

Distr.
GENERAL

A/CONF.166/PC/6
4 January 1994
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH/FRENCH

ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ ВСЕМИРНОЙ ВСТРЕЧИ
НА ВЫСШЕМ УРОВНЕ В ИНТЕРЕСАХ СОЦИАЛЬНОГО
РАЗВИТИЯ

Первая сессия

Нью-Йорк, 31 января-11 февраля 1994 года

Пункт 4 предварительной повестки дня*

АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ ВОПРОСОВ, КОТОРЫЕ НЕОБХОДИМО БУДЕТ РАССМОТРЕТЬ НА
ВСТРЕЧЕ НА ВЫСШЕМ УРОВНЕ, И ПРОГРАММНЫХ МЕР ДЛЯ ДОСТИЖЕНИЯ ЕЕ
ЦЕЛЕЙ В СООТВЕТСТВИИ С РЕЗОЛЮЦИЕЙ 47/92 ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ

Всемирная встреча на высшем уровне в интересах
социального развития:

Общий обзор

Доклад Генерального секретаря

* A/CONF.166/PC/5.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ВВЕДЕНИЕ		1 - 93
I. ОБЗОР ПОЛОЖЕНИЯ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ	10 - 21	5
II. ВОПРОСЫ, ЯВЛЯЮЩИЕСЯ ОБЩИМИ ДЛЯ ТРЕХ ТЕМ	22 - 41	10
III. ТРИ ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ	42 - 162	18
A. Благоприятные экономические условия	42 - 59	18
B. Укрепление социальной интеграции, особенно находящихся в неблагоприятном положении и маргинализированных групп населения	60 - 101	22
C. Смягчение остроты проблемы нищеты и ее сокращение	102 - 132	31
D. Расширение производительной занятости	133 - 162	40
IV. ТИПЫ РЕКОМЕНДАЦИЙ, КОТОРЫЕ МОГУТ БЫТЬ РАССМОТРЕНЫ УЧАСТНИКАМИ ВСТРЕЧИ НА ВЫСШЕМ УРОВНЕ	163 - 178	49

ВВЕДЕНИЕ

1. Цели Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, которая состоится в Копенгагене с 6 по 12 марта 1995 года, были намечены государствами – членами Организации Объединенных Наций в резолюции 47/92, единогласно принятой Генеральной Ассамблеей 16 декабря 1992 года. Эти 11 целей предусмотрены в рамках реализации принципов и положений Устава Организации Объединенных Наций, касающихся социального прогресса и улучшения условий жизни для всех в обстановке свободы, терпимости и мира.
2. Генеральная Ассамблея решила также, что Встреча на высшем уровне должна сосредоточиться главным образом на рассмотрении трех тем, а именно: укрепление социальной интеграции, особенно находящихся в наиболее неблагоприятном положении и маргинализированных групп населения; смягчение остроты проблемы нищеты и ее сокращение; и расширение производительной занятости.
3. В процессе подготовки Встречи на высшем уровне, предложенной Генеральной Ассамблеей в той же резолюции 47/92, центральная роль отводится Подготовительному комитету, открытому для участия всех государств – членов Организации Объединенных Наций и членов специализированных учреждений. Этот Комитет, собравшийся на свою организационную сессию в апреле 1993 года, решил провести до Встречи на высшем уровне (в Копенгагене) три сессии в Нью-Йорке в январе-феврале 1994 года, в августе-сентябре 1994 года и в январе 1995 года.
4. Этап заседаний высокого уровня Экономического и Социального Совета с участием министров в июне 1993 года был посвящен Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития. Представленный в связи с этим доклад Генерального секретаря (E/1993/77) определял, в частности, в контексте прений по проблеме социального развития масштабы трех тем, избранных для Встречи на высшем уровне, и связанные с этим мероприятия различных органов и учреждений системы Организации Объединенных Наций. Точки зрения участников этих прений, резюмированные Председателем Экономического и Социального Совета, содержатся в докладе Совета за 1993 год (A/48/3), представленном Генеральной Ассамблее на ее сорок восьмой сессии. Названия глав этого резюме позволяют сделать вывод о безоговорочной поддержке всеми государствами-членами идеи организации Встречи на высшем уровне; об ощущении назревающего социального кризиса и обострении социальных проблем в мире в целом; о необходимости изменения ориентации социальной политики, с тем чтобы в центр этой политики были поставлены нужды людей; о необходимости предпринять самые разнообразные шаги во всех аспектах развития, затрагивающие всех его участников; об озабоченности тем, чтобы сама Встреча на высшем уровне проходила под знаком консенсуса и чтобы ее результатом были конкретные действия всех участников; о признании важнейшей роли усилий стран в деле социального развития и поддержки, которую могут оказать различные международные организации; о важности новаторского подхода к вопросу о ресурсах, необходимых для социального развития; и наконец, о важнейшем значении в обеспечении успеха Встречи на высшем уровне активного вклада различных участников социальных действий и мобилизации общественного мнения в странах.
5. В октябре 1993 года отобранные для Встречи на высшем уровне темы были рассмотрены на двух совещаниях экспертов, одно из которых состоялось в Нидерландах и было посвящено вопросу социальной интеграции, а второе – в Швеции и было посвящено вопросу о занятости. Доклады этих двух совещаний в том виде, в каком они были приняты экспертами, представлены настоящей сессии Подготовительного комитета.

6. Именно в этом контексте был подготовлен настоящий доклад. Цель его – предоставить возможность государствам-членам принять решения относительно тех элементов – принципов, направленности, целей, стратегий, – которые могут быть включены в проект декларации для принятия Встречей на высшем уровне, а также, если потребуется, в один или несколько документов, которые могут быть приложены к такой декларации. Элементы современной ситуации в социальной сфере, которые представляются наиболее важными и самым непосредственным образом связаны с целями и темами этой Всемирной конференции, вкратце рассматриваются в разделе I. В разделе II предлагается несколько вопросов, являющихся общими для трех тем, отобранных Генеральной Ассамблеей для Встречи на высшем уровне. Эти три темы – социальная интеграция, проблема нищеты и занятость – рассматриваются в разделе III настоящего доклада. Наконец, цель последнего раздела состоит в том, чтобы положить начало обсуждению типа рекомендаций, которые могли бы исходить от Встречи на высшем уровне.

7. Необходимо предварительно уточнить три момента. Прежде всего, понятие "социальное развитие", с тех пор как оно фигурирует в официальных текстах Организации Объединенных Наций, в том числе в Декларации социального прогресса и развития, принятой Генеральной Ассамблеей в 1969 году, имеет двойственное значение. С одной стороны, оно охватывает социальные вопросы и социальную политику, относящиеся к различным секторам, таким, как здравоохранение, образование и социальная защита. Эти секторы соответствуют обычно конкретным сферам компетенции в правительственных структурах, равно как и в региональных и международных учреждениях. С другой стороны, понятие социального развития охватывает такие вопросы функционирования и становления человеческих обществ, как равенство возможностей, распределение доходов и услуг, участие граждан в принятии решений властями, которые отличаются многогранностью и требуют разнообразия политических курсов. Предлагается в рамках работы по подготовке Встречи на высшем уровне учитывать это двойственное значение понятия социального развития.

8. Во-вторых, вопросы социального развития представляют интерес для всех стран, независимо от их уровня развития, характера их политической системы или их размеров. Разумеется, характер таких проблем, как неполная занятость или нищета, весьма неодинаков в стране с доходом на душу населения менее 500 долларов в год и в стране, где этот доход превышает 20 000 долларов в год. Подобно этому объективная и ощущаемая тяжесть той или иной проблемы в таких странах тоже оценивается очень по-разному. Универсальность многих принципов и целей, служащих мерилom уровня социального развития, отмечается большим разнообразием условий жизни и политических курсов. Тем не менее, не отказываясь от иерархии нужд и насущных потребностей и учитывая богатство опыта, накопленного на региональном и национальном уровнях, Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития уделит внимание прежде всего общим аспектам положения человека повсюду в мире и совпадающим чаяниям человеческих сообществ, остающихся разделенными в географическом и историческом плане.

9. Последнее предварительное замечание состоит в том, что подготовка Встречи на высшем уровне, ее ход и результаты касаются в первую очередь государств-членов и их народов, а лишь затем международного сообщества и тех форм поддержки и сотрудничества, за которые несут ответственность его организации. Одной из целей, поставленных Генеральной Ассамблеей перед Встречей на высшем уровне в резолюции 47/92, является активизация международного сотрудничества во всех его формах в целях содействия осуществлению отвечающей национальным потребностям эффективной социальной политики, которая предусматривала бы охват всех граждан. Результаты Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития и качество и уместность ее решений и рекомендаций должны измеряться в краткосрочном и среднесрочном

планах тем вкладом, который они вносят в идеи и политику, формирующие условия жизни народов, особенно самых слабых из них.

I. ОБЗОР ПОЛОЖЕНИЯ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

10. Никто не в силах охватить и представить во всей полноте и взаимосвязи многочисленные грани социального положения в различных регионах мира. Описания и толкования социальных явлений могут быть противоречивыми, оставаясь в то же время верными. И в этой области ни поразительная интуиция, ни труд статистиков не в состоянии объять все богатство общественной жизни, в которой смещение фактов и впечатлений образуют что-то новое. Более того, нет необходимости знать все детали и все причины и следствия какой-либо социальной проблемы, для того чтобы принять решение о политике, направленной на предупреждение или исправление какой-либо ситуации. Напротив, желание знать и необходимость действовать объединяются в признании важности выявления тех тенденций, которые пронизывают общества людей. И всемирная конференция, рассматривающая вопросы направленности, стратегий и политики, способных улучшить условия существования человека, должна опираться на коллективный анализ главных тенденций, присущих современным обществам. Цель настоящего раздела состоит в том, чтобы вкратце изложить соображения по этому вопросу.

Во второй половине XX века достигнут значительный прогресс в материальной сфере

11. За последние десятилетия мир добился беспрецедентных в современной истории успехов в материальной сфере. Во всемирном масштабе показатели этого не вызывают сомнений. Если годовой рост доходов на душу населения, превышающий 1 процент в течение последних 20 лет – цифра, требующая толкования, то другие показатели, такие, например, как увеличение продолжительности предстоящей жизни при рождении в развивающихся странах с 40 лет в 1950 году до 63 лет в 1990 году, совершенно недвусмысленны. Даже народы стран с низким уровнем доходов смогли воспользоваться благами улучшения условий жизни, в частности в областях здравоохранения, образования и доступа к таким основным услугам, как снабжение пищевыми продуктами и питьевой водой. В промышленно развитых странах во второй половине XX века достигнут поразительный прогресс в материальной сфере. Авторитетные в этих вопросах международные публикации содержат многочисленные данные, подтверждающие такие факты, имеющие важнейшее значение для оценки эффективности всего комплекса усилий и политики в интересах развития.

Нищета и неравенство сохраняются и, по-видимому, усугубляются

12. Распределение плодов повышения благосостояния было весьма неравномерным. Сохранялся очень большой разрыв между наиболее привилегированными и самыми обездоленными, а бедность и нищета, как представляется, не уменьшились ни с точки зрения количества охваченных ими людей, ни с точки зрения глубины этих проблем. Значительным остается неравенство в условиях жизни между регионами и странами. При среднем доходе на душу населения, составляющем 4000 долл. в год, в промышленно развитых странах – членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) он достигает 20 000 долл., оставаясь на уровне 500 долл. в наименее развитых странах. В глобальном масштабе, исходя из имеющихся данных, можно предположить, что разрыв между 20 процентами населения мира, находящимися на низшей ступени шкалы доходов, и 20 процентами, занимающими высшую ступень этой шкалы,

увеличивается. Этот разрыв увеличился в 1960 году от 1:20 до 1:60 в 1990 году. Иными словами, первые фактически получают 83 процента мирового дохода, тогда как на долю вторых приходится лишь 1,5. Развивающиеся страны в настоящее время производят примерно 17 процентов валового национального продукта мира, наименее развитые страны – 0,5 процента, а промышленно развитые страны – 73 процента. И десять лет тому назад соотношение было близким к этому. Несмотря на вышеуказанные успехи, детская смертность уносит 175 детей из 1000 новорожденных в Африке – около 100 в Индии и 15 детей в развитых странах Запада и Востока при показателе 96 детей в среднем по миру.

13. С точки зрения материальных условий жизни и доходов очень большим остается разрыв между социальными группами внутри самих стран независимо от уровня их экономического развития. В некоторых случаях этот разрыв продолжает увеличиваться. Что касается развивающихся стран, подробный анализ имеющихся не слишком полных и не слишком надежных данных приводится в опубликованном в 1993 году "Докладе о мировом социальном положении"¹. Тем не менее пример 16 развивающихся стран, находящихся в разных регионах мира, заставляет сделать вывод, что за последние десять лет в половине из них неравенство доходов увеличилось, в четверти осталось неизменным, а еще в четверти сократилось. В некоторых случаях сокращение неравенства было случайным результатом серьезных экономических затруднений, повлекших снижение уровней заработной платы и доходов в относительно "привилегированных" кругах городских жителей, тогда как условия жизни занятого в сельском хозяйстве и сельского населения оставались неизменными. Сегодня ни одно правительство не представляет достижение большого равенства в распределении доходов такого же приоритета, как стремление к обеспечению более высоких доходов для всех. В странах, познавших быстрый экономический рост и стартовавших при относительном равенстве доходов, разрыв в уровне доходов увеличился. Что касается промышленно развитых стран, их незначительный или умеренный экономический рост в последние годы сопровождался увеличивающимся разрывом в уровне жизни между богатыми и бедными, особенно между богатыми и средними классами.

14. В то время как вопросы распределения доходов и основных услуг порождают очень разные во времени и пространстве реакции, взгляды и теории, то бедность – с этим готов согласиться каждый – представляет собой явление позорное в моральном плане, экономически вредное и политически опасное. Это явление, по-прежнему свойственное современности, анализируется в разделе III настоящего доклада. Чтобы дать самое общее представление о тенденциях социального развития, достаточно подчеркнуть, что свои удары бедность наносит по людям и семьям во всех регионах мира, что в последние годы она расширила свои позиции – как в абсолютном, так и в относительном смысле – в Африке, в Латинской Америке и в промышленно развитых странах, сократившись в то же время в Азии, и что основными жертвами материальных лишений становятся женщины. Последняя тенденция объясняется тем неравенством, которое по-прежнему характерно для положения женщины повсюду в мире, а также тем подтверждаемым статистикой фактом, что главами почти трети всех семей в мире являются женщины.

Господствующая модель развития порождает вопросы и тревоги

15. Возможность непрерывного материального прогресса в том виде, в каком он определяется способом потребления присущим промышленно развитым странам, нередко ставится под сомнение специалистами и борниками моральных принципов, а также в ответах граждан и потребителей в ходе опросов общественного мнения, касающихся их веры в будущее. Помимо роста неполной занятости и безработицы, характерного для многих стран, в качестве объективных фактов в поддержку необходимости изменения курса приводятся в основном рост численности народонаселения и угроза для экологии. Численность населения мира ежегодно увеличивается на

90 миллионов человек и, несмотря на замедление этого роста, вместо 5300 миллионов человек, населяющих сейчас планету, в 2000 году будет 6260 миллионов, а в 2025 году – 8500 миллионов. В странах, которые сейчас относятся к категории развивающихся, годовой экономический рост в 1,94 процента, который должен снизиться до 1,15 процента в течение первой четверти будущего века, очень затрудняет подъем уровня жизни и сокращение бедности. Кроме того, быстрая и интенсивная концентрация населения в городах усиливает чувство неуверенности в долговечности современных моделей потребления и развития. Собранные Организацией Объединенных Наций статистические данные показывают, что в промышленно развитых странах городское население за 40 лет увеличилось вдвое, а в развивающихся странах – в пять раз. Сегодня доля городского населения в мире составляет 51 процент, достигая 77 процентов в странах ОЭСР и 72 процентов в странах Латинской Америки. Городам и крупным центрам, являющимся средоточием экономической активности, обновления, свободы и культуры, угрожают проблемы транспортных заторов, неадекватности коммунальных служб и небезопасности.

16. В пункте 1.1 Преамбулы Повестки дня на XXI век², принятой Конференцией Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, указано, что "мы сталкиваемся... с продолжающимся ухудшением состояния экосистем, от которых зависит наше благосостояние". В коллективное мышление проникают такие проблемы, как разогрев планеты, опустынивание, обезлесение, накопление радиоактивных отходов, истощение некоторых видов природных ресурсов и нарушение биологического разнообразия, порождающие сомнения в мудрости завещанных Прометеем и паразитических аспектов западной культуры. Раны, нанесенные окружающей среде не учитывающими будущие проблемы системами производства и потребления в сочетании с поразительными достижениями науки и техники в таких областях, как биология и генетика, порождают в человеке неуверенность в будущем.

Мир поражен социальным и моральным кризисами

17. На этот фон смутной тревоги накладываются социальный и моральный кризисы, которые во многих странах приобретают широкие масштабы. О социальном кризисе можно говорить в том случае, если один из десяти человек трудоспособного возраста не может найти оплачиваемой работы, если молодежь перестает видеть пользу получаемого образования, если целые социальные категории и регионы внезапно охватывает ощущение ненужности и если солидарность, существующая между людьми и группами, различающимися по своему происхождению или по иным обстоятельствам, исчезает и уступает место личному, классовому и национальному эгоизму. Отчужденность в некоторых странах целых групп населения, небезопасность, возникающая в связи с ростом преступности, употребление и контрабанда наркотиков и других средств, позволяющих людям укрыться от собственного я и от отношений с окружающими людьми, также являются проявлениями болезни современных обществ. Можно говорить о моральном кризисе, если речь идет о человеке, и об этическом кризисе, если речь идет об обществах, где права более не уравниваются обязанностями и отсутствует регулирующая их ответственность, где поиск личного удовлетворения становится самоцелью, а стремление людей или групп утвердить собственную самобытность осуществляется в ущерб другому. Эти симптомы болезни и, возможно, этического кризиса обнаруживаются как на уровне стран, так и на уровне отношений между странами. Политика и характер поведения, будь то в частной или в общественной сфере, на уровне различных национальных и международных сообществ, теснейшим образом увязаны с образом мышления и системами ценностей.

18. Много было написано и сказано о болезни современного мира и о поисках приемов, которые могли бы примирить соперничество и братство и которые позволили бы в процессе поиска блага для всех расцвести индивидуальным свободам. Не существует рецепта для создания

культуры, в которой шагали бы в ногу динамика, терпимость и сострадание. Тем не менее ясно, что идеи, выражаемые политическими, интеллектуальными, духовными и другими лидерами, оказывают реальное и иногда незамедлительное влияние на общества и их функционирование. Ясно также, что преграды на пути культурных или политических начинаний, воздвигаемые во имя детерминизма, связанного с формами экономических отношений и эволюцией в области технологий, должны быть ликвидированы. Нередко эти преграды являются результатом лености ума или защиты привычных интересов. Тем не менее падение некоторых политических систем показывает всему миру, что не так уж мала свобода действий, которой располагают люди доброй воли, чтобы управлять делами мира. В этом контексте на то, о чем будет говориться в ходе Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, на ее предложения и рекомендации очень сильное влияние окажут суждения государств-членов относительно культурной и политической ситуации в мире на исходе нынешнего тысячелетия.

Экономика и культура должны приобрести всемирный статус в интересах всех

19. Растущая универсализация, глобализация или взаимозависимость тенденций, проблем, образа действий и решений является еще одной чертой эволюции современных обществ, воздействие которой на социальную политику следует учитывать. Распространение некоторых экономических и финансовых решений на весь мир при посредстве транснациональных корпораций и фирм, сам вес которых придает им международные масштабы, непосредственным образом отражается на экономической активности и занятости в большинстве стран. Даже если некоторые руководители могут считать закрытие границ и автаркию желательными, осуществить их становится все труднее и труднее. По целому ряду причин рынки имеют тенденцию к расширению, в том числе в результате снижения стоимости перевозок, необычайного прогресса в области информационных технологий и очень быстрого роста капиталовложений за границей, увеличившихся за десятилетие 1980–1990 годов втрое. Во время симпозиума на тему "Глобализация и развивающиеся страны", организованного в Гааге в марте 1992 года, подчеркивалось, что ряд развивающихся стран оказываются лишенными экономических выгод, которые приносит глобализация инвестиций³. Несомненно, в таком же положении находятся и некоторые социальные группы в странах, извлекающих из глобализации экономические выгоды. Следует изучить, в какой мере возможно изменить направленность экономической и социальной политики на национальном уровне и содействовать распространению новых форм международного сотрудничества, чтобы добиться лучшего распределения позитивных результатов универсализации экономики.

20. Этические и культурные проявления глобализации известны в их самых поразительных, а может быть также и в самых поверхностных аспектах – от существования одноименных потребительских товаров и ресторанов во всех регионах мира до распространения одних и тех же телевизионных программ, не знающих политических и культурных границ. Происходит универсализация поведения и общественного устройства. Некой всемирной элите в различных областях деятельности свойственны во многих отношениях один и тот же вкус, одни и те же помыслы, одна и та же манера одеваться, даже одни и те же университеты и одинаковая речь. Эта космополитическая элита оказывает реальное влияние на всемирные дела. По меньшей мере такое же значение имеют перемещения населения, в том числе благодаря туризму. Существуют многочисленные и диаметрально противоположные соображения относительно такой "социальной и культурной универсализации", и Всемирная встреча в интересах развития призвана прямо или косвенно следовать этой перспективе открытости и общедоступности всего того, что произведено человеческим гением по чисто меркантильным причинам или по причинам, в которых художественное творчество смешивается с достижением личного успеха. Сейчас, в конце XX века, расцвет личности и культур, по-видимому, происходит через открытость друг перед другом. Можно защитить окружающую среду, защитить слабых и даже защитить приобретенные и

законные права. Но значительно труднее "защитить" образ жизни, изолировав его от внешних влияний, причем так, чтобы он при этом не потерял своей жизнеспособности. Однако настоятельно необходимо примирить открытость с плюрализмом. И точно так же, как солидарность поколений, связи, объединяющие отдельных людей и группы в одно сообщество, требуют, чтобы осуществлялась передача ценностей и преемственность в том, что касается образа мышления и норм поведения. Отчужденность или отклонения в поведении и правонарушения нередко происходят от отсутствия моральных и культурных принципов. Коренные народы, объединяясь в группы, борются за то, чтобы их участие в жизни современного мира, в обмене идеями и благами не наносило ущерба их самобытности. В частности, в рамках темы, касающейся укрепления социальной интеграции, было бы полезно изучить, в какой мере национальная политика, а, может быть, также формы международного сотрудничества могли бы позволить найти удачное равновесие между изменениями в культуре и уважением традиций.

Утрата чувства безопасности и исключение из жизни общества - основные проблемы современных обществ

21. Еще одной тенденцией (или течением), по-видимому, влияющей на современные общества, является утрата чувства безопасности. О боязни потерять приобретенное и о страхе перед неопределенностью завтрашнего дня уже упоминалось выше, когда речь шла об образе жизни и культуре. То же самое испытывают ежедневно и непрерывно отдельные люди и группы, находящиеся в состоянии нищеты и бедности. То же самое можно сказать также о тех, кто долго остается без работы, о молодых людях, которые не находят работы, и о трудящихся-мигрантах, которые не пользуются всеми своими правами, находятся под угрозой высылки или не могут воссоединиться со своими семьями. Грубые формы лишения людей условий безопасности порождаются многочисленными внутренними и внешними конфликтами, вызванными экономическими, культурными, религиозными причинами или, например, жадностью власти или злоупотреблением властью, которые потрясают мир в эпоху после "холодной войны" и "мирного сосуществования". Кроме того, в отношениях между людьми и сообществами, по-видимому, проникают различные преступления и насилие. Одна из статистических таблиц подготовленного Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) доклада о развитии человеческого фактора в 1993 году озаглавлена "Ослабление социальной ткани"⁴. В ней содержатся девять показателей, причем шесть из них касаются различных проявлений насилия, от которых страдают многие общества: убийства, изнасилования, преступления, связанные со злоупотреблением наркотиками, самоубийства, число людей, лишенных свободы, число молодых людей среди них. Другие явления, подрывающие безопасность, не столь явно выражены, но, возможно, чреватые столь же тяжкими последствиями для социального развития. В господствующей модели экономического развития присутствуют формы конкуренции, оказывающиеся беспощадными по отношению к людям или учреждениям, которые не поспевают за ритмом изменений и уделом которых становится отсталость. Некий социальный "дарвинизм" выдает себя за эффективность, тогда как на деле он является лишь отражением тупого цинизма. Стратегии и способы экономического развития с точки зрения ценностей и образа действий являются в той же мере социальными явлениями, как и доступ к образованию или создание уз солидарности между социальными группами и классами. Всемирная встреча на высшем уровне, возможно, пожелает также содействовать продвижению ценностей и политики, делающих упор на безопасность людей и на предупреждение такого явления, как исключение из общественной жизни.

II. ВОПРОСЫ, ЯВЛЯЮЩИЕСЯ ОБЩИМИ ДЛЯ ТРЕХ ТЕМ

22. Все три темы, которые будут рассматриваться Встречей на высшем уровне, связаны между собой своим коренным значением для развития людей и обществ, теми условиями, которые должны быть выполнены для того, чтобы можно было осуществить связанные с ними цели, ролью их соответствующих участников и, наконец, характерными особенностями политики, которая может быть осуществлена в соответствующих областях.

Главнейшие проблемы социального развития: сплочение общества, борьба с нищетой, обеспечение занятости

23. Нет нужды доказывать, что во всех современных обществах труд и наличие оплачиваемой работы рассматриваются одновременно как средство выживания, источник личного процветания и самые предпочтительные средства, способствующие включению в социальную жизнь. И наоборот, против безработицы борются ввиду ее негативного воздействия на людей и на семьи, а также потому, что она представляет собой социальное зло. Социальное сплочение, или интеграция, является тоже совершенно универсальным по характеру неперемным условием социального развития. Всякому обществу для его существования требуются правила и нормы поведения, которым следуют его члены. Что касается борьбы с нищетой, то она является неотъемлемой частью концепции социального прогресса, научно и политически разработанной в мировой культуре еще в конце XVIII века. Сегодня все культуры и политические системы называют своей центральной идеей социальную справедливость, понимаемую как стремление к равенству и равноправию в вопросах доступа к основным благам и к благам, считающимся необходимыми в том или ином историческом контексте. Избрав эти три темы, Генеральная Ассамблея констатировала, что они одновременно совпадают с острыми проблемами, требующими решений (например: сохраняющаяся нищета и бедность или усугубление безработицы), и признала, что они являются центральным элементом современного понятия социального развития.

Сокращение нищеты, более полная занятость и укрепление социальной интеграции оказывают решающее влияние на устойчивое развитие

24. Социальное развитие, экономическое развитие, культурное развитие, устойчивое развитие представляют собой ныне различные грани единой идеи и единого процесса – развития, – идентичного тому, что в другие времена и в других контекстах назвали бы прогрессом человечества или развитием рода человеческого. Принимая во внимание тот очевидный факт, что все люди должны жить в обществе, есть основания утверждать, что социальное развитие охватывает и включает все остальные грани развития. Есть также основания утверждать, что это всеобъемлющее призвание присуще концепции устойчивого развития, поскольку нет вопроса, который имел бы более фундаментальное значение, чем вопрос взаимоотношений между человечеством и планетой Земля и несомненно также, чем вопрос экономического развития, поскольку жизнь требует производства благ и обмена ими, и чем вопрос культурного развития, поскольку человечество отличается от мира животных своими способностями к познанию и творчеству. Вместо того чтобы отдавать преимущество той или иной грани вопроса развития, было бы, по-видимому, разумней рассмотреть в рамках международного сотрудничества вопрос о том, чтобы различные программы и различные конференции представляли дополняющие друг друга перспективные предложения и подходы к одной и той же глобальной проблеме.

25. В рамках поиска конкретного и взаимодополняющего особое значение приобретает взаимосвязь между Конференцией Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, которая состоялась в июне 1992 года в Рио-де-Жанейро, и Всемирной встречей на высшем уровне в интересах социального развития. Всемирная встреча на высшем уровне, в том что касается исходных ориентаций, могла бы пожелать опереться на Принцип 1 Рио-де-

Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию⁵, который гласит, что "забота о людях занимает центральное место в усилиях по обеспечению устойчивого развития" и что они "имеют право на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой". В том же плане следует рассматривать Принцип 3, который касается потребностей "нынешнего и будущих поколений", Принцип 5, касающийся "важнейшей задачи искоренения бедности", Принцип 7, в котором выражена мысль о "духе глобального партнерства" (идея, лежащей в основе всего комплекса Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию и Повестки дня на XXI век), Принцип 8, касающийся "нежизнеспособных моделей производства" и "соответствующей демографической политики", Принцип 10 об "участии всех заинтересованных граждан", Принцип 12, касающийся "благоприятной и открытой международной экономической системы", Принцип 20, подчеркивающий, что "женщины играют жизненно важную роль в рациональном использовании окружающей среды и развитии" и что "поэтому их всестороннее участие необходимо для достижения устойчивого развития", Принципы 21 и 22, касающиеся роли молодежи, коренного населения и его общин, а также других местных общин, и, наконец, Принцип 25, провозглашающий, что "мир, развитие и охрана окружающей среды взаимосвязаны и неразделимы".

26. В плане целей и политики, связанных с тремя темами Встречи на высшем уровне, следует в полной мере учесть содержание главы 3 Повестки дня на XXI век², в которой речь идет о борьбе с нищетой и содержится перечень целого ряда мероприятий, которые предстоит осуществить различным участникам процесса развития. Не может быть долговременным и устойчивым стиль развития, являющийся источником социальной двойственности, который, исключая из экономической жизни более слабых и тех, кому не повезло, создавал бы одновременно и богатство и нищету. И напротив, новые потребности, связанные с защитой окружающей среды, восстановлением городской среды и воссозданием общин с гармоничными социальными отношениями, являются источниками занятости и содействуют сокращению нищеты и устойчивому развитию.

Сокращение нищеты, безработицы и неполной занятости, укрепление социальной интеграции опираются на ценности социальной справедливости и демократии

27. Три темы Встречи на высшем уровне находят в полной мере свое отражение и обоснование в перспективе уважения человеческого достоинства и социального равенства. Например, вся аргументация мер, направленных на борьбу с безработицей или с нищетой, основывающаяся на экономической логике (необходимо лучше использовать людские ресурсы с целью стимулирования экономического роста) или на чисто политической логике (наличие людей и групп, охваченных нищетой и недовольством, представляет угрозу для стабильности правительств и институтов), разумеется, полезна для стимулирования дискуссий и принятия соответствующих решений. В конце концов, в системах, где власть осуществляется демократическим путем, представляется неуместным и опасным для определения предпринимаемых действий постоянно апеллировать к основным ценностям. Когда слишком часто провозглашают великие принципы, существует риск превратить их в повод для насмешек. А демократические речи, когда им недостает умеренности, вызывают подозрительность. Однако после того, как все высказано и доказано, когда в кризисных ситуациях возникает необходимость делать выбор (кризисная ситуация – это когда часть человечества остается в состоянии нищеты или когда жертвой безработицы в той или иной промышленно развитой стране становится каждый десятый), только обращение к этим основным ценностям, воплощающим в себе философскую и политическую этику, способно привести к нужным решениям. Вспышки мужества и воображения, необходимые тогда, когда укрепляют свои позиции цинизм и безразличие, могут оказаться тщетными, если они не уходят корнями в разумную систему норм и ценностей.

28. Тема социальной интеграции, в частности, должна недвусмысленно и очень прочно держаться на фундаменте принципов, построенном из уважения человеческого достоинства, индивидуальной свободы и равенства прав и обязанностей. Социальная интеграция, поддерживаемая принудительным образом или опирающаяся на иерархические системы, не совместимые с уважением человеческого достоинства, неприемлема с точки зрения принципов, на которых зиждутся Устав Организации Объединенных Наций, Всемирная декларация прав человека и все основные документы по вопросам развития и прав человека, принятые международным сообществом. Социальное сплочение и свобода требуют присоединения всех к таким нормам поведения, к такому типу отношения к себе подобным, к такому разделению ответственности, которые являются плодом традиций и просвещения. Общество, в котором женщинам отводится зависимое положение в правовом, экономическом и культурном планах, неприемлемо, даже если оно кажется "интегрированным". То же самое можно сказать об обществе или о мире, которые видят свой "интегрированный" и мирный характер в отрицании иного, чем оно само, в боязни несхожего, в неприятии иностранца, определяемого по его национальности, цвету кожи, религиозной принадлежности или культуре. Такие ценности, как терпимость и равенство, распределение благ, доходы, шансы и возможности, совместимые с человеческим достоинством, являются центральным элементом понятия социальной интеграции, укреплению которой может пожелать оказать содействие Встреча на высшем уровне. Кроме того – и это вполне очевидно, – сейчас, в конце XX века, укрепление социальной интеграции, сокращение распространения нищеты и создание больших возможностей занятости, полезных для общества и удовлетворительных для человека, являются ценностями, целями и политическими задачами, затрагивающими социальные отношения как на уровне сообществ стран и региональных объединений, так и на уровне международных отношений.

Экономический рост является условием осуществления национальных и международных целей трех тем социального развития

29. Будучи производителем богатств – товаров и услуг, – которым общество присваивает определенную рыночную и учетную стоимость, экономический рост является формой человеческой деятельности. Величина этого роста, выражаемая ежегодным приростом, стала глобальным показателем экономического здоровья и иногда общего здоровья стран. Экономический рост, развитие и даже выживание национального сообщества тесно связаны между собой или даже являются синонимами, поскольку в современном мире невозможно представить себе общество, которое оставалось бы в течение среднесрочного или долгосрочного периода в состоянии экономического застоя или которое избрало бы своей политикой стагнацию.

30. Экономический рост связан с основными характерными особенностями большинства современных обществ и, кроме того, необходим для прогресса в тех аспектах социального развития, где он зависит от производства и распределения товаров и услуг. Занятость, снижение уровня безработицы и неполной занятости, сокращение нищеты совершенно очевидно относятся к той категории социальных проблем, которые могут лишь обостряться в период упадка, стагнации или недостаточно быстрого роста экономики. Даже в странах, где в состоянии нищеты и бедности пребывает лишь меньшинство населения, технически и политически трудно разрешить эту проблему путем перераспределения национального дохода, остающегося более или менее неизменным. Если оставить в стороне случаи особых обстоятельств или кризисного состояния, которые не могут обойтись без негативных последствий для социальных условий и государственных институтов, такие, например, как мобилизация рабочей силы для "экономики военного времени" или для широкомасштабных общественных работ, финансируемых за счет налогов и инфляции, то для создания производительных, стабильных и обеспечивающих заработок рабочих мест требуется устойчивый экономический рост. Что касается социальной интеграции, то тут действует слишком

много факторов, для того чтобы на законном основании можно было бы говорить об экономическом росте как о необходимом ее условии и тем более как об условии, достаточном для достижения прогресса в этой области. Тем не менее атмосфера динамизма в экономике обычно является благоприятной для развития гармоничных отношений между социальными группами при условии, что она не вырождается в необузданное соперничество и что она устанавливается в обстановке личной безопасности для людей.

31. В разделе III настоящего доклада речь идет о взаимосвязи между содержанием экономического роста и его воздействием на условия жизни общества, в частности на занятость. Много вопросов подобного типа не только нуждаются в прояснении, но и по меньшей мере требуют корректной формулировки, с тем чтобы Встреча на высшем уровне смогла пойти дальше одного лишь признания ключевой роли экономического роста для дела социального развития. Огромную важность для социального содержания экономического роста представляет собой уровень культуры предпринимателей и инвесторов, обуславливающий их мотивации, их видение краткосрочной и среднесрочной перспективы, взгляды на их личные и общественные обязанности, на их участие в принятии решений, которые налагают обязательства на город, страну и иногда на весь мир. То же самое относится и к весьма различному влиянию, оказываемому на занятость и нищету производительными капиталовложениями и финансовыми спекуляциями; к наиболее благоприятному для занятости и социального развития сочетанию нацеленных на экономический рост начинаний частных предприятий и государственных властей; к взаимосвязям между экономическим ростом и созданием новых рабочих мест в сфере услуг и к социальному сплочению как фундаменту, на который могут опираться усилия в деле развития. Следует также не оставить без внимания вопрос о концепциях и политике, которые позволяли бы привести в согласие необходимость экономического роста с необходимостью изменения господствующих способов производства и потребления.

Осуществление целей, связанных с занятостью, сокращением нищеты и социальной интеграцией, требует привлечения к этому всех участников процесса развития

32. Государство играет центральную роль в развитии в целом, в социальном развитии и в выработке и проведении в жизнь политики, целью которой являются полная занятость, сокращение нищеты и поддержание гармоничных отношений между социальными группами. Борьба с неполной занятостью и безработицей и стремление к достижению полной занятости требует от государства широкого спектра действий, разработанных на основе переосмысления всего комплекса проблем функционирования экономики и общества. Это соображение применимо к странам, находящимся на всех уровнях экономического развития. Государство должно создавать условия и атмосферу, благоприятные для производительных капиталовложений и для предпринимательской инициативы. Оно должно также создавать механизмы укрепления солидарности и перераспределения, которые позволяли бы существовать людям, не имеющим оплачиваемой работы. Если добавить меры, связанные с профессиональной подготовкой и образованием, меры в интересах групп населения, традиционно остающихся в стороне от современных форм хозяйствования, меры в интересах молодежи, которая ищет работу, то список желательных действий в этой области со стороны государства будет чрезвычайно длинным. В значительной мере аналогична и роль государства в деле борьбы с нищетой. Она касается прежде всего функционирования экономики и темпов ее роста, а также равенства доступа к различным услугам и перераспределения доходов. Что касается социальной интеграции, то ответственные политические руководители и государственные власти вообще должны играть определяющую роль как на центральном, так и на местном уровнях в стимулировании создания культурного, морального и политического климата, в условиях которого осуществляются отношения между социальными группами с различными традициями, различным образом жизни и различными планами на

будущее. Моральное влияние, законодательство и регламентация представляют собой широкую гамму возможностей для содействия достижению достаточной степени социальной интеграции.

33. Демократическому государству не под силу в одиночку разрешить социальные проблемы и содействовать социальному развитию. Его роль состоит не только в том, чтобы установить правила игры на социальной сцене, которые позволяли бы высказываться другим ее участникам, но также в том, чтобы позволить им быть одновременно и партнерами и свободными творцами в своих начинаниях. Многие социальные нововведения, в том числе в сфере отношений, должны получить шанс на широкое распространение, даже если государственные власти не будут в полной мере осведомлены о них. Некоторые из этих нововведений или просто плодотворных традиций, сохранившихся в неблагоприятной среде, найдут свой путь к воплощению в политику и программы на местном или национальном уровнях. Другие останутся в изоляции, но будут способствовать сохранению и развитию социальной ткани, благодаря которой люди смогут пользоваться своей свободой и своими правами, сознавая в то же время свои обязанности и ответственность. Такое привлекательное смешение государственных инициатив и инициатив частных и индивидуальных выходит за рамки культур. Оно теснейшим образом связано с отношением человека к ему подобным через посредство властных институтов. Участие в решении социальных проблем и в жизни города (а размеры его все больше приближаются к размерам всей планеты) является одновременно участием в осуществлении власти (через посредство представительных собраний и различных учреждений, играющих консультативную роль) и права выражать свое мнение и действовать. Разумеется, демократические политические системы могут отличаться друг от друга своими структурами и характерными особенностями, но они должны предоставлять гражданам возможность ответственного участия, которое является основой истинной социальной интеграции. Личный интерес и интерес коллективный вполне можно примирить с помощью множества различных государственных и частных институтов.

34. Из вышеизложенных соображений следует, что институциональное развитие, как и экономический рост, является непременным условием прогресса в социальных областях, в частности в тех, которые отобраны для рассмотрения Встречей на высшем уровне. Эта концепция институционального развития охватывает самые разнообразные действия, к которым причастны многие из тех, кто играет роль на социальной сцене. В сферу институционального развития входят, среди прочего, создание соответствующих правовых и нормативных систем; поощрение создания ассоциаций и других базовых организаций, позволяющих гражданам, включая бедняков, безработных и лиц, отвергнутых обществом, добиться того, чтобы их голос был услышан; гуманизация и демократизация государственных служб, поддерживающих связь с гражданами. Что касается подхода к избранным для Встречи на высшем уровне темам, в частности что касается важнейшего вопроса о роли различных участников, при наличии благоприятного институционального контекста, вероятно, можно объединить самые различные элементы в точную формулировку, которая выражала бы необходимость сближения на мировом уровне государственной и частной сфер человеческой деятельности. Слишком часто в различных институциональных и политических системах правительства и государственные службы бывают оторванными от того, что составляет смысл их существования, который как раз в том и состоит, чтобы служить гражданам. Частные организации, особенно предприятия, также слишком часто оказываются оторванными от того, в чем состоит смысл их собственного существования: посвящать свои инициативу и энергию делу личных свершений и коллективного прогресса. Фактически предприятия выполняют функции государственных служб. Государство существует только тогда, когда оно осуществляет свои функции защиты людей. Центральными вопросами социального развития являются вопросы этики и ответственности.

Женщинам принадлежит важнейшая роль в укреплении социальной интеграции и сокращении нищеты

35. Женщины – главные жертвы социальных и культурных проблем и задержки процесса развития. Именно они в условиях нищеты, бедности и развала социальных структур жертвуют своим комфортом, а иногда и жизнью ради сохранения своей семьи. И наконец, именно женщинам ввиду их важнейшей роли в первичных социальных структурах надлежит играть определяющую роль как в обеспечении продолжения культурных традиций, так и в достижении успехов в социальной сфере. Фактически можно утверждать, что в современных обществах положение женщины во всех его аспектах является одним из лучших показателей уровня социального развития.

36. Еще многое предстоит сделать в мире в целом для улучшения положения женщин, а следовательно, для достижения новых успехов в деле социального развития. "Доклад о развитии людских ресурсов за 1993 год"⁶ содержит впечатляющее резюме по вопросу о положении женщины в конце нынешнего XX века. У женщины ограничены возможности доступа к преимуществам, предоставляемым развитием; часто для них бывает закрыт доступ к образованию, особенно к высшему образованию, к наиболее высокооплачиваемым и доходным рабочим местам, к политическим постам, к службам здравоохранения. В некоторых странах женщины не могут участвовать в голосовании и не имеют права на получение банковских ссуд. Иногда в этих странах и фактически повсюду в развивающихся регионах основная часть пищевых продуктов производится руками женщин, которые обеспечивают основные потребности своих семей. Оказывающиеся нередко жертвами различных форм насилия, распространенного в современных обществах, женщины в то же время являются безропотными участниками функционирования этих обществ. В Докладе о развитии человечества отмечается, что если бы безвозмездный труд женщин в своих семьях был включен в национальную финансовую отчетность, то в результате сумма мирового дохода значительно выросла бы.

37. В разделе III настоящего доклада приводятся данные о роли и положении женщин в том, что касается социальной интеграции, занятости и сокращения нищеты. Поэтому как при изучении этих тем, так и при выработке рекомендаций, которые могут быть приняты Встречей на высшем уровне, очень важно, чтобы в теоретических соображениях и в политике, которые должны будут способствовать социальному прогрессу, была учтена и включена в качестве неотъемлемого элемента роль женщин. Учитывая это, следует стремиться найти взаимодополняющие моменты Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития и четвертой Всемирной конференции по положению женщин: действия в интересах равенства, развития и мира, которая состоится в Пекине в сентябре 1995 года.

Осуществление целей, связанных с тремя темами Встречи на высшем уровне, требует большого разнообразия в проводимой политике

38. Отправной точкой в соображениях, касающихся политики в таких областях, как занятость, социальное сплочение и нищета, могло бы быть утверждение о том, что политика в такого рода вопросах необходима и возможна по двум причинам. Первая из них состоит в том, что существует множество трудноуловимых и с трудом поддающихся классификации по степени важности фактов, объясняющих такие явления, как обострение проблемы безработицы в промышленно развитой стране, сохраняющаяся нищета в преимущественно сельскохозяйственной стране или появление социальной напряженности, несущей угрозу распаду общества. Менталитет, культура, взаимодействие институтов, функционирование экономики, отношения с внешним миром, индивидуальные решения и исторические случайности, тесно переплетаясь, порождают

социальные проблемы. Вот почему возникает искушение, особенно при желании обойтись без коренных преобразований, считать, что те самые силы, которые трудно понять и невозможно контролировать, сами разрешат социальные проблемы, возникающие в тот или иной момент истории. Иногда так и случается, но это всегда происходит, если помогают этому действия и политика. Не существует чудодейственных или исторических predetermined сил, по воле которых возникают и исчезают безработица, нищета и неприятие людей обществом. Другая причина, по которой полезно утверждать, что политика необходима и возможна, состоит в том, что безразличие, очень близкое к упомянутому выше фатализму, также представляет постоянный соблазн для людей и создаваемых ими институтов. Можно привести совсем недавние примеры, касающиеся безработицы, нищеты, а иногда и самой жизни отдельных людей и сообществ. Для того чтобы выработать реальную политику, следует преодолеть как на национальном, так и на международном уровнях такое опасное безразличие к предстающим нашему взору страданиям людей, как к чему-то привычному.

39. Эта политика очень разнообразна, и такой ей и следует быть. Ее разнообразие – здесь приводятся лишь направления размышлений, которые могут быть далее углублены, – проявляется на многих уровнях, в частности когда речь идет о выработке концепции политики (государство, региональные организации, международные организации, участники в гражданском обществе); о проведении политики в жизнь; о ее превентивном и целительном характере (часто наблюдаемая тенденция состоит в попытке дать ответ на кризисную ситуацию, вместо того чтобы предпринять действия, которые помогли бы предотвратить кризис); об их краткосрочных и долгосрочных последствиях и о составе вводимых в действие средств, включая ресурсы, нормативные положения и победительные факторы.

40. Поэтому политика, способная повлиять на социальное развитие и найти решения социальных проблем, относится по своей природе к различным секторам деятельности правительств. То же самое имеет место и на международном уровне. О необходимости целостного подхода к проблемам и координации действий неоднократно говорилось в национальных и международных документах. Проблематика такого всестороннего подхода несомненно заслуживает обновления. В частности, возможно не были в должной мере учтены объединяющая роль поставленных целей, политические намерения, взгляды на желаемый прогресс, может быть, утопические идеи, способные мобилизовать энергию и воображение. Иными словами, возможно, что интеграция и координация являются плодотворными подходами в плане общих и направляющих идей и в плане совершенно конкретных действий. Промежуточная сфера, царство идей и политических взглядов, которые не являются ни общими, ни конкретными, возможно, не приносят столь непосредственной пользы.

41. Другим аспектом, общим для трех тем Встречи на высшем уровне и связанной с этим политики, является вопрос о ресурсах, которые выделены или могли бы быть выделены на социальное развитие. В данном случае также можно предложить несколько направлений для размышления. Оценка на национальном уровне объема расходов на социальное развитие отличается огромным разнообразием в зависимости от подходов к социальным проблемам и правительственных структур. Может быть, следует приложить огромные усилия, чтобы подготовить сравнительный анализ во времени и пространстве. Может быть, важно понять различия и осознать на этой основе огромное разнообразие условий и социальной политики. Это разнообразие должно быть учтено в возможных рекомендациях, касающихся объема ресурсов, которые представляется желательным выделить для "социальных секторов". Более того, три темы Встречи на высшем уровне не являются в действительности отображением "социальных секторов". Они касаются множества аспектов жизни общества и действий правительств. На международном уровне, несомненно, было бы полезно составить перечень двусторонних и многосторонних действий, которые пускали бы в ход ресурсы и которые прямо или косвенно совпадали бы с тремя темами

Встречи на высшем уровне. На этой основе, по-видимому, должна возникнуть возможность определить характер рекомендаций, которые Встреча на высшем уровне может вознамериться вынести.

III. ТРИ ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

A. Благоприятные экономические условия

42. Невозможно решать задачи социального развития в стране, где имеет место экономический застой или наблюдаются высокий уровень инфляции и нестабильность. Более того, вследствие возрастающей взаимозависимости между странами международная экономическая ситуация должна способствовать занятости и уменьшению бедности.

Рост в условиях социальной справедливости

43. Неуклонное повышение благосостояния общества невозможно при отсутствии экономического роста. Исключительно важная экономическая проблема, стоящая перед международным сообществом, заключается в том, что за прошедшее десятилетие доходы на душу населения сократились во всех регионах, кроме развитых стран с рыночной экономикой в Южной и Восточной Азии, включая Китай. Разумеется, существуют различия между странами каждого региона. Однако трудно спорить с тем, что общемировой рост остается слабым, а в ряде стран Восточной Европы, бывшего Советского Союза и Африки объемы производства снижаются. Поэтому вопрос о том, как стимулировать более быстрый рост, является весьма серьезной проблемой для международного сообщества и тесно связан с проблемой достижения более значительного социального прогресса.

44. Восстановление темпов экономического роста, достигнутых странами - членами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 50-х-60-х годах, оказало бы значительное воздействие на мировую экономику. Однако это не означает, что развивающиеся страны должны дожидаться заметного подъема экономической активности в промышленно развитых странах, прежде чем приступить к реализации собственных стратегий роста. Фактически, как уже отмечалось, немногие яркие пятна на мрачной в целом экономической картине 90-х годов - это несколько развивающихся стран с высокими темпами роста. Более того, не следует полагаться на какую-либо крупную страну как на локомотив, который потянет за собой экономику других стран: вместо этого ряд стран должен действовать одновременно, с тем чтобы обеспечить экономическое восстановление на широкой базе. Кроме того, для всех стран основами всемирных усилий по оживлению роста должны быть, в частности, признание принципа свободы торговли и отход от протекционизма.

45. По мнению участников Встречи на высшем уровне, крайне важно признать необходимость оживления процесса роста и в то же время признать, что структура роста должна быть такой, которая способствовала бы социальному прогрессу в самом широком смысле. Для достижения этой цели в центр экономической политики необходимо поставить создание рабочих мест, искоренение бедности и инвестиции в людские ресурсы. На деле это вполне может стать мощным фактором развития во многих странах и на глобальном уровне. Стимул спроса, который может возникнуть вследствие роста доходов бедных домашних хозяйств и бедных стран, может привести к более широкому и устойчивому росту. Столь необходимые инвестиции в социальную сферу могут способствовать ослаблению давления безработицы и неполной занятости. Опыт стран с высокими

темпами роста также показывает, что рост происходит быстрее, когда он становится общим достоянием.

46. Бедные, а также безработные и люди, живущие в условиях неполной занятости, представляют собой производительный потенциал. Политика, в которой это учитывается, имеет преимущество перед той, которая подходит к этим проблемам лишь в плане социального обеспечения. Это верно не только для отдельных стран, но и для ситуации на международном уровне.

Социальные аспекты макроэкономической перестройки

47. Стабильность цен и грамотное управление в финансовой и бюджетной сфере расцениваются как предпосылки устойчивого экономического роста. Быстрые темпы инфляции, крупный дефицит бюджета и растущий внешний долг становятся характерными чертами допущенной в прошлом неспособности согласовать между собой потребности в ресурсах и успешно управлять внутренней экономикой.

48. В странах ОЭСР инфляция была поставлена под контроль во многом посредством ограничительной валютно-денежной политики. В среднесрочном плане это оказало негативное воздействие на объем производства и уровень занятости; предсказывавшееся на долгосрочную перспективу оживление оказалось не таким скорым. В некоторых странах это может частично объясняться сохраняющимися проблемами бюджетного дефицита и задолженности, но это отражает и неуверенность и, соответственно, уменьшение доверия деловых кругов и потребителей.

49. Во многих развивающихся странах и странах в процессе перехода структурная реформа рассматривается в качестве предварительного условия для более быстрого и устойчивого роста. Либерализация торговли, перестройка промышленности, изменение структур спроса, устранение искажений рыночной ситуации и установление системы стимулов, призванной стимулировать повышение производительности и более эффективное использование ресурсов, – вот некоторые из важнейших элементов структурной перестройки, направленной на создание условий для долгосрочного роста. Все это привело, в частности, к увеличению доли женщин в составе рабочей силы, особенно в новых секторах, где наблюдается рост. Однако в рамках такой структуры, которая должна опираться на широкое согласие, возможны дискуссии относительно темпов и масштабов таких реформ, а также баланса между реформами и финансированием. К этим соображениям следует добавить вопрос о том, насколько программы структурной перестройки позволяют тем, кого они затрагивают самым непосредственным образом, участвовать в принятии решений, а также о том, в какой степени при планировании и осуществлении таких программ учитываются социальные аспекты.

50. Все шире признается необходимость анализировать проблему социальных издержек перестройки в самом начале формулирования политики, а не в качестве меры по исправлению положения в процессе реализации планов. Последствия перестройки, связанные с бедностью и безработицей, теперь хорошо известны, равно как и комплекс мер в области политики, которые могут обеспечить защиту тех, кто страдает в наибольшей степени, при одновременном укреплении экономического потенциала в долгосрочной перспективе. В числе таких мер – более точное распределение расходов на социальные нужды, особенно в сферах здравоохранения и образования, программы и проекты в таких трудоемких отраслях, как строительство, восстановление и поддержание инфраструктуры, сельское хозяйство, программы работ с оплатой продуктами питания и расширение доступа бедных слоев населения к средствам производства.

51. Помимо того, что меры по ослаблению негативных социальных последствий экономической реформы снимают с наиболее уязвимых групп общества часть того тяжелого бремени, которое обычно возлагают на них экономические реформы, они создают у людей ощущение справедливого распределения трудностей. Опыт показал, что формирование общенационального консенсуса и широкой поддержки программы экономических реформ важно для их успеха и для восстановления экономического роста в долгосрочном плане.

Решение проблемы внешней задолженности

52. Кризис задолженности во многом определяет макроэкономическую политику многих развивающихся стран с начала 80-х годов. В прошлом десятилетии внешний долг развивающихся стран, импортирующих капитал, почти удвоился и достиг в 1992 году 1,4 трлн. долл. США. Просроченные выплаты по долгам и процентам увеличились с 2 млрд. долл. США в 1982 году до 85 млрд. долл. США в 1991 году. Влияние этого кризиса на инвестиции, рост и на государственные бюджеты привело к резкому сокращению расходов на социальные нужды, росту безработицы и распространению бедности. Поэтому успешное урегулирование этого кризиса необходимо для эффективного решения важнейших проблем, стоящих перед Встречей на высшем уровне.

53. Кризис задолженности, определяемый по просроченным выплатам, затронул главным образом страны Латинской Америки и Африки. В Латинской Америке с конца 80-х годов начало уменьшаться отношение внешнего долга к ВВП и отношение затрат на обслуживание долга к экспорту. Однако в Африке отношение долга к ВВП продолжает расти.

54. Для решения этой проблемы в каждом конкретном случае предусмотрен ряд мер. В семи случаях с некоторым успехом был применен план Брэди, касающийся в основном неконцессионных коммерческих долгов.

55. Что касается стран с низкими доходами, то в 17 случаях было произведено облегчение долгового бремени на Торонтских (или усовершенствованных Торонтских) условиях. Но результаты оказались далеки от желаемых. По оценкам, даже если бы Торонтские условия были усовершенствованы с приведением их в соответствие с улучшенными Тринидадскими условиями, предложенными Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии в 1990 году, обязательства африканских стран, на которые распространяется Специальная программа, все равно превышали бы уровень, на котором можно избежать трудностей при обслуживании долга.

56. Страны с низкими доходами, особенно африканские, нуждаются одновременно в облегчении долгового бремени и в дополнительной помощи, которая позволила бы им оживить процесс развития. Без этого они не смогут продвигаться к экономическому росту и обеспечивать макроэкономическую стабильность. Проблема эта характерна не только для стран с низкими доходами или стран, допустивших просрочку выплат. Есть страны, которые не задерживают выплаты, но выплачивают свои долги с крупными издержками – за счет сокращения импорта или урезания государственных расходов. В этих случаях также необходимо прибегать к облегчению долгового бремени в сочетании с помощью в целях достижения роста и содействия социальному развитию.

Адаптация к изменяющейся мировой экономической обстановке

57. Стратегии экономического роста и политику расширения производительной занятости необходимо будет выработать в новом контексте глобализации. При определении своей стратегии

роста каждая страна должна учитывать крупные перемены, происходящие в мировой экономической ситуации, и необходимость все быстрее приспосабливаться к изменениям. В результате возрастающей глобализации страны становятся экономически более взаимозависимыми.

Принимаемые в столицах крупных государств решения по вопросам производства, торговли и потоков капиталов, а также обменных курсов, дефицитов и процентных ставок оказывают воздействие, которое распространяется далеко за пределы национальных границ. В то же время национальные интересы играют все меньшую роль при определении размещения производства, так как товары, капитал, информация и технологии быстро и легко перемещаются через национальные границы. Предприятия все чаще передают за рубеж подряды на производственную деятельность и другие деловые операции, нередко распределяя их по многим районам мира.

58. Диверсификация, наращивание потенциала и развитие людских ресурсов могут помочь бедным домашним хозяйствам и бедным странам получать больше выгод от процессов глобализации. Усилия по достижению этих целей, предпринимаемые внутри стран, могут быть заметно облегчены, если будет оказываться более активное содействие выходу на рынок трудоемкой продукции и диверсификации экономики в странах, зависящих от экспорта сырьевых товаров. Для того чтобы мировая торговая политика служила целям социального развития, она должна учитывать эти проблемы в качестве центральных, а не побочных.

59. Для участия в глобальной системе необходимы инвестиции в инфраструктуру, в образование, здравоохранение и в различные отрасли производственной деятельности. Страны с низкими доходами, возможности которых ограничены задолженностью, не смогут произвести их без более значительной помощи извне.

В. Укрепление социальной интеграции, особенно находящихся в неблагоприятном положении и маргинализированных групп населения

60. Выбор темы "укрепление социальной интеграции, особенно находящихся в неблагоприятном положении и маргинализированных групп населения" в качестве одной из основных проблем отражает понимание обострения социального неравенства во всем мире, фрагментации обществ и поляризации групп населения или групп с разными доходами. Иными словами, смысл этой темы в том, что общества частично утратили способность устанавливать баланс между потребностями индивидов и общества и примирять интересы отдельно взятого человека с общественным благом. В этом, очевидно, заключается проблема, стоящая перед международным сообществом и перед теми, кто разрабатывает политику на национальном и местном уровне, а также перед различными институтами гражданского общества и частным сектором.

61. Нынешняя обстановка характеризуется быстрыми и глубокими изменениями во многих сферах: технологической, экономической и культурной, а также в сфере общественных ценностей. Эти изменения влекут за собой как желательные, так и весьма нежелательные последствия. Следует признать повышение уровня жизни в некоторых регионах и среди значительных групп населения, а также извлечь уроки из того, каким образом был достигнут этот успех, и пропагандировать их.

62. В то же время важно, чтобы внимание общественности сосредоточилось на нежелательных, негативных последствиях перемен. Общим их свойством является тенденция к маргинализации

людей и к их исключению из общественной жизни; некоторые страны приобретают статус вечно отверженных, а внутри стран имеет место сегрегация некоторых социальных групп в результате углубляющегося обнищания. Для того чтобы всерьез заняться решением этих проблем, необходимо будет переосмыслить цели, реформировать институты и провести структурную перестройку крупных секторов национальной экономики.

63. На протяжении новейшей истории человечество уже сталкивалось с этой проблемой. Создание Организации Объединенных Наций, которое само по себе стало ответом на глубокий кризис 20-х-30-х годов, совпало с проведением курса, который впоследствии был назван "социальным пактом". В различных своих проявлениях он привел к образованию развитого "государства всеобщего благоденствия", в других местах - "государства с социальной рыночной экономикой" и, что было еще важнее в глобальном плане, к достижению прогресса в области деколонизации, который был основан на принципах социальной справедливости и равных экономических возможностей, равно как и на понятии политического суверенитета.

64. Социальная интеграция, будучи одним из главных компонентов социального развития, сама по себе ставит целью не улучшение положения каких-то групп населения или отдельных лиц или достижение целей в так называемом социальном секторе, а содействие формированию такой структуры развития, которая характеризовалась бы справедливым отношением к индивиду, гармонией между группами и общественным согласием. Все общества сталкиваются с главным конфликтом или противоречием: социальный прогресс зависит от успешного обеспечения индивидуальных или групповых интересов, которые могут различаться, и от подчинения - при необходимости - этих интересов интересам общего блага. Цель создания интегрированного или цельного общества может всегда оставаться почти достигнутой и все же недостижимой, но его отличительные черты можно определить четко: интегрированное общество - это общество, способное вписать различные и расходящиеся чаяния отдельных лиц и групп в гибкую систему общих основных ценностей и интересов.

65. Социальная интеграция - это цель, которая никогда не бывает достигнута полностью, так как конкретные проблемы, стоящие перед обществом, меняются с течением времени и предстают в различном обличье. Однако способность правительств действовать, а также возможности институтов гражданского общества ограничены, особенно во многих развивающихся странах. Признавая практические трудности содействия социальной интеграции, можно определить поставленную цель более реалистично как создание условий, в которых все чувствовали бы свою заинтересованность в мирном развитии общества. Иными словами, в обществе следует добиваться того, чтобы все его члены чувствовали, что важнейшие институты государства и общества откликаются на их нужды.

66. Такое "общество для всех" обеспечивает равный доступ к возможностям и отсутствие дискриминации. С одной стороны, оно означает равенство перед законом в том смысле, что закон справедлив, к его защите имеют равный доступ все и он защищает всех членов общества. С другой стороны, граждане участвуют в принятии решений, затрагивающих их жизнь и благосостояние, и привлекаются к этому процессу.

Защита разнообразия

67. В каждом обществе существуют те или иные различия по признаку богатства, доходов, престижности занятий и социального статуса. Такие различия считаются справедливыми и даже желательными в системе, в которой те, кто проявляет предприимчивость, больше работают и разными способами делают больше на благо общества, вознаграждаются согласно их вкладу.

68. Большинство обществ, кроме того, состоят из разных народов, этнических и религиозных групп и носителей различных культур и субкультур. Можно считать, что такое разнообразие обогащает общество. Проблема социальной интеграции состоит не в уменьшении или устранении различий, а в том, чтобы разные группы могли жить вместе и сохранять разнообразие в процессе производительной и совместной деятельности, обеспечивая при этом условия для социальной мобильности.

69. Защита разнообразия связана с рядом проблем. Важнейшим аспектом является сохранение баланса между основной и различными группами общества. Современный подход к меньшинствам или группам с особыми потребностями характеризуется тенденцией к принятию мер, способствующих их интеграции в основную группу общества. Для этого необходимо хотя бы частично переориентировать предназначенные для определенной группы программы на обеспечение принятия ее более широкими слоями общества. Важным примером служит недавняя переориентация программ в отношении инвалидности и инвалидов с отдельных, особых мер по решению их проблем на обеспечение их участия и включение их в жизнь общества в целом везде, где это практически возможно. Такая переориентация в конечном счете свидетельствует о необходимости признать, что интегрированное общество не просто ожидает, что частные группы приспособятся к существующим нормам, но видоизменяется само, с тем чтобы принять в свой состав другие элементы, и путем такой адаптации поддерживает свое внутреннее единство.

Предупреждение дискриминации как главная задача социальной политики

70. Во всех обществах люди нередко испытывают неудобства от общения с людьми, которые обладают иными культурными ценностями, убеждениями и поведением, и могут стремиться избегать общения с ними. Хотя это и нежелательно, такие различия не обязательно представляют собой значительную социальную проблему. Разнообразие становится серьезной социальной проблемой только тогда, когда антагонизм между социальными группами начинает нарушать функционирование общества. Когда такой антагонизм между расовыми, этническими или религиозными группами оказывается острым, нередко первоосновой его является экономическая конкуренция, в том числе конкуренция за рабочие места, социальное обеспечение, землю и другие ресурсы. Исследования показывают, что даже когда конфликт, на первый взгляд, вызван культурными или религиозными различиями и когда он повторяет предшествующие исторические антагонизмы, возникновение, а чаще возобновление этнического конфликта в значительной степени бывает обусловлено экономическим конфликтом. В периоды экономического спада и широко распространенной безработицы наблюдается тенденция к обострению таких конфликтов, о чем наглядно свидетельствуют нынешние события во многих районах мира. Однако конфликты могут усугубляться и в периоды прогресса и успехов, если они сопровождаются явственными различиями в положении различных групп.

71. Проблемы возникают тогда, когда имеют место систематические экономические и социальные различия между группами, определяемыми по признаку расы, этнической принадлежности, религии, пола или другим признакам, не зависящим от индивидуальных качеств. Можно считать, что такие различия связаны с дискриминацией, нынешней или исторической; они представляют собой потенциальный источник конфликтов, и эту проблему необходимо решать. Когда та или иная социальная группа ощущает, что ее интересам угрожают экономические, политические или социальные факторы, она нередко обращает свой страх и гнев против группы, с которой она находится в историческом конфликте, независимо от того, ответственна ли последняя в какой-либо степени за нынешние проблемы.

72. Враждебное отношение к мигрантам обусловлено аналогичными причинами. С увеличением всемирной мобильности и с появлением крупных потоков беженцев вопрос об интеграции иммигрантов и беженцев в принимающее их общество вновь приобрел масштабы серьезной проблемы во многих странах разных регионов. Общим источником конфликтов, нетерпимости и дискриминации является мнение трудящихся этой страны о том, что группы иммигрантов вступают в нечестную конкуренцию за рабочие места и готовы соглашаться на более низкую заработную плату или менее благоприятные условия труда либо обладают несправедливым преимуществом в доступе к социальным услугам или государственным жилищным программам. В этой связи важно отличать индивидуальную миграцию, в частности право покинуть страну и возвращаться в нее, от вынужденной массовой миграции (по политическим или экономическим причинам), которая, вероятно, оказывает негативное воздействие как на принимающие страны, так и на страны происхождения.

73. Меры по введению в действие законодательства, предусматривающего ликвидацию дискриминации, объявление дискриминации неприемлемой де-юре и отказ от дискриминации в государственных учреждениях, – это важные мероприятия, которые могут провести правительства в целях содействия социальной интеграции. Утвердившаяся уже давно дискриминация в отношении женщин, составляющих крупную группу общества, представляет собой особую проблему, поскольку во всех обществах женщины традиционно выполняют иные экономические и социальные функции, нежели мужчины. То обстоятельство, что женщины, как правило, беднее мужчин и их относительная бедность возрастает и что они сталкиваются со многими другими трудностями, связанными с полом, свидетельствуют о том, что следует приложить особые усилия, с тем чтобы не допустить увековечения дискриминации в области занятости, образования и социальных услуг.

Содействие установлению равенства возможностей

74. Однако прекращение дискриминации де-юре – это обычно лишь первый, хотя и важнейший, шаг на долгом пути к ликвидации дискриминации де-факто. Редко оказывается достаточно запретить официальную дискриминацию, будь то в отношении женщин, этнических групп или находящихся в неблагоприятном положении и маргинализированных групп населения. Даже после ликвидации дискриминации неблагоприятные условия в экономической, образовательной и других сферах, как следствие дискриминации в прошлом, могут еще долго обуславливать постоянное неравенство. Кроме того, правовой запрет дискриминации, даже если соответствующие нормы неукоснительно проводятся в жизнь, не может полностью устранить неформальную дискриминацию. Ряд правительств приняли политику и программы, которые предусматривают активные усилия по достижению равенства для находящихся в неблагоприятном положении и маргинализированных групп населения в области занятости, образования и в других сферах. Однако такие программы иногда оспариваются другими группами, которые считают, что они подвергаются "обратной" дискриминации; такие настроения бывают особенно выраженными – в периоды высокой безработицы. Необходимо систематически оценивать политику и программы, связанные с позитивными мерами и с их эффективностью, и содействовать систематическому обмену опытом.

75. Важным средством предупреждения разрушительной вражды между группами населения является обеспечение расширения возможностей, особенно в сфере занятости, на справедливой и недискриминационной основе; это само по себе является важной социальной задачей. Однако процессы перемен, которые необходимо привести в движение, чтобы добиться как необходимых высоких темпов расширения экономики, так и предоставления всем доступа к рабочим местам при отсутствии дискриминации, могут обострить социальное соперничество и усугубить ту самую напряженность и те конфликты, предупредить которые в долгосрочном плане призвана такая

политика. Экономический рост и технологические изменения, на которых он в значительной мере основан, нередко оказывает пагубное воздействие на квалификацию работников, учреждения и даже целые общины, поскольку методы их работы устаревают и они исключаются из общественной жизни. Однако такая дезинтеграция и маргинализация могут быть предвестниками будущей интеграции на более высоком уровне или на более широкой основе. Они являются естественным следствием перемен и создают новые возможности, ликвидируя при этом традиционные способы получения средств к существованию и занятия более высокого положения. Необходимо принимать конкретные меры, с тем чтобы сделать этот процесс плавным и создать условия для развития деятельности в новых сферах и нового поглощения рабочей силы.

Обеспечение всем доступа к образованию и информации: основные средства социальной интеграции

76. Важнейшим элементом понятия равного доступа является доступ к информации, а его важнейшим элементом – доступ к образованию во всех его формах: формальному или неформальному. Содействие развитию образования для всех и ликвидации неграмотности являются или должны быть главными целями и задачами политики. Доступ всех людей к базовому образованию жизненно важен, поскольку он способствует формированию общих ценностей и обеспечивает всем равные стартовые условия для трудоустройства или для получения среднего и высшего образования. Во многих странах сравнительно низкие показатели поступления в начальную школу и тем более ее посещения обусловлены малым числом учащихся-девочек. Обеспечение девочкам возможности поступления на учебу и завершения ими обучения особенно важно. Существует много препятствий для этого, но долгосрочная выгода от увеличения числа девочек, поступающих в школу и посещающих ее, является существенной.

77. Разумеется, общедоступность начального образования, как четко доказано, не гарантирует равенства возможностей. Однако она смягчает определенное социальное неравенство. Важнее всего то, что оно позволяет людям приобрести все основные познавательные и социальные навыки, необходимые для деятельности в меняющемся обществе. Расширяя сферу базового образования, следует должным образом учитывать необходимость сохранения его качества. Если качество начального образования будет сильно различаться, то это может увековечить различия, и при этом будет создаваться видимость того, что поощряются интеграция и равенство возможностей. Установление баланса между количеством и качеством – сложная проблема, которая заслуживает первоочередного внимания.

78. Образование может быть мощным средством борьбы против увековечения дискриминации и, таким образом, способствовать дальнейшей интеграции общества. Критически освещая исторически сложившиеся виды дискриминации в отношении находящихся в неблагоприятном положении и маргинализированных групп, преподаватели могут привить учащимся способность обнаруживать скрытые формы дискриминации. Образование, которое позволяет учащимся оценить культуру и историю различных групп, может также с успехом использоваться для борьбы с дискриминационными предрассудками и одновременно для сохранения культурного разнообразия. В то же время следует признать, что необходимость таких мер по непосредственному формированию общественного сознания через школьную систему спорна. Возможно, важнее обеспечивать в школах справедливость и отсутствие дискриминации в обращении с учениками из различных социальных и этнических групп, чем делать упор на преподавание этих идей через формальную учебную программу.

79. Образовательная политика должна устанавливать баланс между содействием формированию общих ценностей, на которых строится общество, и сохранением органического разнообразия

регионов, культур, языков и религий, а также содержанием и направленностью педагогической практики.

Улучшение положения мигрантов

80. Школы играют важную и непосредственную роль в формировании перспектив для детей мигрантов и мигрантов второго поколения. Эти две группы находятся в особо трудном положении по сравнению с другими мигрантами, поскольку они обычно проникаются надеждами своих местных сверстников, не желают мириться с тяготами, которые испытывают их родители-мигранты, и тем не менее вынуждены всю жизнь сталкиваться с открытой дискриминацией как чужаки. Предпринимая усилия по улучшению отношений между мигрантами и населением принимающей страны и по сплочению общества в целом, правительства обязательно должны готовить этих молодых людей к работе и разрушать барьеры враждебности и отторжения. В отличие от родителей, которые, как правило, бывают интегрированы в экономику принимающей страны, хотя и выполняют в ней второстепенные функции, этим молодым мигрантам и мигрантам второго поколения нередко угрожает опасность маргинализации или исключения из общества.

81. Возможность общества принимать мигрантов (а также беженцев) может быть ограниченной, но пределы этой возможности определяются как объективными условиями (например, состоянием экономики и положением в области занятости), так и усилиями правительств и институтов гражданского общества по формированию общественного мнения и от их непосредственных действий по ликвидации особо опасных ситуаций, связанных с враждебностью. От системы действующих правовых норм, а также от конкретной политики по защите мигрантов и улучшению их положения будет зависеть и их вклад в благосостояние принимающего общества и сохранение общественного спокойствия.

Приближение правительства к народу

82. Социальную интеграцию можно также укреплять путем приближения правительства к народу. Этот процесс может принимать самые разные формы: передача полномочий и децентрализация, содействие массовым и неправительственным организациям, непосредственное участие и новые виды партнерства между органами государственной власти и частным корпоративным сектором, включая новые формы приватизации.

83. Многие свидетельствуют о стремлении изменить структуру распределения обязанностей в управлении государственными институтами и в том, как правительство реагирует на нужды граждан. Такое изменение строилось бы на учете той деятельности государственных органов, которая оказалась эффективной, на исправление практики, которая оказалась неэффективной, и отказе от практики, которая устарела с течением времени.

84. Конкретные формы изменения функций государства, разумеется, будут различны в разных странах с их конкретными обстоятельствами. В то же время некоторые факторы характерны для широких групп стран, выделяемых в соответствии с относительной важностью роли государственных институтов в экономике и общественной жизни.

85. В странах, где государство организует предоставление широкого диапазона пособий и услуг либо предоставляет их само и где оно создало достаточно большую и сложную административную систему для управления своей обширной деятельностью (а в эту группу входят как старые, так и

более новые страны с рыночной экономикой), необходимо одновременно повышать эффективность работы и совершенствовать подотчетность, а также гуманизировать работу бюрократического аппарата.

86. Одним из подходов к улучшению социальных услуг является поиск решения или частичного решения вопроса о передаче полномочий или децентрализации. Однако оказалось трудно преобразовать общие намерения в конкретные меры правительственной реформы. Независимо от конституционного строя государства (федеративного или унитарного) усилия по децентрализации наталкивались на трудности, связанные с одновременным обеспечением эффективности, подотчетности, а также качества или своевременности услуг. Необходимо уделять больше внимания поиску оптимальных масштабов служб и приведению их в соответствие с потребностями соответствующих административных и правовых институтов. Необходимые масштабы различаются в зависимости от того, делается ли упор на обеспечение эффективности, подотчетности или качества, и оптимальные масштабы различны для разных служб. Опыт показывает, что решение найти нелегко, но в одних случаях реформы, несомненно, давали лучшие результаты, чем в других, и их опыт можно было бы шире использовать в других странах и особенно в местных органах власти.

87. В большинстве стран, где имеются сложные государственные системы социального обеспечения и где государство играет большую роль в управлении экономикой, в теории за последние несколько десятилетий наблюдалась тенденция к децентрализации: предусматривалась передача полномочий по принятию большего числа решений на более низкие уровни управления; однако на практике в большинстве случаев усиливался централизованный контроль.

88. Важным исключением является тенденция, которая имеет место в странах, составлявших ранее Советский Союз, и в других странах Восточной и Центральной Европы. Децентрализация здесь приводила к дезинтеграции политики или обществ, а в некоторых случаях – даже к их разрушению как жизнеспособных политико-экономико-социальных образований.

89. Страх перед дезинтеграцией всегда испытывали власти многих развивающихся стран, получивших независимость в условиях, когда их границы иногда были проведены произвольно и не было полной уверенности в лояльности различных этнических и прочих групп центральному государству. В этих странах необходимость формирования национальной самобытности и строительства национальной инфраструктуры время от времени вступала в конфликт – иногда драматический – с понятиями децентрализации и передачи полномочий. Хотя децентрализация должна оставаться важной целью в более долгосрочном плане, ясно, что во многих развивающихся странах существует очень большой разрыв между традиционными структурами местного управления и потребностями, которые диктуются современными формами управления.

90. Общей причиной неудовлетворенности в оказываемых государством услугах является то, что их характер никак не определяется спросом. Характер услуг и способы их оказания в значительной степени определяются интересами институциональных структур, которые имеют преимущественный доступ к органам власти по официальным консультативным каналам и через другие сети. Таким образом, "клиент" теряется в бюрократическом лабиринте и должен брать то, что ему предлагают "те, кому лучше знать". О такой неудовлетворенности заявляют все более решительно, и объектами таких жалоб становятся как официально демократические, так и менее демократические правительственные структуры.

91. Такое выражение неудовлетворенности затрагивает деликатные политические вопросы. Оно вызывает различную реакцию. Иногда оно носит острополемический характер, особенно в

первоначальных, экспериментальных формулировках; следует оценить это воздействие. Можно привести следующие примеры попыток перестроить систему оказания государственных услуг в соответствии с нуждами "клиента" и в то же время придать ей должную эффективность: это создание так называемых "внутренних рынков", на которых бенефициариям предоставляется возможность выбирать одного из нескольких государственных поставщиков товаров и услуг; а это также система "ваучеров", испытанная в нескольких странах на национальном и субнациональном уровнях. В числе других средств – передача субподрядов на оказание услуг частным фирмам, установление плановых показателей для государственных органов и привлечение групп граждан к контролю за работой в данной области.

Создание институтов гражданского общества

92. Во всех обществах потребности людей удовлетворяются разными средствами и по разным каналам: через мероприятия правительства (на различных уровнях), коммерческую деятельность частных предприятий и взаимодействие институтов и структур гражданского общества, включая разного рода неправительственные организации, профессиональные ассоциации, гражданские группы, группы самопомощи и общинные группы, кооперативы и неформальные организации. Последние характеризуются тем, что они часто носят добровольный характер, имеют общие интересы, гибкую и демократическую организацию и их члены или сторонники непосредственно участвуют в деятельности этих организаций.

93. Именно учреждения последней категории играют важную роль в посредничестве между индивидом и семьей и правительством или частным организованным сектором. Многие потребности удовлетворяются через структуры взаимопомощи и самопомощи; эти потребности особенно важны там, где население мобильно, пытается обосноваться на новом месте и обладает ограниченными финансовыми ресурсами. Правительствам и прежде всего местным органам власти особенно важно поощрять деятельность в области взаимопомощи через такие структуры, которые обеспечивают взаимопомощь и пути объединения ограниченных ресурсов правительств с ресурсами общин.

94. В большинстве развивающихся стран в связи с общим положением правительства обладают очень скудными ресурсами. Поэтому мероприятия правительств должны соответствовать их способности полностью реализовывать свои намерения, а не теоретическим понятиям о надлежащих функциях государства. Во многих случаях роль правительства бывает очень хорошо спланирована в теории, а на практике оказывается нереалистичной. Учитывая дефицит ресурсов, можно определить различные приоритетные задачи для правительств; одной из них является содействие развитию организаций самопомощи в целях мобилизации усилий заинтересованных лиц, оказания услуг и организации совместной работы с правительством по улучшению социальных услуг. Необходимо выделить ту роль, которую играет в этой работе по содействию широкому кругу гражданских и массовых организаций кооперативное движение. Кооперативы, демократические по своей природе организации, заслуживают особого внимания в более широком контексте содействия демографическим институтам, опирающимся на участие людей. За последние годы возникло много различных форм кооперации, в рамках которой объединяются производители, либо потребители и клиенты, либо те и другие. Деятельность кооперативов начала развиваться во многих сферах, и они начали оказывать все более разнообразные социальные услуги.

Улучшение положения людей с особыми потребностями

95. Интегрированное общество основывается на двояком принципе равного подхода при оказании социальных услуг и предоставлении пособий людям, находящимся в одинаковых обстоятельствах, и дифференцированного подхода к людям, находящимся в разных обстоятельствах. Стремясь

устранить факторы, ставящие людей в неблагоприятное положение, оно в то же время признает необходимость решать эту проблему разными способами в соответствии с многообразием этих факторов.

96. Предоставление социальных услуг и пособий не только способствует социальной интеграции, но и служит многим другим целям. Организация и методы предоставления услуг могут различаться в зависимости от того, какой из целей уделяется наибольшее внимание. Однако даже тогда, когда цель состоит в укреплении социальной интеграции, зачастую нет четкого ответа на то, каковы наилучшие способы.

97. В условиях нехватки ресурсов может показаться очевидным, что услуги должны оказываться наиболее нуждающимся. Нередко такая политика является разумной, однако не всегда это так, и с этим связаны некоторые принципиальные проблемы. На практике важным обстоятельством является размер целевой группы, например число людей, находящихся в особо неблагоприятном положении. Чем меньше группа получателей услуг, тем легче выработать политику и оказать услуги, которые способны реально повлиять на положение этой группы. Однако тогда, когда целевая группа составляет значительную долю населения, когда она, кроме того, более разнородна, может оказаться правильнее не сосредоточивать внимание на помощи самым бедным по той практической причине, что оказание им помощи может быть сопряжено с большими трудностями, и, возможно, целесообразнее направить ее туда, где она принесет реальную пользу.

98. В рамках любой политики, проводимой в интересах людей, находящихся в неблагоприятном положении, нужно обращать внимание на серьезную проблему, которая состоит в том, каким образом можно заручиться такой поддержкой общественности, которая была бы соразмерна предполагаемым потребностям. Как правило, общественность более активно поддерживает программы, которые потенциально способны принести пользу не только тем, кто пользуется ими в какой-то момент времени, а значительно большим группам населения. К этой категории относятся, в частности, пособия по безработице и здравоохранению.

99. С точки зрения социальной интеграции весьма важно дать людям почувствовать, что доступ к некоторым услугам является общим и действительно универсальным. В некоторых областях, где особенно важно качество – самым характерным примером является образование, – социальная система, обслуживающая не состоятельные слои общества, а людей с меньшим достатком, как правило, не обеспечивает высокого качества. Такая система обеспечивает увековечение тех самых различий в области образования, устранить которые она стремится. Добровольный отказ среднего класса от услуг системы может быть такой же серьезной проблемой в плане социальной интеграции, как и преимущественный доступ среднего класса к социальным услугам.

100. В странах с более высоким уровнем доходов многие из функций, традиционно выполняемых членами домашних хозяйств, особенно женщинами, родственными группами или общинами, постепенно приобретали организованный и профессиональный характер, и теперь их выполняют государственные или частные учреждения, действующие как на коммерческой, так и на некоммерческой основе. В последние годы в связи с вопросом о распределении ответственности за выполнение этих традиционных функций начинает уделяться внимание роли институтов гражданского общества, общины и отдельного лица. В развивающихся странах традиционные институты, включая семью, подвергаются быстрым изменениям, иногда приводящим к их распаду, и неспособны служить общине в деле предоставления услуг, социальных функций и функций общей поддержки. Стремительность перемен, о которой свидетельствуют, например, темпы урбанизации и внутренней миграции, соотношенная с ростом объема ресурсов, делает нецелесообразным рассмотрение вопроса о широком использовании решений, которые были

найжены ранее в промышленно развитых странах. Это естественным образом акцентирует внимание на необходимости делать упор на развитие организационных структур как части более широких усилий по сохранению социального единства в стремительно меняющихся обществах.

101. В соответствии с нынешним образом мышления основное внимание в социальной политике уделяется профилактике, подготовке людей к жизни в обществе и реабилитации. В то же время большие группы населения – к примеру, безработные или пенсионеры – рассчитывают получить социальную поддержку за их прошлую работу или общий вклад в благосостояние общества. Достигнутый ранее уровень социального обеспечения, и таким образом включение людей в общество, оказывается все в большей опасности и служит потенциальным источником обнищания, которое в промышленно развитых странах однажды уже было успешно преодолено.

С. Смягчение остроты проблемы нищеты и ее сокращение

Контроль за нищетой и оценка программ по борьбе с ней

102. Оценки числа бедных людей, как правило, бывают основаны на доходах, причем порог бедности устанавливается в каждой стране несколько произвольно и периодически корректируется с учетом инфляции. Обобщение национальных оценочных данных о бедности показывает, что в мире живет примерно 1,1 млрд. бедных людей. Больше всего бедных в Азии, а наиболее плотно они сосредоточены в Африке, где в большинстве стран более половины населения живет ниже установленной черты бедности; в сельских районах доля бедных еще выше.

103. Хотя мерилom бедности чаще всего является доход, на деле нищета связана с потреблением и выражается в таких показателях, как питание, ожидаемая продолжительность жизни, детская смертность, грамотность, заболеваемость и образование, которые также полезны для выявления в каждом обществе людей, живущих ниже приемлемых стандартов. Труднее измерить, особенно на уровне отдельных лиц, отсутствие безопасности в связи с преступностью или другим насилием, преследования по политическим или культурным мотивам и другие ограничения основных прав человека и свобод, хотя они столь же существенно обедняют человеческую жизнь. Большинство этих факторов – это и причины, и следствия нищеты, измеряемой по доходу; кроме того, они важны сами по себе.

104. Трудно определить, увеличивается или уменьшается распространенность нищеты в мире, поскольку результаты такой оценки зависят от используемых показателей и от точного периода времени, выбранного для сравнения. По-видимому, имеется общее согласие относительно того, что за последние 20 лет и в целом за более длительные периоды доля бедных людей в мире значительно уменьшилась, но что ее уменьшение в последние годы замедлилось, а абсолютное число бедных выросло. Особенно резко число и доля бедных людей увеличились в Африке, где с 1980 года экономический рост значительно отстает от темпов роста населения; в то же время число и доля бедных уменьшились во многих странах Восточной и Юго-Восточной Азии. Кроме того, в последние годы наблюдалось значительное увеличение масштабов бедности в Восточной Европе, но пока неясно, будет ли это долгосрочной тенденцией или же кратко- и среднесрочным переходом к новому этапу экономического и социального развития.

105. Сбор данных о проблеме бедности важен не только для выяснения масштабов проблемы, но и для выработки эффективных методов ее решения. Сравнение изменений во времени уровней бедности в различных общинах позволяет получить информацию, которая исключительно важна для понимания социальных, экономических, национальных и международных причин нищеты и для оценки эффективности различных программ, направленных на ее сокращение.

106. Сегодня многие согласны с тем, что лучший способ добиться сокращения бедности – это обеспечить, чтобы у людей были возможности для производительной занятости и оплачиваемого труда, посредством которого они могли бы обеспечивать себя и свои семьи. Почти на всех сегодняшних рынках труда для этого необходимо создавать новые рабочие места. Вопрос о политике и программах, направленных на создание рабочих мест, рассматривается в разделе D ниже, а в данном разделе внимание будет сосредоточено на других способах смягчения остроты проблемы бедности и ее сокращения.

Оказание основных социальных услуг, необходимых для улучшения условий жизни

107. Хотя для поддержания надлежащего жизненного уровня необходим личный доход, люди нуждаются и в общественных институтах и структурах для удовлетворения таких потребностей и оказания таких услуг, которые, как правило, не под силу отдельным лицам и семьям. Правительства должны взять на себя ответственность за обеспечение того, чтобы действовали общенациональные сети учреждений здравоохранения, образования, объектов водоснабжения и санитарии, транспорта и связи. Независимо от того, оказываются ли такие услуги государственными или частными учреждениями и оплачиваются ли они за счет налогов или путем оплаты услуг, их наличие является исключительно важным компонентом надлежащего уровня жизни.

108. Необходимо поддерживать и развивать общенациональную сеть учреждений здравоохранения, в том числе клиник, больниц, лабораторий, информационных центров и центров данных, а также системы распределения лекарств и других материалов, с тем чтобы решать проблемы здравоохранения, которые могут быть серьезным фактором, порождающим и сохраняющим нищету. Особенно важны учреждения первичной медико-санитарной помощи. К примеру, программы помощи для беременных женщин, вакцинации и пероральной регидратационной терапии в значительной мере способствовали снижению младенческой и детской смертности, особенно среди бедняков; по оценкам, смерть каждого четвертого из 14,6 млн. умирающих ежегодно детей можно было бы предупредить путем вакцинации, а почти 70 процентов из 4 млн. случаев смерти от диареи можно было бы предупредить с помощью пероральной регидратационной терапии. Необходимо увеличивать количество школ и повышать качество обучения, вести подготовку учителей и выпускать учебники и другие материалы, с тем чтобы повысить уровень грамотности и качество базового образования; что важно само по себе и одновременно является одной из основ повышения производительности экономики. Кроме того, крайне важны снабжение чистой водой для питьевых и прочих целей, дороги, телефонные системы и другие объекты транспорта и связи. В городских районах необходимо расширять систему социальных услуг, в частности по санитарной очистке, борьбе с пожарами, а также осуществлять политику и программы по обеспечению надлежащим жильем постоянных жителей, а нередко и большое число новых мигрантов.

109. Правительства должны создавать и поддерживать справедливые и эффективные правовые и административные системы, с тем чтобы обеспечить необходимую людям безопасность и стабильность для повышения уровня и улучшения условий своей жизни. Система права, применяемого в условиях равенства, должна обеспечивать основные права, в том числе касающиеся собственности и занятости, причем особое внимание должно уделяться защите прав бедных и уязвимых групп населения. Необходимо обеспечивать общественную безопасность, включая полицейские службы и охрану безопасности, для защиты людей от преступлений, насилия, незаконной эксплуатации и других факторов, ставящих под угрозу их социально-экономическое благополучие и физическую безопасность. Крайне важно развивать и совершенствовать такие государственные службы, системы и социальные структуры, с тем чтобы

помочь бедным вырваться из нищеты, а другим людям – улучшить условия своей жизни и избежать бедствий, которые могли бы обречь их на нищету.

Смягчение остроты проблемы нищеты в сельских районах и ее сокращение

110. Более 80 процентов всех бедных в мире живут в сельских районах, причем огромное большинство их – в Азии и Африке. В нищете живут 60 процентов сельского населения стран Африки к югу от Сахары, а также 31 процент сельского населения Азии. В Латинской Америке сельское население значительно меньше, как по численности, так и в относительном выражении, но национальные оценки показывают, что 61 процент сельского населения – это бедняки. В наименее развитых странах на долю сельского хозяйства приходится почти 40 процентов ВВП. Поэтому сокращение бедности во всемирном масштабе будет в очень большой степени зависеть от развития сельских районов, особенно в обширных регионах Азии и Африки к югу от Сахары.

111. Сельские бедняки, как правило, не имеют земли или имеют хозяйства, которые слишком малы и не могут принести достаточного дохода. Вследствие этого сельская бедность тесно взаимосвязана с проблемой лишения имущества. Неправедливое распределение земли приводит к концентрации экономической и политической власти, что негативно сказывается на положении бедняков. Опыт последних двух десятилетий показывает, что, хотя аграрная реформа потенциально является мощным средством достижения более справедливого роста и сокращения бедности, это не панацея. В густонаселенных сельских районах нередко существует острый дефицит земли, что не позволяет распределить ее сколько-нибудь рационально. Более того, для повышения производительности одной только аграрной реформы недостаточно. Нередко правильная ценовая политика и улучшение доступа к кредиту, семенам, удобрениям, технике, системам орошения и водоснабжения, а также услуги по расширению этих систем являются такими же важными стимулами к возвращению людей к сельскохозяйственному труду, как и аграрная реформа. Другие важнейшие элементы усилий по наращиванию сельскохозяйственного производства и совершенствованию распределения его продукции – это введение соответствующих технологий, севооборотов, создание необходимых условий для хранения, сбыта и транспортировки, повышение уровня базового образования и грамотности сельских бедняков и улучшение условий для трудоустройства сельских женщин. Это особенно важно в связи с тем, что в нескольких регионах женщины являются основными производителями продовольствия, но лишены доступа к современным средствам для совершенствования производства.

112. Всеобъемлющая стратегия развития сельских районов должна предусматривать содействие развитию более разнообразной несельскохозяйственной деятельности в сельских районах и обеспечение взаимосвязанного развития несельскохозяйственных предприятий в сельских районах и сельскохозяйственного сектора, которое позволяло бы повысить производительность и создать более справедливую структуру распределения. Повышение доходов сельских бедняков создаст тенденцию к росту платежеспособного спроса на товары и услуги местного производства и, таким образом, будет содействовать росту несельскохозяйственного производства в сельской местности. Такой стимул к росту занятости и доходов в несельскохозяйственном секторе экономики может придать новый импульс образованию связей между потреблением и производством в сельском секторе.

113. С учетом сезонного характера сельскохозяйственного производства и неполного использования в сельских районах многих развивающихся стран рабочей силы было установлено, что значительными потенциальными возможностями в области сокращения бедности обладает политика инвестиций в трудоемкие производства, хотя ее фактический успех определяется также правильной разработкой программ и немедленным привлечением к участию в производстве местного населения. Строительство и поддержание трудоемкой инфраструктуры, помимо создания в долгосрочном плане

возможностей для получения доходов, может обеспечить сельские общины капитальными средствами длительного пользования, нередко за счет местных ресурсов. Примерами объектов такой экономической и социальной инфраструктуры служат подъездные дороги, небольшие оросительные каналы, бесплатные аптеки, школы, клиники и хранилища. Некоторые программы общественных работ позволили повысить продовольственную безопасность для беднейших слоев населения посредством выдачи продовольствия, нередко за счет продовольственной помощи, вместо заработной платы. Хотя программы работ с оплатой продовольствием не должны приводить к нежелательному искажению внутренних цен на продовольствие и структур потребления, они могут быть полезны как стимулы для участия бедного и недоедающего населения в проектах самопомощи.

114. В последние годы полезными для финансирования значительного числа небольших проектов, направленных, в частности, на оказание помощи бедным слоям населения, оказались фонды социальных инвестиций, хотя их деятельность не ограничивается сельскими районами. Помимо проектов по созданию социальной инфраструктуры, в число их мероприятий могут входить поддержка приносящей доход деятельности и проекты в области социальной помощи, включая продовольственную помощь уязвимым группам, не входящим в состав рабочей силы. В некоторых странах деятельность чрезвычайных социальных фондов и фондов социальных инвестиций приносит пользу, уменьшая некоторые социальные издержки экономических реформ.

115. Как показывает ход осуществления политики в области инвестиций в трудоемкие отрасли, предоставление бедным слоям права выражать свое мнение – это еще один важнейший способ разбить оковы нищеты. Опыт показывает, что участие местного населения – это мощное средство, способствующее, в частности, усилиям в области развития сельских районов. Налаживание и поддержание водоснабжения, улучшение медицинского обслуживания, а также строительство и обслуживание основных объектов инфраструктуры служат примерами тех сфер, в которых активное участие местного населения может способствовать неуклонным усилиям, прилагаемым для выхода из нищеты. Предоставление беднякам возможности заявить о своих потребностях в области развития, а также выразить свое мнение о том, как лучше всего их удовлетворить, дополнительно побуждает людей поддерживать работу созданных служб после того, как помощь извне прекращается. Местные инициативы могут содействовать выходу людей из экономической и культурной зависимости и созданию условий для будущей самопомощи.

Частичная ликвидация нищеты и содействие устойчивому развитию в хрупких экосистемах

116. В экологически уязвимых регионах развивающихся стран, включая засушливые и полусухие зоны, горные районы и низменные прибрежные районы, нищета нередко вынуждает людей возделывать малопродуктивные земли, превышать допустимую нагрузку на пастбища, истощать лесные ресурсы и чрезмерно эксплуатировать водные запасы, что приводит к деградации земли и водных ресурсов, снижению сельскохозяйственного производства и усилению нищеты. Большинство сельского бедного населения мира живет в зонах с низким уровнем сельскохозяйственного производства, и они едва ли могут найти альтернативу неустойчивому сельскому хозяйству, которое еще более затруднит выход из нищеты их детям. Кроме того, бедняки особенно уязвимы перед стихийными бедствиями, такими, как засуха, наводнения и ураганы, поскольку у них едва ли есть возможности для выживания в условиях, когда их дома, имущество и средства производства уничтожены. Эти опасности, хотя они частично обусловлены воздействием природной среды, имеют и социальные причины, так как бедняки нередко вытесняются в малопродуктивные для жизни районы, регионы их проживания, как правило, бывают в меньшей степени защищены от стихийных бедствий и общины бедняков могут страдать от

загрязнения воздуха, воды и других опасностей, обусловленных городскими и промышленными районами.

117. В экологически уязвимых районах необходимо объединять усилия по защите окружающей среды и по сокращению нищеты, поскольку мероприятия, проводимые с какой-то одной целью, часто невольно приводят к негативным последствиям в другой области. Однако поиск путей улучшения сельскохозяйственного производства и устойчивого повышения уровня жизни сопряжен с большими трудностями и требует лучшего понимания – с учетом как традиционных, так и научных знаний – соответствующих естественных процессов. Поскольку такого рода проблемы существуют во многих странах и частично обусловлены глобальными экологическими процессами, необходимые исследования следует проводить на основе международного сотрудничества. Исходя из результатов таких исследований, можно использовать информацию о подходящих сельскохозяйственных культурах и методах возделывания, расширении доступа на рынки и реформе землевладения, чтобы содействовать устойчивому развитию в условиях роста производства и повышения уровня жизни. В особенно уязвимых и густонаселенных районах могут оказаться необходимыми программы оказания помощи бедным слоям населения, на основе переселения в более продуктивные районы, где их нужды могут удовлетворяться. Проблемы устойчивого развития в экологически уязвимых районах были подробно рассмотрены на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, а программы по решению этих проблем содержатся в Повестке дня на XXI век².

Решение проблемы городской нищеты в развивающихся странах

118. В разделе D ниже, который касается расширения производительной занятости, рассматривается, в частности, вопрос о неформальном городском секторе. Внимание здесь сосредоточивается на относительно динамичных сегментах этого сектора, в которых можно повысить производительность, правильно разрабатывая политику и оказывая необходимую помощь. Однако подавляющее большинство бедного городского населения борется за выживание в еще более трудных экономических условиях. Эти люди занимаются самой различной деятельностью, одни – легальной, другие – нелегальной, но вся эта деятельность носит случайный и, как правило, непостоянный характер. Среди них – надомные работники, уличные торговцы, разносчики, чистильщики обуви, отходные рабочие и лица многих других занятий, которые выполняют мелкие работы в сфере услуг, получая за это скудные доходы и пользуясь очень незначительной, или вообще никакой, социальной защитой. Давление численности населения и его миграции в города, а также последствия экономического спада и мер жесткой экономии вызывали с начала 80-х годов рост их числа во многих развивающихся странах. Вообще говоря, меры помощи должны быть направлены не на конкретное совершенствование нерентабельных видов деятельности, которые не имеют будущего, а на повышение благосостояния и улучшение социальной защиты беднейших групп населения.

119. В рамках стратегий выживания семей или домашних хозяйств все их члены нередко вынуждены вносить свой вклад в ограниченный доход домашних хозяйств и соглашаться на любую имеющуюся работу. Это нередко относится и к детям, которые являются самыми уязвимыми членами семьи и, когда работают, подвергаются наибольшей эксплуатации. В то время как в некоторых бедных семьях дети сочетают работу с учебой в школе, в других случаях потребности домашнего хозяйства в доходах, а также прямые и косвенные расходы, связанные с посещением школы, лишают многих детей возможности получить базовое образование. Детский труд и детская нищета – это явления, свойственные не только городу. Некоторые их наихудшие следствия имеют место в сельских районах, однако рост скученности населения в бедных поселениях и городских трущобах, а также обостряющаяся проблема беспризорности среди детей во многих больших

городах способствуют тому, что последствия нищеты для детей становятся более известными. Дети в трущобах нередко подвергаются наибольшим опасностям, связанным с городской нищетой, и уровни заболеваемости и смертности среди них в три-четыре раза выше, чем в среднем для их возрастной группы. Как отмечалось в связи со Всемирной встречей на высшем уровне в интересах детей, хотя непосредственной причиной смерти ребенка обычно является болезнь, глубинными причинами, как правило, оказываются такие симптомы нищеты, как недоедание, незнание основных правил гигиены, неграмотность и отсутствие доступа к чистой воде и санитарным службам. Организация в бедных городских районах первичного медико-санитарного обслуживания и обеспечение водопровода, а также применение недорогих технологий для сбора и очистки городских сточных вод могут улучшить условия жизни и помочь снизить детскую и младенческую смертность.

120. Рациональная и комплексная жилищная политика – еще один ключевой элемент общих усилий по преодолению городской нищеты. Программы обеспечения жильем больших групп населения должны предусматривать, в частности, содействие строительству дешевого жилья для сдачи его внаем, однако потребности в жилье людей, которые живут в условиях крайней нищеты, все же необходимо будет рассматривать как проблему из области социального обеспечения. В то же время любая жизнеспособная стратегия обеспечения жильем, особенно связанная с переселением, должна включать в себя меры по оказанию основных услуг.

121. Для улучшения условий жизни в бедных городских общинах важно обеспечить участие и активное привлечение к этой работе целевых групп. Городская беднота должна получить возможность содействовать решению своих проблем, и нельзя переоценить важность того, чтобы и женщины могли содействовать в рамках своих городских общин борьбе с нищетой. Они выполняют главные обязанности в том, что касается питания, охраны здоровья и гигиены, и вносят все больший вклад в экономическое выживание семьи. Крайне важно, чтобы они имели равный, а иногда и преимущественный доступ к образованию, профессиональной подготовке, кредитам, распространению знаний и сберегающим трудотехнологиям. Инвестиции, направляемые на улучшение положения женщин, как в городе, так и в сельской местности, являются важным шагом вперед на пути преодоления нищеты.

122. В развивающихся странах большинство бедняков не имеет права на государственное социальное страхование или социальное обеспечение. В некоторых случаях работники, которые были заняты на крупных предприятиях или на государственной службе, зарабатывают во время работы право на пенсии или иные пособия, но подавляющее большинство людей, в том числе сельское население и работники неформального сектора, являются незащищенными, если их не могут поддержать семьи или друзья. В различных странах люди выработали разнообразные неформальные механизмы, включая местные общинные фонды и совместные инвестиционные фонды, чтобы при необходимости помогать друг другу. Правительствам было бы полезно изучить вопрос о том, каким образом государственная политика могла бы поощрять и поддерживать такие механизмы, и обмениваться информацией о таких механизмах.

Формулирование политики и программ в области социального обеспечения

123. В развитых странах и в некоторых развивающихся странах бедные группы населения при некоторых условиях имеют право на экономическую и социальную помощь, оказываемую в рамках ряда правительственных программ на национальном или местном уровне. Однако во многих странах разного рода факторы, в том числе растущая безработица, разрушение семейных структур и увеличение доли пожилых людей, привели к стремительному росту расходов на программы социального обеспечения и социальной защиты. Увеличивающаяся стоимость реализации социальных программ, вместе с падением темпов экономического роста и выступлениями народа против

повышения налогов и расходов на социальное обеспечение, оказывают весьма сильное давление на правительства, вынуждая их сокращать программы социального обеспечения.

124. Общее мнение состоит в том, что лучший способ сократить расходы на социальное обеспечение – это побудить тех, кто способен трудиться, к нахождению работы. Опробованы и опробываются различные подходы, в том числе предоставление пособий лишь при условии, что их получатель пытается найти работу, привлечение получателей социальных пособий к временным общественным "работам за пособие", ограничение продолжительности выплаты пособий и их размера, создание финансовых стимулов к трудоустройству, организация профессиональной переподготовки и переобучения на рабочем месте, а также организация присмотра для семей с одним родителем. Однако эти программы не позволяют достичь полного успеха в том, что касается сокращения расходов на социальное обеспечение при должном удовлетворении потребностей бедняков, особенно при отсутствии рабочих мест. Нет общего мнения о том, каким образом лучше всего поддерживать безработных и других людей, не способных себя обеспечить, и было бы полезно наладить международный обмен информацией о результатах осуществления различных экспериментальных программ в разных странах.

125. Помимо ограниченности ресурсов, имеющихся у правительств, роль государства в оказании поддержки бедным сама по себе является спорным вопросом во многих обществах, и почти отсутствует общее мнение о том, каков идеальный способ позаботиться о людях, не способных себя обеспечить. Многие полагают, что предпочтительные и самые эффективные средства поддержки бедняков – это помощь семьи, друзей, общинных групп и помощь из других неправительственных источников, а правительственные программы должны дополнять, но не заменять эти традиционные системы поддержки, либо быть только крайним средством. Другие считают, что государственные программы поддержки, пользование которыми является признанным экономическим правом, – это лучшее средство для обеспечения того, чтобы те, кто не может себя обеспечить, могли жить достойно и в некотором комфорте. Вопрос о том, кто заслуживает правительственной поддержки, в каком размере и на какой срок, – это один из самых сложных вопросов, стоящих перед многими обществами, и нередко общества, по-видимому, колеблются между периодами либеральности, когда правительственные социальные программы расширяются, и периодами консерватизма, когда сокращается как число лиц, имеющих право на пособия, так и сами пособия. Поскольку многие из этих проблем свойственны разным странам, в частности странам со сходными экономическими структурами, всем странам, возможно, будет полезно, разрабатывая эффективную и последовательную национальную политику, обмениваться информацией о последствиях разных вариантов политики.

126. В число программ социального обеспечения входят как программы со всеобщим охватом, так и целевые либо распространяющиеся на людей с определенным уровнем доходов, предусматривающие выплату пособий именно бедным. Всеобщие программы, такие, как пенсионное обеспечение, выплата пособий семьям и программы в области здравоохранения, а также выплата пособий по безработице, оформленная в качестве программ страхования, весьма эффективно предупреждают сползание людей к нищете, но являются дорогостоящими, поскольку они предполагают выдачу пособий большому числу людей, которые способны сами себя обеспечивать. Целевые программы как средство борьбы с нищетой имеют то преимущество, что они обеспечивают преимущественную выплату пособий тем, кто в них нуждается больше других, но их недостаток в том, что они приклеивают получателям помощи ярлык бедняков или людей, живущих на пособие. В периоды экономического спада большинство небедного населения может потребовать урезания "непосильных" программ социального обеспечения и при этом выступать против сокращения всеобщих программ. Выбор тех программ социального страхования, которые должны осуществляться как всеобщие программы выплаты пособий для предупреждения нищеты, и

тех, которые должны предусматривать предоставление целевых пособий для помощи бедным, – это политическое решение, которое должно приниматься каждым обществом. В периоды экономического спада еще важнее рассмотреть вопрос о том, каким образом можно улучшить социальную защиту, сочетая различные программы и обязанности на разных уровнях.

127. Хотя программы в области занятости и социального обеспечения являются важнейшими факторами, определяющими, кто скатывается в нищету или избегает этого, есть ряд других важных социальных и экономических факторов, в том числе структура налогообложения, масштабы оказания социальных услуг и правительственная поддержка и субсидии для обеспечения жильем, общественного транспорта и других услуг. Последствия структуры налогообложения и правительственных расходов на социальные услуги являются сложными и могут иметь неожиданные эффекты в области перераспределения. Исследования показывают, к примеру, что в некоторых обстоятельствах государственные программы образования могут приводить к чистой передаче ресурсов богатым, которые шире используют систему образования, особенно на верхних ступенях. В бедных районах нередко ниже качество коммунальных услуг, таких, как санитария, обеспечение безопасности и содержание улиц, даже с учетом их доли в налоговых поступлениях. Поэтому необходимо провести тщательный анализ, с тем чтобы определить влияние коммунальных услуг на нищету и неравенство.

128. В развитых странах наличие работы обычно гарантирует, что отдельный человек или семья не будет жить в бедности, однако имеется значительное число "работающих бедняков", чей труд не приносит достаточных доходов, необходимых для того, чтобы подняться выше черты бедности, либо потому, что установленная законом минимальная заработная плата оставляет их за чертой бедности, или ввиду того, что на их виды работ нормы минимальной заработной платы не распространяются. Хотя уровень заработной платы работников различных профессий частично определяется рынком и законодательством о минимальной заработной плате, на него влияют также социальные и культурные стереотипы и стандарты, которые устанавливают правительства при найме служащих и подрядчиков. Проблема "работающих бедняков" в последние годы стала более заметной в странах, где доходы состоятельной части населения значительно возрастают, а заработки малоимущих остаются неизменными или снижаются. Поэтому экономического роста, даже когда он сопровождается ростом занятости, может оказаться недостаточно для сокращения бедности, и темпы сползания людей в нищету или выхода из нее определяются решениями, принимаемыми в частном секторе, а также правительствами.

129. Хотя во многих общественных дискуссиях по вопросам бедности и социального обеспечения исходят из того, что бедные являются сравнительно постоянной группой, на деле существуют значительный приток людей в эту группу и их отток из нее. Значительная часть бедных в последнее время оказалась в нищете, потеряв работу, став жертвами болезни, преступления или бедствий, каких-то других несчастий и имея временную поддержку со стороны государства и проявив собственную инициативу, вскоре сможет восстановить свое благополучие и выйти из нищеты. Поэтому число людей, которые когда-либо в своей жизни станут бедными и будут получать государственную помощь, гораздо больше, нежели число бедных в любой данный момент. Если окажется возможным уменьшить число людей, скатывающихся в нищету, то число бедняков будет сокращаться в связи с естественной мобильностью.

130. Происходящий в последние десятилетия распад домашних хозяйств, в результате которого женщинам нередко приходится в одиночку заботиться об иждивенцах, ложащаяся на плечи женщин двойная нагрузка по зарабатыванию средств и воспитанию детей, наряду с отсутствием защиты для их детей, ограниченным числом детских учреждений и ограниченностью экономических возможностей, предоставляемых женщинам, приводят к значительному увеличению числа женщин

и детей, живущих в нищете, и их доли в общей численности бедных – явлению, называемому "феминизацией нищеты". В обществах предпринимаются разного рода усилия, включая изменение как государственных, так и частных социальных структур, призванные поощрять ответственный подход к материнству и отцовству, обеспечить, чтобы дети одиноких родителей получали необходимую им материальную и социальную поддержку, и помочь одиноким родителям найти работу, которая соответствовала бы их экономическим и семейным потребностям. Однако эти усилия не позволяют полностью оградить женщин и детей от непомерно высокого риска сползания к бедности.

131. Вообще, и в частности с учетом различных рассмотренных выше проблем, связанных с нищетой, лишения, которые испытывают дети, и их страдания – это исключительно тяжелая и острая проблема. Есть убедительные свидетельства, подтверждаемые различными данными и показывающие, что миллионы детей лишены нормального детства, а также здоровья и знаний, которые позволили бы им вступить во взрослую жизнь с некоторыми шансами на успех. Например, оказывается, что в развивающихся странах 35 процентов детей все еще страдают от явно выраженного недоедания. В некоторых районах Азии и Африки этот показатель составляет 50 процентов и более. В развивающемся мире в целом, по-видимому, примерно 25 процентов детей младшего школьного возраста по-прежнему не могут пользоваться одним из основных прав человека – правом на образование. В некоторых районах Африки 40 процентов детей полностью лишены возможности учиться. И почти везде девочки страдают больше, чем мальчики.

132. В трущобах многих городов мира беспризорные дети, у которых нет родителей или родители которых слишком бедны, чтобы позаботиться о них, борются за выживание, борются с голодом, болезнями, всевозможными опасностями и насилием. Других детей борьба за выживание вынуждает заниматься очень тяжелым, нередко опасным трудом в условиях очень длинного рабочего дня и за мизерную плату. Этим детям малодоступны или вообще недоступны образование и медицинская помощь и тем более игры и другие радости детства. Крайне необходимо срочно принять меры к защите бедных детей от опасностей, связанных с жизнью на улице и тяжелым трудом, и обеспечить удовлетворение их важнейших потребностей в пище, крове, медицинской помощи и образовании. Однако наиболее настоятельной потребностью является общее сокращение масштабов бедности, которое позволило бы семьям обеспечивать своих детей.

Д. Расширение производительной занятости

133. Как уже отмечалось, расширение производительной занятости – одно из главных условий смягчения остроты проблемы бедности и ее сокращения, а также укрепления социальной интеграции. Тем не менее уже более десяти лет занятость в большинстве регионов (за исключением Восточной и частично Юго-Восточной Азии) сокращается как в количественном, так и в качественном отношении. В промышленно развитых странах растет уровень безработицы, тогда как во многих развивающихся странах прекращается создание рабочих мест и одновременно возрастает уровень открытой безработицы по сравнению с прошлыми годами и резко снижается реальная заработная плата в формальном секторе. Более того, все большая доля рабочей силы выталкивается в городской неформальный и сельский секторы, где они лишаются защиты и стабильной работы. В большинстве стран Восточной Европы в настоящее время существует массовая безработица, а в странах бывшего Советского Союза стремительно растет безработица, хотя пока ее уровень низок.

134. По оценкам, из 2,8 млрд. человек, составляющих рабочую силу всего мира, 30 процентов не имеют производительной занятости. От открытой безработицы страдают более 120 млн. человек. Это люди, которые ищут работу и могли бы ее выполнять, но не могут ее

найти. Многие другие – по оценкам, их 700 млн. человек – заняты не полностью. Они, как правило, работают в течение длинного рабочего дня, но при этом зарабатывают недостаточно для того, чтобы выйти и вывести свою семью из нищеты. Они составляют основную часть тех 1,1 млрд. человек во всем мире, которые живут в условиях крайней нищеты. Все большую долю экономически активного населения составляют женщины. С учетом нарастающего притока в состав рабочей силы новых людей, ищущих работу, можно ожидать, что в ближайшие несколько лет проблема занятости обострится.

135. На этом фоне существуют три главных проблемы политики, которые необходимо решать как на международном, так и на национальном уровнях.: i) как достичь более высоких темпов экономического роста (рассмотрена в начале данной главы); ii) как обеспечить, чтобы рост приводил к созданию рабочих мест; и iii) как достичь приемлемого баланса между количеством и качеством рабочих мест.

Обеспечение создания рабочих мест на основе роста

136. Занятость – результат действия ряда взаимосвязанных факторов. Что касается предложения рабочей силы труда, то на рост занятости и ее структуру влияют рост населения, уровни участия рабочей силы, миграция, а также образование и повышение квалификации. Что касается спроса на рабочую силу, то, хотя главным фактором, определяющим создание рабочих мест, является расширение производства, на него влияют также трудоемкость используемой технологии, повышение производительности, различные структурные факторы, а также способ распределения имеющейся работы. В этих поясняющих факторах нет ничего нового, хотя темпы технического прогресса в последние годы, по-видимому, ускорились, а во многих развивающихся странах увеличиваются темпы роста населения и рабочей силы. Новым сегодня, видимо, является не только то, что в обширных районах мира существует более высокая и длительная безработица, но и распространяющееся все шире ощущение неуверенности в стабильной работе, а также озабоченность в связи с тем, что даже восстановление более высоких темпов экономического роста может и не привести к заметному улучшению перспектив в области занятости. Последнюю проблему все чаще соотносят с понятием "роста без создания рабочих мест".

137. Нет чудодейственного средства от безработицы и нет никакой единой схемы расширения производительной занятости. В каждой стране на масштабы вмешательства с использованием разного рода средств политики влияют уровень развития и первоначальная наделенность ресурсами. Но в целом на итоговую ситуацию в области занятости будет влиять определенное сочетание макроэкономической политики, отраслевой политики и целевых программ по созданию рабочих мест и мер по воздействию на рынок труда; применительно ко всем этим компонентам имеются некоторые сведения о потребностях.

138. Поскольку вопросы макроэкономической политики уже рассматривались выше, остается лишь добавить, что при выработке таких мер нужно учитывать вероятные последствия макроэкономического вмешательства для занятости. Налоговая и финансовая политика в настоящее время используется чаще всего для удержания инфляции и роста цен на возможно более низком уровне, а не для стимулирования экономической деятельности и создания рабочих мест, однако такое вмешательство негативно влияет на занятость. При некоторых обстоятельствах государственное налогообложение и государственные расходы могут эффективно использоваться для стимулирования роста и занятости, и даже тогда, когда они используются в иных целях, эти меры можно осуществлять в целях содействия созданию рабочих мест и обеспечению справедливости. Различные средства политики при их применении должны быть в максимальной степени взаимодополняющими и тем самым укреплять, а не ослаблять друг друга.

Изменение структур инвестиций и экономической деятельности

139. Восстановление экономического роста, приводящего к созданию рабочих мест, предполагает не только увеличение накоплений и инвестиций, но и изменение их структуры. Поскольку в ближайшем будущем большинство рабочих мест, очевидно, будет создаваться частным сектором, важную роль в привлечении частных инвестиций и их соответствующем направлении для создания рабочих мест должны сыграть хорошо разработанные системы стимулов. Учитывая нынешнюю конкуренцию за привлечение иностранных прямых инвестиций, многим странам, особенно бедным, придется приложить более активные усилия по формированию ресурсов, необходимых для инвестиций, посредством новаторских схем накоплений и других мер по мобилизации местных ресурсов.

140. Одна из задач государства – создать благоприятные условия для создания частным сектором большего числа лучших рабочих мест. В число условий инвестиций и роста в частном секторе входят наличие соответствующей правовой системы, стабильная обстановка для инвестиций и развитие и поддержание базовой инфраструктуры, которая остается одним из главных стимулов для частных инвестиций.

141. В настоящее время крупные предприятия перестают быть важным источником роста занятости. При отсутствии коренных изменений в их подходе к производству и конкуренции эта тенденция, вероятно, сохранится. Усиливается тенденция к передаче крупными предприятиями субподрядов на производство многих компонентов и оказание услуг мелким фирмам. Поэтому исключительно важно содействовать развитию малых и средних предприятий. Все большей долей их владеют и управляют женщины. Небольшие предприятия, в частности, могут не только способствовать накоплению и инвестициям, но и поощрять частную инициативу, более гибко реагировать на изменения в экономике и шире распределять возможности для приносящей доход деятельности. Но для того чтобы малые предприятия могли полностью реализовать свой потенциал по созданию рабочих мест, необходимо прежде всего улучшить условия для их выживания и затем – для дальнейшего роста. Это предполагает отмену или по крайней мере упрощение правил и процедур, которые ставят их в неблагоприятное положение по сравнению с более крупными предприятиями, а также облегчение им доступа к кредитам, рынкам, профессиональной подготовке и различным другим формам помощи.

142. Если рассмотреть более конкретно отраслевую политику, то при установлении приоритетов необходимо учитывать географическое распределение населения, уровень развития и последствия продолжительного экономического кризиса, возникшего в начале 80-х годов. В наименее развитых странах преобладающим сектором экономики остается сельское хозяйство, в котором производится почти 40 процентов ВВП и занята основная часть рабочей силы. В 1991 году продукция сельского хозяйства составляла более одной трети экспорта стран Африки к югу от Сахары, или 44 процента, если исключить из подсчета крупнейшую в регионе страну-производителя нефти. В последние годы произошло резкое снижение цен на эту экспортную продукцию, однако, поскольку в обозримом будущем выращивание экспортных культур, очевидно, останется основной движущей силой роста для большинства африканских стран, необходимы подъем сельского хозяйства и всемерное совершенствование сельской экономики.

143. Эта задача требует поощрения производства продовольствия и поглощения рабочей силы с помощью сочетания мер, направленных на повышение производительности сельского хозяйства и расширение и диверсификацию сельскохозяйственных и несельскохозяйственных видов деятельности. В числе этих мер – правильное установление цен на продовольствие, совершенствование методов ведения сельского хозяйства, содействие несельскохозяйственной деятельности, которая имела бы

связи в сфере занятости с сельскохозяйственным сектором, строительство и содержание сельской инфраструктуры с применением трудоемких технологий и осуществление экологически целесообразных программ, таких, как лесонасаждения и охрана и рациональное использование водных ресурсов и почв. Учитывая преобладающую роль женщин в производстве продовольствия, эти программы должны быть рассчитаны на них. Кроме того, можно было бы облегчить усилия бедных развивающихся стран по развитию своей экономики и по созданию основ для роста занятости, если бы эти страны могли рассчитывать на международное сообщество как на источник постоянной целенаправленной помощи в целях развития, способствующей средне- и долгосрочному развитию.

144. В крупных регионах развивающегося мира необходимо более полное признание и более активная поддержка неформального сектора как важного источника экономической активности, полезных товаров и услуг, а также рабочих мест. Для большинства людей, участвующих в деятельности неформального сектора – по оценкам, это 300 млн. человек, – этот сектор дает единственную возможность заработать средства к существованию. Но в неформальный сектор, особенно городской, входят также мелкие и мини-предприятия, которые показали свою способность накапливать капитал и расширять занятость. Именно этому более динамичному сектору следует оказывать содействие. Первое, что нужно сделать, – это положить конец политике и практике, которые приводят к дискриминации в отношении неформального сектора. Кроме того, следует оказывать помощь неформальному сектору, облегчая ему доступ к кредитам, обучая его работников основным профессиональным и управленческим навыкам, расширяя рынки и улучшая производственную среду. Необходимо способствовать установлению связей между предприятиями неформального сектора, проявляющими предприимчивость, с предприятиями формального сектора. Можно даже предусмотреть устранение барьеров, разделяющих два сектора, в качестве цели политики.

145. Во все большем числе стран Восточной и Юго-Восточной Азии, а теперь и в нескольких странах Латинской Америки существуют совершенно иные потребности в плане создания рабочих мест в определенных секторах. Опыт первого поколения новых индустриальных стран показал, что в условиях внутренних реформ политики, а также более свободного доступа на зарубежные рынки можно достичь высоких темпов экономического роста и расширить занятость посредством стратегии промышленного развития, ориентированной на экспорт. Говоря в общем, за первым этапом – агрессивным проникновением на экспортные рынки с опорой на такие методы производства, как использование трудоемких технологий в условиях низкой оплаты труда, – следовал второй этап, когда все большее значение приобретали диверсификация экспорта и технологии, требовавшие квалифицированного труда.

146. Но, поскольку эти страны сталкиваются со все более сильной конкуренцией за прямые иностранные инвестиции со стороны новых индустриальных стран второго и даже третьего поколения, они начали использовать при разработке изделий и процессов технологии более высокого уровня. Значение восточноазиатского опыта состоит в том, что он показывает ценность крупных инвестиций в базовое образование, диверсификации экспорта и постоянной оценки сравнительных преимуществ положения страны на мировом рынке. Кроме того, активную роль в экономических преобразованиях здесь играют правительства.

147. В странах, вставших на путь промышленного развития, и более развитых в промышленном отношении стран, по мере того как рабочая сила перетекала из сельского хозяйства в промышленность, наблюдалась историческая тенденция: обрабатывающая промышленность становилась движущей силой развития. Последующее появление динамичного сектора услуг рассматривалось как признак "постиндустриального общества". Со временем спрос на услуги,

создаваемый обрабатывающей промышленностью, становится более существенным по сравнению с прямым экономическим вкладом обрабатывающего сектора. В странах ОЭСР на долю сектора услуг приходится 67 процентов всех рабочих мест. Однако теперь, как никогда ранее, на положение в нем влияют технологические и структурные изменения, приводящие к вытеснению рабочей силы, и растущая конкуренция со стороны иностранных компаний, предоставляющих услуги, и значительная часть рабочих мест в секторе услуг – это "низкотехнологичные" рабочие места с низкой оплатой труда. Однако здесь следует упомянуть о трех важных моментах. Во-первых, можно ожидать, что будет расти потребность в охране окружающей среды и в охране здоровья и других личных услугах, в которых нуждается стареющее население, а также в организации отдыха, путешествий и других услугах, на которые растет спрос со стороны семей со средними и высокими доходами, что приведет к созданию новых рабочих мест. Даже там, где эти рабочие места будут менее оплачиваемыми, чем рабочие места в обрабатывающей промышленности, они могут давать работникам большее удовлетворение, а растущий спрос со временем обусловит повышение оплаты труда. Во-вторых, труд многих работников сектора услуг хорошо оплачивается, и с учетом рабочего времени и улучшения качества работы становится все более производительным. В-третьих, в некоторых странах по мере выхода из экономического спада именно специалисты и менеджеры сферы услуг ощущают большое пропорциональное увеличение найма на старые и новые рабочие места. В то же время обрабатывающая промышленность по-прежнему предоставляет странам ОЭСР возможности для использования их сравнительных преимуществ в применении различных специализированных производственных линий, высоко передовых технологий и производственных операций, требующих активного участия обслуживающего персонала.

Совершенствование рынков труда и направленное вмешательство

148. Изменение условий конкуренции требует от предприятий перехода на выпуск других видов продукции, использования других методов производства и повышения производительности труда. Важным элементом этого процесса адаптации становится гибкость рынка труда. Для всех, кто входит в состав рабочей силы, благосостояние, по сути дела, определяется безопасностью с точки зрения как занятости, так и доходов. Однако возможность всю жизнь выполнять одну и ту же работу или сходные виды работ, у одного и того же нанимателя, видимо, стремительно сужается. Более того, в последние годы многие работники вынуждены поступаться частью дохода ради сохранения занятости, нередко переходя к новому нанимателю. Профессиональная мобильность, будучи экономически эффективной, в то же время может нарушать психологическое и социальное равновесие. Правительства и предприятия, а также другие заинтересованные учреждения несут все большую ответственность за облегчение адаптации работников и их мобильности и за их профессиональную подготовку и социальную защиту в переходный период.

149. Для того чтобы заставить рынок труда работать лучше и тем самым добиться максимальной производительной занятости и минимальной безработицы и неполной занятости, вновь начинают уделять внимание активной политике и программам в отношении рынка труда. Такая политика имеет целью воздействовать на уровень и состав спроса на рабочую силу, существующего на рынке труда, посредством: а) поощрения работы не по найму, обучения предпринимательским навыкам и программ по оказанию поддержки мелким предприятиям; б) программ и проектов общественных работ; и с) мероприятий по развитию общин с упором на создание рабочих мест. Она призвана увеличить количество или повысить качество предлагаемого труда либо изменить его распределение по профессиям или местностям путем обеспечения: а) профессиональной подготовки и переподготовки; б) содействия географической мобильности рабочей силы, в том числе активной помощи в поиске работы; с) стимулов для профессиональной мобильности и перехода с одних предприятий на другие, в частности возможности для перевода пенсий и других выплат; и

d) вспомогательных услуг, включая помощь в уходе за детьми, обеспечении жильем и транспортном обслуживании. Кроме того, в рамках такой политики можно планировать создание государственных служб занятости и менять их структуру таким образом, чтобы они играли более активную роль в направлении людей на различные рабочие места и их подготовке к разной работе, и можно корректировать программы предоставления пособий по безработице, с тем чтобы поощрять мобильность работников и их трудоустройство с восстановлением производительной занятости.

150. Успешный опыт развития, как правило, показывает ценность больших инвестиций в образование и профессиональную подготовку. Появляется все больше свидетельств того, что хорошее общее образование на уровне начальной и средней школы не только дает широкие базовые знания, но и закладывает основы для последующего приобретения более узких навыков и для более быстрого их обновления, адаптации или смены. Однако системы образования не должны быть слишком жесткими и должны быть способны приспосабливаться к меняющимся потребностям экономики и общества в целом. Образование должно иметь широкую основу, но и быть достаточно гибким, с тем чтобы готовить людей к выполнению новых функций на работе и в обществе. Необходимо также совершенствовать системы, обеспечивающие профессиональную подготовку и переподготовку для людей, которые лишились работы и стремятся трудоустроиться в других отраслях. Кроме того, необходима профессиональная подготовка на предприятиях, которая позволяет не только перераспределить расходы на подготовку, но и быстро и эффективно удовлетворять новые потребности, связанные с изменением требуемых навыков и применяемых технологий. Наконец, во многих странах по-прежнему важную роль играют тщательно разработанные, поддающиеся адаптации программы профессиональной подготовки и ученичества. Во многих странах традиционное ученичество – обучение в мастерской у ремесленника – оказывается эффективным способом обучения работников в неформальном секторе и одновременно может создавать новые рабочие места.

151. Вопрос о минимальной заработной плате нередко рассматривают как проблему регулирования рынка труда. Тем не менее минимальная заработная плата очень низка в большинстве развивающихся стран, а также в Восточной Европе; на протяжении 80-х годов реальная минимальная заработная плата в городах снижалась почти во всех странах Латинской Америки. Возможно, достаточно сказать, что при установлении минимальной заработной платы следует исходить из признания ее правильной функции, каковой является защита уязвимых групп трудящихся, не способных отстаивать свои интересы, и в то же время не оценивать труд выше уровня, за которым становится невыгодно нанимать работников самой низкой квалификации.

Направленное вмешательство в интересах уязвимых групп

152. Молодежь всегда составляла непропорционально большую долю от общего числа безработных. В последнее десятилетие эта тенденция усилилась. Уровень безработицы в нескольких странах Латинской Америки превышает 20 процентов. Сообщается также о повышении уровня безработицы среди молодежи в Северной Африке и на Ближнем Востоке, в странах Африки к югу от Сахары и в странах Восточной Европы, экономика которых находится в переходной стадии. Кроме того, вызывает тревогу высокий уровень молодежной безработицы в ряде стран ОЭСР; некоторые из них сообщают о ее уровнях свыше 30 процентов, и увеличивается также средняя продолжительность безработицы среди молодежи. Более того, в значительной мере проблема молодежной безработицы связана с безработицей среди образованных людей и серьезными несоответствиями в том, что касается квалификации. Снизить уровень безработицы среди молодежи помогли бы общее увеличение спроса на труд и более гибкие программы профессиональной подготовки и переподготовки; в то же время по-прежнему необходимы

специальные программы в области занятости, предназначенные конкретно для помощи людям молодого возраста.

153. В большинстве стран мира возросла доля женщин в составе рабочей силы. Хотя частично это увеличение вызвано спросом, оно отражает и изменение чаяний женщин и их возросший образовательный уровень. Многие женщины вступают в состав рабочей силы первоначально для того, чтобы повысить доход, необходимый для существования семьи. В семьях, возглавляемых женщинами, они, как правило, являются единственными взрослыми членами семей, которые поддерживают их своими доходами. Многие женщины, особенно в развивающихся странах, заняты в течение долгого рабочего дня на низкооплачиваемых, тяжелых малоквалифицированных работах. Женщины являются также основным источником рабочей силы в быстрорастущих во многих странах. Успешными оказываются программы приобретения квалификации, имеющие целью удержать их и улучшить их положение.

154. В числе конкретных целевых групп, в отношении которых должна проводиться активная политика в области занятости, - инвалиды, трудящиеся-мигранты, коренные народы и народы с племенным строем, пожилые работники и люди, которые давно являются безработными. Общая проблема этих групп состоит в том, что на них в меньшей степени распространяются другие меры, принимаемые в области политики. Однако опыт показывает, что поспешно разработанные чрезвычайные меры оказывают им дурную услугу. Должны быть приняты последовательные решения относительно целей, организационных потребностей и отбора участников. В конечном счете все специальные программы такого рода следует оценивать по тому, верно ли определены в них целевые группы, доводят ли они помощь до предполагаемых получателей и дают ли они устойчивый эффект.

Международная миграция

155. Разумеется, в функционировании рынка труда и в связанной с ним политике в области занятости есть и международный аспект. Хотя международная миграция за последние полтора десятилетия существенно возросла, движение рабочей силы значительно более затруднено, чем движение капиталов. В то время как действие факторов, вызывающих международную миграцию, усиливалось, растущий страх перед безработицей побудил ряд крупнейших стран, в которые направляется большое число иммигрантов, дополнительно ограничить поток мигрантов. Во всемирном масштабе число мигрантов сравнительно невелико. По оценкам, 30-35 млн. экономически активных мигрантов составляют 1,3 процента от общемировой численности рабочей силы в 2,5 млрд. человек. Конечно, в разных странах это соотношение далеко не одинаково.

156. Большинство трудящихся-мигрантов находит лучшие условия занятости и получает более высокие доходы, чем те, которые у них были до миграции. Более того, денежные переводы на родину, по оценкам, достигают таких сумм, что в качестве источника валютных поступлений они уступают только продаже сырой нефти. Что касается принимающей страны, то тогда, когда наем иностранцев диктуется спросом, он, как правило, имеет только благотворные последствия. Заполняются вакансии, оказывается возможным избежать кризисов, связанных с инфляцией, производятся товары, оказываются услуги и создается доход. Однако в условиях экономического спада ставится вопрос о возможных выгодах и потерях для принимающей страны. Тем не менее можно отметить, что мигранты, которые, как правило, переезжают из стран с низкой производительностью труда в страны, где она высока, начинают работать гораздо производительнее, чем они могли работать у себя на родине. Таким образом, увеличиваются объем производства, доходы и покупательная способность в мире в целом. Учитывая вклад мигрантов в экономику и в работу рынка труда, правительства принимающихся стран должны

запретить дискриминацию де-юре, бороться с фактической дискриминацией и добиваться социальной интеграции трудящихся-мигрантов и их семей.

Более широкий подход к вопросам занятости и трудовой жизни

157. Возможно, целесообразно рассмотреть вопрос о том, не является ли сегодня проблема безработицы, особенно в наиболее развитых странах, качественно иной по сравнению с тем, какой она была в прошлом. В бедных странах нетипичные формы занятости и альтернативные методы организации работы уже давно являются частью стратегий выживания, и их начали рассматривать в контексте развития. Однако в промышленно развитых странах, где в течение многих десятилетий традиционный жизненный цикл состоял из периода образования, за которым обычно следовала работа на одном месте или непрерывная карьера, затем уход в отставку и возможность больше отдыхать, теперь могут возникнуть вопросы. Могут ли и должны ли общества организовать производство и труд так, чтобы можно было более справедливо распределять имеющиеся возможности для приложения труда? Можно ли иначе распределять периоды оплачиваемой работы в жизни человека, чтобы он более активно чередовал оплачиваемую работу, добровольный труд и другие полезные формы работы, образование, профессиональную подготовку и переподготовку, отдых и уход в отставку? Какая поддержка будет оказываться незанятым, и можно ли в этом отношении ослабить связь между занятостью и доходом? Фактически занятость на условиях неполного рабочего дня уже расширяется. В очень многих странах проходят проверку инициативы, предусматривающие разделение труда, совместное занятие рабочего места, новаторские схемы работы по гибким графикам, длительные отпуска и поэтапный уход в отставку. Без ущерба для других усилий по расширению производительной занятости можно с пользой рассмотреть вопрос об эффективности таких инициатив и возможность их распространения. Вполне может оказаться, что подход к проблеме занятости, основанный на более широкой концепции труда и трудовой жизни, станет в будущем самым перспективным способом для согласования потребностей отдельного лица с потребностями общества.

Достижение приемлемого баланса между количеством и качеством рабочих мест

158. Хотя производительная занятость со свободным выбором работы является важнейшим связующим звеном между созданием рабочих мест и смягчением остроты проблемы бедности, во многих случаях работа сегодня оказывается нестабильной, вынуждает мириться с бесчеловечными условиями труда и нередко имеет малую стоимость. В то же время многие работы, представляющие ценность для общества, не выполняются. Хотя ни в одной стране пока не найдено формулы, которая позволила бы установить баланс между качеством рабочих мест и увеличением их количества, международное сообщество, приняв свод международных норм в области труда, поставило определенные цели и принципы, которыми должны руководствоваться страны. Ни в коем случае не следует жертвовать качеством рабочих мест ради создания в долгосрочной перспективе большего их числа. Образованные и здоровые работники, имеющие хорошие стимулы к труду, столь же необходимы для роста, развития и, таким образом, для создания рабочих мест, как и другие факторы производства.

159. Нормы, которые устанавливают основные права работников и ратифицированы многими правительствами, предусматривают запрещение принудительного труда, свободу ассоциаций, право на организацию и на ведение коллективных переговоров, равное вознаграждение, запрет детского труда и ликвидацию дискриминации при найме. Следует поощрять только такую занятость, которая гарантирует работающим основные права. В случаях, когда условия труда не соответствуют минимальным стандартам, их следует улучшать, и это одно из главных средств обеспечения большей социальной справедливости.

160. Необходимость улучшения условий занятости диктуется как экономическими, так и социальными соображениями. Усилившаяся международная конкуренция оказывает большее давление на предприятия, вынуждая их сохранять гибкость и непрерывно приспосабливаться к меняющимся рыночным условиям и потребностям производства. В таких обстоятельствах удовлетворительные условия труда, правильные взаимоотношения, возникающие в процессе производства, и надлежащая оплата труда будут способствовать достижению фирмой лучших экономических результатов. Более того, первоначальное преимущество в конкурентной борьбе, связанное с низким уровнем заработной платы, может быть вскоре легко утрачено, поскольку на мировой рынок выходят другие компании. Дальнейший рост должен быть в большей степени основан на других преимуществах, связанных с издержками, производством и распределением. При наличии постоянного прогресса в области экономического развития можно, в свою очередь, неуклонно улучшать условия труда.

161. Хотя и в "высокотехнологичных" отраслях промышленности могут существовать плохие условия труда, ясно, что самые серьезные злоупотребления в том, что касается прав работников, обычно имеют место в секторах с менее передовыми технологиями, которые являются в целом неорганизованными. Там, где в изобилии имеется неквалифицированная рабочая сила, гораздо меньше стимулов к выплате надлежащей заработной платы, сокращению тяжелого, монотонного труда и обеспечению безопасных условий труда. И даже в этих обстоятельствах улучшение условий труда и качества рабочих мест может привести к ускоренному расширению занятости. К примеру, из опыта известно, что лучшая охрана труда на малых предприятиях и в неформальном секторе позволяет сделать производственные процессы более упорядоченными и эффективными. Кроме того, такие предприятия обычно вкладывают больше средств в профессиональную подготовку и обеспечивают более активное участие работников в решении своих проблем. Работая более производительно, они могут предложить работникам более высокую заработную плату и лучшие условия найма. Таким образом, качество рабочих мест достигается не за счет их количества, поскольку именно предприятия с наивысшей производительностью прямо или косвенно создают больше всего рабочих мест с течением времени.

162. В конечном счете решения по вопросам качества рабочих мест предполагают выбор основополагающих приоритетов, и этот выбор должен опираться не только на чисто экономические соображения. Речь идет о ценности отдельных человеческих личностей и об их роли в развитии. В рациональной стратегии развития производительная занятость должна рассматриваться как главное средство сокращения нищеты и содействия развитию, и она должна быть направлена на увеличение количества имеющихся рабочих мест при одновременном уважении прав и защите благосостояния отдельного работника. Если здесь и предусматривается некоторый временный компромисс, то создание систем социальной защиты и социальных услуг в сочетании с мерами по повышению квалификации работников и по увеличению их мобильности должно действовать в качестве буфера до тех пор, пока человек не найдет подходящую работу.

IV. ТИПЫ РЕКОМЕНДАЦИЙ, КОТОРЫЕ МОГУТ БЫТЬ РАССМОТРЕНЫ УЧАСТНИКАМИ ВСТРЕЧИ НА ВЫСШЕМ УРОВНЕ

163. В связи с рассмотрением на Встрече на высшем уровне трех основных вопросов, отобранных Генеральной Ассамблеей, ее участники, возможно, пожелают сформулировать подход к социальным проблемам и провозгласить или вновь изложить ряд принципов, установок и целей, которые должны служить общими руководящими принципами в отношении социального прогресса в предстоящие годы. Эти руководящие принципы будут предложены вниманию тех, кто влияет на

ход социального развития, в том числе национальным правительствам и региональным и международным организациям, а также государственным и частным учреждениям.

164. Документом, который будет содержать такие принципы, установки и цели социального развития, укрепления социальной интеграции, сокращения бедности и расширения производительной занятости, могла бы стать декларация. Кроме того, участники Встречи на высшем уровне, возможно пожелают, рассмотреть план действий или дополнительный документ такого рода, в котором были бы детально разработаны стратегии и политика достижения целей в связи с тремя основными проблемами и их взаимосвязей. Эти стратегии и принципы политики будут адресованы главным образом национальным правительствам и региональным и международным организациям. В настоящем докладе не делается попытки провести четкие различия между национальными и международными аспектами анализируемых проблем. Многие высказываемые идеи имеют отношение к национальным мероприятиям. Это связано с тем, что социальное развитие относится прежде всего к компетенции национальных правительств и обществ, как об этом заявил Председатель Экономического и Социального Совета, подводя итог прениям в ходе этапа заседаний высокого уровня Совета в 1993 году. В ходе дискуссий в Подготовительном комитете будут постепенно выработываться рекомендации по стратегиям и политике.

165. Роль международного сообщества, и в частности системы Организации Объединенных Наций, должна состоять в поддержке социального развития и социального прогресса в мире. Для того чтобы можно было помочь Подготовительному комитету и участникам Встречи на высшем уровне принять решения и вынести рекомендацию о наиболее целесообразных формах международного сотрудничества в целях социального развития, было бы полезно выработать типологию форм такого сотрудничества. На данном этапе предлагается выделить пять его типов: i) информирование общественности; ii) обмен информацией и опытом; iii) налаживание диалога по вопросам политики в областях, представляющих международный интерес; iv) разработка норм, стандартов, конвенций и других международных документов; и v) определение сфер сотрудничества и оказание непосредственной поддержки развивающимся странам. Ниже даются некоторые комментарии по этим пяти типам международного сотрудничества и о возможном применении глобальных целей.

Информирование общественности

166. Участники Встречи на высшем уровне, возможно, пожелают рассмотреть вопрос о том, каким образом международное сообщество, и в частности система Организации Объединенных Наций, могли бы повысить информированность людей о важности социальных аспектов развития и о тех действиях, которые могут предпринять общества, чтобы улучшить социальные условия. Встреча на высшем уровне сама по себе сыграет важную роль в привлечении внимания к необходимости укреплять социальную интеграцию, сокращать бедность и расширять производительную занятость, однако и другие органы системы Организации Объединенных Наций могут постоянно содействовать тому, чтобы во всем мире обращали внимание на социальные проблемы и усилия по их решению. Международные мероприятия, в том числе конференции, совещания на высоком уровне, оперативные программы и выпуск публикаций, могут сделать более заметными социальные проблемы, возникающие на различных уровнях, и успешные усилия по разрешению этих проблем.

167. На протяжении ряда лет было разработано много различных международных стратегий по информированию мировой общественности о социальных проблемах, больших и малых, общих и частных. Некоторые мероприятия оказались популярными. В их числе – памятные дни, годы и десятилетия, имеющие целью вызвать интерес или привлечь внимание к тем или иным

проблемам, мобилизовать поддержку и побудить людей к действиям. В некоторых случаях такие специальные мероприятия оказались весьма успешными, позволив расширить понимание проблем и обратить на них внимание более широкой международной аудитории. Участники Встречи на высшем уровне могли бы изучить вопрос о том, какие факторы более других способствовали этому успеху, и, с другой стороны, о возможных негативных последствиях увеличения числа специальных мероприятий. По-видимому, было бы также целесообразно тщательно проанализировать методы информирования общественности, традиционно применяемые в Организации Объединенных Наций, и вопрос о том, каким образом можно реформировать и обновить сложившуюся практику. Участники Встречи, возможно, пожелают выдвинуть предложения о том, каким образом можно было бы использовать существующие межправительственные механизмы Организации Объединенных Наций, особенно уставные органы и подчиненные им учреждения, чтобы получить лучшие результаты в достижении социальных целей, в частности, посредством целенаправленных усилий по информированию общественности.

Обмен информацией и опытом

168. Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития станет прекрасным форумом, который позволит открыто обменяться опытом осуществления политики и извлечь уроки из успешных, а также из ошибочных действий, предпринимавшихся в сфере политики в прошлом. Как указывалось в настоящем докладе, несмотря на проблемы, которые еще предстоит преодолеть, достигнут огромный социальный прогресс в том, что касается некоторых важнейших показателей развития. Некоторые страны и регионы доказали, что создание и сохранение в течение некоторого времени благоприятной ситуации в экономике может сочетаться с существенным повышением социального благополучия населения этих стран и способствовать ему. Поэтому участники Встречи на высшем уровне, возможно, пожелают рассмотреть вопрос о воспроизводимости такого опыта развития и о том, каким образом можно при необходимости переосмыслить сделанные выводы, учитывая разные уровни развития и новые экономические реальности.

169. В системе Организации Объединенных Наций имеется очень много данных и накоплен обширный опыт, которые помогают формулировать политику по вопросам социального развития. Однако в настоящее время доступ к значительной части этой информации затруднен. Более быстрый прогресс в деле установления связи между информационными системами, а также более четкое согласование статистических определений, состава группировок стран и применяемых методологий помогли бы систематизировать сбор данных и тем самым способствовали бы совершенствованию анализа и прогнозов. Участники Встречи на высшем уровне, возможно, пожелают выразить свои взгляды на проблему улучшения сбора и систематизации данных в системе Организации Объединенных Наций, включая данные о социальных показателях, которые могли бы облегчить оценку социальных тенденций и социального прогресса.

Налаживание диалога по вопросам политики в областях, где существуют или вновь возникают особые проблемы

170. Встреча на высшем уровне – это часть ведущегося постоянно диалога по вопросам политики, в котором участвуют правительства, международные организации и неправительственные организации. Участники Встречи, возможно, пожелают рассмотреть вопрос о том, каким образом можно было бы в будущем улучшить этот диалог по вопросам политики и сосредоточить внимание на наиболее важных вопросах, вызывающих общую озабоченность. Межправительственные органы системы Организации Объединенных Наций служат форумами, на которых можно обсуждать проблемы и координировать политику во всемирном масштабе, а различные региональные

организации и специальные многосторонние и двусторонние форумы можно использовать для обсуждения политики по вопросам, представляющим интерес для конкретных групп стран.

171. Важным шагом к достижению большей согласованности мероприятий, проводимых в рамках программ системы Организации Объединенных Наций, стало бы достижение согласия по общим принципам подхода к развитию. Однако участники Встречи на высшем уровне могли бы также определить механизмы, которые помогли бы системе более своевременно, более слаженно и скоординированно реагировать на проблемы, в том числе быстрее приспосабливать содержание консультаций по вопросам политики и помощь в осуществлении программ к меняющимся реальностям на национальном уровне. На Встрече можно было бы в общих чертах определить процедуры, которые позволили бы регулярно рассматривать и оценивать прогресс, достигаемый в деле социальной интеграции, сокращения нищеты и создания рабочих мест во всех странах и регионах, анализировать причины успехов и неудач и своевременно предпринимать национальные и международные действия в случае, если положение в одной или нескольких сферах социального развития серьезно ухудшится.

Разработка норм, стандартов и других международных документов

172. Хотя каждая страна должна сама точно определять свою политику в социальной и других областях, направленную на сокращение безработицы и нищеты и содействие укреплению социальной интеграции, роль международных организаций в выработке норм и поддержке этой деятельности признается со времени создания Международной организации труда, и на нее особо указано в Уставе Организации Объединенных Наций. Именно путем разработки и осуществления правовых норм мировое сообщество пытается создать основные условия для социального прогресса.

173. Существует очень большой набор таких правовых документов; некоторые из них, прежде всего Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, пока не ратифицированы достаточным числом государств и не вступили в силу. Помимо Устава Организации Объединенных Наций и Всеобщей декларации прав человека, наиболее всеобъемлющими документами являются Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах. Оба пакта, особенно Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, имеют непосредственное отношение к подготовке Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития и к осуществлению ее решений. Это относится и к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, включающей конкретные нормативные положения, относящиеся к экономической и социальной областям. Существует также большое число стандартов, которые приняты Международной организацией труда и закреплены в конвенциях. Другие организации и специализированные учреждения системы Организации Объединенных Наций в разное время также приняли руководящие принципы, которые имеют отношение к основным проблемам Встречи и иногда касаются интересов конкретных групп.

174. Необходимо будет развивать результаты, достигнутые на Всемирной конференции по правам человека, которая в июне 1993 года приняла Венскую декларацию и Программу действий. Участники Всемирной конференции, в частности, подтвердили, что "крайняя нищета и социальная изоляция являются оскорблением человеческого достоинства и что необходимо принять срочные меры для достижения лучшего осознания крайней нищеты и ее причин, включая те из них, которые связаны с проблемой развития, в целях поощрения прав человека беднейших слоев населения, искоренения крайней нищеты и социальной изоляции и поощрения пользования результатами социального прогресса"⁷. Всемирная конференция подтвердила также "универсальное и неотъемлемое право на развитие, как оно определено в Декларации о праве на развитие"⁸.

175. Участники Встречи на высшем уровне, возможно, пожелают критически оценить все международно-правовые документы, касающиеся социального развития и трех основных проблем; они, возможно, оценят и степень их осуществления, используя результаты, полученные с помощью существующих процедур и механизмов проверки; кроме того, они возможно, пожелают рассмотреть вопрос о том, являются ли существующие документы достаточно всеобъемлющими и соответствуют ли они нынешним условиям и обстоятельствам.

Определение сфер сотрудничества и оказание развивающимся странам непосредственной поддержки со стороны международного сообщества

176. Встреча на высшем уровне привлечет внимание общественности к очень серьезному ухудшению социальных условий, которое произошло в 80-е годы во многих странах, особенно беднейших и наименее развитых. Участники Встречи, возможно, пожелают определить приоритетные сферы сотрудничества и оказания международным сообществом непосредственной поддержки, а также содействовать проведению активных мероприятий в рамках международного сотрудничества, которые помогли бы таким странам развить производственные структуры, людские ресурсы и системы социальной защиты, что позволило бы им достичь как социального, так и экономического прогресса.

177. Участники Встречи, возможно, пожелают рассмотреть существующие программы международного сотрудничества в области социального развития, осуществляемые системой Организации Объединенных Наций, и рассмотреть вопрос о том, каким образом удовлетворяются потребности государств-членов и международного сообщества в целом. На Встрече можно было бы рассмотреть проблему пробелов между сферами действия существующих программ и их дублирования, а также новые варианты политики и процедур, которые могли бы обеспечить более эффективную поддержку правительствам и другим региональным или местным организациям. Кроме того, участники Встречи, возможно, пожелают рассмотреть вопрос о том, не следует ли укрепить основополагающие принципы и практику международного сотрудничества и поддержку, оказываемую развивающимся странам в целях развития, включая передачу ресурсов.

Национальные и международные цели

178. Участники Встречи на высшем уровне, возможно, пожелают рассмотреть вопрос об установлении целевых количественных показателей. В ходе подготовительного процесса можно было бы провести полный обзор опыта системы Организации Объединенных Наций по использованию точных количественных целевых показателей. В разное время был поставлен ряд глобальных целей – от всеобъемлющих глобальных задач в области экономического роста или официальной помощи в целях развития до глобальных целей применительно к определенным секторам и подробных целевых показателей, которые включали в себя как задачи, так и меры в области политики, касающиеся конкретных групп населения или вопросов. Количественные целевые показатели оказались особенно полезными там, где было возможно определить круг мер политики, необходимых для достижения конкретной цели, вместе с кругом действующих лиц, ответственных за эту работу. Конечно, польза установления количественных показателей зависит и от наличия институтов и программ, чью деятельность по достижению показателей можно контролировать. Можно было бы рассмотреть позитивный пример, поданный Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), и реализацию итогов Всемирной встречи на высшем уровне в интересах детей совместно с другими позитивными примерами, которые связаны с более сложными вопросами. Затем участники Всемирной встречи могли бы решить, следует ли рекомендовать глобальные цели в некоторых важнейших областях. Встреча могла бы также стать

форумом, на котором был бы проведен обзор прогресса в деле достижения целей, поставленных ранее, например на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах детей.

Примечания

¹ См. Доклад о мировом социальном положении 1993 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.IV.2), глава VII, раздел С.

² Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года, том I, Резолюции, принятые на Конференции (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8 и исправление), резолюция 1, приложение II.

³ См. Globalization and Developing Countries: Investment, Trade and Technology Linkages in the 1990s (буклет с изложением краткой информации о состоявшемся 30 марта 1992 года в Гааге симпозиуме Организации Объединенных Наций, который был организован Отделом по транснациональным корпорациям и вопросам управления бывшего Департамента по экономическому и социальному развитию Секретариата Организации Объединенных Наций в сотрудничестве с Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию при финансовой поддержке правительства Нидерландов).

⁴ United Nations Development Programme, Human Development Report, 1993 (New York and Oxford, Oxford University Press, 1993), "Human development indicators", table 30.

⁵ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года, том I, Резолюции, принятые на Конференции (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8 и исправление), резолюция 1, приложение I.

⁶ United Nations Development Programme, Human Development Report, 1993 (New York and Oxford, Oxford University Press, 1993), box 2.3.

⁷ A/CONF.157/24 (Part I), глава III, раздел I, пункт 25.

⁸ Там же, пункт 10.
