



## Экономический и Социальный

Distr.  
GENERAL

E/CN.5/1998/5  
24 November 1997  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

### КОМИССИЯ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Тридцать шестая сессия

10-20 февраля 1998 года

Пункт 3а предварительной повестки дня\*

### ПОСЛЕДУЮЩИЕ МЕРОПРИЯТИЯ ПО ИТОГАМ ВСЕМИРНОЙ ВСТРЕЧИ НА ВЫСШЕМ УРОВНЕ В ИНТЕРЕСАХ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

#### Семинар экспертов по путям и средствам усиления социальной защиты и уменьшения уязвимости

#### Записка Генерального секретаря

1. В своей резолюции 1996/7 Экономический и Социальный Совет принял решение относительно основных пунктов повестки дня будущих сессий Комиссии социального развития и многолетней программы работы для рассмотрения приоритетных тем. Комиссия обсудила проблемы искоренения нищеты на своей Специальной сессии в 1996 году; она рассмотрела вопросы производительной занятости и устойчивых источников средств к существованию на своей тридцать пятой очередной сессии в 1997 году. На своей тридцать шестой сессии в 1998 году Комиссия уделит внимание содействию социальной интеграции и участию всего населения, в том числе групп и лиц, находящихся в неблагоприятном положении, и уязвимых групп и лиц, при рассмотрении следующих конкретных тем:

а) содействие социальной интеграции благодаря чуткому руководству, всестороннему участию в жизни общества, недопущению дискриминации, терпимости, равенству и социальной справедливости;

б) усиление социальной защиты, уменьшение уязвимости и расширение возможностей трудоустройства групп с особыми потребностями;

в) насилие, преступность и проблема незаконных наркотиков и злоупотребления наркотическими веществами как факторы социальной дезинтеграции.

---

\* E/CN.5/1998/1.

2. В своей резолюции 1995/60 Совет постановил, что Комиссия социального развития должна ввести практику приглашения на свои прения экспертов и видных общественных деятелей в целях углубления знаний и понимания социального развития и улучшения обмена информацией и опытом. Кроме того, в своей резолюции 1996/7 Совет вновь подтвердил необходимость обеспечения эффективного партнерства и сотрудничества между правительствами и соответствующими субъектами гражданского общества, социальными партнерами и основными группами, определенными в Повестке дня на XXI век<sup>1</sup>, включая неправительственные организации и частный сектор, в осуществлении Копенгагенской декларации и Программы действий и последующей деятельности, а также необходимость обеспечения их участия в планировании, разработке, осуществлении и оценке социальной политики на национальном уровне.

3. Исходя из этого, в рамках подготовки к тридцать шестой сессии Комиссии социального развития и учитывая намерения Экономического и Социального Совета, Секретариат Организации Объединенных Наций организовал семинар экспертов по путям и средствам усиления социальной защиты и уменьшения уязвимости, который состоялся в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций 10-14 ноября 1997 года. В работе этого семинара приняли участие эксперты со всех регионов мира и наблюдатели от органов системы Организации Объединенных Наций и гражданского общества.

4. Доклад о работе этого семинара приводится в приложении ниже.

---

<sup>1</sup> Помимо социальных партнеров (представителей профсоюзов, деловых кругов и промышленности) в Повестке дня на XXI век определены также другие основные группы: женщины, дети и молодежь, коренное население, неправительственные организации, органы местного самоуправления, научно-технические круги и фермеры.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

Доклад о работе семинара экспертов по путям и средствам усиления социальной защиты и уменьшения уязвимости, который состоялся в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций 10-14 ноября 1997 года

## СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ПОНЯТИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ . . . . .	1 - 25	4
А. Что такое уязвимость? . . . . .	2 - 10	4
В. Почему уязвимость имеет важное значение? . . . . .	11 - 12	6
С. Кто уязвим? . . . . .	13 - 25	6
II. ПРИЧИНА И СЛЕДСТВИЕ . . . . .	26 - 30	9
III. ПОЛИТИКА И ПРОГРАММЫ . . . . .	31 - 84	10
А. Многообразие и универсальность . . . . .	31 - 33	10
В. Стратегические принципы . . . . .	34 - 69	11
С. Примеры . . . . .	70 - 82	19
D. Уменьшение уязвимости за счет расширения возможностей для трудоустройства групп и лиц с особыми потребностями . . . . .	83 - 84	22
IV. ИНСТРУМЕНТЫ И ПРИОРИТЕТЫ ПОСЛЕДУЮЩЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ . . . . .	85 - 110	24
А. Создание благоприятных условий для уменьшения уязвимости . . . . .	87 - 92	24
В. Принятие долгосрочного стратегического подхода . . . . .	93	27
С. Проявление большего сочувствия . . . . .	94	27
D. Механизмы партнерства . . . . .	95 - 99	28
E. Пересмотр вопросов, касающихся ресурсов . . . . .	100 - 102	29
F. Оценка социальных последствий . . . . .	103 - 105	30
G. Коммуникативная нищета . . . . .	106 - 107	30
H. Снижение уязвимости путем укрепления мира и мирного урегулирования конфликтов . . . . .	108 - 110	31
Приложение. Список участников . . . . .		33

## Г. ПОНЯТИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ

1. Усиление социальной защиты и уменьшение уязвимости являются важными целями Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, которая рекомендовала широкий круг мероприятий по достижению этих целей. Однако предлагаемые меры и используемая терминология не всегда лишены двусмысленности. Некоторое уточнение терминологии и понятий способствовало бы проведению дискуссии и достижению согласия в отношении того, какие вопросы заслуживают приоритетного внимания в конкретных местных и национальных условиях. Одно из главных понятий, которое толкуется по-разному, – это "уязвимость", в частности когда оно употребляется вместе с другим важным понятием – "неблагоприятное положение".

### А. Что такое уязвимость?

2. Уязвимость является одним из аспектов положения людей; кое-кто может сказать, что именно наша уязвимость делает нас людьми. Уязвимости подвержены все, и даже те, кто живет в условиях физического и материального благополучия, боятся, что с ними или с их близкими может что-то случиться. Необходимо рассмотреть степени уязвимости и конкретные условия ее появления.

3. Условия, создающие угрозу, трудно сформулировать в конкретных политических терминах. Стремление избавить мир от уязвимости можно рассматривать как социальный эквивалент евгеники. Однако если мало кто станет поддерживать евгенику, то еще меньшее число людей будет утверждать, что мы не должны использовать медицину для избавления людей от серьезных угроз их физическому здоровью. Аналогичным образом, тот факт, что мы являемся людьми именно благодаря нашей уязвимости, не должен мешать нам сосредоточивать наше внимание на последствиях уязвимости, которые не являются неизбежными и нередко создаются обществом. Нам нужно создать общество, которое понимает концепцию уязвимости, которое с уважением относится к опыту борьбы с уязвимостью и в котором последствия уязвимости смягчаются пониманием и соответствующими действиями со стороны общества.

4. В каждом обществе – независимо от географии, социальной структуры, политической и экономической системы – люди подвергаются различным опасностям. Одни из этих опасностей являются результатом природных явлений, в то время как другие обусловлены деятельностью человека.

5. В любом обществе опасности распределяются неравномерным образом среди всего населения; поэтому люди в неодинаковой степени подвержены опасностям. Некоторые лица и группы в значительно большей степени подвержены опасности по сравнению с другими, в силу различных социально-демографических факторов, материального положения, физических или психологических условий, образа жизни и т.п. Уязвимость является состоянием значительной подверженности определенным опасностям в сочетании с ограниченной возможностью защиты себя от этих опасностей и преодоления негативных последствий этих опасностей.

6. Степень подверженности опасностям и возможности преодоления их негативных последствий не являются постоянными в течение всего жизненного цикла и на разных этапах жизни изменяются. В зависимости от ситуации или обстоятельств могут также изменяться и виды опасностей. Поэтому уязвимость представляет собой динамичное относительное понятие, которое изменяется во времени и пространстве.

7. Поскольку уязвимость возникает из многочисленных источников, некоторые индивиды и группы могут подвергаться многим отдельным или совокупным видам уязвимости. Поэтому можно

выделить, например, экологическую уязвимость (проживание в районах повышенного риска); структурную (в том числе связанную со статусом) уязвимость (обусловленную такими факторами, как пол, расовая принадлежность, профессия или принадлежность к определенному социальному классу); и функциональную уязвимость (возникающую в рамках взаимоотношений, от которых индивид не может легко и просто избавиться, например, брак и аренда).

8. По этой причине уязвимость редко когда является одноаспектным состоянием. Существует по меньшей мере три аспекта уязвимости:

а) риск, который означает более высокую степень риска или вероятности стать жертвой и который подразумевает, что уязвимые лица подвержены в большей мере возможности стать жертвой, чем другие лица;

б) психологическое состояние, в соответствии с которым лица, являющиеся уязвимыми, в большей степени опасаются стать жертвой определенной опасности и подвергнуться ее последствиям, чем лица, которые не являются уязвимыми;

с) последствия, которые виктимизация может иметь для пострадавшего лица, в том смысле, что чем больше уязвимость, тем более значительными и более серьезными являются ее последствия.

9. Понятия уязвимости и неблагоприятного положения нередко используются как взаимозаменяемые, однако между ними имеются различия. Определение "находящиеся в неблагоприятном положении" мы применяем по отношению ко всем группам, которые сталкиваются с препятствиями структурного характера (например, препятствиями, создаваемыми обществом) в плане доступа к ресурсам, благам и возможностям. Эти препятствия обусловлены властными отношениями, существующими в любом обществе, и относительной ценностью для общества каждой группы. Последствия для каждой отдельной группы могут быть различными в зависимости от общественного контекста, однако результатом во всех случаях является более высокая уязвимость к нищете, угнетению и эксплуатации. Они могут также усугублять другие виды уязвимости, если таковые имеются. К числу причин структурного характера, создающих неблагоприятные условия, относятся расовые различия, этническая принадлежность, гендерные различия, религия, принадлежность к коренному населению или национальное происхождение и социально-экономический статус.

10. Использование экономического положения как средства оценки неблагоприятного положения представляется устаревшим. Хотя уязвимые лица или группы нередко также находятся в неблагоприятном положении и нередко также являются в значительной степени уязвимыми в силу неблагоприятного положения, многие из них могут быть уязвимыми при отсутствии каких-либо неблагоприятных факторов экономического характера. Например, преуспевающие иммигранты, зажиточные лица пожилого возраста, добившиеся успеха женщины, не находясь в экономически неблагоприятном положении, могут быть уязвимыми к различным формам виктимизации, дискриминации или эксплуатации.

#### В. Почему уязвимость имеет важное значение?

11. Для обеспечения благосостояния и сплоченности общества необходимо принимать меры, направленные на защиту всех его членов от опасностей, которые возникают перед ними на различных этапах их жизни, и на преодоление тех препятствий, с которыми они сталкиваются в силу гендерных стереотипов или по причине их принадлежности к определенной расе, классу или группе. Когда обстоятельства вынуждают индивидов становиться обузой для их семьи и общества,

потери для общества становятся очевидными. Когда индивиды не могут в полной мере реализовать свои возможности, то потери несут не только они одни; потери несет также и общество. Когда все люди стремятся в полной мере использовать свой потенциал, от этого выигрывают как отдельные лица, так и все общество. Однако в конечном итоге о любом обществе необходимо судить по его отношению к наиболее уязвимым и по тем препятствиям, которые оно создает и которые не дают возможности отдельным лицам и группам в полной мере участвовать в жизни общества.

12. Социальная справедливость требует создания средств устранения всех проявлений неблагоприятного положения. Достижение социальной гармонии, обеспечивающей максимальное использование возможностей каждого индивида, диктует необходимость разработки политики, мер и средств, нацеленных на уменьшение уязвимости и усиление защиты тех, кто уязвим.

### С. Кто уязвим?

13. Уязвимость может быть связана с конкретными этапами жизни человека, создающими опасности, характерные для различных периодов жизни. Концепция риска, связанная с уязвимостью, подразумевает подверженность индивида воздействию биологических, психологических и социальных факторов и высокую степень вероятности того, что эти факторы будут создавать проблемы в различных жизненных обстоятельствах. Из этого следует, что указанная уязвимость, если ей не противодействовать, может затормозить развитие личности и привести к появлению неблагоприятных условий для индивида в плане его или ее непосредственного окружения и перспектив на будущее.

14. Хотя точное определение возрастных границ, отделяющих один период жизни от другого, представляется затруднительным, для целей настоящего доклада можно выделить некоторые поддающиеся определению периоды жизни, в течение которых человек подвергается особым рискам: дородовой период; рождение и послеродовой период; младенчество; детство; подростковый период и юношество; зрелые годы; и старость.

15. Опасности дородового периода обусловлены главным образом уровнем осведомленности, положением и условиями жизни родителей и в особой степени связаны с состоянием здоровья матерей, их питанием и теми привычками, которым они следуют в период беременности.

16. Момент рождения представляет собой один из решающих периодов жизни человека. Заботливый уход за матерью и ребенком в течение этого периода имеет особо важное значение для предупреждения многих осложнений. В послеродовой период важнейшее значение имеет кормление. Кроме того, своевременное выявление опасностей и принятие профилактических мер может способствовать уменьшению степени риска или компенсировать отсутствие надлежащих условий и тем самым содействовать предупреждению болезней или инвалидности. Младенчество представляет собой чрезвычайно важный период, в течение которого создается база для физического, психического и умственного развития ребенка. Недостаточная стимуляция, отсутствие ласки, плохое питание, отказ от ребенка, грубое или небрежное обращение являются серьезными факторами риска, результатом которых может быть замедленное развитие и необратимое неблагоприятное положение в будущем.

17. Дети подвержены различным внутренним и внешним источникам стресса, при этом особо важным периодом жизни считается трехлетний возраст. Можно выделить разные группы детей, находящихся в различных условиях риска, включая детей, отданных в детские приюты, или брошенных детей, а также оставленных на произвол судьбы беспризорных детей. Хотя такие дети часто рождаются в семьях с более низким социально-экономическим положением, опасности,

связанные с физическим или психологическим грубым обращением с детьми и некоторыми видами беспризорности или небрежного обращения, встречаются в семьях всех социально-экономических уровней.

18. Подростковый период является поворотным этапом в жизни человека, в течение которого принимаются решение и меры, которые могут иметь серьезные последствия для будущего. В течение этого периода жизни могут возникать такие угрозы, как отсутствие безопасности в результате распада семьи; отсутствие надлежащих условий для самоутверждения личности или формирования представлений об окружающем мире; отсутствие доступа к надлежащим услугам в области здравоохранения и образования; и создаваемые самим подростком опасности, связанные с потреблением алкоголя или наркотиков. Влияние сверстников и необходимость быть признанным ими могут приобретать преувеличенное значение и влиять на процесс принятия решений в области поведения или формирования отношений между представителями различных поколений. Нежелательная беременность и проституция относятся к числу других серьезных опасностей, которым подвержена эта возрастная группа.

19. Многие опасности возникают в период наступления зрелости, когда люди готовятся к созданию семьи и выполнению семейных и других обязанностей, включая работу. К числу обычных или преобладающих опасностей относятся трудности, связанные с получением надлежащего жилья и работы, а также насилие в семье.

20. Старость связана с такими серьезными опасностями, как ухудшение здоровья, отсутствие внимания со стороны семьи, жизнь в приютах для престарелых, отчуждение и потеря значения для общества. Даже в тех странах, где престарелые традиционно пользуются большим уважением и влиянием, многие люди пожилого возраста в настоящее время сталкиваются с положением, при котором их семьи не располагают жилищными и материальными ресурсами для ухода за ними.

21. Сочетание любых из таких обусловленных возрастом видов уязвимости с другими условиями, такими, как инвалидность или принадлежность к меньшинствам, может способствовать накоплению опасностей, что, в свою очередь, может привести к еще большей дискриминации и сегрегации. Накопление опасностей связано с последствиями, далеко выходящими за рамки тех проблем, на решение которых рассчитаны политические меры, предусматривающие преодоление какого-либо одного вида уязвимости. Аналогичным образом, нищета или трудности, вызванные переходным периодом или структурной перестройкой, в сочетании со связанными с возрастом видами уязвимости могут еще больше способствовать росту опасностей, с которыми сталкиваются люди, поскольку они сужают круг имеющихся у них возможностей, что впоследствии может привести к усилению их уязвимости.

22. Женщины и различные социальные группы сталкиваются с неблагоприятными условиями структурного характера, которые обусловлены природой общества, в котором они живут, и которые еще больше осложняют существующие виды уязвимости, затрудняя или аннулируя их доступ к ресурсам, благам и возможностям, и сводят к минимуму их возможности в плане обеспечения устойчивых средств к существованию. Поскольку основанные на гендерных различиях функции и обязанности по-прежнему в большинстве случаев определяют характер принимаемых ими решений, женщины в особой степени подвержены риску и заслуживают особого внимания. Кроме того, к числу социальных групп, которые можно определить, относятся: этнические и религиозные меньшинства; коренное население; беженцы и перемещенные лица; мигранты и трудящиеся-мигранты – как легальные, так и нелегальные, и члены их семей, оставшиеся дома; заключенные и бывшие правонарушители; наркоманы и бывшие наркоманы; скваттеры; беспризорные дети; люди, проживающие в условиях крайней нищеты; и безземельные сельские рабочие.

23. Кроме того, люди, находящиеся в уязвимом положении, сталкиваются с весьма высокой опасностью стать объектом различных видов насилия, как в рамках, так и за пределами семьи. Насилию подвергаются женщины, дети, инвалиды, престарелые и другие.

24. Уязвимыми могут быть не только отдельные лица и группы; в качестве уязвимых могут также рассматриваться общины и даже страны. Указанные общины обычно подвержены воздействию пагубных структурных условий, которые создают высокую степень уязвимости для их членов. Экономические трудности, с которыми сталкивается та или иная община или страна, могут также сочетаться с низким объемом государственных ресурсов и, следовательно, незначительными социальными выплатами, что еще более повышает экономическую уязвимость. Экономическая уязвимость в рамках общины возникает в результате взаимодействия различных факторов, ряд которых в кратком виде может быть изложен следующим образом:

а) небольшие возможности в плане занятости, в результате чего рабочая сила не находит производительного применения и поэтому не может обеспечить себе достаточных доходов;

б) низкие доходы, получаемые от имеющейся работы, вследствие низкой производительности труда или особых экономических условий. Это приводит к неэффективному "обменному курсу" между работой и доходами, в результате чего имеют место случаи, когда даже напряженная продолжительная работа не создает минимального объема доходов;

с) низкий объем передачи государственных ресурсов отдельным членам общества и обществу в целом. Может сложиться такое положение, когда система социального обеспечения не предоставляет минимальных услуг тем, кто подвержен риску, а имеющихся пособий по безработице, пенсий, социальных выплат и пособий на ребенка и семью недостаточно для удовлетворения потребностей людей;

д) объем государственных инвестиций на развитие инфраструктуры является недостаточным, что ставит под угрозу социально-экономическую жизнь общества и его связи с внешним миром;

е) неспособность общества мобилизовать свои внутренние ресурсы (включая рабочую силу и природные ресурсы) на преодоление структурных экономических проблем;

ф) нехватка природных ресурсов или неумение эффективно использовать имеющиеся ресурсы;

г) устаревшие система образования, подготовка кадров и профессиональные знания, которые на уровне общества приводят к безынициативности и отсутствию творческого подхода к развитию экономики.

25. Экономическая уязвимость на уровне общества может привести к внутренним социальным и этническим конфликтам, что может в еще большей степени ухудшить перспективы развития. В целом, низкая степень интеграции и сотрудничества в рамках общества еще более ухудшает и без того негативные условия. Экономически уязвимые общины существуют во всех странах, однако преобладают они в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой.

## II. ПРИЧИНА И СЛЕДСТВИЕ



26. В силу взаимосвязи мировой истории, политики и экономики некоторые регионы и страны в структурном отношении оказались в неблагоприятном положении, в результате чего их население становится в большей степени уязвимым к таким явлениям, как глобализация, либерализация рынков и культурный империализм.

27. На протяжении долгого времени существует мнение о том, что экономические меры, такие, как технический прогресс, индустриализация и модернизация, означают продвижение вперед, несмотря на колоссальные социальные издержки, включая отсутствие ориентации, отчуждение и разрушение традиционной социальной и культурной ткани, которые вызывают массовое перемещение населения. Во многих местах происходит ослабление, если не полное уничтожение, культурной базы, в результате чего отдельные лица и группы оказываются лишенными традиционных систем и структур социальной защиты и подвергаются эксплуатации. Рабочие места создаются в ущерб праву на труд; маргинализация женщин приводит к феминизации нищеты; введенные иерархические структуры, сталкивающие между собой коренные народы, создали в некоторых странах "четвертый мир". В поисках работы трудящиеся вынуждены покидать свои дома и семьи и устраиваться на работу в чужом, а иногда и враждебном окружении. Волна преступности, связанной с насилием, вынудила большинство стран расходовать на содержание в тюрьмах уголовных элементов больше средств, чем на принятие превентивных мер, способствующих социальному и экономическому развитию. Возможно, самым большим парадоксом является инвестирование колоссальных денежных средств в стратегии борьбы с преступностью и в социальную реабилитацию наркоманов и правонарушителей, в то время как наркобизнес укрепляется на самых высоких и наиболее признанных уровнях международных деловых отношений.

28. Многие утверждают, что неравенство, присущее преобладающей в настоящее время модели развития, является основной причиной социальной, экономической и культурной деградации, происходящей во многих странах, и повышает степень уязвимости многих социальных групп. Они говорят о структурной уязвимости, которой правительства – преднамеренно или нет – подвергают находящиеся в неблагоприятном положении группы, которым не нужно быть доктором экономических наук, чтобы понять, что нищета обостряется, а уровень жизни снижается. Этноцентрические и доминирующие модели развития сформировали институты развития в ущерб реальному положению развивающихся стран. В рамках развития в его нынешнем виде социальная жизнь рассматривается всего лишь как одна из технических проблем, как вопрос принятия рациональных решений и осуществления эффективного руководства, которое должно быть поручено этой группе людей – специалистам по вопросам развития, – специальные знания которых, как считается, позволяют им выполнить эту задачу. Таким образом, преобразования не рассматриваются как процесс, уходящий корнями в историю и культурные традиции каждой страны. Специалисты по вопросам развития стремятся разрабатывать механизмы и процедуры, призванные подогнать страны под уже созданную модель с ее современными структурами и функциями. Как утверждается, развивающиеся страны настолько глубоко прониклись присущими Западу формами знания и управления, что многие их граждане начинают соглашаться с ярлыком "слабо развитый", который означает необразованность, беспомощность и обесценивает национальные культуру и стратегии как средство решения гражданами стоящих перед ними задач.

29. Отделение экономических условий от их социальных и культурных контекстов препятствует достижению целостной концептуализации развития. Оно обесценивает и подрывает социальные и культурные традиции, которые поддерживают существующие в обществе ценности и взгляды, и влияет на законодательство и политику. Чрезмерное доверие к экономической науке и эконометрическим представлениям о происходящих в обществе потрясениях продолжает порождать запугивающие диаграммы и графики, которые скрывают реальные факты и реальных людей. Это также скрывает подлинный уровень испытываемых людьми страданий, вызванных нерациональными

стратегиями и разрозненными программами. Исключительно важное значение для осуществления основных прав человека отдельных лиц и групп имеют социальные и культурные аспекты уязвимости. Например, взгляды, предрассудки, стратегии, законодательные акты, профессиональная и институциональная практика, препятствующие интеграции и участию в жизни общества, приводят к усилению дискриминации, что в свою очередь еще более усугубляет индивидуальную и коллективную уязвимость.

30. Исключение отдельных лиц или групп из жизни общества уменьшает масштабы инвестиций "человеческого капитала" и лишает общество некоторых знаний, опыта, понятий и решений, которые могли бы расширить творческие возможности и способствовать поиску свежих решений для стоящих перед обществом проблем. Кроме того, оно усиливает существующие в обществе параноические настроения, раздробленность и недоверие и угрожает личной, общественной и национальной безопасности и процветанию. Оно также таит в себе опасность для элементарных основополагающих прав на жизнь, развитие, всестороннее и всеобъемлющее участие и социальную интеграцию. Например, исключение из жизни общества женщин и инвалидов не только препятствует их участию, но также лишает общество всестороннего и богатого опыта. Кроме того, лишение детей и подростков возможности получать соответствующее образование сдерживает творческий рост и развитие важного сегмента общества и ставит под угрозу достижение желаемых долгосрочных целей и эффективное возрождение стран, подверженных риску.

### III. ПОЛИТИКА И ПРОГРАММЫ

#### A. Многообразие и универсальность

31. В самом начале Семинара участники признали многообразие условий, существующих в различных странах, и соответственно нецелесообразность рассмотрения подробных или конкретных для отдельных стран решений проблем уязвимости, кроме как в качестве примеров. Поэтому основной темой обсуждений стали несколько общих принципов, имеющих глобальное или очень большое значение.

32. Один из таких принципов состоит в том, что понятие развития должно включать в себя не только чисто экономические аспекты. Цель развития должна не ограничиваться увеличением ВВП на душу населения, а должна предусматривать выполнение этой задачи при условии непосредственного улучшения социальных условий, в том числе уменьшения уязвимости и ее последствий и укрепления социальной справедливости. Другими словами, для построения общества, в котором ценится и охраняется достоинство человека, поощряется устойчивое развитие, политика в области развития должна быть ориентирована на человека и должна предусматривать, чтобы экономика служила человеку, а не наоборот.

33. Хотя непосредственный опыт в области нищеты может иметь конкретное значение в зависимости от соответствующих обстоятельств, места и периодов времени, ее общие последствия и воздействие по своему характеру являются универсальными. Когда один человек обречен на нищету, опасности подвергаются все люди. Поэтому, хотя программы борьбы с уязвимостью могут быть ситуативными, определение и общий анализ являются универсальными. В признании универсальности уязвимости содержатся возможности для создания сетей структур и потенциала.

## В. Стратегические принципы

### 1. Подход, основанный на соблюдении прав человека

34. Общество широкого участия может создаваться путем разработки и осуществления стратегий, поощряющих социальную интеграцию на основе определенных социальных рамок, которые могут быть названы правозащитными или рамками широкого участия. Такое общество также соблюдает право своего народа на жизнь, развитие и всестороннее участие в жизни страны.

35. Подход, основанный на соблюдении прав человека, все более широко признается как стандарт легитимности политических систем и как один из инструментов формирования государственной политики. Широкое участие означает, что стратегии, программы и социальные услуги должны организовываться, планироваться, разрабатываться или адаптироваться таким образом, чтобы обеспечить всестороннее развитие всех граждан в условиях свободы, независимости и неограниченного доступа к основным услугам. Кроме того, услуги должны быть менее раздробленными и сегрегированными (т.е. универсальными), они должны отвечать интересам общества и обеспечивать участие населения в принятии решений, касающихся его жизни.

#### Основа ценностей

36. Основу ценностей составляет комплекс ценностей и стратегических принципов, центральное значение в контексте которых уделяется основным затрагивающим население аспектам: соблюдение права на жизнь и развитие; уважение ценности здравоохранения, образования и социальной защиты; уважение многообразия и многогранности людей; уважение личностной и культурной неповторимости в контексте, отражающем универсальные стандарты благосостояния; ценность этики для отдельных лиц и в контексте профессиональных и институциональных отношений; солидарность; ценность структур, оказывающих поддержку отдельным лицам, таких, как семьи или общинные организации; ценность народных знаний и опыта.

#### Принципы

37. К числу стратегических принципов относятся:

а) социальное благосостояние граждан должно быть заботой всей страны, а не только лишь правительства: приоритеты и политика должны разрабатываться и осуществляться таким образом, чтобы они охватывали периоды, по своей продолжительности превышающие срок полномочий того или иного правительства или администрации;

б) политика в первую очередь должна служить интересам народа как не объекта, а субъекта прав, и ставить его интересы выше любых соображений экономии или интересов конкретных секторов;

с) политика должна быть направлена на укрепление в обществе сетей структур и организаций и должна признавать, что они могут оказывать важную поддержку;

д) мероприятия в рамках социальной политики, даже на местном уровне, должны осуществляться с учетом глобального видения (на основе принципа "глобальное видение/деятельность на местах");

e) особое внимание уделяется взаимозависимости, в частности подчеркивается ценность взаимосвязей, уточнения и координации деятельности трех основных субъектов общества: правительства, частного сектора и гражданского общества или добровольного сектора;

f) организации гражданского общества, особенно на общинном уровне, должны активно вовлекаться в разработку и осуществление политики и в контроль за ее имплементацией и оценку.

38. Воплощение в жизнь этих принципов требует создания групп по разработке политики в составе государственных служащих, независимых специалистов, представителей организаций гражданского общества и частного сектора, а также представителей межправительственных организаций, которые будут участвовать в выявлении потребностей и проблем, в определении приоритетов, стратегий и мероприятий, а также в их осуществлении и оценке. Основное значение имеет разработка общинных децентрализованных стратегий, предусматривающих участие различных субъектов общества. Они становятся партнерами, крепчают и сотрудничают для достижения результатов, позволяющих сбалансировать потребности и обязанности различных групп в рамках правозащитной деятельности и обеспечения широкого участия. На различных этапах этого процесса каждый субъект будет выполнять различные роли и обязанности.

39. Добровольные организации и социальная организация членов общины и семей в обществе могут лучше всего представлять свои потребности и интересы. Правительства несут ответственность за общую политику и за достижение сбалансированности различных интересов; специалисты обеспечивают специальные технические знания; частный сектор отвечает за предоставление ресурсов и пространства для развития людей. Для достижения успеха основной упор в рамках этого процесса делается на признании, взаимном уважении и мудрости, а также правилах, которые усиливают потребность в сбалансированности системы, частью которой все они являются.

40. Одна из связанных с этим процессом опасностей заключается в том, что один или несколько субъектов будут нарушать "правила игры". Другая опасность связана с темпами прогресса в рамках этого процесса: когда они слишком высоки, кодексы или культурные реалии могут разрушаться и не оставлять времени для необходимого процесса перехода и понимания. Наконец, существует опасность того, что институциональные или корпоративные интересы могут возобладать над интересами лиц, которым они должны служить.

## 2. Принципы стратегий деятельности на общинном уровне

41. Поскольку страны стремятся или стимулируются к более тесной интеграции в глобальную рыночную экономику, различные местные или общинные события облегчают процесс, который для многих является сложным и нарушающим привычные связи переходом. По мере понимания того, что для многих стран успешная интеграция в глобальную экономику будет намного более продолжительней, чем предполагалось ранее, больше внимания начинает уделяться принимаемым на общинном уровне мерам, направленным на обеспечение средств к существованию с помощью рыночных механизмов. Это по сути означает две вещи:

a) расширение имеющихся у людей возможностей использовать свой труд и природные ресурсы для производства, непосредственно для собственного потребления, товаров и услуг, в которых они нуждаются. Многие общины оказываются в уязвимом положении в результате внезапного изменения их традиционного уклада жизни, и им нужна помощь в разработке новых стратегий адаптации к изменениям и в принятии решений относительно реакции на новые условия – конкретными действиями, сопротивлением или корректировкой. Это очень часто предполагает не индивидуальный, а коллективный процесс познания. Нередко используется деятельность, приносящая доход, однако существуют и другие, нерыночные средства обеспечения благополучия,

которые также должны учитываться. Небольшие местные ресурсы, не представляющие интереса для рыночной деятельности, при условии дополнительной поддержки могут способствовать обеспечению устойчивых средств к существованию;

б) расширение имеющихся у людей возможностей через общинную деятельность создавать экономическую и социальную инфраструктуру (дороги, оросительные системы, школы) и наделять общины средствами для избежания социальных конфликтов и эксплуатации. Общинное развитие требует значительно более эффективного использования имеющихся скудных ресурсов при финансовой поддержке со стороны центрального правительства. Пуская в ход свои собственные ресурсы, общины могут значительно повысить продуктивность использования ресурсов, предоставляемых правительством. Таким образом, общинные и общественные работы являются не только средством создания рабочих мест, но также средством укрепления потенциала общин и повышения их благосостояния.

42. В этом контексте развитие частного сектора является более многообразным процессом; помимо классического частного работодателя экономическому развитию общин могут способствовать и другие механизмы, включая индивидуальную трудовую деятельность, кооперативы и фирмы, принадлежащие их сотрудникам. Так называемый "третий сектор" рассматривается не просто как что-то, находящееся вне экономики, а как важный фактор экономической регенерации.

43. Кроме того, развитие на общинном уровне должно рассматриваться как часть эволюции местного самоуправления и должно делать его более транспарентным, более открытым для участия населения и более подотчетным.

### 3. Комплексный, или всеобъемлющий, подход

44. При разработке политики следует уделять внимание не только подготовке отдельных лиц к жизни и деятельности в обществе и к более всестороннему участию в социально-экономическом развитии страны, но также и обеспечению более благоприятного экономического, социального и физического окружения для лиц со специальными и особыми потребностями. Краткие примеры применения этого принципа к трем группам – инвалидам, женщинам и молодежи – приводятся ниже.

45. Интеграция инвалидов в трудовую деятельность не может быть осуществлена путем простой подготовки к работе на существующих рабочих местах, если такая профессиональная подготовка не будет сопровождаться мерами, которые сделают рабочие места доступными и оперативными для инвалидов и которые продемонстрируют работодателям преимущества найма работников-инвалидов.

46. Для содействия выходу женщин на рынок рабочей силы может быть недостаточно обучать их для работы на имеющихся местах; в некоторых случаях может возникнуть необходимость приводить условия труда в соответствие с потребностями работающих матерей путем принятия, в частности, на национальном уровне законодательных актов, стимулирующих создание программ возвращения к трудовой деятельности и приведение условий труда в соответствие с потребностями семьи. В этом направлении могут предприниматься такие шаги, как работа на неполную ставку и плавающий график работы. Всем заинтересованным сторонам следует поощрять исследовательскую деятельность, проводимую с целью определения наиболее эффективных путей воплощения в жизнь подобных программ.

47. В большинстве стран уровень безработицы среди молодежи в два-четыре раза превышает средний национальный уровень. Одна из причин такой значительной разницы заключается в том, что лица, впервые вступающие на рынок рабочей силы, сталкиваются с более серьезными

трудностями в поиске работы в своих областях компетенции, чем люди, уже работающие. Поэтому для уменьшения этой разницы необходимо, во-первых, с помощью государственных и частных служб трудоустройства и других средств информирования молодежи, вступающей на рынок рабочей силы, о возможностях, имеющихся в области трудоустройства, развивать рынок труда. Во-вторых, может возникнуть необходимость приведения системы образования в соответствие с экономическими потребностями рынка труда, с тем чтобы предоставляемое образование учитывало существующий спрос на рабочую силу. Наиболее целесообразно было бы добиваться этого путем такого планирования людских ресурсов, при котором предложение рабочей силы и спрос на нее оценивались бы с перспективой на несколько последующих лет.

48. Наконец, необходимо разрабатывать политику и программы, поощряющие молодежь заниматься самостоятельной предпринимательской деятельностью и развивать свои предпринимательские способности. Самостоятельная предпринимательская деятельность не только снижает уровень безработицы, но также может создавать дополнительные рабочие места, которые скорее всего будут заполняться другими молодыми людьми. Меры по поощрению и поддержке самостоятельной предпринимательской деятельности молодежи могут включать обучение менеджменту, наставничество и создание механизмов кредитования, а также принятие либеральных законов и процедур, благоприятствующих созданию малых предприятий.

49. В силу особой уязвимости детей и по причине того, что они находятся на таком этапе жизни, когда развиваются будущие интеллектуальные, моральные и социальные качества, совершенно необходимо укреплять и защищать их права на устойчивые средства к существованию и устойчивое развитие, а также уменьшать возможность их нахождения в обстоятельствах, которые могут привести к возникновению физического, социального или экологического риска. В то же время общества должны не только защищать детей; им также следует предоставлять детям возможности выражать и реализовывать на практике свое уникальное восприятие мира. Дети могут вносить существенный вклад в жизнь общества, членами которого они являются. Они образуют колоссальный потенциальный ресурс надежды на творческое мышление и разрешение проблем, который никак не обременен цинизмом или предвзятостью.

#### 4. Находящиеся в уязвимом положении этнические группы

50. Маргинализация и исключение из жизни общества некоторых расовых и этнических групп не всегда являются результатом только лишь дискриминации и сегрегации. Иногда эти явления сочетаются с экономической, социальной и культурной уязвимостью. Типичным примером является положение цыган и многих коренных народов. Обществу следует улучшать свою способность понимать различные формы уязвимости, которые могут возникнуть в силу этнических различий, и соответственно усилить свою поддержку.

51. В прошлом основное внимание уделялось необходимости признания многообразия, включая уважение и поддержку культурных различий. Это – исключительно важный исходный принцип, однако одного его уже недостаточно. Во взаимозависимом мире, в котором превалируют стремительные изменения многих условий жизни, некоторые группы, пытаясь поддерживать свой традиционный уклад жизни, могут оказываться в условиях хронического кризиса. Такие группы необходимо поддерживать в их усилиях по развитию своих способностей адаптироваться к изменяющимся условиям, сохраняя при этом свою культурную целостность, быть готовыми к саморазвитию, распоряжаться собственной жизнью и позитивно взаимодействовать с людьми, не входящими в их группу, что расширит их возможности и позволит им строить свое собственное будущее в постоянно меняющихся условиях.

#### 5. Роль гражданского общества, или "третьего сектора"

52. Государство, частный сектор и "третий сектор" (гражданское общество) являются тремя опорами для построения общества для всех. Необходимо осуществлять стратегии, которые обеспечивают синергизм этих трех секторов в связи с удовлетворением потребностей человека. Снижение степени уязвимости человека может стать общей целью их деятельности.

53. Организациям гражданского общества присущ один общий элемент: руководство осуществляется в частном порядке, однако при этом преследуются общественные цели. Все больше и больше людей узнают о том, что они могут работать непосредственно в интересах построения лучшего общества.

54. Цель усилий по укреплению гражданского общества и его организаций заключается в придании им отличительных черт как "сектору" или движению, действующему в интересах формирования будущего общества. В результате этого организации гражданского общества могут обеспечивать сбалансированность полномочий двух других секторов – государства и частного сектора. Укреплять организации гражданского общества значит укреплять основы демократического общества. Граждане давно осознали, что нет необходимости ждать, пока государство решит социальные проблемы. Действуя при помощи организаций, граждане могут самостоятельно принимать решения. Однако во многих странах до недавнего времени они чувствовали себя изолированными и лишенными каких-либо отличительных черт. Многие руководители гражданского общества с удивлением узнали, что их организации являются частью широкого общественного движения.

55. В обществе уже существует такое положение, которое обеспечивает объединение усилий трех секторов в рамках беспроигрышных ситуаций. Например, насилие делает уязвимыми всех членов общества; в некоторых странах сотрудничество государства, частного сектора и гражданского общества оказалось эффективным инструментом сокращения масштабов насилия.

56. В связи с созданием общества для всех представители этих трех секторов признали возможность обеспечения беспроигрышного положения. Для этого они должны полагаться друг на друга. Во всем мире правительства стран начинают осуществлять усилия по пересмотру или переосмыслению их роли в деле обеспечения благосостояния людей. Многие делают упор на функции разработки стратегических инициатив, а не предоставления услуг. Зачастую они полагаются на организации гражданского общества, с тем чтобы охватить общины услугами и повысить свой авторитет у населения: эти организации лучше, чем кто-либо еще, знают о потребностях местного населения.

57. С учетом в большей степени ориентированных на интересы потребителей рыночных отношений частный сектор начинает переходить от использования подхода "бизнес ради бизнеса" к подходу, в рамках которого при принятии решений и заключении сделок серьезно рассматриваются и принимаются во внимание вопросы деловой этики и кодекса поведения. Частный сектор заинтересован в развитии общин в связи с необходимостью расширения рынка для своей продукции, и "третий сектор" может оказать огромную помощь в решении этой задачи. Однако поскольку новые технологии приводят к сокращению числа рабочих мест, имеется опасность того, что покупательная способность потребителей сократится. В то время как крупные работодатели в частном секторе и правительство повсеместно сокращают своих работников, организации гражданского общества нанимают людей. С тем чтобы преодолеть противоречие между этим "взрывом" и снижением объема потребления (по причине безработицы), необходимо содействовать развитию рынков в других районах. Поэтому "третьему сектору" принадлежит важная экономическая роль в современном обществе с учетом того объема ресурсов, который он может мобилизовывать, и с учетом числа людей, которые могут получить в нем работу.

58. Если частный сектор характеризуется конкурентной борьбой, способствующей повышению производительности и в то же время развивающей эгоистические начала, и если недостатком правительства является коррупция, то "третий сектор" предоставляет всем возможность стать более гуманными. Он позволяет всем улучшать жизнь других и проявлять сочувствие и сострадание – качества, которые отсутствуют в мире, регулируемом рыночными законами, и которые слишком редко можно встретить в правительственных органах. Если конкуренция в рамках рыночной экономики и бюрократические правила правительственных учреждений не позволяют людям работать "вкладывая всю душу", эти чувства могут проявиться в рамках "третьего сектора". Это наполняет людей положительными эмоциями, что может служить объяснением того факта, что многие бизнесмены принимают непосредственное участие в добровольной работе в общественных организациях.

59. Однако организации гражданского общества нуждаются в ресурсах для осуществления своей деятельности. В основном они существуют за счет пожертвований – и во все большей степени в результате заключения контрактов с правительствами или донорами, – что обуславливает их зависимость от доброй воли семей, частных предприятий, правительств и международных организаций, которые предоставляют ресурсы для поддержки их мероприятий. В тех условиях, когда во все большей степени ожидается, что организации гражданского общества должны покрывать свои собственные расходы и обеспечивать свое выживание, некоторые из них стали заниматься деятельностью, приносящей доход, или осуществлять разрабатываемые донорами программы и проекты. Это ставит многие организации перед выбором: работать над достижением социальных или финансовых целей, с тем чтобы обеспечить свое выживание. Правительства, располагающие полномочиями в законодательной сфере, могут содействовать передаче ресурсов "третьему сектору".

60. Для сотрудничества трех секторов в целях уменьшения уязвимости, во-первых, необходимо определить причины уязвимости на уровне общин. Организации гражданского общества занимают чрезвычайно выгодные позиции для выполнения этой задачи: они представлены повсеместно. После определения характера риска и конкретных соответствующих слоев населения или групп можно будет наладить совместную работу по подготовке конкретных стратегий для снижения степени такого риска. В зависимости от типа риска уязвимость каждой общины будет носить свой особый характер, и три сектора могут сотрудничать в целях разработки надлежащей стратегии. Таким образом, характер проблемы определит ту степень, в которой каждый сектор будет содействовать ее решению. Характер проблемы также определит тот уровень, на котором будут разрабатываться, осуществляться и финансироваться программы, и обязанности сторон в связи с их финансированием.

61. Ответственность за развитие лежит на обществе. Правительство, частный сектор и гражданское общество делят ее между собой. Однако следует отметить, что иногда правительства желают самостоятельно внести свой непосредственный вклад в дело ликвидации нищеты и обеспечения социального развития. Имеются случаи, когда правительства не выделяют в рамках бюджетов средства для предоставления помощи неправительственным и другим организациям гражданского общества в связи с выполнением их программ социального развития. На деле большинство правительств и не должны предоставлять этим организациям средства налогоплательщиков. Единственная обязанность правительств заключается в создании для них условий, позволяющих им самостоятельно мобилизовать средства. Некоторые правительства берут на вооружение практику, которая в принципе направлена против неправительственных организаций и организаций на уровне общин (при этом зачастую наличие такой практики публично отвергается). В частности, это касается случаев, имеющих отношение к использованию средств международных неправительственных организаций и учреждений Организации Объединенных Наций.



62. Наконец, на местном уровне необходимо выявить все организации (правительственные, организации частного сектора, гражданского общества и международные организации), которые работают над задачей улучшения условий жизни человека. Огромное значение принадлежит информации, поскольку она является одним из важных инструментов уменьшения степени уязвимости. Зачастую люди не знают о том, что существуют организации, которые могут оказать им поддержку.

#### 6. Меры по предупреждению и поощрению

63. Хотя потенциально каждый человек находится в опасном положении, ряд факторов определяют способность людей избегать неприятностей или попадать в трудное положение. Они могут быть классифицированы как лежащие в основе или предрасполагающие факторы и стимулирующие факторы. То, каким образом потенциальная опасность проявляется в фактических результатах, обусловлено как лежащими в основе, так и стимулирующими факторами.

64. Например, преждевременные роды являются лежащим в основе фактором, или фактором, обуславливающим предрасположение к плохому состоянию здоровья. Однако в том случае, если имеются надлежащие службы, обеспечивающие послеродовое обслуживание, включая службы для ухода за младенцами и маленькими детьми, существует чрезвычайно большая вероятность того, что состояние здоровья не ухудшится. В противном случае отсутствие надлежащего послеродового обслуживания или служб для ухода за младенцами и маленькими детьми явилось бы стимулирующим фактором, который может привести к ухудшению состояния здоровья. Воздействие как лежащего в основе фактора, так и стимулирующего фактора можно в некоторых случаях и в определенной степени уменьшить. Поэтому в любой стратегии, предназначенной для уменьшения степени уязвимости, первоочередное значение следует придавать мерам в области предупреждения и поощрения.

65. Имеется три типа мер по предупреждению и поощрению:

а) меры по предупреждению первого типа касаются лежащих в основе факторов (надлежащее дородовое обслуживание является мерой по предупреждению, предназначенной для уменьшения числа случаев преждевременных родов);

б) меры по предупреждению второго типа касаются как лежащих в основе, так и стимулирующих факторов (надлежащее послеродовое обслуживание, уход за младенцами и маленькими детьми относятся к числу мер по предупреждению, принимаемых в отношении последствий лежащего в основе фактора (преждевременные роды));

в) меры по предупреждению третьего типа касаются последствий лежащего в основе фактора (действия принимаются в целях предупреждения инвалидности преждевременно родившегося ребенка).

#### Подходы на уровне семьи и общины

66. Меры по предупреждению и поощрению первого типа могут осуществляться на уровне семьи и общины, обычно при помощи существующих организаций. Для информирования отдельных лиц, групп и общин об опасностях, с которыми сталкиваются различные их члены, и о том потенциале, который существует в рамках местной общины и может использоваться для защиты от этих опасностей, могут потребоваться службы, занимающиеся распространением знаний по социальным вопросам, и кампании по улучшению информированности общественности.

67. Подход, касающийся развития общин, оказался успешным в ряде стран. В его рамках особое внимание уделялось службам распространения знаний и кампаниям по улучшению информированности общественности, профессиональной подготовке местных работников и предоставлению услуг действующих на местах контролеров из соответствующих правительственных учреждений, занимающихся вопросами развития.

#### Сети и системы консультирования

68. Для обеспечения надлежащего доступа к более совершенным и специализированным техническим и людским ресурсам и к финансовой поддержке особо важное значение имеют сети и системы консультирования. Такие системы включают элементы из состава более широкого гражданского общества и из правительственных учреждений и, как правило, позволяют привлекать следующий самый высокий уровень органов государственного управления, например органы, действующие на подрайонном или субмуниципальном уровне. Вспомогательные организации из состава более широкого гражданского общества (занимающиеся различными вопросами, например, вопросами культуры, религии, этики) и специализированные учреждения местных органов управления могут наилучшим образом использоваться для предоставления поддержки таким сетям и системам консультирования.

#### Интеграция и включение в основную деятельность

69. Как указывалось выше, правительства, частный сектор и гражданское общество находятся на этапе преобразований или пересматривают свои соответствующие функции в рамках общины. В настоящее время эти три основных участника процесса развития занимаются выполнением своих дополнительных задач, касающихся снижения степени уязвимости общин. Следует совершенствовать координацию усилий этих трех участников. Самый лучший способ осуществления этого комплексного и предусматривающего включение в основную деятельность подхода заключается в начале работы на микроуровне и на уровне общин. После того как будут получены положительные результаты, постепенно можно начать расширять и поощрять эту работу.

### С. Примеры

70. На основе накопленного практического опыта участники семинара экспертов привели примеры стратегий и программ, которые предназначаются для снижения степени уязвимости. Эти примеры содержат варианты таких мероприятий, которые могут привлечь внимание правительств.

#### 1. Программа сотрудничества в интересах профессиональной подготовки и трудоустройства молодежи

71. Эта программа, которая осуществляется на Тринидад и Тобаго, является примером сотрудничества правительства, частного сектора, отдельных лиц и общин. Частично она финансируется Всемирным банком, и правительство начало ее осуществление в связи с увеличением безработицы в стране, особенно среди молодых людей. Она предназначается для бросивших школу безработных молодых людей в возрасте от 15 до 30 лет.

72. В рамках этой программы предусмотрено провести ряд следующих мероприятий: стимулирующая подготовка; улучшение возможностей в области продвижения по службе; профессиональная подготовка; укрепление рабочих навыков; и подготовка в целях развития предпринимательских навыков.

#### 2. Механизм для разработки надлежащих стратегий

73. В регионе Латинской Америки и Карибского бассейна под руководством Межамериканского института ребенка и Межамериканской федерации по международной интеграции была разработана стратегия по подготовке и осуществлению политики. В настоящее время эта стратегия реализуется на практике в ряде стран, включая Бразилию, Доминиканскую Республику, Чили и Эквадор. Особое внимание уделяется конкретным стратегиям в области образования и общей социальной политике.

74. Эта стратегия предусматривает создание занимающихся вопросами разработки политики групп в составе сотрудников правительственных органов, специалистов и представителей неправительственных организаций, компаний частного сектора и межправительственных организаций. Цель деятельности групп заключается в определении потребностей и проблем, приоритетов, стратегий и действий и в осуществлении программ и проведении их оценки. При этом основное значение придается укреплению базирующихся в общинах децентрализованных стратегий, которые обеспечивают участие различных слоев общества. Используются рамки, учитывающие права человека и принципы социальной интеграции.

75. Эта модель включает элементы, касающиеся профессиональной подготовки и планирования, проведения исследований и предоставления информации отдельным лицам, общинам и всему обществу. Она предусматривает обеспечение координации в рамках различных секторов и между ними, а также между различными институтами и образованиями как на национальном, так и на международном уровнях.

76. В осуществлении мероприятий по развитию общин, профессиональной подготовке и планированию политики участвуют различные стороны. Исследования, проводимые специалистами, которые работают с общинами или группами населения, избранными объектом обследования, предусматривают сбор и анализ информации о потребностях, препятствиях, существующем законодательстве, данных, стратегиях, планах и услугах. После этого определяется, где может существовать опасность уязвимости или дискриминации или где может потребоваться дополнительная информация для уточнения программных приоритетов. Таким образом, все стороны участвуют в пересмотре законодательства, стратегий и программ. Были разработаны система для управления информацией и программа библиографической информации, и на региональном и международном уровнях была создана сеть для поддержки различных аспектов этого процесса.

77. Был разработан компонент, предназначенный для обеспечения непрерывности оценки и контроля за ходом осуществления стратегий.

### 3. Экономическое положение и уязвимость

78. Ботсвана, которая в момент достижения независимости была одной из самых бедных и наименее развитых стран в мире, является ярким примером демократии и экономического чуда. В связи с обнаружением алмазных россыпей в период после достижения независимости ускорился процесс реализации инициатив в области развития. Правительство осуществило большие капиталовложения в целях развития экономики и улучшения жизни народа. Первоочередное внимание стало уделяться вопросам образования, здравоохранения, обеспечения доступа к безопасной питьевой воде и развития сельского хозяйства и инфраструктуры, результатом чего явились заметные и достойные похвалы улучшения в рамках всей страны. Алмазы и мясо стали – и остаются по сей день – основными экспортными товарами Ботсваны; поступления позволили значительно увеличить резервы иностранной валюты страны и повысить уровень дохода в расчете на душу населения. В отличие от большинства развивающихся стран бремя задолженности Ботсваны незначительно.

79. В основном по той причине, что в момент достижения независимости страна сделала выбор в пользу осуществления процесса развития быстрыми темпами, в настоящее время она не располагает надлежаще развитой базой людских ресурсов. В рамках системы образования недостаточное внимание уделялось изменявшимся потребностям экономики и плохо проводилась подготовка молодежи к трудовой деятельности. Поскольку с самого начала правительство выполняло роль катализатора процесса развития, многие сельские общины продолжают надеяться на то, что оно обеспечит их развитие. Руководство процессом развития сельских районов осуществлялось сверху вниз, в результате чего многие общины были лишены полномочий, поскольку они стали полагаться на то, что ответственность за обеспечение развития лежит на правительстве. В то же время правительство значительно увеличило объем национальных ресурсов, выделяемых на цели стратегий и программ, предназначенных для активизации развития сельских районов. К сожалению, эти стратегии и программы стали известны не своим успехом, а тем, что при их помощи не удалось ускорить процесс устойчивого развития сельских районов и повысить качество жизни большинства населения. Отмечается чрезвычайно большой разрыв в уровне доходов, и главная задача правительства и гражданского общества заключается в решении проблемы нищеты в сельских районах.

80. Полученный на основе опыта Ботсваны урок говорит о том, что активное участие людей в экономической деятельности является основным условием, формирующим их жизнь и оказывающим на нее воздействие. Экономическое положение отдельных лиц, стран, общин, экономических секторов и регионов может в значительной степени определять степень их уязвимости. Как отдельно взятые лица, так и группы должны обладать основами знаний о том, к чему сводится смысл экономики, как контролировать денежные средства и каким образом функционирует система маркетинга. Занимающиеся ремеслами общины нуждаются в информации и практических сведениях о своем месте в общей экономической структуре и стратегиях поощрения экономического развития на местном уровне (на уровне общин). Для содействия членам общин в осознании перемен, которые происходят вокруг них, и в принятии мер по уменьшению уязвимости при помощи обоснованных решений требуются политика и программы, которые стимулируют процессы и мероприятия на уровне общин.

#### 4. Модель стимулирования трудоустройства молодежи по принципу самостоятельной занятости на уровне сельских общин

81. В Индонезии лица, закончившие школу, среди молодежи составляют меньшинство по сравнению с молодыми людьми, не получившими образования или не окончившими школу. Молодежь, не окончившая школу, сталкивается с исключительно серьезными трудностями в плане трудоустройства. В целях смягчения остроты проблемы безработицы среди молодежи было принято решение об оказании ей помощи в отношении развития предпринимательской инициативы и качеств, необходимых для трудоустройства по принципу самостоятельной занятости. В целом ряде поселков и деревень были учреждены соответствующие программы. Успешной мерой по стимулированию трудоустройства по принципу самостоятельной занятости среди молодежи стало создание клубов "Каранг таруна" ("Молодежная платформа") в 70 000 деревень. В рамках этой программы молодежь получает профессиональную подготовку в таких областях, как животноводство, многоотраслевое сельское хозяйство и ремесла. На уровне сельских общин под контролем социальных работников на местах также создаются простейшие микропредприятия, которые в целях облегчения проблемы сбыта произведенной продукции объединяются в сельские кооперативы. Президент страны ежегодно приглашает отличившихся членов клубов "Каранг таруна" из всех провинций страны для участия в национальных торжествах, которые проводятся в президентском дворце. Это способствует утверждению духа состязательности в отношениях между членами молодежных клубов.

5. Модель создания служб по реабилитации инвалидов на базе общин

82. Во многих странах была принята модель, способствующая установлению децентрализованной ответственности общин за реабилитацию инвалидов и их вовлечению в эту деятельность, которая включает в себя следующие компоненты:

- а) подготовка национальных специалистов по вопросам развития общин и профессиональная подготовка для инвалидов на уровне сельских общин;
- б) создание среди инструкторов своей "малой корпоративной группы" инвалидов;
- в) деятельность по координации деятельности "малых корпоративных групп" и оказанию помощи им, которая осуществляется с помощью общинных артелей инвалидов, создаваемых на субрегиональном уровне;
- г) подвижная группа по реабилитации инвалидов, которая также создается на уровне провинции и которая оказывает необходимые дополнительные услуги в области реабилитации и профессиональной подготовки инвалидов на уровне сельских общин и других субрегиональных уровнях;
- е) провинциальные центры по реабилитации инвалидов, которые оказывают специализированную медицинскую помощь инвалидам из сельских общин.

Д. Уменьшение уязвимости за счет расширения возможностей для трудоустройства групп и лиц с особыми потребностями

83. Необходимым компонентом любой политики или программы, направленной на искоренение нищеты и достижение социальной интеграции, является создание рабочих мест. Цель при этом состоит в том, чтобы создать условия для производительного трудоустройства на основе свободного выбора. Следует подчеркнуть важную роль предприятий, создаваемых на основе принципа самостоятельной занятости, микропредприятий и неорганизованного сектора, которую следует в полной мере учитывать при разработке стратегий расширения занятости и создания устойчивых источников доходов, в частности с целью снижения уязвимости.

84. Снижение уязвимости за счет обеспечения более широких возможностей для трудоустройства предполагает как пересмотр политики, так и разработку специальных программ. Такие программы обеспечивают эффективный охват бенефициаров и осуществление решений, принятых в контексте разработанной политики. Помогая непосредственно устранять наиболее явные проявления уязвимости, они в то же время помогают обеспечивать необходимое укрепление потенциала уязвимых групп. С другой стороны, для того чтобы целевые программы могли дать вполне реальную и существенную отдачу, нередко бывает необходимо идти по пути радикального пересмотра политики и проведения организационных реформ. Ниже описываются области, которые заслуживают особого внимания и которые требуют принятия конкретных мер:

- а) применительно к женщинам необходимо способствовать созданию общей атмосферы недискриминации; обеспечивать более широкий доступ к земле и другим ресурсам, включая, в частности, доступ к финансовым ресурсам и доступ к кредитам для коммерческих предприятий; укреплять базу людских ресурсов; создавать более благоприятные возможности для трудоустройства; и обеспечивать социальную защиту и улучшать условия труда людей, занятых на нерегламентированных и опасных работах. Важно также укреплять их организационную сплоченность и способность вести переговоры;

б) применительно к трудящимся, работающим в неорганизованном секторе, важно создать благоприятные условия для нормального развития этого сектора, для чего требуются благоприятная макроэкономическая и секторальная политика, а также транспарентная и простая нормативная база. Также жизненно важное значение имеют создание необходимой инфраструктуры, расширение доступа к кредитам, современной технологии и рынкам; разъяснительная работа в целях повышения технического уровня и качества продукции; и оказание вспомогательных услуг для развития связей с другими секторами экономики;

с) применительно к инвалидам важно обеспечить уважение равноправия инвалидов, их социально-экономическую интеграцию и стимулы для создания инвалидам благоприятных социально-бытовых условий жизни; обеспечить инвалидам возможность учиться, получать профессиональную подготовку, работать и участвовать в жизни общества в целом; обеспечить, чтобы получаемая ими специальная и профессиональная подготовка в большей степени отвечала потребностям нанимателей и требованиям, сложившимся на рынке труда; и вести необходимую просветительскую деятельность в целях обеспечения максимально эффективного использования новых технологий и новых средств реабилитации инвалидов. Ввиду того, что инвалидность может стать причиной сильной уязвимости, необходимо рассмотреть возможность принятия дополнительных мер поощрения внедрения альтернативных форм организации труда, позволяющих в надлежащей мере учитывать потребности инвалидов и обеспечивать им возможность заниматься трудовой деятельностью в меру своих индивидуальных способностей. Необходимо также обеспечить, чтобы законодательство не было дискриминационным по отношению к инвалидам; создать условия, при которых договор о найме не будет носить неоправданного финансового ущерба ни нанимателю, ни трудящемуся-инвалиду; и разрабатывать стратегию обеспечения инвалидам более широких возможностей для получения профессиональной подготовки в целях создания более благоприятных условий для их трудоустройства.

#### IV. ИНСТРУМЕНТЫ И ПРИОРИТЕТЫ ПОСЛЕДУЮЩЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

85. Для достижения развития необходимо принять комплекс социальных, культурных и экономических мер. Необходимо, чтобы в разработке и осуществлении таких мер активно участвовали все компоненты общества. Эта деятельность должна, несомненно, носить согласованный и организованный характер, причем в этой связи необходимо четко распределить функции и ответственность и надлежащим образом определить средства ее координации. В этом плане может быть полезным принятие некоторых мер по организационному оформлению сотрудничества, по меньшей мере в том, что касается определения процедур проведения периодических консультаций и обмена информацией между тремя основными субъектами: правительством, частным сектором и организациями гражданского общества.

86. С учетом того, что негативные последствия уязвимости главным образом являются результатом поведения людей и правительств, изменение поведения людей и правительств может привести к смягчению или устранению таких последствий. И хотя в разных странах мира существуют настолько различные условия, что вынесение универсальных рекомендаций требует большой осмотрительности, тем не менее есть несколько стратегий, которые правительствам следует иметь в виду, анализируя их с точки зрения их применимости к своим конкретным условиям.

##### А. Создание благоприятных условий для уменьшения уязвимости

87. Странам следует незамедлительно разработать политику и осуществить программы, которые отражали бы тот факт, что в современных социальных, экономических и политических

отношениях заложен фактор уязвимости отдельных групп, и которые были бы направлены на устранение такой уязвимости. В конечном счете такая политика и такие программы могут не только способствовать уменьшению уязвимости, но и благоприятствовать социальной интеграции и созданию более справедливого общества для всех. Это может быть достигнуто, в частности, с помощью таких мер, как:

- а) оценка характера и степени уязвимости каждой страны. Точная оценка конкретных ситуаций является предпосылкой для осуществления эффективной политики и программ;
- б) обеспечение того, чтобы законодательство, система уголовного правосудия и службы социального обеспечения были, в первую очередь, направлены на сокращение масштабов насилия в отношении групп и лиц, находящихся в неблагоприятном положении или подвергающихся повышенной степени риска;
- с) обеспечение благоприятных условий для создания кооперативных и других массовых организаций и создание системы поддержки, способствующей укреплению потенциала таких организаций в отношении осуществления более широких функций в области развития;
- д) поощрение создания демократических, транспарентных и подотчетных организаций на уровне общин;
- е) расширение обмена опытом между организациями на уровне общин в отношении успешного осуществления проектов социально-экономического развития, в частности способствующих снижению уязвимости;
- ф) сбор необходимой информации и обеспечение широкого доступа к ней будут весьма способствовать снижению уязвимости людей. Представляется возможным составить удобный в пользовании справочник о всех организациях, занимающихся вопросами оказания поддержки инвалидам, чтобы помочь инвалидам уменьшить свою уязвимость при сравнительно низком уровне затрат;
- г) стимулирование процессов расширения прав и возможностей населения на местном уровне и разработка проектов, включающих компоненты поощрения доходобразующей деятельности и создания рабочих мест, развития и укрепления общинных организаций, устойчивого использования ресурсов, а также повышения активности и расширения прав и возможностей уязвимых групп;
- h) укрепление потенциала общин в плане ведения переговоров относительно заключения социальных контрактов с правительствами, определение функций и ответственности различных участников процесса развития и различных компонентов общин;
- j) разработка такой политики, которая определяла бы общие рамки деятельности неправительственных организаций; предоставление ресурсов неправительственным организациям без чрезмерного контроля или регулирования;
- к) поощрение неправительственных организаций к разработке на основе широких консультаций "кодекса поведения" или правил, которыми должны руководствоваться неправительственные организации в своей деятельности.

88. Правительства должны обеспечивать финансирование своих национальных планов развития, включая поддержку неправительственных организаций, из международных источников и источников

Организации Объединенных Наций. Следует официально признать, что неправительственные организации играют конструктивную роль в тех областях, где правительство не может помогать населению и способствовать развитию. Такое положение нередко складывается в отдаленных сельских районах, на местном уровне и на уровне общин. Неправительственным организациям следует предоставить право привлекать иностранные инвестиции, используя для этого государственные механизмы и, когда это возможно, частный сектор.

89. Страны могут дополнительно уменьшить свою уязвимость за счет повышения информированности, активизации участия и укрепления солидарности посредством принятия таких мер, как:

а) упрощение документации (или представление в более доступной форме такой документации, как конституции, национальные планы развития и другие документы, которые имеют важное значение для широких масс) и перевод их на местные языки, с тем чтобы люди могли разобраться в вопросах политики, актуальных для своей страны, и принять информированные решения. Для этих целей могут использоваться радио, телевидение, документальные фильмы и театральные постановки, а также новые формы электронной коммуникации и распространения информации. В общинах также можно поощрять дискуссии при широком участии населения по различным проблемам или задачам, стоящим перед страной;

б) пересмотр законов, политики и практики, дискриминационных по отношению к конкретным группам или каким-либо иным образом способствующих усилению уязвимости, на основе широких консультаций и изучения интересов и нужд соответствующих лиц и групп;

с) особый упор на важную роль и большой вклад всех людей и групп в национальное развитие, историю и культуру;

д) содействие процессам, которые позволяют осознать взаимосвязь между участием (будь то в форме дискуссии по вопросам развития, голосования или участия в каких-либо иных формах) и улучшением условий жизни;

е) предоставление ресурсов для проведения культурных мероприятий, способствующих взаимопониманию между социальными группами и утверждению понимания общности интересов и атмосферы сотрудничества в отношениях между разными группами людей.

90. При разработке и осуществлении политики, программ и мероприятий надлежащее внимание следует уделять знаниям, традициям и стратегиям выживания коренного населения. Следует разрабатывать отражающие культурный фактор учебные программы с учетом языковых и культурных особенностей населения, сезонных миграций и других обстоятельств. Местные радио и телевизионные программы, освещающие и пропагандирующие пути решения национальных проблем, соответствующие духу традиционной культуры, должны получать финансовую поддержку из международных источников. Общинам должно быть гарантировано право полностью распоряжаться своими ресурсами, причем они должны иметь возможность без неоправданных ограничений получать прямую выгоду от эксплуатации тех ресурсов, которые они традиционно использовали.

91. Для обеспечения благосостояния населения необходимо, с одной стороны, обеспечить ему возможности для трудоустройства и, с другой стороны, создать систему всесторонней социальной защиты, которая устраняла бы различные риски. Ряд факторов, включая низкий уровень производительности, высокую безработицу и недостаточную базу налогообложения, могут создавать трудности для стран, стремящихся создать адекватную систему социальной защиты. Некоторым



странам трудно поддерживать функционирование сложившихся систем и обеспечить сохранение предоставляемого ими объема услуг на прежнем уровне. Для предупреждения и ослабления многочисленных факторов уязвимости важно, чтобы во всех странах принимались меры по созданию устойчивых комплексных систем, которые обеспечивали бы базовый уровень социальной защиты всем членам общества.

92. И наконец, добиваясь создания условий, благоприятствующих уменьшению уязвимости, следует признать и отметить важное значение духовного аспекта процесса развития. Политика и программы должны быть направлены не только на улучшение материальных условий жизни, но и на обеспечение духовного развития людей.

#### В. Принятие долгосрочного стратегического подхода

93. По аналогии со стратегией вовлечения женщин в процесс развития, в рамках которой ставится задача в краткосрочном плане удовлетворить наиболее насущные потребности женщин, а в долгосрочном плане – достичь стратегическую цель устранения неравноправия в отношениях между женщинами и мужчинами, в основу политики и программ сокращения рисков, уменьшения уязвимости и улучшения положения групп, находящихся в неблагоприятном положении, также следует положить двуединый подход. Необходимо признать, что многие люди, подвергающиеся повышенной степени риска, имеют острее, нередко жизненно важные потребности, которые необходимо удовлетворять даже в том случае, если это приведет к усилению их уязвимости. Удовлетворение насущных потребностей людей, находящихся в условиях повышенного риска, тем не менее, не должно быть конечной целью политики и программ. Неотъемлемой частью политики и программ всегда должны быть меры, направленные на устранение неблагоприятных условий, дискриминации, эксплуатации или изоляции, которые, собственно, и являются первопричиной уязвимости.

#### С. Проявление большего сочувствия

94. Снижение степени уязвимости потребует не только реализации программ уменьшения риска. Важно также укрепить социальную солидарность, создавая такие возможности, которые помогали бы одним людям проявлять сочувствие к другим и позитивно реагировать на их положение. Существует несколько способов, с помощью которых на протяжении столетий люди создавали препятствия, ограничивающие возможности проявления сочувствия. Ни одно из этих препятствий не является неизбежным, поэтому на директивном уровне вполне возможны инициативы, направленные на их уменьшение или устранение и в значительной мере способствующие минимизации негативных последствий уязвимости. Ниже перечислены некоторые из препятствий и предлагаемые общие ответные меры:

а) нежелание проявлять сочувствие к "плохому" человеку или "плохой" группе и страх перед неизвестностью или чем-то новым. Предлагаемые общие ответные меры сводятся к предоставлению различным группам информации о других группах и возможностей знакомства и взаимодействия с ними. Следует предпринимать усилия для того, чтобы, в частности, молодые люди росли с пониманием положения тех, кто вышел из другой среды или оказался менее удачливым по сравнению с ними; при этом по мере возможности целесообразно устанавливать прямые контакты между разными людьми или группами. Для этого, например, можно было бы осуществлять просветительские программы по проблемам инвалидности для всех групп населения, охватывающие также учебные и прочие заведения для детей с дополнительными потребностями, и смешанные схемы поселения, в рамках которых люди, оказавшиеся в уязвимом положении, проживали бы рядом с теми, кто в таком положении не находится;

b) существование пределов сочувствия, которое готовы проявлять большинство людей, особенно когда такое проявление требует жертвовать личными, финансовыми или профессиональными интересами. Предлагаемые ответные меры предусматривают разработку более эффективных стимулов к проявлению сочувствия, включающих налоговые льготы и освобождение работающих от работы для участия в мероприятиях, проводимых на добровольной основе, а также признание в рамках программ помощи усилий того, кто обеспечивает такой уход, путем покрытия ее или его законных расходов;

c) в большинстве стран гендерные стереотипы привели к тому, что профессиональный уход зачастую считается женским делом, в результате чего часто недооценивается роль женщин, а их труд является низкооплачиваемым. Предлагаемые ответные меры заключаются в более широком отражении относительной важности "социально полезного труда", соответственном повышении норм его оплаты и поощрении молодых мужчин и женщин к такому труду. Может оказаться необходимым расширение для молодых мужчин возможностей учебной подготовки, в рамках которой основное внимание уделялось бы проявлению сочувствия, обеспечению ухода и разрушению традиционных мужских стереотипов;

d) тенденция к бюрократизации учреждений, призванных обеспечивать уход за отдельными лицами и группами риска и их сотрудников, в результате чего они больше беспокоятся о потребностях и интересах учреждения, чем о тех, кто нуждается в помощи. Предлагаемая ответная мера состоит в проведении (там, где они еще не осуществляются) на регулярной основе периодических проверок учреждений с целью удостовериться, что удовлетворение потребностей клиентов остается их основной задачей. Такие проверки должны проходить с участием представителей тех, кому оказывается помощь.

#### D. Механизмы партнерства

95. Необходимо содействовать созданию механизмов, способствующих развитию партнерских взаимоотношений между правительством, частным сектором и организациями гражданского общества. Такие механизмы должны позволять всем трем секторам совместно обсуждать соответствующие вопросы и ответные меры по удовлетворению текущих потребностей. Каждый сектор должен вносить свою лепту в те сферы деятельности, в которых он имеет явное преимущество. Так, правительство по-прежнему несет основную ответственность за благосостояние общества и определение национальных целей в области развития; организации гражданского общества предоставляют людям возможность участвовать в жизни общества и организованно направлять свои усилия в нужное русло. Частный сектор необходимо поощрять к признанию того, что его ответственность за создание общества для всех выходит за рамки деятельности, обусловленной исключительно соображениями прибыли, и что он должен стремиться к более активному участию в усилиях по уменьшению уязвимости, особенно в том, что касается оказания технической помощи, организации учебной подготовки, наставничества, передачи информационной технологии, предоставления кредитов и распространения рыночной информации в целях оказания поддержки микропредприятиям.

96. Хотя партнерские взаимоотношения между правительством, частным сектором и гражданским обществом могут принести позитивные результаты, к ним нужно относиться внимательно, поскольку властные отношения внутри различных секторов и между ними не одинаковы. В рамках всех партнерских связей следует отдавать должное принципам равенства, транспарентности и достижения общей цели.

97. Партнерские взаимоотношения могли бы также выйти за пределы национальных границ с целью охвата субрегиональных и региональных союзов, призванных способствовать осуществлению и

контролю политики и программ, особенно когда причины уязвимости или неблагоприятного положения носят наднациональный характер и когда необходимы объединенные усилия по устранению глобальной опасности. Такие союзы могли бы способствовать обмену положительным опытом.

98. Международная поддержка и поощрение сотрудничества между правительствами, частным сектором и гражданским обществом, в том числе неправительственными организациями, могли бы сыграть важную роль в деле снижения уязвимости. Эта поддержка могла бы быть продемонстрирована прежде всего путем обеспечения неправительственным организациям и другим организациям гражданского общества возможностей для более широкого участия в мероприятиях и форумах международных организаций.

99. Комиссии социального развития следует рассмотреть возможность создания и расширения международной сети организаций, экспертов и отдельных лиц, участвовавших в реализации различных аспектов процесса, инициированного Всемирной встречей на высшем уровне в интересах социального развития, и осуществлении Копенгагенской декларации и Программы действий<sup>1</sup>, в целях обеспечения постоянного, неофициального механизма обмена информацией и опытом и поощрения участия в дальнейшем осуществлении стратегических мероприятий. Следует также изучить возможности, предоставляемые системой "Интернет".

#### Е. Пересмотр вопросов, касающихся ресурсов

100. Большая часть рассматриваемых здесь предложений будет иметь соответствующие последствия с точки зрения ресурсов. Однако переоценивать их не следует. Во-первых, ресурсы, расходуемые сегодня, могут часто давать долгосрочную экономию. Например, денежные средства, выделяемые на эффективные инициативы обеспечения занятости молодежи, будут содействовать пополнению рядов налогоплательщиков и, следовательно, увеличению налоговых поступлений в казну государства, не говоря уже о потенциальной долгосрочной отдаче в виде возможности уменьшения их участия в уголовно наказуемой деятельности. Необходимо, чтобы государства разработали такие механизмы учета, которые позволили бы им взглянуть на социальные инвестиции и дивиденды в перспективе более долгосрочной, чем обычный налоговый или отчетный год. Комиссии социального развития было бы целесообразно развернуть работу по созданию механизмов учета и отчетности, которые позволяли бы оценивать фактическую отдачу от инвестирования социальной сферы.

101. Во-вторых, расходы по одной статье могут временами давать такую отдачу, которая будет более чем компенсировать расходы по другой статье. Например, высказывались предположения в отношении того, что бесплатный проезд в общественном транспорте был бы большой помощью для уязвимых семей и молодых людей во многих городах. Это, естественно, стоило бы денежных затрат по одной статье, однако в зависимости от обстоятельств городское хозяйство, вероятно, выиграло бы от увеличения числа семей, посещающих местные магазины, увеселительные заведения или учебные центры.

102. В-третьих, необходимо официально признать неоплачиваемый и социально полезный труд – которым в большинстве случаев занимаются женщины – и добровольную деятельность, осуществляемую в основном в рамках организаций гражданского общества. Это привело бы к большему пониманию и более высокой оценке этой важной деятельности, а также более точному отражению распределения труда в экономике. Это также способствовало бы более глубокому пониманию того, как удовлетворение потребностей или желания заниматься социальной работой может влиять на уязвимость людей, и, следовательно, обеспечило бы бесценный рычаг для лиц, занимающихся разработкой политики. Такое признание было бы спокойно достигнуто, если бы эта

работа была должным образом отражена в национальных счетах и валовом национальном продукте. С учетом вышеизложенного Комиссии социального развития было бы целесообразно рассмотреть возможные пути поддержки методологической деятельности, осуществляемой с этой целью.

#### Ф. Оценка социальных последствий

103. В значительной мере политика и программы осуществляются ретроактивно, т.е. они преследуют цель смягчения последствий уязвимости, которая уже возникла. Правительствам и находящимся в группе риска людям было бы лучше заблаговременно предупреждать негативные последствия до их возникновения и заменять полумеры позитивными инициативами. Для этого необходимо более глубокое понимание причин и последствий уязвимости как лицами, занимающимися разработкой политики, так и широкой общественностью. Один из путей повышения осведомленности заключается в проведении "оценок социальных последствий" новых законопроектов, политики и программ до их практического осуществления. Целесообразно создать механизмы изучения на раннем этапе проектов законов и других крупных инициатив в сфере общей политики и прогнозирования и оценки их – положительных или отрицательных – последствий для женщин, различных групп и людей, подверженных риску. В процессе оценки должны непосредственно участвовать подверженные риску лица (а в некоторых случаях и те, кто находится непосредственно рядом с ними, будь то семья или люди, обеспечивающие уход). Это участие может лучше всего обеспечиваться путем привлечения к работе специализированных организаций гражданского общества.

104. Занимающиеся оценкой социальных последствий лица должны начинать свою деятельность со сбора информации об условиях жизни людей, подверженных риску, и ее анализа. Это важно по двум причинам: во-первых, во многих местах оценки на основе социальных соображений и результатов проводятся редко; и во-вторых, для оценки последствий осуществления в будущем политики или программ важно иметь четкое представление о текущем положении.

105. Оценки социальных последствий должны также предусматривать анализ социального положения и положения в области культуры, который позволяет определять культурную динамику и дает возможность лицам, принимающим решения, получать информацию. При этом необходимо также проводить на всех направлениях деятельности гендерные анализы (и учебную подготовку). Комиссии социального развития было бы целесообразно поддержать систематическую разработку методологий проведения анализов социальных последствий.

#### Г. Коммуникативная нищета

106. Следует отметить, что находящиеся в уязвимых условиях люди должны участвовать в процессе привлечения внимания к их положению и углубления осведомленности общественности об их конкретных потребностях. Этот принцип утвердить необходимо, но с существенной оговоркой: последние исследования говорят о наличии ситуаций, в которых уязвимые люди нуждаются в общении с людьми, находящимися в менее уязвимом положении, поскольку именно последние зачастую располагают контактами и средствами для оказания помощи первым. Например, если учебная подготовка и поддержка молодых безработных осуществляется в условиях, когда они просто варятся в своем соку, то в таком случае есть основания считать, что безработица среди них будет усиливаться, а возможности найти работу – сужаться, поскольку более широкие возможности для получения ими работы открываются при наличии контактов с людьми, располагающими хорошими связями. Концепция "коммуникативная нищета" была разработана с целью освещения ситуаций, в которых уязвимые люди испытывают недостаток контактов с людьми, которые находятся по сравнению с ними в менее уязвимом положении.

107. Правительствам в области политики следует предпринимать практические шаги для обеспечения того, чтобы внутренняя сила и достоинство, которые уязвимые люди могут черпать из общения друг с другом, хорошее понимание стоящих перед ними проблем и осуществляемые ими эффективные стратегии улучшения своего положения подкреплялись практической помощью, которую они могут получить за счет расширения контактов.

Н. Снижение уязвимости путем укрепления мира и мирного урегулирования конфликтов

108. Любой человек, живущий в условиях конфликта или войны, уязвим. Для снижения уязвимости необходимо сократить масштабы конфликтов и поддерживать механизмы мирного устранения разногласий как внутри стран, так и между ними. Необходимые в этой связи важные меры предусматривают осуществление информационных программ с целью углубления понимания вопросов поддержания мира и организацию учебной подготовки сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих для предупреждения насилия в отношении подверженных риску людей и поощрения уважения их прав.

109. Важно также сократить производство оружия и торговлю им. Организация Объединенных Наций могла бы установить пределы использования денежных средств на военные цели и содействовать увеличению инвестиций в человека с учетом того, что на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития главы государств и правительств взяли на себя обязательство предпринять "усилия к изучению новых путей получения дополнительных государственных и частных финансовых ресурсов, в частности путем соответствующего сокращения чрезмерных военных расходов, включая глобальные военные расходы и торговлю оружием, капиталовложений в производство оружия и расходов на его приобретение с учетом требований национальной безопасности, с тем чтобы обеспечить возможное выделение дополнительных средств на нужды социального и экономического развития"<sup>2</sup>. Сокращение бремени задолженности развивающихся стран в пользу социальных приоритетов также имеет очень важное значение.

110. В мире, в котором доминируют мощные экономические и политические интересы, вопросы уязвимости и неблагоприятного положения поднимаются редко. Во многих случаях политика, разрабатывавшаяся с учетом экономических или финансовых соображений, угрожала – по крайней мере в среднесрочной перспективе – социальному и экономическому развитию многих стран и усугубляла тем самым уязвимость. Уязвимая национальная экономика способствует усилению уязвимости всех граждан, и особенно тех лиц и групп, которые подвергаются риску внутри этих стран. Такие условия присущи некоторым людям во всех странах, однако они весьма редко заявляют о себе. Для того чтобы услышать голос слабых, требуется терпение, осведомленность, участие и готовность им помочь. Именно на сильных мира сего, находящихся в "привилегированном положении" и считающих, что их позиция в обществе непоколебима, лежит ответственность за снижение уязвимости и улучшение неблагоприятного положения. В конечном счете мериллом любого общества является его успех в признании и устранении существующего в нем неравенства. Если развитие является социальной концепцией, а человек находится в центре внимания, другого подхода к решению этой проблемы быть не может.

Примечания

<sup>1</sup> Доклад Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, Копенгаген, 6-12 марта 1995 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.96.IV.8), глава I, резолюция I, приложение I, Копенгагенская декларация о социальном

развитии, и приложение II, Программа действий Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития.

<sup>2</sup> Доклад Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, Копенгаген, 6-12 марта 1995 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.96.IV.8), глава I, резолюция I, приложение I, обязательство 9.

Приложение

СПИСОК УЧАСТНИКОВ

Эксперты

Стивен Бёкман (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии)  
Эззат А. Фаттах (Канада)  
Ана Мария Дамини де Фраппола (Уругвай)  
Мэрил Джеймс-Себро (Тринидад и Тобаго)  
Судибио Маркус (Индонезия)  
Луис Карлос Мереге (Бразилия)  
Кетсиле Молокомме (Ботсвана)  
Рейлина Г. Николас (Филиппины)  
Пол Темба Ньяти (Зимбабве)  
Риад Таббарах (Ливан)  
Исак Уйраб (Намибия)  
Цвето Урсич (Словения)  
Каталин Замфир (Румыния)

Наблюдатели

Ризванул Ислам (Международная организация труда)  
Ана Луиза Кортес (Организация Объединенных Наций)  
Майкл Кендалл (Епископальная епархия Нью-Йорка)  
Джеймс Ланг (Программа развития Организации Объединенных Наций)  
Джон Лоренс (Программа развития Организации Объединенных Наций)  
Тони Врен (Международный совет по социальному обеспечению)  
Елена Замфир (Бухарестский университет)

Секретариат Организации Объединенных Наций

Департамент по экономическим и социальным вопросам, Отдел социальной политики и развития

Джон Лангмор  
Анджей Крассовски  
Боб Хубер

-----