обслуживания приобретает все более важное значение в качестве источника занятости. Хотя, как и производство, сфера обслуживания испытывает на себе воздействие технологических изменений, ведущих к вытеснению занятых в ней трудящихся, и хотя многие работники этой сферы используются на низкооплачиваемых и не требующих больших технических знаний работах, она открывает значительные возможности для расширения продуктивной и доставляющей удовлетворение занятости. Многие обслуживающие профессии требуют весьма высокой квалификации, хорошо оплачиваются и с учетом количества рабочего времени и качественного роста дают основание говорить о повышении производительности труда.

Необходимо шире использовать политику в области занятости для поощрения, путем стимулирования, и содействия в сочетании с оказанием помощи деятельности, направленной на увеличение числа требующих высокой квалификации рабочих мест в сфере обслуживания.

#### Е. Новый подход к определению характера труда и занятости

116. Необходимо расширить саму концепцию труда в целях создания для более широкого числа людей возможностей активно и полезно участвовать в трудовой жизни. Существует немало социально полезных видов трудовой деятельности, которой можно заниматься в рамках более широкой концепции продуктивного труда и занятости. Уход за престарелыми, гуманное реагирование на нужды бездомных и воспитание детей в духе уважения социальных ценностей – это лишь некоторые из тех персональных и гуманных услуг, которые необходимо оказывать в более широких масштабах. И хотя такая деятельность не способна заменить собой более традиционные формы самостоятельной занятости и наемного труда, она приобретает все более важное значение и заслуживает более пристального внимания как дополняющая другие меры в области политики в сфере занятости. С точки зрения организации и политики задача состоит в том, чтобы создать механизмы, которые поощряли бы более широкое применение социально-полезного труда на основе сочетания рыночных стимулов с ценностями и побуждениями, составляющими основу большей части той деятельности, которая сегодня осуществляется на добровольных началах. С ней связана другая задача, заключающаяся в том факте, что в настоящее время слишком большая доля женского труда не получает признания и не оплачивается. Более широкое финансовое признание разностороннего труда женщин как в семье,

так и вне ее может улучшить их положение, сделать их экономически более независимыми и повысить их авторитет в обществе.

Правительства и различные представители гражданского общества должны начать активный диалог по вопросу о возможностях и институциональных потребностях в интересах более глубокого внедрения расширенной концепции труда и занятости.

117. Хотя главной целью ориентированной на расширение занятости политики и стратегии в области развития должно быть создание со временем большего числа рабочих мест, обеспечивающих лучшие условия труда, внимания также заслуживает вопрос о совместном выполнении служебных функций на добровольных началах. Это не должно вести к росту числа случаев недобровольной занятости неполный рабочий день, что является особой проблемой для многих работающих женщин. Цель заключается в том, чтобы создать условия, позволяющие сочетать занятость на официальной работе с другими видами деятельности тем мужчинам, женщинам и молодым людям, которые ищут альтернативу работе в течение полного рабочего дня. Обычная работа в течение неполного рабочего дня или более новаторские ее формы, такие, как совместное выполнение служебных функций и должностных обязанностей, по-видимому, представляют интерес для отцов и матерей-одиночек, супружеских пар или коллег по работе, которые нуждаются в распределении своего времени или желают полнее сочетать свои служебные и семейные обязанности, для молодых людей, которые могут извлечь пользу из совмещения учебы и подготовки с работой, для трудящихся пожилого возраста, заинтересованных в поэтапном выходе на пенсию, и для трудящихся-инвалидов, предпочитающих более короткую рабочую неделю. Хотя примеры альтернативных форм работы можно найти во всех обществах, любое ускорение движения в этом направлении потребует существенных изменений во взглядах в сочетании с институциональными мерами. В промышленно развитых странах, где уже на протяжении многих десятилетий традиционный жизненный цикл состоит из сменяющих друг друга периодов обучения, работы и выхода на пенсию, пришло время для серьезного рассмотрения и активного поощрения альтернативных структур образа жизни, а также для более активного чередования видов деятельности.

Правительства должны рассмотреть законодательство о налогообложении и социальной защите граждан на предмет определения того, какие из его положений могут быть изменены в целях содействия обеспечению большей гибкости в распределении личного времени между образованием и подготовкой, оплачиваемым трудом, добровольной деятельностью и другими социально полезными формами труда, семейными обязанностями, отдыхом и выходом на пенсию.

#### F. Внимание особым потребностям

118. Молодежь, работающие женщины, лица, не имеющие работы на протяжении длительного времени, и рабочие-мигранты относятся к числу групп населения с особыми потребностями, которые нуждаются в дополнительных формах помощи. Молодые люди, пытающиеся найти свою первую работу, женщины, обремененные многочисленными обязанностями, создающими чрезмерную рабочую нагрузку при низкой оплате труда, мигранты, лишенные равных возможностей в плане получения работы, нетрудоспособные работники-инвалиды, сталкивающиеся с дискриминацией, немолодые рабочие, вынужденные преодолевать негативные стереотипы, коренное население и население племен – все они относятся к числу беднейших, наименее защищенных и наиболее уязвимых групп общества, общим уделом которых является невыгодное положение в плане получения и/или сохранения хорошей работы. И хотя активизация деятельности, направленной на увеличение числа рабочих мест, в целом благотворно сказывается на положении всех таких групп, для каждой из них существует свой рынок труда, на котором она сталкивается

с проблемами качества занятости, которыми и обусловлена необходимость особых и целенаправленных дополнительных форм помощи.

Программы, предназначенные для уязвимых групп населения или групп, находящихся в неблагоприятном положении, должны не только отражать правильное понимание коренных проблем каждой из этих групп, но и удовлетворять требованиям справедливости и эффективности. Эти программы нуждаются в постоянном контроле и периодической оценке, с тем чтобы они охватывали именно те группы населения, для которых они предназначены, и достигали устойчивых результатов.

119. На сегодняшний день во всех странах мира все большее число молодежи остается без работы и часто теряет надежду найти ее. Молодежь особенно подвержена злоупотреблению наркотиками, и ее уделом становятся преступность и насилие. Лишь возможности получения продуктивной работы могут помочь ей найти свое место в жизни и играть активную и значимую роль в обществе. В силу высоких темпов рождаемости необходимо создавать возможности для продуктивной работы постоянно растущей рабочей силы в условиях уже широко распространенной безработицы и неполной занятости.

Более общие меры, направленные на расширение продуктивной занятости и сокращение безработицы, должны дополняться специально разработанными и целенаправленными программами профессиональной подготовки и обеспечения занятости для молодежи. Молодым людям необходимо оказывать помощь посредством сочетания программ, обеспечивающих возможности получения общего базисного образования и обучения техническим и социальным навыкам, и программ, обеспечивающих возможности получения опыта работы и временной занятости. Различные программы для молодежи и специальные программы, направленные на обеспечение ее занятости, должны служить цели подготовки молодых людей к долговременной работе по найму или облегчения процесса поиска собственного дела.

120. Увеличивающаяся доля безработной молодежи также является частью той группы населения, которая не имеет работы на протяжении длительного времени, хотя в целом застойная безработица затрагивает все население трудоспособного возраста. Люди, надолго лишившиеся работы в середине своей карьеры, и немолодые работники постепенно теряют свои профессиональные и трудовые навыки и в конечном итоге – человеческое достоинство.

В комплексных программах помощи лицам, не имеющим работы на протяжении длительного времени, особое внимание должно уделяться переобучению, оказанию консультативных услуг и поиску работы.

121. Рабочие-мигранты внесли весомый вклад в экономику стран, в которых они нашли работу, и благодаря этой работе в целом улучшили свое положение в плане собственной занятости и доходов. В тех случаях, когда прием на работу иностранцев обусловлен спросом, он в полной мере оказывает свое благоприятное воздействие. Однако растущее неравенство между странами ведет к тому, что число желающих эмигрировать превышает соответствующие квоты, установленные принимающими странами. В результате возрастает соблазн нелегальной миграции, которая влечет за собой опасность эксплуатации. Для того чтобы миграция приносила максимальную пользу, а также для ускорения процесса реинтеграции возвращающихся мигрантов необходимо активное сотрудничество.

Необходимо существенно активизировать международное сотрудничество

и взаимопомощь между странами эмиграции и иммиграции, поскольку это отвечает интересам обеих сторон.

122. Особые потребности женщин обуславливают необходимость политики, направленной на улучшение их положения и охватывающей гораздо более широкий диапазон деятельности, не ограничивающийся созданием рабочих мест. В связи с этим необходимо добиваться изменения стереотипов традиционного распределения ролей и взаимоотношений на работе, в семье и в обществе в целом.

В стремлении удовлетворить особые потребности женщин органы, определяющие политику, и все те, кто играет активную роль в жизни гражданского общества, должны уделять больше внимания тем многочисленным функциям, которые выполняют женщины, а также тому, каким образом и те и другие влияют на положение женщин в плане занятости и как это положение влияет на них. Соответствующим образом должны измениться стереотипы, разделение труда по признаку пола и деятельность государственных систем оказания поддержки.

123. Для рабочей силы в целом и для групп с особыми потребностями в частности необходимо предпринять усилия по достижению большей сбалансированности спроса и предложения труда и оказать работающим помощь в адаптации к постоянно меняющейся конъюнктуре на рынке рабочей силы. Своевременное предоставление необходимой и достоверной информации о возможностях трудоустройства может помочь отдельным работникам лучше ориентироваться в поисках работы и способствовать формированию более упорядоченных схем движения рабочей силы в экономике. В дополнение к своей традиционной задаче поиска рабочих мест для безработных государственные службы, занимающиеся трудоустройством, могут оказывать содействие в повышении требующейся на рынке квалификации тех, кто ищет работу, в разработке, осуществлении и оценке специальных программ обеспечения занятости, а также заниматься вопросами перевода работников на другие работы и перемены их места жительства.

Международное сообщество и, в частности, соответствующие организации системы Организации Объединенных Наций могут оказать содействие органам государственного управления многих развивающихся стран и стран с переходной экономикой в укреплении их потенциала в области сбора и эффективного использования информации о рынке труда. Более значительная помощь может быть оказана в разработке соответствующих индикаторов и в сборе, обработке и анализе информации, необходимой для формирования политики.

Следует укреплять государственные службы, занимающиеся трудоустройством, с тем чтобы они могли играть более непосредственную роль в оказании работникам помощи в адаптации к изменяющимся условиям рынка труда.

В консультации с организациями работодателей и наемных работников эти государственные службы также могли бы координировать такие дополнительные функции, как страхование на случай безработицы, оказание консультативных услуг в вопросах трудоустройства, организация профессиональной подготовки, поиски работы и распределение работников по вакантным местам.

#### G. Повышение качества занятости

124. Подход к обеспечению развития, ориентированный на расширение занятости, отнюдь не означает создание или поощрение любых видов работы. Этот подход предполагает повышение качества как существующих, так и новых работ. Благодаря развитию технологии многие опасные, изнурительные либо просто неприятные работы были механизированы. Однако в этой области

имеются значительные возможности для дальнейшего прогресса. Примером несоответствия между увеличением числа работ и повышением их качества может служить тот факт, что сегодня в мире становится все больше работающих женщин, однако большинство из них по-прежнему выполняют низкооплачиваемую и малоквалифицированную работу с весьма незначительными перспективами роста либо их полным отсутствием. Таким образом, деятельность в этой области должна быть направлена на создание большего числа более квалифицированных работ, создающих добавленную стоимость, на обеспечение людей необходимой для этого квалификацией и на содействие получению квалифицированными работниками соответствующей работы.

125. В широком смысле качество занятости определяется содержанием и методами работы; размером получаемого вознаграждения; условиями труда, включая технику безопасности и охрану здоровья; условиями найма, включая гарантии сохранения работы; равенством возможностей и отношения к работнику; и характером взаимоотношений между работником и нанимателем. Высокое качество занятости усиливает мотивацию, повышает производительность труда и качество выполняемой работы. В свою очередь, наиболее продуктивные предприятия прямо или косвенно создают наибольшее число рабочих мест. Таким образом, высококачественные работы можно считать выгодными как для работников, так и для работодателей.

126. Повышение качества работ, как и увеличение их числа создает благоприятные условия для развития социального диалога между государственными органами и демократическими представительными учреждениями и группами, включая организации наемных работников и работодателей. Таким образом, разумным системам трудовых отношений, основанным на свободе ассоциаций и праве на заключение коллективного договора придается важное значение.

127. основополагающее значение для качества работы имеет обеспечение основных прав трудящихся. Существующие в этой области нормы, такие, как упразднение принудительного труда, свобода ассоциаций, право на организацию и заключение коллективного договора, право на равную оплату за равный труд, запрет на использование детского труда и ликвидация дискриминации при трудоустройстве, были широко ратифицированы правительствами, однако их применение и обеспечение их соблюдения все еще нуждаются в совершенствовании. Особое внимание следует уделять упразднению всех форм принудительного и постепенной отмене детского труда, особенно в его наиболее бесчеловечных и эксплуататорских формах. В целом, следует поощрять лишь такие формы занятости, которые обеспечивают основные права трудящихся. Виды работ, которые не отвечают минимальным установленным требованиям, должны быть усовершенствованы.

Правительства должны более строго соблюдать свои обязательства, налагаемые стандартами, которые они ратифицировали в области прав человека.

Организации работников и работодателей, неправительственные организации, правозащитные и общинные группы должны играть активную роль в усилиях, направленных на обеспечение большей защиты работающих детей и прогрессивную отмену детского труда.

128. Необходимо также уважать и защищать права рабочих-мигрантов. Международное сообщество продемонстрировало свою осведомленность в отношении тех особых проблем, с которыми сталкиваются рабочие-мигранты и члены их семей, в частности в плане получения работы и социальной интеграции в принимающих странах. Еще в 1949 году



Международная организация труда приняла Конвенцию о трудящихся-мигрантах, а в 1975 году дополнила ее еще одной конвенцией, защищающей их права. В 1990 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, однако эта конвенция пока еще не вступила в силу.

Правительства должны ратифицировать существующие международно-правовые документы, касающиеся рабочих-мигрантов, и стремиться к осуществлению их положений.

129. В усилиях по повышению качества занятости следует учитывать особые условия неформального сектора, предприятия которого не подпадают под действие большинства законов и положений о защите прав трудящихся. Они просто не в состоянии вынести финансовое бремя соблюдения большого числа таких норм, правил и положений; хотя именно в силу того, что они в значительной степени действуют за пределами закона, они укрепляют свое весьма ненадежное положение. Исходя из этого, следует добиваться все более широкого распространения основных трудовых норм и форм социальной защиты на неформальный сектор, не лишая его возможности нанимать людей на работу.

В приоритетных областях обеспечения защиты, таких, как техника безопасности и охрана здоровья на производстве, предприятия и работники неформального сектора должны получать необходимую информацию в отношении того, каким образом во многих случаях можно уменьшить опасность с помощью простых мер, не требующих больших затрат.

130. Если основной целью политики в этой области является постепенное повышение общего качества занятости и создание условий, позволяющих работникам продвигаться с малопродуктивных и бесперспективных работ к более качественным ее видам, то в таком случае во многих странах необходимо повысить уровень образования и квалификацию значительной части рабочей силы. Четко сформулированные приоритеты в области образования и большой объем инвестиций в соответствующие системы образования и профессиональной подготовки могут повысить качество рабочей силы и ее шансы на получение более привлекательных работ. Практический опыт подтверждает важное значение развития, в частности высококачественного всеобщего начального образования. Например, в Восточной Азии базисное образование для всех и широкий доступ к среднему и высшему образованию обеспечили основу для общего роста и в значительной степени способствовали развитию вертикальной мобильности. Однако, по имеющимся данным, на сегодняшний день по крайней мере 130 миллионов детей школьного возраста не посещают начальные школы, а к 2000 году их число может возрасти до 162 миллионов.

131. В связи с этим необходимо выявить и устранить те факторы, которые способствуют сохранению неравенства возможностей в плане получения образования, обусловленного различиями пола, дохода, места проживания, а также этническими или культурными различиями. Одним из приоритетных направлений деятельности в этой области по-прежнему должно быть повышение основной грамотности в вопросах трудоустройства. В то же время все большая невостребованность многих трудовых навыков и растущий спрос на более современные их виды требуют установления эффективных связей между системой образования и миром работы, а также создания условий для непрерывного обучения.

Необходимо развивать эффективные формы сотрудничества между учреждениями государственного сектора, частными учреждениями, деятельность которых направлена на получение прибыли, и частными некоммерческими организациями и объединениями в целях установления более тесных связей между образованием и профессиональной подготовкой, с одной стороны, и занятостью и рабочей жизнью – с другой.

132. Солидное общее образование является прочной основой для приобретения специализированных трудовых навыков и их более быстрого возобновления, адаптации и изменения. Программы профессиональной подготовки должны в большей степени реагировать на изменения на рынке труда и обеспечивать равный доступ к возможностям приобретения той или иной профессии. Профессиональная подготовка особенно необходима для тех, кто не имеет работы на протяжении длительного времени, с тем чтобы облегчить их возвращение на продуктивную работу.

Политика в области профессиональной подготовки должна предусматривать соответствующие стимулы, побуждающие предприятия обеспечивать, а рабочих – проходить профессиональную подготовку на постоянной основе в рамках процесса адаптации к изменяющимся технологическим и квалификационным требованиям. В этой связи приобретают важное значение удачно разработанные и адаптируемые программы профессиональной подготовки и ученичества, поэтому их следует поощрять и поддерживать через программы технической помощи, в том числе и программы системы Организации Объединенных Наций.

133. Для повышения эффективности недискриминационного функционирования рынков труда необходимы практические меры. На уровне политики усилия в данной области включают стимулирование спроса на трудовые ресурсы; выявление недостатка и избытка работников той или иной квалификации; обеспечение профессиональной ориентации и консультативных услуг, оказание активной помощи в поисках работы и предоставление возможности выбора специальности с учетом мобильности; предложение консультативных услуг и поддержки предприятиям, особенно относящимся к разряду мелких, в целях более эффективного использования и развития их рабочей силы; оказание помощи молодежи в развитии необходимых трудовых навыков и поисках их первой работы; а также создание механизмов и развитие процессов, которые могли бы уменьшить дискриминацию и улучшить возможности трудоустройства тех групп, которые находятся в невыгодном положении на рынке труда.

Правительства совместно с организациями работодателей и трудящихся должны более широко внедрять активную политику в отношении рынков труда, способствовать ее осуществлению и контролировать ее результаты.

#### IV. СОЦИАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

##### A. К вопросу о социальной интеграции

134. Каждое общество является уникальным продуктом своеобразного исторического развития того или иного региона, однако все они имеют одну общую черту: в них, как правило, сосуществуют различные культуры и различные лингвистические, этнические или религиозные группы; а их граждане имеют разное представление о своих экономических интересах, о том, каким должно быть хорошее общество, и о своей роли в этом обществе. В этом разнообразии мы черпаем свои силы и видим в нем тот источник, который обогащает наши общества и делает их жизнеспособными.

135. Мы сознаем, что концепция социальной интеграции является сложной и потенциально обманчивой. Социальная интеграция может иметь различные формы в зависимости – хотя и в определенной степени – от контекста, в котором она осуществляется. Члены общества не являются одиночками, они принадлежат к определенным социальным группам. Они являются членами семей, общин, этнических или религиозных групп, наций и во все большей степени членами глобального общества. Каждый человек может в той или иной степени быть частью

одной или нескольких таких групп, и распад какой-либо их них на каком-то уровне не должен, сам по себе, вызывать серьезную обеспокоенность, его необходимо оценивать в контексте всей совокупности социальных связей. Не все виды интеграции имеют одинаковую ценность, а некоторые из них явно нежелательны, такие, например, как иерархическая интеграция или принудительная интеграция. Цель социальной интеграции не должна достигаться любой ценой, методы ее достижения должны отвечать основным человеческим ценностям.

Одной из важных целей является защита целостности культур коренных народов и племен и образа их жизни. Для достижения этой цели необходимо добиваться того, чтобы законные представители этих народов в полной мере участвовали в определении экономической и социальной политики, которая существенно влияет на их жизнь.

136. Мы считаем, что целью социальной интеграции является не устранение различий, а создание условий, в которых различные группы могли бы жить вместе, сохраняя продуктивное и взаимодействующее многообразие в рамках наших национальных границ и в более широком масштабе "мировой деревни". Интегрированное общество должно быть в состоянии примирять существующие в нем различия в рамках общепринятых основных ценностей и общих интересов. Таким образом, мы стремимся содействовать такому характеру развития, который отвечает требованиям справедливости для каждой отдельной личности и гармонии между группами и странами.

137. Мы также признаем, что такую гармонию удастся сохранять с большим трудом. Мы наблюдали и даже испытывали на себе результаты поляризации и фрагментации, результаты насилия во многих его проявлениях, а в ряде случаев полный социальный распад. В этой связи мы признаем, что проблема быстро усиливающегося неравенства – политического, экономического и социального – какими бы ни были его истоки, требует своего решения.

#### В. Защита многообразия, основанного на общих ценностях

138. Жизнеспособное общество должно быть в состоянии примирять различные интересы и культуры в рамках общих основных ценностей. Главные элементы таких рамок заложены в международных документах по правам человека, принятых после создания Организации Объединенных Наций. Главная мысль этих документов заключается в том, что наилучшим способом сохранения единства является терпимость к разнообразию, что разные взгляды должны свободно сосуществовать с доминирующими ценностями общества и что "общество для всех" должно быть в состоянии адаптироваться в соответствии с потребностями составляющих его различных групп. В таком контексте взаимодействие между разными народами, этническими и религиозными группами, культурами и субкультурами представляет собой позитивную силу для творчества, новаторства и перемен.

139. В тех случаях, когда все группы общества ощущают, что государственные институты неизменно откликаются на их нужды и потребности, различия в богатстве, доходах, профессиональном престиже или социальном статусе воспринимаются как должное, особенно когда они поддерживают систему, которая вознаграждает особый вклад тех, кто проявляет предприимчивость, рискует, напряженно трудится или проявляет себя в других видах общественно полезной деятельности.

В целях защиты многообразия в рамках общих ценностей необходимо принять три вида мер:

а) в сфере государственного управления, возложить на органы государственного управления различных уровней ответственность за учет интересов и

культурных традиций граждан, проживающих в различных районах и регионах, однако при этом они должны действовать в более широких национальных интересах;

б) в сфере рыночной деятельности, признать социальную ценность организации мероприятий с учетом экономических интересов и возможности самостоятельного принятия решений различными членами и группами общества при осуществлении их целей;

с) в гражданском обществе, создавать условия, которые благоприятствуют организациям, выступающим за достижение ряда гражданских целей, и облегчают взаимодействие членов общества с правительством и рынком.

140. Если государственные институты теряют способность защищать интересы всех граждан, независимо от их этнической принадлежности, убеждений или вероисповедания, то усиливается тенденция к социальной дезинтеграции, которая иногда ведет к групповому насилию и гражданским столкновениям. Вполне очевидно, что такой конфликт будет иметь негативные последствия для процесса развития и может привести к быстрому росту числа беженцев и лиц, перемещенных внутри страны.

В усилиях по урегулированию конфликтов необходимо обращать внимание на социальные аспекты восстановления, включая поощрение процессов и институтов, способствующих реабилитации и примирению изначально враждебных групп. Послеконфликтное восстановление должно не только включать возобновление усилий по обеспечению развития, прерванных военными действиями, но и предоставлять возможность решать проблему развития другим путем, уделяя гораздо большее внимание соображениям социального характера. Здесь также необходима поддержка международного сообщества для закрепления результатов урегулирования и предотвращения возобновления социального конфликта.

### С. Ликвидация дискриминации во всех ее формах

141. Идея разделения мира на "своих" и "чужих" стара, как мир. Групповая лояльность может быть позитивным фактором до тех пор, пока дискомфорт, который испытывают члены той или иной группы по отношению к тем, кто отличается от них, проявляется в основном в безопасных формах. Социально опасной и разрушительной является систематическая дискриминация меньшинств большинством или неуважение прав более слабых групп какой-либо сильной группой.

142. Социальный антагонизм и связанная с ним дискриминация проявляются с наибольшей силой в тех случаях, когда затрагиваются основные экономические интересы и когда за доступ к земельным и иным ресурсам, за возможности получения работы, услуг и различных благ от государства ведется жестокая конкурентная борьба. Периоды экономического спада, как правило, усугубляют эту напряженность. Межгрупповые конфликты также могут усугубляться в периоды определенных достижений, когда в положении различных групп появляются существенные различия.

Ликвидация узаконенной дискриминации в сфере государственного управления должна стать реальной целью и приоритетным направлением государственной политики. Для борьбы с дискриминацией необходимо соответствующее законодательство. Правительства также должны добиваться того, чтобы в различных сводах административных положений и директивных документах государственных учреждений не содержалось никаких оснований для дискриминации. Подобные меры можно подкреплять примерами, которые должны подавать все государственные учреждения.

С учетом того, что дискриминация в отношении женщин, основанная на их традиционном подчинении мужчинам, существует на протяжении длительного времени, необходимо предпринять особые усилия для разработки политики, направленной на ликвидацию дискриминации в сфере трудоустройства, образования и доступа к услугам, предоставляемым государством, а также в других областях.

Понятие гражданских и политических прав предоставило как отдельным лицам, так и целым группам, подвергающимся дискриминации, мощное средство устранения этой несправедливости и ускорения социальной интеграции. Правительства могут содействовать этому процессу, четко определив те права, которыми, как представляется, могут пользоваться все граждане, и приняв меры к тому, чтобы правовая система в качестве средства, препятствующего ограничению этих прав, была доступной для всех.

После завершения жестоких и продолжительных конфликтов международное сообщество должно оказывать странам и общинам помощь в примирении враждующих групп, реконструкции разрушенных социальных институтов, реинтеграции перемещенных лиц и восстановлении правопорядка и уважения прав человека.

#### D. Содействие обеспечению равных возможностей

143. Ликвидация узаконенной дискриминации, безусловно, имеет важное значение. Однако это, как правило, является лишь первым шагом к фактической ликвидации дискриминации, к улучшению качества жизни женщин, этнических групп, мигрантов или наиболее обездоленных и маргинальных групп населения. Невыгодное экономическое положение, недостаток образования и другие проблемы, являющиеся результатом прошлой дискриминации, могут способствовать сохранению неравенства на протяжении длительного времени даже после формальной ликвидации дискриминации. Установленный законом запрет на дискриминацию, даже если этот закон строго соблюдается, не может сам по себе устранить социальную дискриминацию.

Для содействия обеспечению равных возможностей для всех, особенно в плане образования и трудоустройства, необходимы усилия, охватывающие широкий диапазон деятельности. Необходимо принять меры к тому, чтобы эти усилия не порождали ощущение "обратной" дискриминации. Необходимо разработать примирительные процедуры и процедуры арбитражного разбирательства на местном и национальном уровнях. Необходима систематическая оценка программ, содействующих обеспечению равных возможностей, и их результативности, а также систематический обмен национальным опытом, особенно на региональном уровне.

144. Результаты анализа, проводившегося в прошлые годы, и предложения, касающиеся борьбы с нищетой и занятости, свидетельствуют о том, что равенство возможностей легче всего достигается в контексте расширения экономических горизонтов и занятости, т.е. тех задач, которые уже определены в качестве важных социальных целей.

Там, где экономический рост, структурные преобразования и изменения технологии разрушают профессиональные навыки и институты и где они могут привести к маргинализации отдельных групп населения или даже целых общин, необходимы особые меры, направленные на содействие развитию новых видов экономической деятельности и ускоренную реинтеграцию перемещенных работников.

#### Е. Образование как объединяющая сила

145. Формальное образование ныне является главным средством подготовки детей к жизни в обществе и предоставляет им первую возможность для общения вне рамок собственно их семьи. Доступ к образованию и качество образования определяют те возможности, которые открываются перед людьми в последующей жизни. Образование и учебная подготовка молодежи подготавливают ее к вступлению в окружающий ее мир и в будущее, включая ее трудовую деятельность. Перспективы лиц, впервые устраивающихся на работу, будут определяться содержанием учебных программ и характером полученной подготовки.

146. Поэтому, с точки зрения социальной интеграции, равный доступ к базовому образованию и, соответственно, к знаниям и информации имеет жизненно важное значение, поскольку это во все большей степени определяет эффективное социальное функционирование групп и индивидуумов в рамках современной экономики.

147. Доступ к базовому образованию для всех также имеет жизненно важное значение для закрепления общих ценностей в обществе и обеспечения общего отправного пункта для устройства на работу, использования возможностей в области формального среднего или высшего образования и активного участия в жизни гражданского общества. Всеобщий доступ к начальному образованию не гарантирует равенства возможностей в последующей жизни. Это, однако, способствует "сглаживанию" многих существующих видов социального неравенства.

Предоставление девочкам возможностей для завершения своего образование имеет основополагающее значение. Долгосрочные преимущества увеличения численности девочек, обучающихся в школе, для общества и не только в плане улучшения положения женщин являются значительными.

Если на уровне начального образования наблюдаются резкие различия в качестве образования, это может приводить к закреплению диспропорций, хотя внешне это может выглядеть как поощрение интеграции и равенства возможностей. Обеспечение большего единообразия в качестве образования при одновременном повышении уровня общих стандартов и увеличении численности обучающихся по-прежнему являются задачами, которые заслуживают приоритетного внимания.

Особое внимание следует уделять обеспечению образования для детей в малонаселенных и отдаленных районах, для детей кочевников, скотоводов или мигрантов и предоставлению доступа к образованию для беспризорных детей или детей, ухаживающих в семье за детьми меньшего возраста, нетрудоспособными или престарелыми родителями, для детей-инвалидов и детей, которые по той или иной причине находятся в обществе в неблагоприятном положении.

Образование следует рассматривать в качестве мощного средства борьбы с дискриминацией. В рамках политики в области образования необходимо также обеспечить надлежащее равновесие между пропагандированием общих ценностей, на которых основывается общество, и сохранением органического многообразия районов, культур, языков или религий, а также содержанием и направленностью обучения.

#### Ф. Установление принципов, определяющих доступ к государственным институтам

148. Для того чтобы общество было действительно интегрированным, в его основе должен лежать принцип равного отношения к лицам, находящимся в одинаковых условиях, с точки

зрения законодательства, налогообложения и предоставления государственных услуг (образование, здравоохранение, услуги, связанные с предоставлением жилья, социальное обеспечение или услуги в области развития) при одновременном признании необходимости применения дифференцированного подхода для учета различий, существующих в конкретных обстоятельствах.

149. Определение наиболее эффективных путей распределения ресурсов для удовлетворения потребностей различных претендентов также будет зависеть от общего уровня предоставления услуг. Социальное равенство на основе государственного регулирования наилучшим образом достигается путем всеобщего предоставления услуг, когда ресурсы являются относительно свободно доступными, и путем целевого предоставления услуг, когда наблюдается острая нехватка ресурсов. Когда ограниченные ресурсы распределяются в широких масштабах для обеспечения всеобщего или широкого охвата, качество обслуживания, как правило, снижается. Те, кто располагает достаточными средствами, будут в этом случае стремиться к улучшению обслуживания на частной основе, ослабляя тем самым интегрирующую функцию государственных услуг.

С точки зрения задачи обеспечения социальной интеграции или цели сохранения социальной сплоченности важно поддерживать равновесие между универсальностью и качеством, между доступностью для более бедных слоев общества и сохранением интереса к участию тех, кто находится в более благоприятном положении, и между защитой обездоленных или уязвимых слоев и содействием обеспечению интересов широких слоев общества. Прагматический подход заключается в сосредоточении внимания на мерах на уровне политики, призванных способствовать удовлетворению потребностей широких слоев общества, и в дополнении таких мер программами, предназначенными для групп, для которых характерны особые проблемы. Это способствует расширению доступа к возможностям, предоставляемым в рамках общей политики.

G. Принятие специальных мер для удовлетворения особых социальных потребностей

150. Мобилизация усилий или ресурсов в целях осуществления какой-либо политики или программ должна в существенной степени подкрепляться поддержкой со стороны крупных предпринимателей, либо понятием социальной солидарности. По определению, обездоленные или неимущие группы не располагают возможностями для обеспечения своих интересов, однако им следует делать упор на социальную солидарность или общие интересы.

151. Как правило, наиболее существенная государственная поддержка оказывается программам, которые могут обеспечить выгоды для групп населения, значительно превышающим по своей численности группу фактических бенефициаров в любой отдельно взятый момент. К этой категории относятся, среди прочего, пособия по безработице и инвалидности.

152. С точки зрения социальной интеграции важно породить чувство общей заинтересованности и всеобщего доступа к некоторым услугам. Когда качество имеет существенное значение (особо наглядным примером является образование), для государственной системы, которая не обслуживает более обеспеченные слои, а предоставляет услуги главным образом менее обеспеченным слоям, как правило, характерен более низкий уровень обслуживания. Такая система будет способствовать закреплению тех самых диспропорций, которые она призвана ликвидировать. Добровольное

"самоустранение" средних классов, равно как и наличие у них привилегированного доступа к государственным услугам, может представлять собой серьезную проблему.

Политика в отношении обездоленных слоев населения должна разрабатываться таким образом, чтобы она способствовала обеспечению и сохранению государственной поддержки на уровне, соответствующем потребностям.

153. При формировании социальной политики подчеркивается значение важного принципа, согласно которому приоритетное внимание должно уделяться не проблемам, а особым потребностям. Позитивный подход, при котором особое внимание уделяется потребностям, в отличие от негативного подхода, при котором особое внимание уделяется проблемам, соответствует духу общества, способного устранять разногласия; оно также, по-видимому, в большей степени способно обеспечивать мобилизацию и сохранение государственной поддержки в долгосрочной перспективе.

154. Потребности с течением времени меняются, и поэтому важно, чтобы институты и государственная политика могли адаптироваться, меняться и предпочтительно прогнозировать перемены. Вместе с тем имеются некоторые группы, такие, как престарелые и инвалиды, потребности которых пользуются широким признанием:

Когда демографические изменения сводятся к старению населения, необходимо вносить коррективы в распределение государственных ресурсов и обеспечивать адаптацию государственных услуг, с тем чтобы лица более старших возрастных групп могли максимальным образом увеличить свой вклад в развитие общества в духе концепции "общество для всех".

В рамках политики, касающейся инвалидов, особое внимание следует уделять способностям инвалидов, а не их инвалидности; тому вкладу, который они могут внести в развитие общества, а не их требованиям по отношению к обществу; и их достоинству и правам как граждан, а не объектам благотворительной деятельности или социального обеспечения.

#### Н. Общая задача: справедливое обращение за пределами страны происхождения

155. Дискриминация по отношению к "посторонним лицам" существует давно. "Посторонними лицами" еще недавно считались только жители соседней деревни; в настоящее время ими, как правило, считаются граждане другой страны; иностранцы, проживающие в другом государстве или предъявляющие к нему претензии; или беженцы или мигранты.

156. Концепции, касающиеся свободы людей в отношении миграции в поисках лучшей жизни и их права пересекать национальные границы и селиться в других странах, варьируются в зависимости от времени и места. Миграция сегодня происходит в массовых масштабах и вряд ли сократится в ближайшем будущем; скорее всего она увеличится.

157. Возможности обществ по приему мигрантов являются различными. Предельные возможности будут определяться не только численностью мигрантов, но и также объективными условиями, существующими в принимающих странах.

Целенаправленные государственные меры, а также тот прецедент, который они создают для усилий институтов гражданского общества, могут способствовать формированию позитивного отношения к мигрантам. Политика, направленная на защиту мигрантов и содействие созданию достойных условий для них, будет способствовать увеличению их



вклада в развитие общества принимающей страны и поддержанию социального спокойствия. Мигранты после их допуска в страну имеют право на полную защиту в соответствии с законами принимающей страны.

158. Дети-мигранты и мигранты во втором поколении зачастую оказываются в особо сложном положении. Питая надежды на такие же перспективы, которые имеются у проживающих вместе с ними людей, они с трудом принимают ценности своих родителей-мигрантов и не желают мириться с лишениями, которым подвергались их родители, и, кроме того, они зачастую подвергаются пожизненной дискриминации в качестве

"чужаков". Хотя их родители, как правило, интегрируются в экономику принимающей страны, зачастую играя, однако, второстепенную роль, эти молодые мигранты и мигранты во втором поколении нередко подвергаются опасности маргинализации или исключения из жизни общества или же могут оказываться вынужденными пребывать в таком же подчиненном положении, в котором находились их родители.

Подготовка этих молодых людей к работе и устранение барьеров, связанных с враждебным отношением и исключением из жизни общества, являются двумя необходимыми аспектами усилий правительства по улучшению отношений между мигрантами и местным населением и, в более широком плане, по содействию социальному сплочению. В данном случае вновь правительству и другим социальным сторонам необходимо принимать конкретные меры для удовлетворения их особых потребностей.

159. Проблема международных беженцев в последние годы существенно обострилась в результате роста националистической, этнической и общинной напряженности и социальной дезинтеграции во все большем числе стран; при этом численность беженцев увеличилась с 2,5 млн. человек в 1970 году до 18 млн. человек в 1993 году. Необходимость предоставления убежища беженцам и обеспечение их защиты являются как никогда более настоятельной, однако предельные возможности стран по приему беженцев означают, что срочно необходимо отыскать новые подходы для решения этой проблемы.

Международное сообщество должно не только обеспечивать защиту беженцев, но и также расширять и активизировать свои усилия по содействию социальной реконструкции и примирению в странах происхождения беженцев, создавая тем самым для них условия для безопасного и добровольного возвращения на родину и оказывая им помощь в этом процессе. Также срочно необходимо усовершенствовать как на национальном, так и международном уровнях механизмы по выявлению и урегулированию социальных конфликтов до того, как они обострятся и приведут к возникновению новых волн беженцев.

#### I. Более широкий учет интересов населения правительством

160. Социальная интеграция также означает более широкий учет правительством интересов населения. Этот процесс может осуществляться во многих формах: дерегулирование и децентрализация; стимулирование деятельности массовых и неправительственных организаций; прямое участие и новые формы партнерства между государственными органами и частным корпоративным сектором, включая новые формы приватизации.

161. Имеется много свидетельств наличия стремления к изменению управления деятельностью государственных институтов и того, каким образом правительство удовлетворяет потребности

граждан. Такие изменения будут предусматривать дальнейшее развитие того, что правительство эффективно делало в прошлом, внесение коррективов в методы, которые были признаны неэффективными, и отказ от методов, утративших свою актуальность.

162. В странах, в которых государство организует или непосредственно предоставляет широкий круг льгот и услуг и в которых создана значительная и сложная административная система для управления этой широкой деятельностью – и эта группа будет включать старые и новые страны с рыночной экономикой, – необходимо одновременно повысить эффективность и усовершенствовать учет и придать бюрократическому аппарату более гуманный характер.

Один из подходов к повышению уровня государственных услуг заключается в дерегулировании или децентрализации. В рамках усилий по децентрализации необходимо одновременно обеспечивать эффективность, учет и качество или адекватность предоставляемых услуг. Больше внимания следует уделять оптимальным рамкам, в которых должно быть организовано предоставление услуг, и методам их увязки с соответствующей системой административных и юрисдикционных органов. Соответствующие рамки могут варьироваться в зависимости от того, чему уделяется приоритетное внимание – эффективности, учету или качеству, и оптимальные рамки могут варьироваться в зависимости от вида предоставляемых услуг. Опыт свидетельствует о том, что простых решений в данном отношении не имеется, однако некоторые реформы безусловно были более эффективными по сравнению с другими реформами, и в данном случае можно обеспечивать более широкий обмен опытом между странами и особенно местными органами управления.

163. Одно из широко распространенных нареканий высказывается по поводу того, что государственные услуги предоставляются "исходя из предложения". Виды предоставляемых услуг и методы их предоставления не должны определяться главным образом учреждениями, которые могут свободно выходить на правительство через официальные консультативные каналы и другие механизмы. "Клиент" не должен теряться в бюрократическом лабиринте, и его не следует принуждать к тому, чтобы он принимал то, что ему предлагается теми, "кто осведомлен лучше".

Для обеспечения реорганизации систем предоставления государственных услуг таким образом, чтобы они соответствовали потребностям "клиента" и одновременно были эффективными, необходимы следующие меры: создание так называемых "внутренних рынков", когда бенефициарам предоставляется возможность выбора между рядом государственных учреждений, занимающихся предоставлением товаров и услуг; привлечение неправительственных организаций к разработке и предоставлению услуг; и расширение возможностей выбора через посредство системы "ваучеров", проверенной в ряде стран на национальном и субнациональном уровнях. Другие меры включают наделение частных предпринимателей правом предоставления услуг, установление плановых заданий для государственных органов и привлечение групп граждан к осуществлению контроля за выполнением деятельности.

#### Ж. Создание возможностей для функционирования гражданского общества

164. Во всех обществах потребности удовлетворяются с помощью различных средств и каналов: мер правительства, принимаемых на различных уровнях; коммерческой деятельности частных

предприятий; и взаимодействия учреждений и сетей гражданского общества, включая неправительственные организации многих типов, профессиональные ассоциации, профсоюзы, гражданские группы, группы "самопомощи" и общинные группы, кооперативы и неформальные объединения. Последние характеризуются своим зачастую добровольным характером и общими интересами.

165. В промышленно развитых странах многие функции, которые традиционно выполнялись членами семьи, особенно женщинами, родственниками или общиной, постепенно переводятся на организованную и профессиональную основу и ныне выполняются государственными или частными учреждениями как коммерческого, так и некоммерческого характера. В последние годы внимание было переключено на роль институтов гражданского общества, общин и индивидуумов в том, что касается распределения обязанностей, связанных с выполнением этой роли. В развивающихся странах традиционные институты, включая семью, претерпевают быстрые изменения, в результате которых они размываются и поэтому утрачивают свою способность служить общине в том, что касается выполнения функций, связанных с обеспечением ухода, коммуникативного общения и общей поддержки. По причине быстрого характера этих изменений, о чем свидетельствуют, например, темпы урбанизации и масштабы внутренней миграции, в соотношении с ростом объема ресурсов практически нецелесообразно предусматривать использование в широких масштабах решений, которые были выработаны в предшествующий период промышленно развитыми странами. Поэтому внимание естественным образом переключается на необходимость пропагандирования институционального развития в качестве элемента более широких усилий, направленных на поддержание социальной сплоченности в быстро меняющихся обществах.

166. Институты гражданского общества могут играть все более важную роль в согласовании интересов индивидуумов или их непосредственных семей и коммерческого сектора, организованного на государственных или частных началах. Многие потребности удовлетворяются с помощью взаимных механизмов или механизмов "самопомощи", и это особо важно в тех случаях, когда население является мобильным, пытается заложить новые основы и располагает ограниченными финансовыми ресурсами. Правительству, особенно местным органам управления, важно поощрять самостоятельную деятельность с помощью таких сетей, которые оказывают взаимную помощь и обеспечивают возможности для объединения ограниченных ресурсов правительств с ресурсами общин.

С учетом нехватки ресурсов приоритетной задачей правительств является оказание поддержки развитию самостоятельных организаций, которые могут обеспечивать мобилизацию заинтересованных групп населения, предоставлять услуги и совместно с правительством работать над повышением уровня государственных услуг. Правительство может оказывать содействие в создании соответствующего климата, который создает благоприятные условия для развития таких институтов и инициатив. С этой целью оно может принимать законодательные акты, рассматривать и упрощать административные процедуры, которые, как правило, ограничивают имеющиеся возможности, и принимать через посредство конкретных программ меры по оказанию поддержки широкому кругу организаций граждан и массовых организаций. Необходимо также обращать особое внимание на роль кооперативного движения. Кооперативы, которые по своей сути являются демократическими организациями, заслуживают особого внимания в более широком контексте укрепления демократических институтов, основанных на участии. В последние годы возникло много различных форм сотрудничества между производителями, потребителями, клиентами или различными сочетаниями этих групп. Проводимая ими деятельность распространилась на многие области, охватывающие все большее число видов социальных услуг.

## V. СРЕДСТВА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ И ПОСЛЕДУЮЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

### A. Руководящие принципы осуществления деятельности

167. Как подчеркивается в проекте декларации и проекте программы действий, для социального развития и социального прогресса требуются участие и взаимодействие многих сторон. В первых четырех главах настоящего проекта программы действий определен комплекс мер и действий, которые могут осуществляться правительствами и другими ключевыми сторонами, действующими на различных уровнях, с целью ликвидации нищеты, обеспечения более широких и лучших возможностей в плане трудоустройства и усиления социальной интеграции. Однако этих целей невозможно достичь только за счет социальных мероприятий, хотя хорошо разработанные, имеющие надлежащую ориентацию и эффективно осуществляемые социальные программы и меры играют важную роль в удовлетворении многих социальных потребностей. Однако характер и серьезность социальных проблем таковы, что всесторонние усилия, направленные на их решение, должны находить свое отражение в экономической политике, распределении ресурсов и сотрудничестве между сторонами. Центральное место в общих усилиях, направленных на содействие социальному прогрессу, должна занимать разделяемая всеми основными сторонами приверженность соблюдению принципов, признанию ответственности и осуществлению такой деятельности, которая способствует обеспечению общего блага и повышению благосостояния. Также решающее значение имеет взаимодействие между различными сторонами и различными центрами по принятию решений. Это является причиной того, почему в программе действий столь часто упоминается институциональное развитие. Центральным элементом глобального начинания такого масштаба должно быть чувство большей солидарности между сторонами как в пределах стран, так и между странами. Оно может быть воплощено в форме хартии социального прогресса, глобальной стратегии по улучшению положения детей, социального контракта во имя безопасности и солидарности людей или глобального договора в интересах социального развития.

168. Равенство и солидарность подразумевают, что все члены общества, начиная с наиболее слабых, бедных и уязвимых среди них, пользуются своими основными правами. Во всех случаях необходимо гарантировать осуществление самых основных прав человека. У индивидуумов и групп также имеются различные интересы и различные потребности. Поскольку их невозможно удовлетворить одновременно, в данном случае вступает в действие демократический процесс, в рамках которого согласие в отношении комплекса общих основных ценностей обеспечивает основу для определения тех потребностей и интересов, удовлетворение которых служит обеспечению общего благосостояния. Только за счет постоянного диалога между основными сторонами, включая самих людей, осуществляемого как на национальном, так и на международном уровне, можно определить, что является общим благом, и при необходимости вносить в это определение коррективы с учетом меняющихся обстоятельств. Кроме этого, процесс консультаций обеспечивает наилучшее средство для достижения согласия в отношении требований, предъявляемых к осуществлению деятельности.

169. Исходным пунктом для создания основы для обеспечения солидарности на национальном уровне является надлежащее управление. Государственные власти должны "задавать тон" в этом отношении в политическом и этическом смысле таким образом, чтобы поощрять различные другие стороны к тому, чтобы они выполняли свою роль и функции по содействию социальному развитию. Государство играет ключевую роль в создании благоприятной атмосферы, в которой обеспечивается соблюдение прав, согласование интересов, удовлетворение потребностей и распределение ответственности.

170. В частях I–IV проекта программы действий содержится призыв к правительствам, в частности о том, чтобы они обеспечивали стабильную правовую основу, гарантировали соблюдение прав человека, способствовали обеспечению равных возможностей для всех, особенно в области

образования и трудоустройства, положили конец дискриминации де-юре, стимулировали и поощряли развитие представительных организаций гражданского общества, обеспечивали рамки для диалога и переговоров между группами по интересам, осуществляли эффективное управление экономикой, создавали и поддерживали необходимую физическую и социальную инфраструктуру, разрабатывали меры и стимулирующие структуры, которые поощряют развитие предпринимательской деятельности и развитие экономики, обеспечивающее создание рабочих мест, предоставляли бедным слоям более широкий доступ к производительному капиталу и основным услугам и оказывали им помощь через надлежащие системы социальной защиты. Однако, хотя все эти области деятельности имеют решающее значение для достижения прогресса в трех ключевых областях, приверженность и стимулирующая роль правительства выходят за рамки конкретных областей, директивных решений и институционального развития. Они находят свое отражение в адекватности предоставляемых ресурсов и готовности соответствующим образом изменять бюджетные приоритеты. Они проявляются в последовательности процесса принятия решений, который дополняет собой комплекс связанных и взаимодополняющих мер на уровне политики. Это также проявляется в готовности не только ратифицировать международные документы в социальной области, но и стремиться в пределах, максимально возможных с учетом национальных условий, к осуществлению их положений. И наконец, это проявляется не только в разработке и осуществлении программ и проектов, но и в создании возможностей для контроля и оценки прогресса в направлении реализации провозглашенных целей и поставленных задач.

171. В рамках стабильного благоприятного климата частные наниматели призваны играть значительную роль в создании предприятий, формировании богатства и создании рабочих мест. Они выполняют экономическую функцию и играют исключительно важную социальную роль. Для полного осуществления всех своих функций предприятия частного сектора должны оставаться конкурентоспособными за счет повышения своей производительности и направления капиталовложений на цели разработки новых товаров и совершенствования методов производства. Вместе с тем, наниматели также несут социальную ответственность по отношению к более широкому сообществу в плане уделения приоритетного внимания вопросам трудоустройства в процессе принятия решений в области экономического развития и сотрудничества с местными органами управления и членами гражданского общества в деле разработки и осуществления программ, направленных на повышение уровня благосостояния в конкретных общинах.

172. В частях I-IV повсюду подчеркивалась та исключительно важная роль, которую должны играть различные стороны гражданского общества в содействии социальному прогрессу и принятию усилий по достижению социальных целей. Их прямое участие существенно необходимо в деле определения целей, установления приоритетов, разработки систем осуществления деятельности, мобилизации людей и местных ресурсов, предоставления услуг, а также контроля и оценки результатов.

173. Историческая роль профсоюзов и организаций трудящихся заключается во внесении значительного вклада в определение и осуществление социального прогресса. При защите прав и интересов своих членов они обеспечивают защиту наиболее слабых из них и способствуют улучшению положения людей. В условиях изменения положения такая роль имеет существенно важное значение, и усилия в этом направлении необходимо продолжать. Профсоюзы также способствуют социальной интеграции и, как и наниматели, несут ответственность за выработку этических принципов предоставления услуг и определение того, что является общим благом.

174. Общинные группы могут создаваться во многих формах – от организаций мелких владельцев и городских организаций общинного развития до правозащитных групп. Хотя их конкретные интересы и задачи могут в значительной степени отличаться друг от друга, они обеспечивают исключительно важную связь между правительством и массовыми организациями в деле повышения

уровня информированности населения и надлежащего показа подлинного характера конкретных социальных проблем и, соответственно, оказания содействия в разработке мер, направленных на удовлетворение осознаваемых потребностей соответствующей общины. К числу выполняемых функций относятся расширение доступа к земле, кредитам, рынкам, ирригационным системам, базовому образованию, первичному медико-санитарному обслуживанию и дешевому жилью, участие в планировании и осуществлении деятельности по оказанию срочной помощи и охране окружающей среды и обеспечение защиты работающих детей и других уязвимых групп населения.

175. Неправительственные организации могут играть важную роль в оказании помощи общинным организациям и в содействии разработке и поддержке местных инициатив. Неправительственные организации могут зачастую привлекаться к деятельности по разработке и предоставлению услуг местным общинам. Однако, поскольку многие неправительственные организации работают с весьма специфическими контингентами, более широкие общинные интересы наилучшим образом могут удовлетворять объединения неправительственных организаций, создаваемые для удовлетворения дополнительных потребностей или более широкого круга общинных потребностей.

176. Хотя многие проблемы, изложенные в частях I-IV, требуют безотлагательного внимания, проведение социальных исследований и социально-экономического анализа в более широких масштабах может в значительной степени способствовать выработке прочных, эффективных решений долгосрочного характера. Университеты и научно-исследовательские учреждения являются ключевыми сторонами в усилиях, направленных на обеспечение более глубокого понимания причин и взаимосвязи между бедностью, безработицей и социальным отчуждением, изучение воздействия на основные вопросы изменений, происходящих в окружающей политической и экономической среде, разработку междисциплинарных и межсекторальных подходов к сложным экономическим, социальным и политическим проблемам и организацию обменов опытом и более широкого распространения результатов исследований. Средства информации также призваны играть значительную роль в освещении прогресса и неудач в деле достижения целей в области социального развития. Они также несут ответственность за привлечение внимания к причинам, проявлениям и возможным решениям проблем, связанных с социальной справедливостью и унижающими достоинство социальными условиями.

177. Сотрудничество на всех уровнях между правительством и основными сторонами гражданского общества, а также между последними и учреждениями лежит в основе самой концепции глобальной стратегии социального развития и, в определенном смысле, является сутью социального прогресса. К примерам областей, в которых такое сотрудничество имеет существенно важное значение, относятся разработка политики для ликвидации крайней бедности; планирование с учетом воздействия новых технологий на занятость; более эффективное увязывание образования/учебной подготовки с вопросами трудоустройства/трудовой деятельности; рассмотрение институциональных потребностей в связи с более широкой концепцией работы и занятости и альтернативными типами жизненного цикла; обеспечение защиты детей и принятие усилий для постепенного искоренения детского труда; ликвидация дискриминации и обеспечение равенства в отношениях между мужчинами и женщинами; и сохранение многообразия на основе общих ценностей. Реализация задач Встречи на высшем уровне и последовательное достижение ее целей будут зависеть от участия и усилий людей во всей районах мира, действующих в своих общинах. Поэтому необходимо, чтобы различные стороны оказывали поддержку, в частности, разработке инициатив в области образования на местном, национальном и международном уровнях для привития людям таких знаний, навыков и взглядов, которые будут им необходимы для активного участия в содействии реализации целей и задач Встречи на высшем уровне.

178. Вместе с тем, имеются случаи, когда существенное расхождение интересов значительно сокращает степень мотивации к сотрудничеству. Когда наладить сотрудничество сложно, важно обеспечивать использование посредничества, арбитража и других согласительных форм урегулирования конфликтов. Для хартии социального прогресса, в основе которой лежит принцип солидарности, потребуются четко определенные и общепризнанные процедуры урегулирования конфликтов и разрешения проблем.

179. Для глобального договора для социального развития также потребуются гораздо более широкое международное сотрудничество и поддержка и значительные совместные усилия Организации Объединенных Наций и системы Организации Объединенных Наций. В частях I-IV приводится неполный перечень областей, в которых Организация Объединенных Наций и ее специализированные учреждения могут играть более активную роль. К ним относятся ликвидация всех форм дискриминации, проведение исследований по вопросам, касающимся причин бедности и мер по борьбе с ней, оказание срочной помощи, укрепление учреждений и мероприятий в области технологии, повышение уровня образования и учебных программ, более широкое информирование трудящихся о возможностях в области трудоустройства и содействие ратификации и более полному осуществлению международных документов в области защиты прав человека. Однако для того, чтобы добиться большего по сравнению с тем, что могут обеспечить отдельные программы Организации Объединенных Наций и индивидуумы в этих и других областях, касающихся социального развития, необходимо обеспечить более широкое объединение усилий в рамках всей системы и применение более широкого подхода к рассмотрению социальных вопросов.

180. Также необходимо обеспечить более широкий диалог и сотрудничество между организациями, занимающимися экономическими вопросами, и организациями, ведающими социальными вопросами. При рассмотрении трех ключевых вопросов в докладе была показана тесная взаимосвязь между экономическими и социальными факторами и связанной с этим разработкой политики. Социальных целей можно достичь только в том случае, если эти усилия будут подкрепляться экономическими мерами, имеющими справедливый и эффективный характер. Для обеспечения прочной "социальной основы" в рамках международного сообщества требуется тщательным образом сбалансированное сочетание экономических и социальных усилий, подкрепляемых приверженностью достижению целей, поставленных применительно к каждому из трех ключевых вопросов.

#### В. Исполнение и последующая деятельность на национальном уровне

181. Для отражения центрального значения социального прогресса и достижения целей, связанных с тремя ключевыми вопросами Встречи на высшем уровне в интересах социального развития правительства должны разработать **национальные стратегии для социального прогресса**. Страны, как правило, разрабатывают стратегии для конкретных секторов – примерами в этом отношении являются жилищный сектор, образование, здравоохранение и социальная защита – или для групп, имеющих особые потребности, таких, как безработная молодежь. Однако меры и действия, необходимые для достижения этих целей в рамках трех ключевых вопросов, являются и должны быть исключительно диверсифицированными. Некоторые проблемы требуют таких действий, которые имеют межсекторальный и глобальный характер. Меры в области социального развития связаны с вопросами, которые имеют экономические, финансовые, правовые, институциональные

и культурные аспекты. Поэтому в рамках национальных стратегий для социального прогресса должны сочетаться отдельные секторальные, тематические и межсекторальные меры и стратегии.

182. В соответствии с установками и руководящими принципами проекта декларации и проекта программы действий каждая страна должна установить свои приоритеты и определить мероприятия и меры, которые, как ожидается, окажут существенное воздействие на социальные условия. Национальные стратегии будут преследовать цель распределения ответственности и подключения всех основных элементов общества к их разработке и осуществлению. Предусматриваемые стратегии для социального прогресса будут отличаться от традиционного социального планирования более широкими масштабами, но при этом основное внимание будет по-прежнему уделяться конкретным социальным целям. Их сфера будет включать интеграцию экономических, социальных, политических, культурных, а также институциональных, финансовых и правовых аспектов и мер.

183. В контексте национальных стратегий будет необходимо разрабатывать и осуществлять конкретные программы на различных уровнях – национальном, региональном, местном. Обязанности национальных и региональных органов заключаются в обеспечении различных альтернатив, услуг и средств для удовлетворения широкого круга потребностей общин и домашних хозяйств, в то время как местные и общинные учреждения могут оказывать содействие в определении более конкретных приоритетов на местном уровне. Необходимо провести обзор и анализ стратегий по комплексному предоставлению услуг. Такая интеграция может осуществляться на административном уровне, уровнях планирования политики и управления или в пунктах по предоставлению услуг. Однако там, где политические структуры в административном отношении слабы, применение более простых механизмов предоставления услуг, по крайней мере на первоначальном этапе, может быть вполне оправданным.

184. В национальных стратегиях для социального прогресса должны также предусматриваться национальные цели с указанием ориентировочных сроков их достижения, соответствующая смета расходов и механизм для проведения обзора и внесения коррективов. В проекте декларации и проекте программы действий предлагаются конкретные цели в отношении ликвидации самых крайних форм нищеты, ликвидации всех форм дискриминации и уменьшения неравенства с точки зрения имеющихся возможностей, доступа и справедливости. Целевые показатели являются полезными инструментами с точки зрения содействия более конкретному определению проблемы, мобилизации энергии и ресурсов, необходимых для ее решения, информирования о правительственных мероприятиях и обеспечения учета. Гласность и создание аналитических и институциональных механизмов для возможного пересмотра целевых показателей подразумевают наличие эффективного механизма контроля. Это одна из тех областей, в которых национальные правительства, возможно, пожелают наладить обмен опытом, в частности, на основе использования возможностей учреждений Организации Объединенных Наций и системы Организации Объединенных Наций.

185. Еще один аспект деятельности правительства по осуществлению рекомендаций и решений Встречи на высшем уровне в интересах социального развития будет заключаться в разработке, обзоре или пересмотре институциональных процедур, способствующих комплексному рассмотрению данных вопросов и их общих элементов, включая макроэкономическую стабильность, а также новых и более всеобъемлющих подходов к управлению с участием других менее традиционных партнеров, таких, как частный сектор и неправительственные организации.

186. Имеется много возможностей для содействия согласованию политики – от межминистерских комитетов до групп планирования при канцелярии президента или премьер-министра. Хотя функциональное распределение обязанностей в рамках правительства и государственных учреждений на различных региональных и местных уровнях является настоятельно необходимым, интеграция не должна означать "депрофессионализацию" и смешение функций. Не менее настоятельно



необходимыми являются механизмы и процедуры, с помощью которых каждое решение секторального характера может приниматься с учетом осведомленности о других смежных решениях и других секторальных и межсекторальных целях. Децентрализованным формам управления и местным органам управления принадлежит исключительно важная роль в содействии осуществлению межсекторальных стратегий, предусматривающих применение комплексного подхода, и в оказании поддержки участию общины, в частности населения, обслуживаемого в недостаточной степени.

187. Существенно важное значение для достижения успеха в данном отношении имеет административная или институциональная "культура", которая лежит в основе взаимоотношений между людьми и ведомствами или учреждениями, выполняющими различные функции. Если правительство или местная администрация какого-либо города разделяют точку зрения, согласно которой какая-либо проблема, как, например, ликвидация нищеты, имеет приоритетный характер, то вопросы координации и коллизии полномочий не приобретут столь существенного значения, чтобы при этом было бы поставлено под угрозу достижение политически признанных целей в области социального прогресса. Одновременно необходимо, как правило, повышать статус министерств и ведомств, ведающих "социальными вопросами", и подключать их к общему процессу принятия решений по вопросам развития и структурной перестройки. Это также относится к органам, имеющим отношение к оказанию социальных услуг и обеспечению социальной защиты. В данном смысле вновь существуют значительные культурные связи между восприятием функций и тем, что ценится в конкретном обществе, и способностью общества решать социальные проблемы.

188. Общий контроль за национальными стратегиями для социального прогресса и в более общем плане – за реализацией целей, задач и рекомендаций, являющихся итогом работы Встречи на высшем уровне в интересах социального развития, должен осуществляться преимущественно на национальном уровне. Результаты контроля будут вносить существенный вклад в обсуждение на национальном уровне социальных вопросов и расширять возможности всех сторон на национальном уровне по эффективному и ответственному участию в процессе социального развития. Государственные органы должны стимулировать осуществление обменов на политическом, интеллектуальном и профессиональном уровнях путем организации открытых обсуждений осуществления Копенгагенской декларации и Программы действий. Было бы целесообразно, в данном случае вновь в целях изучения опыта других, чтобы результаты различных национальных мероприятий по контролю доводились до сведения международных форумов. Процедуры обеспечения таких международных обменов рассматриваются ниже.

### С. Международное сотрудничество в целях социального прогресса

189. Важной целью Встречи на высшем уровне является признание вклада в достижение социального прогресса международного сотрудничества, осуществляемого на многих уровнях и между многими сторонами. В связи с этим поощряется развитие сотрудничества, а всем сторонам рекомендуется активизировать поиски новых и соответствующих каналов и форм развития сотрудничества, которые обеспечивают удовлетворение потребностей и используют потенциальные возможности сотрудничающих партнеров – официальных и частных, многонациональных и двусторонних, – а также самих людей – индивидуумов, семей и общин.

190. Сотрудничество между правительствами приобретает все большее значение в плане решения социальных вопросов, выходящих за рамки национальных границ. Пропаганда методов репродуктивного здоровья и ответственное отношение к выполнению родительских обязанностей; ограничение распространения заболеваний, включая ВИЧ/СПИД; регулирование миграции и защита трудящихся-мигрантов и беженцев и оказание им помощи; и борьба с оборотом наркотиков и организованной преступностью – вот одни из самых главных областей, в которых необходимо

осуществление сотрудничества. В некоторых случаях двусторонние механизмы могут быть достаточными, однако необходимо также поощрять применение региональных и многосторонних подходов, с тем чтобы все страны участвовали в принятии решений, которые прямым или косвенным образом затрагивают их.

191. Региональные или субрегиональные группы, которые сформировались во всех частях мира в последние десятилетия в виде политических, культурных или оборонительных механизмов или с целью развития торговли, обеспечивают дополнительные возможности для сотрудничества в социальной сфере. Членам таких организаций рекомендуется изучать новые возможности для углубления сотрудничества в области социальных вопросов в целях поддержки и дополнения сотрудничества в области безопасности и экономики.

192. Сотрудничество между правительствами по многим социальным вопросам и международный обмен идеями и информацией на официальной или неофициальной основе признаны в качестве полезных элементов для лиц, отвечающих за формирование национальной политики, и других правительственных экспертов. Также, в рамках социальных вопросов существенное значение имеет двустороннее сотрудничество между учреждениями стран-доноров и развивающимися странами, осуществляемое с целью предоставления услуг наиболее бедным слоям населения. Поэтому на цели социального развития необходимо выделять больший объем ресурсов. Для содействия таким переменам и повышения эффективности оказываемой помощи как развивающимся странам, так и учреждениям-донорам необходимо внести коррективы в применяемые ими подходы и процедуры.

193. В развивающихся странах больше внимания следует уделять путям обеспечения большей последовательности в рамках сотрудничества путем создания консультативных механизмов для оценки общих потребностей в помощи на страновом уровне, которые также могут выполнять функции координационных центров конкретно в целях осуществления деятельности по линии сотрудничества в социальной области.

194. Задача оценки потребностей в помощи была бы облегчена, если бы правительства при содействии международного сообщества создали или расширили бы национальные базы данных для предоставления исходных данных и информации, которые могут использоваться для определения или оценки прогресса в реализации целей и задач настоящей программы действий и других связанных с ней международных документов, решений и соглашений.

195. Учреждения по сотрудничеству в целях развития в странах-донорах должны стремиться к установлению более тесных связей со всеми соответствующими министерствами развивающихся стран, включая министерства социального обеспечения, наряду с параллельными структурами на провинциальном и местном уровнях и в большей степени использовать национальный и профессиональный опыт при разработке программ сотрудничества. Рекомендуется, чтобы правительство оказывало поддержку укреплению национального потенциала на основе более широкого участия в международных обменах и в специальной подготовке персонала из развивающихся стран. Как правило, для программ и мероприятий, осуществляемых за счет внешней помощи, требуется значительное число экспертов, и их жизнеспособность зависит от поступления внешних ресурсов. На всех этапах разработки проектов необходимо уделять больше внимания обеспечению того, чтобы они могли дублироваться в широких масштабах при значительно более низком уровне издержек. Также, как в развивающихся странах, так и странах-донорах, необходимо уделять больше внимания обеспечению того, чтобы проекты разрабатывались с целью обеспечения устойчивых форм финансирования после прекращения поддержки со стороны доноров. Так, при принятии решений об инвестициях в социальную область обеим сторонам необходимо более тщательно рассматривать вопрос о соответствующих эксплуатационных издержках

и источниках финансирования текущих расходов, особенно на оплату труда персонала. Одновременно программам можно было бы оказывать более эффективную поддержку на основе применения более гибкого подхода к покрытию расходов на местах и текущих расходов, которые в социальной области, как правило, весьма значительны.

196. Нынешние процедуры, применяемые донорами, требуют много времени и создают большое бремя для персонала в развивающихся странах, справиться с которым министерствам социального обеспечения исключительно сложно. Необходимо отыскать механизмы для распределения ответственности и обеспечения учета деятельности по программам, которые охватывают многие сектора и в осуществлении которых принимают участие несколько партнеров.

197. Помимо международного сотрудничества между правительствами широкое сотрудничество осуществляется между неправительственными организациями и другими институтами гражданского общества, такими, как профсоюзы, кооперативное движение, профессиональные и торговые ассоциации, академические и научно-исследовательские учреждения и многие другие. Такое сотрудничество, как правило, является спонтанным отражением общих интересов. Правительства могут оказывать содействие в поддержке и поощрении таких частных усилий с помощью различных мер – начиная от отказа от создания препятствий и кончая усилиями по оказанию взаимной помощи, предпринимаемыми институтами гражданского общества. Правительства могут зачастую способствовать этому процессу путем упрощения проездных, визовых и валютных формальностей и путем обеспечения в особых случаях рекомендаций по вопросам политики и технической и финансовой поддержки.

198. Социальная политика, социальный опыт и социальный анализ являются исключительно полезной областью для обменов, диалога и совместных обсуждений и действий. Пытаться планировать такое сотрудничество зачастую не является ни необходимым, ни целесообразным. Вместе с тем исключительно важно создать климат, благоприятный для развития "рынка идей", и учитывать опыт, накопленный в вопросах социального развития.

199. Необходимо рассмотреть вопрос о создании "добровольной молодежной службы на благо общины" на мировом уровне. Под эгидой Организации Объединенных Наций всем странам можно было бы рекомендовать принять законодательные меры, предусматривающие создание службы, в которой молодые мужчины и женщины могли бы работать в течение периода от шести месяцев до одного года. Общины для охвата проводимой деятельностью могли бы отбираться только при условии проявления соответствующего интереса или наличия осознанных потребностей, и они поощрялись бы к участию в разработке заслуживающих внимания проектов и мероприятий. Странам, в которых существует воинская повинность, было бы предложено рассмотреть вопрос о создании в качестве альтернативы такой службы для предоставления услуг общинам. Странам, в которых не предусмотрена воинская повинность, было бы рекомендовано создать такую службу. Молодые люди, как правило, проходили бы службу в своих собственных странах, однако при этом были бы обеспечены механизмы и возможности для ее прохождения в других частях мира, как в развитых, так и развивающихся странах. Преследуемая при этом цель заключалась бы в более полном использовании незадействованных возможностей обладающего значительным потенциалом идеалистического подхода с целью привития молодежи чувства долга по отношению к общине; при этом ей время от времени предоставлялась бы возможности работать и жить вместе с людьми, представляющими другие регионы и культуры. Такая добровольная служба облегчила бы переход от подросткового периода к взрослой жизни, и в случае работы в зарубежной стране способствовала бы укреплению солидарности на международном уровне. Организация Объединенных Наций могла бы обеспечивать общее руководство такой службой и способствовать ее организации.

D. Роль Организации Объединенных Наций и системы Организации Объединенных Наций

200. В статье 55 главы IX Устава Организации Объединенных Наций "Международное экономическое и социальное сотрудничество", устанавливается причинно-следственная связь между "условиями стабильности и благополучия" и "мирными и дружественными отношениями между нациями". В этой же статье Устава говорится, что Организация Объединенных Наций содействует, в частности, "повышению уровня жизни, полной занятости населения и условиям экономического и социального прогресса и развития". Организация Объединенных Наций также должна содействовать "разрешению международных проблем в области экономической, социальной, здравоохранения и подобных проблем", "международному сотрудничеству в области культуры и образования" и "всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод". В статье 57 речь идет о создании специализированных учреждений и об их связи с Организацией Объединенных Наций, а статья 58 гласит, что "Организация делает рекомендации по согласованию политики и деятельности специализированных учреждений".

201. Мандат Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений в области международного сотрудничества по вопросам социального развития, понимаемый в широком смысле, является, таким образом, исключительно широким. В течение прошедших десятилетий менялись формы использования правительствами этого мандата и способность секретариатов оказывать помощь государствам-членам в деле содействия сотрудничеству в социальной сфере. Помимо деятельности специализированных учреждений и программ в области занятости, образования и культуры, здравоохранения, народонаселения, помощи беженцам и положения детей, с начала 90-х годов в Организации Объединенных Наций прослеживается тенденция к "комплексному подходу" к социальным и экономическим вопросам и программам. В результате концепция "социального сотрудничества" утратила часть своего первоначального значения. Социальное сотрудничество или международное сотрудничество в целях социального развития в рамках Организации Объединенных Наций можно в конспективной форме представить следующим образом:

a) межправительственные обсуждения социальных тенденций и стратегий на основе обзоров и докладов, подготовленных Секретариатом, которые проводятся в Третьем комитете Генеральной Ассамблеи, Экономическом и Социальном Совете и Комиссии социального развития;

b) аналогичные обсуждения на уровне секторов в более специализированных органах, таких, как Комиссия по народонаселению, Комиссия по положению женщин, Комиссия по наркотическим средствам, Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию и Постоянный комитет по уменьшению нищеты ЮНКТАД; нерегулярные обсуждения социальных аспектов развития в рамках программ региональных комиссий; и обсуждения, ведущие к переговорам по соответствующим пунктам текстов, принимаемых на межправительственном уровне, таких, как Международная стратегия развития на четвертое Десятилетие развития Организации Объединенных Наций;

c) обсуждение и принятие в рамках специальных конференций министров Руководящих принципов политики и программ социального обеспечения, нацеленных на развитие, на ближайшее будущее (это – наиболее всеобъемлющий текст по вопросам социального развития, одобренный Организацией Объединенных Наций после принятия Декларации по вопросам социального прогресса и развития в 1969 году);

d) специальные мероприятия или годы, такие, как Международный год семьи (1994 год), и десятилетия, такие, как Десятилетие инвалидов Организации Объединенных Наций и Международное десятилетие уменьшения опасности стихийных бедствий;

e) техническая помощь, включая миссии экспертов, семинары и проекты: по вопросам социального обеспечения и социальной интеграции, включая мероприятия, относящиеся к молодежи, престарелым, инвалидам и женщинам; в области организационного строительства, в частности на местном уровне, в интересах децентрализованных служб социального обеспечения, низовых организаций и других элементов гражданского общества; в области формулирования политики, планов, программ и проектов социального развития; и в области разработки нацеленных на получение доходов проектов, особенно в сельских районах, с упором на участие общины в процессе расширения информированности населения;

f) мероприятия системы Организации Объединенных Наций, которые проводятся в случае возникновения серьезных трудностей в результате антропогенных бедствий; миграция почти 50 миллионов беженцев и лиц, перемещенных внутри стран, в конечном счете обуславливает необходимость не только в первоначальных мероприятиях по оказанию гуманитарной помощи, но и в усилиях по их реинтеграции. При этом оперативные органы системы Организации Объединенных Наций, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), а также Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и специализированных учреждений могут оказывать помощь странам в процессе ассимиляции и социальной адаптации лиц этой категории с учетом более долгосрочных перспектив развития.

202. В этих конкретных социальных аспектах деятельность специализированных учреждений и программ Организации Объединенных Наций носит более всеобъемлющий характер по сравнению с мероприятиями, перечисленными выше и осуществляемыми под эгидой Организации Объединенных Наций. Так, она включает в себя подготовку и обсуждение в ходе переговоров международных норм, правил и правовых документов, причем наибольшего внимания заслуживают мероприятия Международной организации труда (МОТ) и Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), а также более целенаправленные консультативные миссии и мероприятия по оказанию технической помощи, осуществляемые на национальном уровне соответствующими учреждениями в таких областях, как образование и культура, здравоохранение, население, положение детей, занятость и условия труда, борьба с наркотиками, продовольственная безопасность и права человека.

203. Масштабы и приоритеты сотрудничества в социальной области по линии системы Организации Объединенных Наций необходимо определять на основе всеобъемлющей оценки социальных условий и анализа прогнозируемых потребностей в области социального развития, относящихся к трем ключевым проблемным областям и общим для них элементам.

204. Необходимо сделать несколько предварительных замечаний:

a) Организация Объединенных Наций, особенно Генеральная Ассамблея, должны сохранить и укрепить свою роль в качестве форума для межправительственных обсуждений вопросов социального развития и социального прогресса; важное значение всестороннего политического обсуждения таких вопросов, как ликвидация нищеты или повышение эффективности социальной интеграции, отражено в качестве одного из основных положений в проекте декларации и проекте программы действий; необходимо пересмотреть круг ведения Второго и Третьего комитетов; необходимо также рассмотреть возможность обсуждения вопросов экономического и социального развития во Втором комитете, а вопросов прав человека и гуманитарных вопросов – в Третьем комитете;

b) можно было бы предусмотреть более тесное сотрудничество между Советом Безопасности и Экономическим и Социальным Советом; статья 65 Устава Организации Объединенных Наций гласит, что "Экономический и Социальный Совет уполномочивается предоставлять Совету Безопасности информацию и, по предложению Совета Безопасности, обязан ему помогать";

c) Организация Объединенных Наций и другие организации системы, включая региональные организации, должны играть существенную роль в организации обсуждений и обмена опытом по весьма конкретным аспектам разработки и осуществления социальных стратегий и программ;

d) также все более очевидной становится важнейшая роль организационного строительства и обновления в контексте функционирования общественных институтов и осуществления политики на уровне секторов или в социальных аспектах в целом. Организации Объединенных Наций и системе Организации Объединенных Наций необходимо расширить масштабы своего технического сотрудничества и содействия в этой области;

e) мандаты, повестки дня и характер деятельности различных организаций системы, имеющих непосредственное или побочное отношение к вопросам социального развития, – особенно к трем ключевым проблемным областям – должны быть охвачены внутренним обзором, уже начатым в рамках ряда программ и учреждений. Соответствующие роли Экономического и Социального Совета и его функциональных комиссий также нуждаются в пересмотре. Цель этих мероприятий состояла бы в укреплении координационной и директивной роли Совета при обеспечении надлежащего функционирования его вспомогательных органов в качестве консультативного звена. Необходимо пересмотреть мандат Комиссии социального развития с учетом мандатов постоянно действующих комиссий и комитетов, таких, как Комиссия по положению женщин и Комиссия по народонаселению, а также в свете мандата недавно сформированной Комиссии по устойчивому развитию. Необходимо рассмотреть пути повышения роли институтов гражданского общества в работе Комиссии по социальному развитию;

f) участники Встречи на высшем уровне по социальным вопросам и Генеральная Ассамблея могли бы предложить директивным органам специализированных учреждений и программ рассмотреть пути и методы повышения приоритетности и зримости целей, стратегий и приоритетов в области социального развития в соответствии с решениями, которые будут приняты в Копенгагене. Новаторские подходы к координации соответствующих мероприятий Организации Объединенных Наций, ее программ и деятельности специализированных учреждений, такие, как записка о страновой стратегии, предназначенная для предоставления рамок для оперативных мероприятий всей системы Организации Объединенных Наций, можно было бы более конкретно направлять на достижение социальных целей.

205. Хотя точный контроль за выполнением рекомендаций, которые будут приняты в Копенгагене, должен быть организован, как указано выше, на национальном уровне, некоторые общие функции по контролю в области социального развития и социального прогресса необходимо поручить Организации Объединенных Наций и системе Организации Объединенных Наций. Необходимо рассмотреть несколько аспектов:

a) общий контроль со стороны Генеральной Ассамблеи на основе всеобъемлющего доклада Генерального секретаря, который заменил бы нынешние обзоры и доклады, посвященные экономическим и социальным тенденциям и вопросам;

b) сохранение без изменений контрольной и отчетной роли рабочих групп в отношении Пакта об экономических, социальных и культурных правах и Пакта о гражданских и политических правах;

c) созыв Генеральной Ассамблеей примерно каждые пять лет всемирной конференции по вопросам социального развития и социального прогресса; такая конференция проводилась бы на уровне министров или на высшем уровне согласно решению Генеральной Ассамблеи.

206. ПРООН могла бы выделить координационные центры в рамках своих страновых отделений для проведения мер по итогам Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам социального развития, что оказало бы содействие правительствам в их усилиях, а также облегчило бы связь между системой Организации Объединенных Наций и каждой из стран по вопросам, имеющим отношение к Встрече на высшем уровне. ПРООН может также помогать правительствам в организации на страновом уровне ежегодных последующих совещаний основных участников, включая представителей правительства и ключевых элементов гражданского общества.

207. Организация и структура Секретариата Организации Объединенных Наций, который играет центральную роль в качестве форума для обмена мнениями и определения политики по вопросам социального развития и социального прогресса, должны быть модифицированы и укреплены в свете решений Встречи на высшем уровне по социальным вопросам. В настоящее время имеются проблемы общего потенциала, последовательности и зримости результатов. Организация Объединенных Наций должна придать социальную направленность международному сотрудничеству. Это должно стать возможным в результате перераспределения существующих ресурсов, реорганизации структур и мандатов.

208. Одним из возможных вариантов стала бы разработка ряда программ по вопросам, вытекающим из итогов Встречи на высшем уровне по социальным вопросам. Эти программы, посвященные проблемам социальной интеграции, уменьшения и устранения нищеты и связи между глобализацией экономики и занятостью, предусматривали бы сосредоточение усилий в рамках соответствующих видов деятельности Секретариата на конкретных темах и целях с учетом определенных сроков. Они были бы включены в бюджет по программам и среднесрочный план Организации Объединенных Наций и могли бы стать предметом конкретных межучрежденческих соглашений о сотрудничестве и координации. На национальном и - во все большей степени - субнациональном уровнях были бы налажены программные связи, что позволило бы эффективно использовать представленность на местах и обеспечивать необходимую согласованность и последовательность в деятельности соответствующих программ Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений.

#### Е. Мобилизация ресурсов на цели социального развития

209. Социальное развитие в первую очередь обуславливает необходимость мобилизации всех наличных людских и материальных ресурсов. В данном проекте программы действий подчеркивается тот факт, что нищета и чрезмерное неравенство приводят к безрезультатным затратам усилий и потерям человеческого потенциала. Уменьшение нищеты представляет собой средство достижения экономических целей. Помимо этого, образование и здравоохранение не только являются аспектами прогресса человечества, но и вносят необходимый вклад в реализацию всех целей, касающихся предупреждения нищеты, доступа к занятости и укрепления социальной интеграции. Эффективная сеть институтов, законов и норм и их функционирование в соответствии с принятыми на демократической основе и неукоснительно соблюдаемыми "правилами игры", а также кодексами нравственного поведения, представляет собой один из ценнейших и самых необходимых ресурсов социального развития. И, в конечном счете, решающим фактором

социального прогресса является поведение отдельных лиц как членов общины и граждан государства.

210. Проблема финансовых ресурсов, необходимых для осуществления данного проекта программы действий, должна рассматриваться в первую очередь с перспективы национальных правительств. Уместно сделать несколько замечаний:

а) вопросы нищеты, безработицы и недостаточной занятости и социальной интеграции не относятся к компетенции правительств и не всегда входят в сферу ответственности конкретных департаментов и министерств. Напротив, они представляют собой вопросы, затрагивающие саму суть процесса развития и в связи с этим требующие весьма разнообразных стратегий, а также взаимодействия многих инстанций. С учетом этого фактора финансовые ресурсы, предназначенные для достижения целей данного проекта программы действий, невозможно рассматривать отдельно от финансовых ресурсов на цели развития в целом, составной частью которых они должны являться. В настоящее время в большинстве развивающихся стран объем этих ресурсов недостаточен;

б) при распределении государственных ресурсов среди различных областей и секторов деятельности правительства всегда сталкиваются с различными вариантами выбора. В то же время в специальной литературе по вопросам государственных расходов имеется достаточно рекомендаций по вопросам обеспечения экономической эффективности расходов в таких областях, как образование, здравоохранение, производство продовольствия и продовольственная безопасность, а также физическая инфраструктура страны. Наиболее существенным аспектом в политическом процессе, нацеленном на достижение общего блага посредством ассигнования государственных ресурсов, является сбор возможно большей информации о последствиях для условий жизни людей расходов в конкретной области, включая краткосрочные и долгосрочные выгоды. Информация, статистические данные и анализ результатов государственных программ и проектов и их взаимосвязи имеют, таким образом, важное значение;

в) наличие тесная связь между функционированием правительства и его управленческих звеньев и его способностью мобилизовывать финансовые ресурсы на цели развития на национальном и международном уровнях. Авторитет, транспарентность, общая отчетность перед населением и способность избежать коррупции и ограничить масштабы безрезультатных расходов – вот важнейшие элементы эффективности системы налогообложения, а также мобилизации внешних ресурсов.

211. Как ЮНИСЕФ, так и ПРООН пропагандируют концепцию "20/20", в соответствии с которой правительства развивающихся стран должны выделять как минимум 20 процентов своих внутренних бюджетных расходов на приоритетные нужды в области развития людских ресурсов, а страны-доноры также должны выделять как минимум 20 процентов своей помощи на цели развития на решение этих же приоритетных задач.

212. В "Докладе о развитии людских ресурсов" за 1994 год вносится предложение о заключении "Соглашения 20/20 на цели развития людских ресурсов" для достижения задач в области базового развития людских ресурсов на десятилетний период развития (1995–2005 годы). Развивающимся странам предлагается выделять как минимум 20 процентов своих бюджетных ресурсов на решение "приоритетных гуманитарных проблем". Речь идет о всеобщем начальном образовании, уменьшении вдвое показателей неграмотности среди взрослых, первичном медико-санитарном обслуживании для всех, ликвидации острого недоедания, услугах в области планирования семьи для всех супружеских пар, желающих воспользоваться ими, безопасной питьевой воде и санитарии для всех и кредитах для всех. В соответствии с содержащейся в докладе оценкой достижение этого 20-процентного показателя, который рассматривается как средний показатель, позволит



мобилизовать примерно 88 млрд. долл. США в год. Другой аспект "Соглашения 20/20" – это предложение о выделении странами-донорами также 20 процентов от объема их бюджетов помощи на достижение этих же "приоритетных гуманитарных целей". По этой оценке доноры выделяют 16 процентов помощи социальному сектору и только 7 процентов – на решение "приоритетных гуманитарных проблем". Переход к 20-процентной доле по оценкам позволит мобилизовать 12 млрд. долл. США в год вместо предоставляемых в настоящее время 4 млрд. долл. США. Таким образом, "Соглашение о развитии людских ресурсов по принципу финансирования "20/20" будет "основываться на разделении ответственности" между развивающимися странами и донорами. В докладе отмечается, что дополнительных средств не потребуется, поскольку будет иметь место перестройка существующих бюджетных приоритетов. В докладе предлагаются возможные изменения в бюджетных приоритетах развивающихся стран: уменьшение военных расходов, приватизация "убыточных государственных предприятий" и упразднение неприоритетных проектов в области развития.

213. На Международной конференции по вопросам помощи африканским детям, состоявшейся в Сенегале 25–27 ноября 1992 года, спонсором которой стала Организация африканского единства (ОАЕ), принцип "20/20" был включен в текст Дакарского консенсуса. Африканские страны обязались увеличить долю государственных расходов, предназначенных на нужды здравоохранения, питания, образования, водоснабжения и санитарии и планирования семьи, а страны-доноры согласились увеличить объем своей помощи на этих приоритетных направлениях деятельности по развитию людских ресурсов в странах, где инициативу проявили национальные правительства.

214. Основные мотивы оказания богатыми странами помощи бедным странам в целях стимулирования социального развития и прогресса следует искать среди нравственных принципов солидарности: взаимный интерес является дополнительным основанием для международного сотрудничества. Программа действий может осуществляться с учетом следующих ориентиров:

a) существующие механизмы замены долговых обязательств акциями должны применяться на своевременной и гибкой основе в целях уменьшения задолженности развивающихся стран, особенно в Африке, а также других наименее развитых стран, до приемлемого уровня;

b) целевой показатель официальной помощи в области развития (ОПР), установленный на уровне 0,7 процента от валового национального продукта промышленно развитых стран, остается в силе и должен быть достигнут; положение и нужды наименее развитых стран должны рассматриваться во все более приоритетном порядке;

c) налицо насущная необходимость в мобилизации глобальной поддержки в деле достижения большей солидарности, в том числе в финансовых аспектах, в отношениях между богатыми и бедными странами. Одна из основных целей проекта декларации состоит в обосновании такой солидарности нравственными и духовными принципами;

d) все вопросы, влияющие на нынешнее и будущее положение в мире и не являющиеся специфически социальными, экономическими или политическими вопросами, но объединенные такой общей чертой, как универсальность их результатов, хотя речь и не идет об истоках, должны рассматриваться, в частности, сквозь призму надлежащих финансовых механизмов. Такие вопросы – это угроза окружающей среде, пандемия ВИЧ/СПИД, торговля наркотиками, международная преступность и терроризм, а также производство продовольствия и продовольственная безопасность в мире, где будет и впредь на протяжении ряда десятилетий наблюдаться быстрый прирост населения. В числе способов финансирования глобальных мероприятий, нацеленных на устранение этих глобальных угроз, – "дивиденды мира", дополнительная помощь и налоги на целый ряд

международных сделок. В "Докладе о развитии людских ресурсов" за 1994 год рассматриваются именно такие возможности;

е) В рамках международных и региональных организаций необходимо рассмотреть возможность перераспределения ресурсов с учетом некоторых приоритетных целей, связанных с осуществлением решений, которые будут приняты в Копенгагене. Концепция программы как альтернативы более жестким в административном плане формам организации, о чем упоминалось ранее в контексте структуры Организации Объединенных Наций, созвучна этому направлению развития.

215. Что касается роли частного сектора в мобилизации ресурсов на цели социального развития, то следует отметить следующие моменты:

а) сектор частных предприятий является одним из основных участников процесса развития, поскольку сама суть его функций состоит в мобилизации сбережений, изысканий инвестиционных возможностей и порождении богатства с использованием стоимости, добавляемой в ходе "производства". Устойчивая окружающая среда и уместные стимулы облегчают и стимулируют выполнение частным сектором многих его функций;

б) частный сектор является одним из основных источников государственных поступлений на национальном и местном уровнях, за счет которых финансируются государственные секторальные программы, в том числе социальные программы. В международном плане частный сектор располагает разнообразными возможностями для направления ресурсов туда, где они могут использоваться наиболее эффективно. Таким образом, он может быть одним из важнейших партнеров правительства в реализации социальных целей;

с) частный сектор, особенно крупные национальные и транснациональные корпорации, могут также эффективно работать в области мобилизации ресурсов для содействия достижению конкретных социальных целей и решения целого ряда проблем. Одна из форм вклада корпораций в решение этой задачи – это ее отношение к своим работникам и их иждивенцам – предоставление жилья, медицинское обслуживание, профессиональная подготовка, организация дошкольных учреждений, социальная защита и другие льготы. Еще одна форма – это охват общины. Корпорации в различных отраслях и странах значительно отличаются друг от друга в плане стандартов обеспечения работников и социальной ответственности перед общиной. Хотя такие различия обычно диктуются факторами коммерческого порядка, опыт показывает, что высокая степень социальной ответственности чаще всего не сосуществует с коммерческим успехом. Правительства должны стимулировать все корпорации стремиться к "наилучшей практике" в своей отрасли и местности, используя для этого многие имеющиеся в их распоряжении средства;

д) крупные корпорации играют важную роль в предоставлении финансовых средств на обеспечение добровольных мероприятий, нацеленных на удовлетворение многих социальных потребностей. Они также все чаще вносят вклад, поощряя своих служащих работать в качестве добровольцев и предоставляя бесплатно своих специалистов по организации, лиц, обладающих техническими навыками, и объекты инфраструктуры для сбора средств и предоставления услуг. Государственные учреждения на всех уровнях должны стимулировать и задействовать этот потенциал.

216. Ресурсы на цели развития необходимо мобилизовывать также путем объединения усилий государственного сектора и финансового рынка или рынка капиталов – как на национальном, так и на международном уровнях.

217. На национальном уровне банки развития и аналогичные учреждения, формирующие свой капитал за счет государственного сектора или иным образом использующие гарантии государства, нуждаются в постоянной поддержке национальных органов.

218. На региональном уровне такие учреждения, как региональные банки развития, располагают потенциалом для мобилизации новых ресурсов путем объединения средств, предоставленных правительствами государств-членов, со своими возможностями мобилизации частного капитала на региональном и глобальном финансовых рынках. Эти банки также выступили инициаторами практики предоставления льготных ссуд в целях содействия достижению социальных целей. Они нуждаются в постоянной и расширенной поддержке.

219. На глобальном уровне важная роль, которую играют Всемирный банк и его филиалы, должна быть признана. Банк представляет собой один из важных механизмов мобилизации ресурсов из государственных и частных источников. Банк наращивает свою поддержку национальным усилиям по ликвидации нищеты и достижению национальных целей в различных социальных секторах путем расширения своих кредитных и технических консультативных услуг. Потенциал банка необходимо укрепить, с тем чтобы дать ему возможность мобилизовывать дополнительные ресурсы в целях кредитования развития и на поддержку, в частности, целей трех основных программных областей Встречи на высшем уровне.

220. Международный валютный фонд должен продолжить изучение наиболее целесообразных путей оказания странам помощи в деле обеспечения макроэкономической стабильности и мобилизации внешнего финансирования, причем оба эти фактора играют существенную роль с точки зрения долгосрочного экономического и социального развития. При этом конкретное внимание в его деятельности должно уделяться социальным измерениям, которые надлежит учитывать в рамках макроэкономических программ структурной перестройки.

-----