

ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
АССАМБЛЕЯ

DIVISION LINGUISTIQUE
SECTION DES RÉFÉRENCES
COPIE D'ARCHIVES
RENDRE AU BUREAU E/4097



Distr.
GENERAL

A/37/442
22 September 1982
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Тридцать седьмая сессия
Пункт 78 предварительной повестки
дня*

МИРОВОЕ СОЦИАЛЬНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ

Международный семинар по вопросу о массовом участии

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
I. ВВЕДЕНИЕ	1- 3	2
II. МАССОВОЕ УЧАСТИЕ: КОНЦЕПЦИЯ И ДИНАМИКА	4-11	2
III. УЧРЕЖДЕНИЯ И МЕТОДЫ, НАЦЕЛЕННЫЕ НА РАСШИРЕНИЕ УЧАСТИЯ В РАЗРАБОТКЕ ПЛАНА И ПРОГРАММЫ	12-14	5
IV. ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И СИСТЕМА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ	15-17	5
V. МАССОВОЕ УЧАСТИЕ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ	18-21	6
VI. ДРУГИЕ УЧРЕЖДЕНЧЕСКИЕ МЕРОПРИЯТИЯ ОБЩЕГО ХАРАКТЕРА, КАСАЮЩИЕСЯ РАСШИРЕНИЯ УЧАСТИЯ	22-35	8
VII. МАССОВОЕ УЧАСТИЕ В РАЗВИТИИ СЕЛЬСКИХ РАЙОНОВ	36-41	11
VIII. УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН В РАЗВИТИИ	42-49	12
IX. УЧАСТИЕ ТРУДЯЩИХСЯ И САМОУПРАВЛЕНИЕ	50-56	15
X. ВЫВОДЫ СЕМИНАРА	57-77	16

* A/37/150.

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящий доклад представлен на рассмотрение в соответствии с пунктом 13 резолюции 34/152 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1979 года, в котором к Генеральному секретарю обращена просьба организовать международный семинар для сравнения политики, учреждений и опыта государств-членов в области обеспечения участия всех слоев общества в их экономическом и социальном развитии, а также в области коллективного заключения договоров, участия рабочих в управлении и самоуправлении рабочих, представить доклад о результатах этого семинара Генеральной Ассамблее на ее тридцать седьмой сессии по пункту повестки дня, озаглавленному "Мировое социальное положение".
2. Семинар был проведен в Любляне, Югославия, с 17 по 25 мая 1982 года. Правительство Социалистической Федеративной Республики Югославии предоставило все необходимое для приема семинара. Он собрал 48 участников из 36 стран: 11 из Африки, 9 из Азии, 9 из Европы и 7 из Латинской Америки. В его работе приняли участие следующие страны: Австрия, Алжир, Ангола, Венгрия, Венесуэла, Гайана, Гвинея, Германии, Федеративная Республика, Греция, Доминиканская Республика, Замбия, Зимбабве, Индия, Ирак, Кипр, Китай, Конго, Коста-Рика, Куба, Ливийская Арабская Джамахирия, Мексика, Мозамбик, Непал, Нигер, Пакистан, Перу, Польша, Румыния, Сирийская Арабская Республика, Судан, Сьерра-Леоне, Таиланд, Филиппины, Франция, Шри Ланка и Югославия, - а также 11 подразделений, учреждений, региональных комиссий и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций и одна неправительственная организация - Всемирная Федерация профсоюзов. Одна страна (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии) была представлена наблюдателем; 15 других стран были приглашены, но не смогли присутствовать на семинаре. 11 международных учреждений и неправительственных организаций также не смогли присутствовать на семинаре, прежде всего по финансовым соображениям.
3. Участники сопоставили соответствующую политику, учреждения и опыт своих стран, а также текущую деятельность системы Организации Объединенных Наций. На основе этого обзора семинар рекомендовал национальным органам власти и международным организациям рассмотреть ряд политических мер. Полный доклад семинара был распространен среди государств-членов и соответствующих учреждений и подразделений системы Организации Объединенных Наций. В этом документе освещается работа семинара и его выводы.

II. МАССОВОЕ УЧАСТИЕ КОНЦЕПЦИЯ И ДИНАМИКА

4. Массовое участие населения широко признано как важный принцип значительного социально-экономического развития. На практике разные страны придают различное значение участию населения и делают упор на различных его аспектах. Последние охватывают диапазон участия населения, начиная со стратегии мобилизации национальных людских

/...

ресурсов в целях развития и кончая истинной передачей власти народу и его вовлечением в процесс принятия решений по вопросам, касающимся его благосостояния. В ряде стран массовое участие переросло во всеобъемлющую систему самоуправления. Политика различных стран свидетельствует о широком диапазоне задач, ставящихся перед массовым участием. Точка зрения государства на законность и рамки массового участия зависят отчасти от его социально-политической системы, определяющей концепцию развития и выбор политики относительно централизованности экономического роста, использования ограниченных ресурсов и роли планирования и рынков. На нее оказывают также влияние определенный настрой бюрократии и технократии, который обуславливает пути функционирования государства, порой подрывая его способность содействовать автономному и новаторскому участию населения, несмотря на его готовность к этому.

5. Было выражено общее мнение, что массовое участие является историческим явлением, но что присущая ему сложность приводит к возникновению связанных с осуществлением проблем, обусловленных отсутствием четкого разделения взаимосвязей, функций и ролей разных участников процесса и постоянно изменяющимися условиями. Поэтому упор делался на необходимости четкого определения концепции, служащей основой для принятия национальных политических мер на определенном отрезке времени.

6. Было признано, что каждое государство имеет право выбирать учреждения, политику и меры участия населения, которые наилучшим образом отвечают его национальным условиям и социально-политической динамике с целью последующего превращения массового участия в развитии в реальность. Отмечалось, что государства-члены разработали различные виды политики и программ для содействия массовому участию в национальном развитии и управлении государственными делами. С этой целью они выделили ряд областей и подходов для экспериментирования. Последние включают поощрение участия граждан в разработке и осуществлении национальных планов развития, децентрализации и проведения реформ местного управления, переориентации государственной администрации, образования и информации, развития общин и сельских районов, участия рабочих и самоуправления при решении социально-экономических вопросов и приобщения конкретных групп к решению государственных вопросов, имеющих непосредственное отношение к их интересам.

7. Семинар решил подготовить обзор национальной политики и опыта в отношении вышеуказанных категорий в контексте определения участия населения, о котором идет речь в резолюции I929 (LVIII) Экономического и Социального Совета, предусматривающей, в частности, массовое участие в содействии осуществлению усилий развития путем справедливого использования преимуществ, которые оно дает, и участия в принятии решений, касающихся постановки целей, разработки политики и планирования и осуществления программ социально-экономического развития.

/...

8. Между различными концепциями и построенными на их основе видами политики могут возникнуть трения. Это постоянные и закономерные аспекты усилий, прилагаемых странами для повышения благосостояния их населения. Например, могут возникнуть трения между концепциями и политикой групп населения, находящихся у власти, и концепциями и политикой групп, не имеющих к ней доступа. Другой вид трений может возникнуть между механизмами участия, поддерживаемыми государством для достижения определяемых централизованным образом целей развития и участием населения на местах. Третий вид трений может возникнуть между государством и политическими или идеологическими движениями, пытающимися организовать население, чтобы добиться перераспределения власти.

9. Взаимодействие между государственными учреждениями, политическими течениями и заинтересованными группами обуславливает необходимость проявления гибкости, взаимной терпимости к недостаткам, скептического отношения к предположительно безупречным предписаниям и готовности принять неожиданное. Эффективное участие и развитие требуют также от стран мира индивидуальной и коллективной самообеспеченности, установления нового международного экономического порядка и сведения до минимума международной напряженности.

10. Национальные правительства могут поощрять истинное массовое участие лишь в случае, если они действуют с учетом последствий нового определения развития, которое они поддержали в резолюции Генеральной Ассамблеи 34/152: "Основополагающей целью развития является постоянный рост благосостояния всего населения на основе его полного участия в процессе развития и справедливого распределения его благ". Это означает, в частности, что экономический рост как основная цель развития открывает путь к достижению целой совокупности целей, включая рост, справедливое распределение, участие населения как цель и средство оптимального использования творчества людей, а также как основное право человека, самообеспечение и экологическое равновесие.

11. На международном уровне международное сообщество должно иметь возможность содействовать созданию экономической системы, одинаково справедливой для всех государств-членов и дающей им средства для обеспечения развития и благосостояния их населения. В ней также содержится призыв к обеспечению эффективного суверенитета над национальными ресурсами и к их использованию в целях национального развития. Ухудшающееся мировое экономическое положение чрезвычайно неблагоприятно для развития с участием населения, и необходимо ускорить процесс всеобщих переговоров для достижения скорейших результатов.

III. УЧРЕЖДЕНИЯ И МЕТОДЫ, НАЦЕЛЕННЫЕ НА РАСШИРЕНИЕ УЧАСТИЯ В РАЗРАБОТКЕ ПЛАНА И ПРОГРАММЫ

I2. Классический и рассчитанный на участие метод планирования находятся в органическом противоречии. Рассчитанное на участие планирование предполагает добровольную активность масс на низовом и других уровнях. Государственное планирование, с другой стороны, развивалось как узкотехническая дисциплина, как правило, основанная на сложных экономических теориях и методологиях, и осуществлялось специализированными правительственными учреждениями.

I3. Многие страны проводили эксперименты по регионализации планов национального развития по предоставлению большей автономии общинным и местным учреждениям в разработке ими собственного планирования, по организации различных видов совещательных органов для предоставления консультаций по вопросам планирования и другим сопутствующим видам деятельности. Отмечается растущий интерес к концепции рассчитанного на участие планирования, но необходимо четко определить эффективные формы его осуществления.

I4. Требуется приложить более серьезные усилия для подготовки и осуществления национальных планов, основанных на согласии и участии населения. Например, чрезвычайно важно укрепить местные структуры для того, чтобы позволить им действовать более эффективно при определении и выражении потребностей местного населения. Размах местного участия в планировании зависит также от степени децентрализации, автономии и контроля над ресурсами, предоставляемых на промежуточных уровнях и населению на местах.

IV. ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И СИСТЕМА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

I5. Практически все страны располагают местными органами управления и структурами на местах. Однако функции, выполнение которых поручено местным органам управления, были по-прежнему крайне незначительными и второстепенными по отношению к основному направлению развития. В различных странах при организации местных общин пришлось столкнуться со многими трудностями. Работа местного управления также была неэффективной. В ряде случаев системы местного управления по-прежнему рассматриваются как вспомогательные органы местной администрации и находятся под строгим наблюдением центральных органов, хотя в ряде случаев административный персонал и был заменен партийными кадрами. Самым важным моментом, ограничивающим их эффективность, по-прежнему был центрально установленный порядок предоставления ресурсов и полномочий. Во многих случаях административный и технический персонал, призванный обслуживать местные органы управления, по-прежнему был подотчетен центральным органам управления за осуществление программ и зависел от центральных органов управления в плане продвижения по службе и профессионального роста.

/...

16. При осуществлении реформ местного управления отмечается тенденция к повышению роли выборных представителей народа и к пропаганде форм прямой демократии на местном и национальном уровнях. Конечной целью, связанной с участием населения, должна быть децентрализация, сопровождаемая демократизацией, связанной с созданием местных общин как реальных и всеобъемлющих (универсальных) общин людей.

17. К особым проблемам, которые не утрачивают своего значения для укрепления систем местного управления для расширения участия, относятся истинная децентрализация существенных функций и передача их местным органам управления, позволяющая им самостоятельно производить разработку и использование ресурсов, выполнять порученные им задачи и подчиняющая им административные и профессиональные службы, действующие под их юрисдикцией.

V. МАССОВОЕ УЧАСТИЕ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

18. Хотя и был проявлен значительный интерес к введению рассчитанных на участие мер в процесс развития, а также систем децентрализации, системы государственного управления стремились сохранить свою структуру и методы. Многие из них значительно разрослись после введения планирования развития и создания государственных предприятий. В то же время общинное развитие и различные меры, введенные для расширения участия, обычно приводили к возникновению сложных договоренностей, добавляющихся к существующим административным структурам и не приводящих больших изменений в их традиционную ориентацию контроля и доминирование штаб-квартир. Окружное управление, обычно являющееся орудием центральной системы и контроля, также по-прежнему оставалось авторитарным по форме и по существу. Сопутствующими факторами, наносившими ущерб рассчитанным на участие программам, были административная элитарность, сопротивление осуществлению контроля со стороны выбранных народом представителей и исключение граждан из процесса управления. Общей чертой патерналистских административных структур было не участие населения, по существу, а скорее создание его иллюзии.

19. Первым необходимым условием для исправления положения является необходимость того, чтобы национальная политика участия оказала влияние на административные системы, что послужило бы основой для их переориентации на новые реальности и содействия осуществлению необходимых изменений. В связи с этим Организации Объединенных Наций рекомендуется разработать новые руководящие принципы для государственной администрации, принимающие во внимание провозглашенные на национальном и международном уровнях цели массового участия и развития.

20. Связанным с этим требованием является развертывание учебной деятельности с целью изменения поведения административных органов.

/...

Этот шаг должен носить совместный характер и осуществляться при полном сотрудничестве и участии со стороны управленческого персонала. Должны быть также возможности для реагирования на жалобы граждан. В конечном счете административные службы должны быть децентрализованы, чтобы соответствовать форме децентрализованных функций, полномочий и ресурсов. Осуществляя это, следует позаботиться об уравнивании интересов управленческих служб с интересами местных общин.

21. Следует также рассмотреть вопрос об использовании правовых и юридических процедур для расширения участия. Следует ликвидировать правовые и юридические ограничения, налагаемые на участие, и принять позитивные меры для его поощрения. В качестве примера к последнему относится структурная правовая поддержка и права, связанные с развитием.

VI. ДРУГИЕ УЧРЕЖДЕНЧЕСКИЕ МЕРОПРИЯТИЯ ОБЩЕГО ХАРАКТЕРА, КАСАЮЩИЕСЯ РАСШИРЕНИЯ УЧАСТИЯ

A. Образование, информация, участие

22. Массовое участие и образование в широком смысле слова взаимно дополняют друг друга. Участие в обсуждении, управлении и принятии решений, касающихся дел общины и производственной деятельности, также является важной разновидностью образования. Школьное и внешкольное образование также могут расширять основу участия и обогатить диалог, который необходимо установить между современным государством и местной общиной. Однако было признано, что независимо от наличия или отсутствия у них формальных навыков чтения и письма, люди могут вступать в диалог, касающийся проблем их собственной общины.

23. Для поощрения участия необходимо наладить два вида обучения: а) обучение навыкам участия ранее исключавшихся из него групп населения и обучение принятию более широкой основы участия обычными работниками, отвечающими за принятие решений, и б) конкретное обучение осмыслению и решению проблем развития, встающих перед общиной.

24. Вопрос об уходе за малолетними детьми и о дошкольном обучении не следует упускать из вида, учитывая то, что значительное большинство женщин в силу необходимости участвует в производственной деятельности, которая, зачастую, отвлекает их от ведения домашнего хозяйства. Это считается правом детей как мужского, так и женского пола, и социальным долгом общины является предоставление соответствующего и должного ухода и поощрения будущим гражданам страны.

25. Информация является другой стороной выравнивания положения для обеспечения успешного участия. Свободный поток соответствующей информации является живительной силой, подкрепляющей любое усилие по расширению участия в общине. Что касается ряда других вопросов, то между местным, национальным и международным уровнями информации должна существовать связь, и в связи с этим необходимо совершенствовать мировой поток информации.

26. Наконец, исследование вопроса участия является примером взаимной поддержки, существующей между образованием, участием и информацией. Главная характеристика исследований вопроса участия состоит в том, что члены общины вовлечены в него на различных этапах. Например, при определении проблем, сборе и анализе данных и при конечном использовании выводов. Предоставляя основную информацию об участии населения в решении вопросов, касающихся дел общины, исследования вопроса участия также становятся учебным процессом.

/...

В. Здравоохранение и участие

27. В большинстве стран ресурсы здравоохранения, как правило, концентрируются в крупных городских районах, будучи доступными, главным образом, тем, кто располагает наибольшими возможностями оплачивать их. Даже в развитых странах быстрорастущие цены на медицинские услуги могут воспрепятствовать справедливому распределению медицинских услуг. Реагируя на всеобщие проблемы в области здравоохранения, Всемирная организация здравоохранения неоднократно заявляла с 1977 года, что первичная медико-санитарная помощь является ключом для достижения цели "Здоровье для всех к 2000-му году" в духе социальной справедливости.

28. В большинстве стран планирование и принятие решений в области здравоохранения централизовано, и к нему редко привлекаются общины или работники здравоохранения местного уровня. Поэтому создание системы привлечения местных общин к планированию, осуществлению и управлению программами здравоохранения должно производиться в срочном порядке для повышения местного самообеспечения и социального контроля за предоставлением медицинских услуг.

29. Поскольку это потребует внесения изменений в большинство систем здравоохранения - начиная с уровня учреждения и системы лечения технологического характера и кончая основанной на самопомощи системой профилактики общинного характера - необходимо проведение национальной политики, сопряженной с принятием соответствующих законодательных и бюджетных мер. Центральное планирование должно стимулировать общины к развертыванию деятельности по оказанию собственной первичной медико-санитарной помощи.

30. Всеобщие тенденции показывают, что здравоохранение и социально-экономическое развитие тесно взаимосвязаны. Ход дел в других секторах, например, повышение уровня образования, улучшение питания, улучшение гигиены, санитарное водоснабжение, соответствующее захоронение отходов и изменение потенциально опасных убеждений и поведения людей могут в значительной степени снизить основной риск для здоровья в рамках общины. Поэтому следует полностью учитывать масштабы, в которых достижение целей здравоохранения будет определяться политикой, проводимой за пределами сектора здравоохранения. С этой целью следует укреплять межсекторальное сотрудничество.

С. Мотивация и стимулы

31. Многие страны, первоначально полагавшиеся на административную иерархическую структуру в осуществлении планов развития, заботились, скорее, о соответствии и о выполнении графиков и квот, а не о гуманизации процессов развития и не о расширении участия. Наблюдалась тенденция недооценивать возможности населения к самотрансформации в результате ошибок, а также свойственная ему способность к явным ограничениям, которую оно приобрело по мере своей маргинализации.

/...

32. Необходимо провести различие между правом и возможностью участия и фактическим участием всех граждан. Важным моментом является устранение ограничений для тех, кто хочет и может приобрести к участию, и эффективно продемонстрировать остальным полезность участия.

33. От граждан на низовом уровне можно ожидать активного участия лишь в случае, если они будут видеть конкретное преимущество этого и если опыт, полученный ими в процессе участия, подтвердит их надежды. Ни немедленные материальные достижения, ни участие, продиктованное ощущаемыми на местном уровне потребностями, не являются исключительным стимулом истинного участия. До тех пор, пока люди будут чувствовать, что их судьба находится в их собственных руках и они не являются пассивными объектами призывов и манипулирования или просто являются получателями благ развития, они могут пойти на неизбежные жертвы и нарушение своего стиля жизни.

34. Кроме того, мотивацию и стимулы населения нельзя рассматривать в отрыве от мотивации и стимулов государственных служащих. Пока не произойдет ряд социально-психологических изменений, позволяющих начать диалог на равных, государству вряд ли удастся расширить участие населения.

35. Поддерживаемые по политическим соображениям государством или продемонстрированные экспериментально возрастающие надежды, которые нелегко осуществить, приводят к разочарованию и также становятся одним из факторов, порождающих апатию или безразличие к саморазвитию и общинному развитию. Поэтому, возможно, необходимо в ряде случаев меньше внимания уделять роли государства и шире освещать ответственность населения и местных общин за саморазвитие. Учитывая объективные условия и имеющиеся ресурсы на данный период времени, необходимо сохранять соответствующий баланс потребностей между государством и общиной.

VII. МАССОВОЕ УЧАСТИЕ В РАЗВИТИИ СЕЛЬСКИХ РАЙОНОВ

36. Почти все развивающиеся страны обладают в основном аграрной экономикой, и 60-90 процентов их населения проживает в сельских районах. В этих странах национальное развитие становится практически синонимом развития сельских районов. Однако на практике зачастую процесс развития почти совсем не касался крупных слоев сельского населения, или они получали лишь незначительную выгоду в результате действия эффекта "просачивания". Одной из причин этого было и отсутствие доступа сельской бедноты к производственным ресурсам и решению вопросов развития.

37. Эффективное участие всех секторов общества и, в частности, сельской бедноты в процессе развития считается чрезвычайно важным условием для ускоренного роста и справедливого распределения дохода. Сельская беднота принимает наиболее эффективное участие в деятельности, которая дает ей средства к существованию или доход. Ей необходимо объединиться в небольшие однородные группы для того, чтобы иметь возможность коллективного участия и постепенно знакомиться со своими правами и обязанностями. Однако для формирования своих групп беднейшие слои зачастую нуждаются в стимулировании и консультациях со стороны внешних сотрудников. Зависимость от традиционных местных кредиторов или элитных групп, или от правительственных программ следует сознательно изучить и впоследствии ликвидировать. Перераспределение земли и других средств производства, зачастую, является чрезвычайно важным компонентом общих изменений, необходимых для поощрения равного роста. Необходимо рассмотреть вопрос о сохранении и совершенствовании традиционных механизмов участия и отечественной технологии. Необходимо также, чтобы местные должностные лица отчитывались перед сельским населением через свои организации.

38. Вопросы равенства, зависимости и непрерывности, поняты однажды, должны позволить четко определить количественные и качественные показатели улучшения жизни в сельских районах, позволить содействовать воспитанию общинного самосознания и, в конечном итоге, самообеспечению и дать возможность правительству продемонстрировать, что его вмешательство является скорее истинным стремлением принять участие в усилиях общины, а не патерналистской щедростью.

39. Доступ населения к структурам участия, способность подобных структур реагировать на конкретные потребности и условия жизни населения, непрерывный процесс взаимного информирования и диалог между всеми участниками, признание роли и ответственности самого населения, не их узурпация, могут позволить улучшить содержание, повысить качество и темпы развития сельских районов.

/...

40. Поскольку развитие сельских районов в значительной мере зависит от выделения ресурсов, неблагоприятное воздействие нынешнего международного экономического положения на экономику ряда стран, особенно на займы, предоставляемые в целях развития, наносит ущерб хрупкой связи между развитием сельских районов и международной доброй волей.

41. Государствам-членам и международным организациям необходимо принять ряд мер для дальнейшего стимулирования участия в развитии сельских районов. Им следует выявить формы новаторского подхода к участию населения в развитии сельских районов, проанализировать их эффективность и выявить ограничения, мешающие их осуществлению. Что касается разработки, осуществления и оценки проектов и программ развития сельских районов, то в их основу должен быть положен предусматривающий участие подход. Правительствам, неправительственным организациям и учреждениям Организации Объединенных Наций следует приложить усилия для того, чтобы дать соответствующую подготовку руководителям сельских организаций, а также правительственному персоналу, осуществляющему рассчитанные на участие программы развития сельских районов. Национальным и международным финансовым учреждениям и органам Организации Объединенных Наций, занимающимся предоставлением технической помощи, следует уделить особое внимание проектам и программам поощрения самообеспечения, и они должны быть готовы произвести изменения в собственных управлениях, практике и процедурах для расширения своей способности реагировать на подобные рассчитанные на участие программы и проекты. Наконец, участие должно быть признано непрерывным процессом, носящим учебный характер как для участвующих в нем целевых групп, так и для руководящих управленческих работников.

VIII. УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН В РАЗВИТИИ

42. Женщины становятся экономически все более активными во многих частях мира и вносят значительный вклад в жизнь семьи, общества и нации. Однако крупной проблемой остается то, что они не допускаются к принятию решений и многим аспектам жизни. Ряд экономических структур и систем постоянно извлекал выгоду из злоупотребления женским трудом, но не поддавался изменениям даже в условиях экономической жизни и разделения труда в современных обществах. В ходе борьбы за независимость и национальный суверенитет женщины зачастую принимали в ней активное участие и добились того, что их роль, значительный опыт и признание возросли, по сравнению с прошлым. Но с течением времени, зачастую, проявляется тенденция "возвращать женщин к домашнему очагу". Социальные традиции и обычаи в ряде районов ставили женщин в более низкое положение с правовой, социальной и экономической точки зрения. Эксплуататорская экономическая

/...

политика и практика многонациональных корпораций во многих случаях особенно отражалась на женщинах. Женщины страдали также от нехватки образования и профессиональных навыков для того, чтобы действовать в социальном и экономическом окружении, более широком, чем домашнее хозяйство.

43. Большинство стран в настоящее время располагает полными конституционными или правовыми гарантиями равенства или защиты мужчин и женщин перед законом. Однако часто между правовыми положениями и опытом женщин существует разрыв.

44. Устранение материальных препятствий и привыкание к осуществлению равенства на практике могут проходить медленно и трудно и требуют внимания со стороны мужчин и женщин и со стороны правительств и общин. Программы действий, особенно принятые двумя всемирными конференциями Десятилетия женщины Организации Объединенных Наций, следует скорее претворять в жизнь путем принятия правовых кодексов и проведения обзоров национальной политики, активизации образования мужчин и женщин и введения в действие соответствующих законов. Правовая защита положения и равенства женщин в обществе в значительной степени обуславливается признанием прав женщин как рабочих, производителей материальных благ и социальных личностей.

45. Зачастую женщины, особенно в развивающихся странах, проявляют активность в неформальном секторе самообеспечения, мелкой промышленности, мелкой торговле, и непостоянных видах занятости. Однако нередко их не допускают к равному участию и доступу к управлению официальными экономическими структурами, к управленческим должностям, к работе в государственных учреждениях и к политической жизни. Подобная практика является расточительной и наносит ущерб женщинам и обществу. Экономическое участие женщин в национальной жизни должно планироваться на постоянной основе и включаться в системы планирования национальной экономики, а также в долгосрочные программы экономического и социального развития.

46. Правительства и международные учреждения как наниматели должны подать пример осуществления равноправной и соответствующей политики и практики в отношении приема на работу и продвижения по службе мужчин и женщин. Для достижения необходимых результатов следует укреплять особую и важную роль профсоюзов.

47. Решающее значение для проблемы экономической активности женщин, в целом, имеет вопрос ухода за детьми. Как правило, уход за детьми следует рассматривать как обязанность общины, а также как общую обязанность родителей, учреждений и соответственно предусмотренных органов. Занимающиеся уходом за детьми учреждения и их широкая деятельность, в частности в развивающихся странах, являются необходимым предварительным условием улучшения положения женщин, родителей и семей как субъектов социальной и общинной жизни.

/...

48. Образование и профессиональная подготовка имеют большое значение для поощрения участия женщин. Необходимо наличие трех видов образования: обучение грамоте всех мальчиков и девочек для того, чтобы дать им возможность стать активными и просвещенными гражданами, родителями, мужьями и женами; дальнейшее образование и мотивация мужчин и женщин с учетом значения полного участия обоих полов в социальной, экономической и политической жизни; и конкретная профессиональная подготовка, рассчитанная на женщин.

49. Существование женских организаций не следует рассматривать как момент, заменяющий более полное участие в жизни общества. Хотя условия для создания и деятельности женских организаций в различных странах разные, чрезвычайно важно обеспечить, чтобы эти организации открывали возможность для непосредственного участия женщин в экономической, социальной и политической жизни, а также для организации и облегчения их широкого участия в самоуправлении и других формах участия населения и поощряли его.

/...

IX. УЧАСТИЕ ТРУДЯЩИХСЯ И САМОУПРАВЛЕНИЕ

50. Участие трудящихся в управлении экономической и социальной деятельностью является важным фактором в осуществлении индивидуальных прав. Оно способствует модернизации, новаторству и повышению производительности труда, поддерживает социальное, экономическое и политическое развитие, демократизирует отношения между людьми, утверждает человеческое достоинство и мотивирует трудящихся. Признано, что участие трудящихся в управлении должно сочетаться и осуществляться совместно с другими планами участия в управлении делами на местном и национальном уровне.

51. Принципы участия трудящихся в управлении экономической и социальной деятельностью применимы к развитым и развивающимся странам. В ряде стран самоуправление и ряд других форм участия в управлении основаны на контроле за средствами производства, природными ресурсами и правах производителей распоряжаться результатами и излишками их труда и осуществлять прямой контроль за своим социальным положением.

52. Кооперативные организации также стали владельцами общественной собственности или участниками управления общественной деятельностью при частном владении собственностью. В ряде стран были созданы кооперативные предприятия и кредитные союзы для повышения экономического благосостояния их членов. В странах, где имеется частная собственность на землю, служебные кооперативы эффективно удовлетворяют потребности своих членов.

53. Профсоюзы успешно содействовали участию трудящихся в социально-экономическом развитии. В частности в Африке, профсоюзы тесно сотрудничали с национальными движениями освобождения и могут играть основную роль в привлечении населения к участию. Связи между государством, владельцами собственности и профсоюзами, безусловно, в разных странах различны и зависят от их социально-экономической организации. Эти связи приобретают новое значение в результате включения трудящихся в планы рассчитанного на участие управления. Исторически интересы профсоюзов, в частности в странах с рыночной экономикой, не всегда совпадали с интересами владельцев собственности и управляющих. Включение трудящихся в рассчитанные на участие планы управления может при определенных обстоятельствах изменить это положение. В новых условиях трудящиеся и управляющие должны нести совместную социальную ответственность за производство и национальное развитие. Это может также привести к определенным изменениям в отношениях между профсоюзами и государством. Следует более подробно изучить подобную совокупность связей и разработать новые указания, соответствующие новой реальности.

/...

54. Эффективное участие трудящихся-мигрантов, безработных и молодежи, стремящихся стать частью рабочей силы, поднимает особые проблемы. Они недостаточно изучены, но это необходимо сделать.

55. Возможности трудящихся управлять собственной работой и экономической и социальной деятельностью должны быть широко признаны международным сообществом как черта, свойственная основным правам человека, и для этого должны быть созданы соответствующие условия. С этой целью потребуются приложить усилия для разработки национального законодательства, призванного обеспечить осуществление прав человека и участие рабочих и крестьян в принятии решений, планирования развития и разработки и осуществления программ. Поскольку национальная политика и политические структуры зависят в определенной степени от внешних сил и мировых отношений, международные организации и учреждения Организации Объединенных Наций должны проявлять больше активности в создании и развитии механизмов участия, направленного на экономическое и социальное развитие, путем предоставления технического сотрудничества, необходимого для создания систем социального планирования, информирования и образования, направленных на расширение участия. Профсоюзам и неправительственным организациям также должна быть открыта возможность технического сотрудничества по вопросам, связанным со свободой ассоциаций, правом на организацию и ведение коллективных переговоров и на прямые формы организации трудящихся. Кроме того, международные организации должны поощрять научные исследования, сопоставительные исследования и анализы процесса участия и обмен опытом и информацией.

56. Различные резолюции системы Организации Объединенных Наций, особенно резолюция 34/152 Генеральной Ассамблеи и резолюция 1929 (LVIII) Экономического и Социального Совета представляют собой основные рамки для содействия международным усилиям в этой области. Однако последние нуждаются в дальнейшей разработке, конкретизации и осуществлении путем проведения конкретной деятельности и мер.

Х. ВЫВОДЫ СЕМИНАРА

57. Рассмотрев опыт разных стран в области пропаганды участия населения в развитии, семинар пришел к следующим выводам и рекомендациям, которые следует принять к исполнению национальным властям и международным организациям.

58. Практически все страны согласны с принципом сознательного поощрения участия населения в развитии. Многие из них также приступили к осуществлению преследующих эту цель программ, рассчитанных на конкретные сектора, группы населения и сельские районы. Чрезвычайно необходимо, чтобы все страны, не сделавшие этого, включили массовое участие как основную политическую меру в стратегию национального развития и предприняли соответствующие шаги для претворения ее в конкретные виды деятельности.

/...

59. Рекомендуются , чтобы государства-члены установили всеобщие и всеобъемлющие рамки участия населения в развитии и полностью отразили его результаты в различных учреждениях и процессах национального, территориального, секторального и программно-компонентного развития.

60. Настоятельно рекомендуется, чтобы программы и реформы в областях, охватываемых докладом, были еще больше укреплены в том, что касается совокупности связей между массовым участием и развитием.

61. Поскольку опыт массового участия является целостным и постоянно изменяющимся явлением, рекомендуется, чтобы страны периодически рассматривали вопрос о стадии, которой они достигли, с целью определения дальнейшего направления деятельности.

62. Меры, принятые для направления деятельности учреждений, политики и практики на расширение участия населения, нередко продолжают носить частичный характер и поэтому остаются неэффективными. Наиболее неожиданным примером являются программы децентрализации и демократизации, результаты которых остались ограниченными из-за того, что не были приняты соответствующие меры, связанные с финансовой, административной и управленческой децентрализацией и демократизацией. Поэтому рекомендуется предпринять шаги для проведения реформ всех элементов, связанных с программой, для обеспечения ее эффективности.

63. Особое внимание следует уделить образованию и информации, поскольку они являются важными условиями расширения участия.

64. Правительствам следует шире привлекать к деятельности профсоюзы, неправительственные организации, общинные и гражданские группы, а также представителей всех слоев общества для расширения массового участия. Это, в свою очередь, следует отразить в деятельности системы Организации Объединенных Наций.

65. Семинар рассмотрел деятельность системы Организации Объединенных Наций и подчеркнул, что она играет основную роль в поощрении развития и расширения участия. Она содействует установлению норм и стратегии достижения всеобщего консенсуса по важным вопросам мира, развития и прав человека на самом высоком уровне. Чрезвычайно важно, чтобы система Организации Объединенных Наций включала аспекты участия во все виды своей всеобщей стратегии, особенно в свою стратегию международного развития для десятилетий развития.

66. Семинар выразил мнение, что системе Организации Объединенных Наций следует ускорить всеобщие переговоры о международных экономических отношениях, включающие такие важные вопросы, как торговля, концессионное финансирование, кредитование и предоставление официальной помощи в целях развития - вопросы, имеющие большое значение для участия граждан и их благосостояния.

/...

67. Он также пришел к мнению, что системе Организации Объединенных Наций следует обеспечить техническое сотрудничество со странами - по их просьбе - для разработки и осуществления программ массового участия. Ей следует также оказывать помощь правительствам во включении аспектов, касающихся участия населения, в проекты технического сотрудничества, относящиеся к различным секторам и функциям.

68. Системе развития Организации Объединенных Наций следует поощрять техническое сотрудничество между развивающимися странами, по программам массового участия, а также сотрудничество в других секторах развития.

69. Организации Объединенных Наций следует разработать модели участия, соответствующие условиям различных групп стран.

70. Системе Организации Объединенных Наций следует поощрять обмен опытом между различными странами на субрегиональном, региональном и глобальном уровнях, осуществляемый через публикации и проведение семинаров.

71. Хотя большую часть будущей деятельности следует проводить по более конкретно определенным вопросам, чтобы была возможность изучить их подробно, периодически надо проводить совещания для рассмотрения вопросов в целом, чтобы продолжить разработку и прояснение развивающейся концепции участия населения.

72. Следует предпринять шаги с целью разработки показателей для определения уровней участия. По мере необходимости, Организацией Объединенных Наций совместно с другими межправительственными организациями и национальными учреждениями могут быть проведены посвященные этому исследования.

73. Среди предложений и выводов, утвержденных семинаром, были следующие:

а) Генеральной Ассамблее периодически рассматривать мнения государств-членов о массовом участии, участии трудящихся в управлении и самоуправлении, и с этой целью включить в ее повестку дня новый пункт, озаглавленный "Право на массовое участие, включая участие трудящихся в управлении и самоуправлении как важный фактор развития и его аспекты, касающиеся прав человека";

б) просить Генерального секретаря подготовить всеобщее и всеобъемлющее исследование вопроса о массовом участии, участии трудящихся в управлении и самоуправлении и развитии и представить доклады о ходе осуществления выводов и рекомендаций; при подготовке этого исследования полностью учесть и эффективно использовать выводы, полученные в результате деятельности, проводившейся различными учреждениями системы развития Организации Объединенных Наций и межправительственными органами;

/...

с) просить Генерального секретаря подготовить сравнительное исследование нормативных положений, касающихся вышеуказанных вопросов, основанное на информации, предоставленной странами, и распространить его результаты среди всех государств-членов Организации Объединенных Наций.

74. Далее было предложено, чтобы:

а) Комиссия по правам человека рассмотрела результаты прений на Семинаре, особенно касающийся прав человека аспект участия населения, участия трудящихся в управлении и самоуправлении и чтобы она представила соответствующие предложения для более полного претворения в жизнь прав человека путем их всеобъемлющего осуществления;

б) специальное внимание в рамках системы Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений было уделено рассмотрению и изучению вопроса участия трудящихся в управлении экономическими и социальными структурами;

с) Комитет развития планирования включил вопрос о массовом участии, участии трудящихся в управлении и самоуправлении в свой обзор и оценку осуществления стратегии развития на третье Десятилетие развития Организации Объединенных Наций;

а) Департамент по международным, экономическим и социальным вопросам, Центр по социальному развитию и гуманитарным вопросам, Департамент по техническому сотрудничеству в целях развития, региональные комиссии и специализированные учреждения Организации Объединенных Наций (ЮНЕСКО, МОТ, ФАО, ЮНИСЕФ, ВОЗ) и все остальные специализированные учреждения и организации, входящие в систему Организации Объединенных Наций, продолжают, наряду с исследованием и содействием поощрению массового участия, участия трудящихся в управлении и самоуправлении и, в частности, при помощи технического сотрудничества, создавать систему обучения участию, а также обеспечивать соответствующее распространение информации и поощрение и оказание помощи сотрудничеству государству-члену;

е) финансирующие учреждения и государства-члены специально рассмотрели вопрос о поддержке проектов технического сотрудничества и межправительственных учреждений, занимающихся расширением участия населения.

75. Семинар высоко оценил помощь Международного центра по государственным предприятиям (МЦГП) в исследовании и осуществлении участия трудящихся в развивающихся странах и предложил, чтобы он продолжал расширять подобную помощь странам, в целом, и наименее развитым среди них, в частности. Он призвал далее МЦГП продолжать

/...

исследования, связанные с массовым участием в развивающихся странах, в преломлении ко всем видам деятельности по его программам работы, особенно в области самоуправления и участия, рассчитанного на участие планирования и женского вопроса, как фактора развития и включать его в свои соответствующие доклады.

76. К Международному учебному и научно-исследовательскому институту по улучшению положения женщин Организации Объединенных Наций была обращена просьба провести исследования, посвященные роли и участию женщин в развитии.

77. Наконец, Семинар принял следующую резолюцию:

Участники Международного семинара по вопросу о массовом участии населения, собравшиеся в Центре конгрессов и культуры "Канкарьев дом" в Любляне 17-25 мая 1982 года,

1. дают высокую оценку и благодарят правительство Социалистической Федеративной Республики Югославии и югославский Центр теории и практики самоуправления за благородное приглашение Семинара, а народ и правительство Социалистической Республики Словении и город Люблянну за их горячее гостеприимство и превосходные рабочие условия, предоставленные в Канкарьев доме;

2. постановляет включить эту резолюцию в доклад Семинара Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций.
