



---

**Комиссия социального развития**

**Сорок седьмая сессия**

4–13 февраля 2009 года

Пункт 3(а) предварительной повестки дня\*

**Последующие мероприятия по итогам Всемирной  
встречи на высшем уровне в интересах социального  
развития и двадцать четвертой специальной сессии**

**Генеральной Ассамблеи: приоритетная тема:  
содействие социальной интеграции**

**Содействие социальной интеграции**

**Доклад Генерального секретаря**

*Резюме*

Настоящий доклад подготовлен в соответствии с резолюцией 2008/19 Экономического и Социального Совета, в которой Совет постановил, что приоритетной темой для цикла обзора и обсуждения вопросов политики 2009–2010 годов в Комиссии социального развития будет являться тема «Социальная интеграция» с учетом ее связи с искоренением нищеты и обеспечением полной занятости и достойной работы для всех.

---

\* E/CN.5/2009/1.



## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	3
II. Роль социальной интеграции в процессе социального развития .....	4
A. Социальная интеграция и смежные понятия .....	4
B. Региональные аспекты .....	7
C. Социальные, экономические и политические тенденции и социальная интеграция .....	13
III. Значение социальной интеграции с точки зрения ликвидации нищеты и обеспечения полной занятости и достойной работы для всех .....	16
A. Нищета как форма социальной изоляции .....	16
B. Занятость и достойная работа .....	17
IV. Существующие стратегии поощрения социальной интеграции .....	18
A. Социальная справедливость, равенство, недискриминация и поликультурное образование .....	19
B. Мандаты на осуществление деятельности в интересах конкретных групп .....	19
C. Участие в процессе принятия решений .....	21
D. Политика перераспределения доходов, включая меры по социальной защите .....	22
V. Выводы и рекомендации .....	23
A. Выводы .....	23
B. Рекомендации .....	24

## I. Введение

1. На Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития, состоявшейся в Копенгагене 6–12 марта 1995 года, задача социального развития в целом и социальной интеграции в частности была определена как построение «общества для всех». Социальная интеграция представляет собой процесс формирования ценностей, выстраивания отношений и создания институтов, необходимых для созидания такого справедливого и динамично развивающегося общества, в котором все люди, независимо от их расовой принадлежности, пола, языка или религии, смогут полностью осуществлять свои права и выполнять свои обязанности наравне с другими людьми вносить свой вклад в развитие общества.

2. Цель социальной интеграции, собственно, заключается в вовлечении всех социальных групп и отдельных лиц в работу политических, социальных, культурных и экономических институтов общества, с тем чтобы они могли принимать участие в процессе принятия решений и чтобы перед ними открывались более широкие возможности. Социальная интеграция предполагает достижение основанного на солидарности консенсуса в отношении того, что социальную изоляцию надо свести к минимуму и что помощь социально незащищенным слоям населения должна исходить от общества в целом.

3. После Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития усилия международного сообщества в области содействия социальной интеграции были в основном направлены на удовлетворение особых потребностей конкретных социальных групп. Благодаря этому было принято несколько новых мандатов и инструментов, в частности Мадридский международный план действий по проблемам старения<sup>1</sup>, Всемирная программа действий, касающаяся молодежи, до 2000 года и на последующий период<sup>2</sup>, Конвенция о правах инвалидов<sup>3</sup> и Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов<sup>4</sup>. Несмотря на то, что удовлетворение особых потребностей отдельных социальных групп имеет исключительно важное значение с точки зрения содействия полноправному участию этих групп в жизни общества, оно не обеспечивает реализацию широкой концепции социальной интеграции, принятой на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития. На национальном уровне была проделана большая работа по выявлению факторов риска, связанных с процессом социальной изоляции, и правительства многих стран проводили политику, направленную на борьбу с социальной изоляцией, часто делая упор на самых обездоленных социальных группах и лицах.

4. На нынешнем этапе глобализации развитие рынка труда эволюционируют в усилении социально-экономической незащищенности населения и большинства проявлений социального неравенства, что негативно влияет на социальную сплоченность общества. В долгосрочной перспективе хроническая безра-

<sup>1</sup> Доклад второй Всемирной ассамблеи по проблемам старения, Мадрид, 8–12 апреля 2002 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.02.IV.4, глава I, резолюция 1, приложение II.

<sup>2</sup> См. резолюцию 50/81 Генеральной Ассамблеи.

<sup>3</sup> Резолюция 61/106 Генеральной Ассамблеи, приложение I.

<sup>4</sup> Резолюция 61/295 Генеральной Ассамблеи, приложение.

ботица, неполная занятость и нищета способствуют усилению социальной изоляции. Кроме того, особенно серьезно влияют на социальную интеграцию такие социально-демографические тенденции, как стремительная урбанизация, старение населения, усиление миграции и распад традиционной семьи. Таким образом, увеличение числа различных рисков и факторов, способствующих повышению уязвимости и изоляции, требует принятия срочных эффективных мер по обеспечению социальной интеграции и социального единства.

## **II. Роль социальной интеграции в процессе социального развития**

### **A. Социальная интеграция и смежные понятия**

5. Как отмечается в Копенгагенской декларации о социальном развитии и в программе действий Всемирной встречи в интересах социального развития<sup>5</sup>, *социальная интеграция* — это одновременно и цель и динамично развивающийся и целенаправленный процесс, осуществляемый обществом в целях содействия социальному развитию. Социальная интеграция способствует созданию стабильного, безопасного и справедливого общества, в котором соблюдаются все права человека и все люди, в том числе уязвимые группы и социально незащищенные лица, имеют равные возможности. Под социальной интеграцией также понимается способность людей жить вместе при полном уважении достоинства каждого человека, интересов общего блага, плюрализма и многообразия и принципов ненасилия и солидарности, а также их способность участвовать в социальной, культурной, экономической и политической жизни.

6. Недооценка значения социальной интеграции приводит к насилию, конфликтам и другим уродливым явлениям и закрепляет социальную изоляцию и неравенство, а также лишает людей возможности полностью раскрыть свои возможности и вносить весомый вклад в жизнь общества.

7. В последнее время в процессе межправительственных дебатов, а также в процессе разработки политики все чаще используется понятие *социального единства*, которое нередко отождествляется с социальной интеграцией. По мнению некоторых, идея социального единства лучше отражает цели социальной справедливости и равенства, особенно в контексте задачи построения «общества для всех». Под социальным единством часто понимают принимаемые правительствами меры в целях построения более однородного в социальном отношении общества. Степень социального единства также зависит от поддержки со стороны местных общин, гражданского общества и семей, а также от того, насколько активно они участвуют в жизни общества как субъекты, наделенные как правами, так и обязанностями.

8. В настоящее время все более широко признается то, что главным фактором для достижения социального единства в целом является экономическая интеграция. При этом, хотя экономическая интеграция зависит от экономического роста, под ней в основном подразумевается равенство возможностей в

---

<sup>5</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, приложения I и II.

отношении трудоустройства и профессиональной подготовки. Основными предпосылками социально-экономического единства являются обеспечение минимального приемлемого уровня жизни и, в частности, наличие доступа к здравоохранению, образованию и жилью.

9. Хотя термин *социальная изоляция* часто используется для обозначения отсутствия социального единства, эти слова не являются полными антонимами. Люди могут быть лишены возможности участвовать в жизни общества в одних областях и одновременно иметь такую возможность в других. При наличии внутренней сплоченности в рамках отдельных социальных групп может наблюдаться расслоение общества в целом.

10. Изоляция тех или иных групп населения или отдельных лиц может иметь экономические, социальные и культурные проявления. Экономические проявления изоляции включают невозможность трудоустройства и отсутствие доступа к материальным благам, а социальными и культурными проявлениями являются недоступность социальных услуг, средств связи и поддержки со стороны общин и семьи или отсутствие защиты со стороны государства. Подобная экономическая, социальная и культурная изоляция ведет к политической изоляции, при которой люди не имеют возможности осуществлять свои гражданские права, в частности участвовать в процессе принятия решений.

11. Социальная изоляция может быть обусловлена наличием дискриминации и/или сбоями в работе рыночных механизмов. Монополизм или эксплуатация также являются причинами социальной изоляции. Нередко социальная изоляция обусловлена различной динамикой развития сельских районов и городов и неравномерностью распределения богатства, включая человеческий капитал.

12. Социальная изоляция тесно связана с понятием уязвимости в силу неравноправия, а не случайных материальных затруднений или неблагоприятных внешних условий. Уязвимость социально изолированных групп и отдельных лиц объясняется тем, что они не только не имеют достаточных средств для удовлетворения своих потребностей в условиях кризиса, но и подвергаются дискриминации, и, как правило, оказываются втянутыми в несправедливые, обычно неформальные, дискриминационные и бесчеловечные отношения, которые способствуют сохранению их уязвимости.

13. В разных странах изоляция является уделом разных социальных групп. Так, в некоторых странах самую уязвимую группу населения составляют безработные, тогда как в других опасности изоляции в наибольшей степени подвержены представители этнических, религиозных и культурных меньшинств. В целом ряде стран в особенно неблагоприятном положении находятся мигранты. Следует различать разные причины изоляции разных групп или лиц в той или иной конкретной стране и понимать механизмы, которые вызывают это явление.

14. Конечной целью социальной интеграции и политики, направленной на преодоление социальной изоляции и поощрение социального единства, является достижение *социальной сплоченности общества*. Социальная сплоченность означает способность общества заботиться о благополучии всех своих членов, сводить к минимуму социально-экономические различия и предотвращать социальную поляризацию и конфликты. В условиях социально сплоченного общества население исповедует ценности, способствующие преодолению иму-

ществленного неравенства и неравноправия с точки зрения уровня доходов и возможностей участия в жизни общества, а между членами общества существуют прочные социальные связи.

15. В социально интегрированном обществе соблюдаются интересы всех граждан, а в социально сплоченном общества, помимо этого есть единство мнений относительно условий общественного договора, закрепляющего права и обязанности всех граждан. То есть социальную сплоченность следует понимать как готовность людей на всех уровнях общества к взаимодействию и сотрудничеству в интересах достижения общих целей.

16. Социальная интеграция как процесс, направленный на построение «общества для всех» желательна как с этической, так и с практической точки зрения, поскольку неравноправие и изоляция влекут значительные социальные, политические и экономические издержки. Социальная изоляция ассоциируется с обострением проблемы нищеты, замедлением темпов экономического роста, повышением преступности, общественными беспорядками и угрозами общественной безопасности.

17. С этической точки зрения изоляция и нищета противоречат основополагающим ценностям человеческого достоинства и прав человека. Социальная изоляция вызывает и углубляет неравенство между людьми и подрывает социальную справедливость. С политической точки зрения неравноправие и изоляция ослабляют демократию и создают угрозу миру и стабильности и могут стать причинами насилия, общественных беспорядков и открытого конфликта.

18. С экономической точки зрения социальное неравноправие лишает целые слои общества возможности участвовать в потреблении, сбережении и инвестиционной деятельности и, таким образом, вносить вклад в экономическое развитие, что негативно отражается на общих показателях экономического роста. Неравноправие, обусловленное социальным положением, уровнем дохода, местом проживания, полом, возрастом и этнической принадлежностью или иммиграционным статусом, ведет к снижению социальной мобильности, а это усиливает социальную дифференциацию и может вызывать социальное разобщение, снижение темпов роста и нищету. Низкая социальная мобильность не позволяет малоимущим найти более производительную и высокооплачиваемую работу и таким образом вырваться из нищеты.

19. Другим исключительно опасным и распространенным проявлением институционализированного неравенства является дискриминация в отношении женщин. Задача улучшения положения женщин затрагивает интересы всех социальных групп и является объединяющим началом в борьбе с неравенством мужчин и женщин, принадлежащих ко всем социальным слоям. Дискриминация по признаку пола является серьезным препятствием для социальной интеграции, а равноправие мужчин и женщин следует рассматривать как один из ключевых показателей социальной интеграции.

20. Помимо того, что социальная интеграция открывает перед всеми социальными группами и отдельными лицами более широкие возможности в плане участия в жизни общества, она требует пересмотра порождающих неравноправие принципов и социальных норм. При этом следует учитывать, что не все общества развиваются в направлении усиления социальной интеграции. В любом обществе могут быть несовершенные структуры, и участие в таких струк-

турах не всегда способствует социальной интеграции, а, наоборот, может способствовать закреплению сложившегося неравенства. Прежде всего, нельзя допускать какой-либо принудительной интеграции, которая не только может вызывать сопротивление, но и может рассматриваться как нарушение прав человека.

21. В этой связи следует отметить, что некоторые группы, например коренные народы или религиозные общины, не желают «интегрироваться» в общество, считая это угрозой своей самобытности. При этом эти группы в целом положительно относятся к политике социальной интеграции, если она направлена на достижение большего равенства, и они могут даже стремиться стать частью социально интегрированного общества, если будут учитываться их мнения на этот счет. Некоторые из этих групп отдают предпочтение термину «социальное единство».

## **В. Региональные аспекты**

### **Африка**

22. В африканском контексте социальная изоляция часто считается прямым результатом нищеты, которая лишает население возможности участвовать в экономической, социальной и политической жизни. Помимо повсеместной нищеты, другие основные причины изоляции включают неравенство доходов; неравномерность развития города и деревни; неравное распределение богатства, в частности земли; дискриминацию по признаку пола, расы, инвалидности и этнической принадлежности; неравенство в плане доступа к социальному обеспечению; отсутствие стратегий социальной защиты; сбои в функционировании рынков; нереализованные права<sup>6</sup>.

23. Конфликты и нестабильность — еще одна важная причина социальной изоляции в странах Африки, особенно в таких непосредственно затронутых категориях населения, как внутренне перемещенные лица и беженцы. То же самое можно сказать об эпидемии ВИЧ/СПИДа: 68 процентов ВИЧ-инфицированных и больных СПИДом проживают в странах Африки к югу от Сахары<sup>7</sup>. Появление некоторых из самых уязвимых групп в Африке — сирот и инфицированных детей, а также пожилых женщин, на которых легли обязанности по уходу за такими детьми, — связано с кровопролитными конфликтами и пандемией ВИЧ/СПИДа. Дети-сироты реже посещают школу, а это повышает вероятность социальной изоляции во взрослом возрасте.

24. В 2007 году в Африке насчитывалось примерно 12,7 миллиона внутренне перемещенных лиц, что составляет почти половину от общей численности насильно перемещенного населения во всех странах мира. В 2007 году это число увеличилось на 1,6 миллиона человек в результате перемещения населения

---

<sup>6</sup> Доклад совещания Специальной группы экспертов, посвященного разработке целевых и иных показателей укрепления социального единства, гендерного равенства и здоровья населения в контексте достижения в Африке целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, Аддис-Абеба, 7–9 мая 2008 года (документ Экономической комиссии для Африки ECA/ACGS/MDGs-PAM/EGM/RP/2008/2) и справочный документ.

<sup>7</sup> UNAIDS, “AIDS epidemic update” (Geneva, December 2007).

вследствие новых конфликтов или продолжения затянувшихся конфликтов и разгула насилия в 13 странах<sup>8</sup>.

25. Для нейтрализации негативных последствий социальной изоляции министры по вопросам социального развития из стран — членов Африканского союза приняли по итогам своей первой конференции, состоявшейся в октябре 2008 года в Виндхуке, «общую африканскую позицию по вопросу о социальной интеграции». В этом документе отмечается происходящая маргинализация и изоляция женщин, детей, инвалидов, лиц, живущих с ВИЧ/СПИДом, пожилых людей, беженцев, внутренне перемещенных лиц, трудящихся-мигрантов и их семей, а также других групп населения. И что главное, в этом документе к государствам — членам Африканского союза обращен призыв содействовать скорейшей выработке для стран континента программы способствующего осуществлению прав человека и ориентированного на интересы человека устойчивого социального развития, которая должна опираться на стратегию социальной интеграции, предусматривающую обеспечение развития прежде всего за счет обеспечения занятости с акцентом на профессионально-технической подготовке и всесторонней социальной защите всех членов общества.

#### **Азиатско-Тихоокеанский регион**

26. Основные тенденции, влияющие на социальное единство в странах Тихоокеанского региона, включают усиление неравенства, миграцию рабочей силы и старение населения. В «Обзоре экономического и социального положения в Азиатско-Тихоокеанском регионе за 2008 год»<sup>9</sup> отмечается тенденция к усилению социального неравенства в странах региона из-за отсутствия должного внимания к сельскому хозяйству, а также отмечается, что такое неравенство может вызывать замедление экономического роста и ставить под угрозу социальную сплоченность общества вследствие недоиспользования трудовых ресурсов.

27. В связи с повышенной мобильностью людей, желающих найти временную работу, численность международных мигрантов в регионе в 2005 году составила 58 миллионов человек. Хотя международная миграция приобрела более широкие масштабы, надлежащие меры по защите прав трудящихся-мигрантов не принимались. И хотя между странами действуют двусторонние соглашения, регулирующие трансграничное перемещение рабочей силы, такие соглашения фактически не отразились на положении трудящихся-мигрантов, которые продолжают подвергаться дискриминации, эксплуатации и притеснениям. Кроме того, вызывает все большую озабоченность то обстоятельство, что, хотя миграция позволяет улучшить положение семей, длительное отсутствие одного из членов семьи нередко подрывает стабильность семейных отношений, ведет к распаду семей и оборачивается для оставленных детей тяжелыми социальными издержками, например такими, как неуспеваемость в школе, агрессивность и совершение правонарушений<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Internal Displacement Monitoring Centre, “Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2007”, Geneva, 2008 (Центр наблюдения за процессами внутреннего перемещения «Процессы внутреннего перемещения: глобальный обзор тенденций и событий в 2007 году», Женева, 2008 год).

<sup>9</sup> Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.08.II.F.7.

<sup>10</sup> Там же.



28. В Азиатско-Тихоокеанском регионе живет больше пожилых людей, чем в каком-либо другом регионе мира, — 400 миллионов человек, — причем их число увеличивается вдвое быстрее, чем численность населения в целом. Сознательная растущую актуальность проблемы старения населения, Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) организовала в своем регионе обзор прогресса в деле построения «общества для людей всех возрастов» и тем самым внесла вклад в осуществление Макаоской декларации и Плана действий по проблемам старения для Азиатско-Тихоокеанского региона, принятых странами региона в 1999 году. План действий служит региональной платформой для деятельности, направленной на решение проблемы старения населения, с уделением особого внимания конкретным проблемным областям, включая гарантирование дохода, занятость, здравоохранение и питание, а также социальное обеспечение и развитие общин. В целях оказания государствам-членам помощи в осуществлении Плана, ЭСКАТО приняла ряд директивных рекомендаций, в которых указаны цели и задачи, которые должны ставиться на национальном и региональном уровне, и соответствующие сроки выполнения. Кроме этого, ЭСКАТО провела первый региональный обзор хода осуществления Мадридского международного плана действий по проблемам старения.

#### **Западная Азия**

29. С учетом озабоченностей, выраженных странами региона, работа Экономической и социальной комиссии для Западной Азии (ЭСКЗА) была в первую очередь направлена на изучение факторов, вызывающих изоляцию, а также ее природы с уделением особого внимания таких, как неграмотность, безработица и экономическое неравенство, дискриминация женщин, миграционный статус, место проживания, культурные нормы и нарушение прав человека.

30. Страны региона сталкиваются с долгосрочной и краткосрочной проблемой беженцев и принимают большое число трудящихся-мигрантов. Предполагают, что многие люди из-за отсутствия у них статуса гражданина не смогут воспользоваться результатами способствующих развитию программ по борьбе с нищетой.

31. В странах Западной Азии нищета не всегда является главной причиной, по которой люди не могут участвовать в жизни общества, а также пользоваться возможностями и услугами. И с концептуальной, и с практической точки зрения изоляция характеризуется обездоленностью, дискриминацией и ущемлением прав. Поэтому считают, что сосредоточения внимания на борьбе с нищетой может быть недостаточно для устранения коренных причин изоляции и укоренившихся предубеждений и пресечения социальных процессов, вызывающих изоляцию. Полагают, что анализ проблемы социальной изоляции облегчает рассмотрение проблемы дискриминации и ее взаимосвязи с проблемой неравенства<sup>11</sup>.

32. В Западной Азии усилению социальной изоляции способствуют конфликты и перемещение населения. По данным Центра по наблюдению за процессами внутреннего перемещения, в 2007 году на Ближнем Востоке, вследствие эскалации конфликтов, численность внутренне перемещенных лиц увеличилась почти на 900 000 человек и достигла в общей сложности 3,5 миллиона человек;

<sup>11</sup> ESCWA, “Social Exclusion in the ESCWA Region” (Beirut, 2008) (ЭСКЗА, «Социальная изоляция в регионе ЭСКЗА» (Бейрут, 2008 год).

что же касается беженцев, то их было в два раза больше, чем внутренне перемещенных лиц. Во всех странах региона доля перемещенных лиц наиболее высока среди представителей этнических меньшинств.

### **Латинская Америка и Карибский бассейн**

33. В Латинской Америке и Карибском бассейне идея социальной сплоченности приобрела особую актуальность в связи с острой проблемой нищеты (особенно среди коренного населения и населения африканского происхождения), крайними проявлениями неравенства и различными формами дискриминации. В этом регионе неравномерность распределения доходов проявляется сильнее, чем в каком-либо ином регионе, причем неравноправие вследствие дискриминации по-прежнему является одним из самых серьезных препятствий для достижения социальной сплоченности общества. По мнению принявших участие в социологическом обследовании, основными причинами дискриминации в странах Латинской Америки являются: «бедность» (36 процентов респондентов), «старость» (16 процентов), «низкий уровень образования» (12 процентов), «отсутствие связей» (7 процентов) и «расовая принадлежность» (6 процентов). Неравенство в сфере образования, в свою очередь, нередко бывает обусловлено этнической принадлежностью, так, в частности, среди детей коренных народов доля посещающих среднюю школу составляет 34 процента, при том, что средний показатель по странам Латинской Америки в целом составляет 48 процентов. При этом общий показатель отсева в школах среди детей коренных народов, по сравнению с остальными детьми, почти на треть выше<sup>12</sup>.

34. Социальная сплоченность, в основе которой лежит ощущение причастности к жизни общества, предполагает готовность населения поддерживать демократию, активно участвовать в общественной жизни и публичных дискуссиях и доверять общественным институтам. Солидарность с группами, подвергающимися дискриминации и социальной изоляции, считается необходимой предпосылкой для успешного проведения в жизнь политики социальной интеграции, а социальная справедливость и признание многообразия помогают людям проникнуться ощущением общности и сопричастности<sup>13</sup>.

35. Поскольку высокая степень социального неравенства и социальной изоляции в странах региона считается серьезным препятствием для нормального функционирования демократии, социальная сплоченность считается эффективным средством, которое позволяет обеспечить соблюдение всех гражданских прав, укрепить демократию и повысить уровень материального благосостояния всех членов общества в целом. Эффективными стратегиями укрепления социальной сплоченности считаются предоставление более широких экономических возможностей, содействие раскрытию потенциала человека, поощрение основанных на принципе солидарности систем социальной защиты всего населения, позволяющих снизить уязвимость населения и уменьшить социальные риски, эффективное управление государственными финансами и признание поликультурности современного общества.

<sup>12</sup> Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), "Social Panorama of Latin America 2007" (United Nations publication, Sales No. S.07.II.G.124).

<sup>13</sup> ECLAC "Social Cohesion. Inclusion and a sense of belonging in Latin America and the Caribbean" (Santiago, 2007).

## Развитые страны

36. Проблема социальной изоляции остро стоит как в развивающихся, так и в развитых странах. В социальной политике Европейского союза важное место отводится поощрению социального единства в целях предотвращения и преодоления нищеты и социальной изоляции, а также поддержке процесса интеграции и вовлечения всего населения в экономическую и социальную жизнь. Задача укрепления социального единства в странах Европейского союза в основном решается на основе политики борьбы с нищетой и содействия занятости, так как двумя главными причинами социальной изоляции принято считать безработицу и нищету.

37. В 2007 году 16 процентов населения европейских стран по-прежнему находилось у черты бедности, 20 процентов имело неблагоприятные жилищные условия, 10 процентов жило в семьях, в которых не было ни одного трудоустроенного лица, и около 4 процентов населения составляли хронически безработные<sup>14</sup>.

38. После того как на сессии Европейского совета в Ницце, Франция, в 2000 году были приняты общие цели в области борьбы с нищетой и социальной изоляцией, государства-члены выработали национальные планы действий по борьбе с нищетой и социальной изоляцией. Анализ этих планов действий подтверждает, что в европейских странах основными причинами социальной изоляции являются хроническая безработица, низкий уровень доходов, отсутствие достаточной профессиональной квалификации, недостаточная общеобразовательная подготовка, а также плохое состояние здоровья.

39. Европейский союз также выявил несколько групп населения, в наибольшей степени подверженных социальной изоляции, включая пожилых людей, родителей-одиночек, мигрантов и этнические меньшинства (включая цыган), безработных, лиц, вышедших на свободу из мест заключения, наркоманов и токсикоманов, а также лиц, сталкивающихся в своей жизни с целым рядом неблагоприятных факторов.

40. В 2006 году в страны Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) на временную работу приехали свыше 2,5 миллиона мигрантов, а численность приехавших на постоянное место жительства за год увеличилась примерно на 5 процентов. В большинстве развитых стран, включая Соединенные Штаты, Канаду, Австралию и Новую Зеландию, наиболее серьезные вопросы социальной интеграции связаны с социальной, экономической и культурной интеграцией иммигрантов.

41. В вышеупомянутых странах показатели уровня благосостояния для коренных народов всегда ниже, чем для населения в целом. У представителей коренного населения меньше продолжительность жизни, хуже состояние здоровья и ниже уровень образования, среди них больше безработных и они имеют более низкий уровень доходов. Во всех этих странах для коренного населения характерны значительно более высокие показатели уровня безработицы, доли лиц, страдающих наркотической зависимостью, распространенности само-

<sup>14</sup> Commission of the European Communities, "Modernising social protection for greater social justice and economic cohesion: taking forward the active inclusion of people furthest from the labour market", Brussels, 17 October 2007 (document COM(2007) 620 final).

убийств и доли лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы, по сравнению с общими показателями по соответствующим странам.

42. В ряде развитых стран в связи с политикой социальной интеграции возникает проблема сокращения культурного разнообразия. В некоторых странах ответственность за участие граждан в жизни общества и общины сместилась от граждан к государству, следствием чего стало снижение гражданской активности масс. Эту тенденцию отражают ряд показателей социальной сплоченности общества, которые свидетельствуют о том, что за последние 10 лет в большинстве стран ОЭСР произошло снижение активности избирателей на выборах, при этом, по данным опросов, менее половины населения стран ОЭСР испытывает доверие к различным общественным институтам. Другая негативная тенденция — неуклонно увеличивающаяся в последние 15 лет численность заключенных в странах ОЭСР. В качестве положительных моментов можно отметить снижение показателей производственного травматизма, сокращение числа забастовок и уменьшение числа самоубийств<sup>15</sup>.

### **Межрегиональное сотрудничество**

43. Как для правительств стран Европейского союза, так и для правительств стран Латинской Америки, укрепление социальной сплоченности является одной из наиболее приоритетных задач политики. На Форуме по вопросам социальной сплоченности, состоявшемся 23–25 сентября 2007 года в Сантьяго, Чили, две группы стран обменялись опытом по вопросам разработки и осуществления политики по обеспечению социальной сплоченности, включая сокращение масштабов нищеты, меры по борьбе с дискриминацией и социальной изоляцией и признание неотъемлемых социальных прав.

44. В настоящее время с участием всех региональных комиссий на средства Счета развития осуществляется проект «Межрегиональное сотрудничество в целях обеспечения дальнейшего укрепления социального единства, содействия достижению гендерного равенства и улучшения состояния здоровья населения в контексте целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ)». Этот проект предусматривает разработку в существующих рамках дополнительных задач и показателей для оценки прогресса в достижении этих целей с учетом таких факторов, как участие уязвимых групп, расширение прав и возможностей женщин и улучшение состояния здоровья населения. Все региональные комиссии придерживаются мнения, что достижение ЦРДТ невозможно без решения проблемы социальной изоляции. При этом особенно важное значение придается социальной интеграции женщин и их равноправному участию в деятельности по достижению ЦРДТ<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> OECD, "Society at a glance: OECD social indicators" (Paris, 2006).

<sup>16</sup> Совещание Группы экспертов по разработке дополнительных целевых и иных показателей, касающихся социальной интеграции, народонаселения, гендерного равенства и здравоохранения, для содействия достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

## **С. Социальные, экономические и политические тенденции и социальная интеграция**

45. Во многих регионах и странах развитие представительной демократии приводит к тому, что население все больше убеждается в необходимости социальной справедливости, равенства и универсальности прав человека. Усилия по децентрализации административного руководства и передаче политических полномочий на места в целом способствовали развитию более широких по составу участников и представительных политических процессов.

46. Все более широко признаются важное значение плюрализма и поликультурности и ценность этнических и культурных различий и их роль в построении общества.

47. Что касается занятости, то здесь все большее значение приобретает понятие достойной работы, предполагающее соблюдение таких основополагающих прав, как право на труд, право на социальную защиту и право на социальный диалог, что, в свою очередь, способствует социальной интеграции.

48. Тем не менее, несмотря на признание того, что только социально сплоченные общества могут успешно реагировать на изменение социально-экономических условий, в настоящее время почти ничего не делается для укрепления социальной сплоченности общества и многие виды социальной изоляции получают более широкое распространение. Как было отмечено в ходе состоявшегося в 2005 году обзора осуществления решений Всемирной встречи на высшем уровне, глобализация не только привела к обострению социальной изоляции, но и, как правило, к недооценке значения социальной интеграции в стратегиях развития. В деле разработки социальной политики в целом и, в частности, в области анализа социальных последствий ее осуществления и разработки политики социальной интеграции отсутствует достаточный прогресс. Несмотря на громкие заявления о приверженности согласованным на международном уровне целям в области развития, обязательство относительно принятия мер по содействию социальной интеграции остается в основном невыполненным.

49. Упование с 1980-х годов на рыночные механизмы как средство достижения социально-экономических целей не способствовало социальной интеграции. Эта корректировка стратегии развития привела к существенному снижению способности государства содействовать достижению таких социально значимых целей, как социальная интеграция, причем одним из результатов рыночных реформ стало усиление социального неравенства. Возможно, что переломить эту тенденцию, наконец, поможет нынешний финансовый кризис.

50. Последние экономические тенденции, связанные с процессом глобализации, тормозили социальную интеграцию во многих регионах. Блага глобализации, как правило, не распространялись на бедные и маргинализованные слои населения, так как нынешние тенденции в области занятости усиливают сегментацию рынка труда. Хотя благодаря экономическому росту и глобализации производства и рынков показатели участия населения на рынке труда и улучшились, новые рабочие места, как правило, создаются в неформальном секторе, отличаются нестабильностью и низким уровнем оплаты труда и не предоставляют никакой социальной защиты; при этом некоторые существующие виды занятости утратили свою актуальность, и их дальнейшее существование пред-

ставляется экономически нецелесообразным. Складывающееся в результате этого представление о том, что глобализация дает выгоды одним за счет других, является дополнительным препятствием для достижения социальной интеграции.

51. Среди других тенденций, оказывающих влияние на процесс социальной интеграции, следует особо отметить усиление социального неравенства и мобильности населения на районном и страновом уровнях, стремительную урбанизацию и старение населения. В большинстве развивающихся стран традиционное пренебрежение нуждами сельского хозяйства и отсутствие инвестиций в его развитие привели к обнищанию и маргинализации сельских общин и вызвали массовый отток населения в города, где экономические возможности также ограничены. В результате возникли новые формы закабаления людей, при которых люди, пополняющие ряды городской бедноты, оказались отрезанными от своих традиционных общин, вынуждены бороться за доступ к таким жизненно необходимым вещам, как жилье, вода или электричество. Одними из самых явных проявлений социальной изоляции в городах являются неблагоприятные жилищные условия, наличие бездомных и расширение трущоб, в которых отсутствуют даже самые элементарные услуги. По оценкам Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), в развивающихся странах 36,5 процента городского населения живет в трущобах, причем этот показатель выше всего в странах Африки к югу от Сахары, где он достигает 62 процентов<sup>17</sup>.

52. Главными препятствиями, тормозящими процесс социальной интеграции, являются дискриминация, стигматизация, расизм, ксенофобия и насилие в отношении женщин. Бытовое насилие, часто возникающее на почве патриархальных отношений в семье, остается повседневным уделом тысяч и тысяч женщин и детей. В то же время во многих странах получили широкое распространение относительно новые формы стигматизации и дискриминации, например лиц, живущих с ВИЧ/СПИДом.

53. Либерализация торговли и экономическое сотрудничество между странами приводят к увеличению масштабов миграции рабочей силы. Трудящиеся-мигранты и члены их семей, часто подвергающиеся эксплуатации и, в основном выполняющие низкооплачиваемую работу, лишены каких-либо трудовых прав или какой-либо социальной защиты, продолжают сталкиваться с серьезными трудностями, которые затрудняют процесс их социальной интеграции в принимающих странах. Кроме того, социальная интеграция мигрантов в принимающих странах не должна разрывать их социальные и культурные связи со странами происхождения. Напротив, сохранение связей со страной происхождения и готовность к восприятию реалий новой страны, ее культуры и населения необходимы для осуществления успешной интеграции. Кроме того, процесс социальной интеграции зависит от степени культурной адаптации, включая готовность и способность налаживать тесные связи с принимающей страной, не утрачивая при этом связей со страной происхождения и, по сути, формируя «двойную идентичность».

54. Хотя многие считают, что структурная однородность дает странам определенные преимущества, можно привести немало примеров стран с активным

<sup>17</sup> ООН-Хабитат, «Состояние городов мира в 2008–2009 годах» (Найроби, 2008 год).

полиэтническим населением и динамично развивающейся экономикой, в которых мигрантам предоставляются все возможности для достижения успеха. Применительно к мигрантам конкретные условия успешной интеграции включают: обеспечение равного доступа к государственным учреждениям; уважение культуры и религий; знание языка, культуры и институциональных особенностей принимающей страны; и участие в демократическом процессе.

55. Тогда как в некоторых странах наблюдается стремительный рост численности молодого населения, в других странах население быстро стареет. При том что такие факторы, как социально-экономическое положение, пол, миграционный статус или вероисповедание способствуют социальной изоляции людей, принадлежащих к различным возрастным группам, молодежь и пожилые люди подвергаются двойной дискриминации по причине своего возраста.

56. Основными факторами, затрудняющими социальную интеграцию молодежи, являются отсутствие образования и возможностей найти достойную работу. На сегодняшний день среди 130 миллионов неграмотных в мире молодые женщины составляют почти 60 процентов<sup>18</sup>. Также, несмотря на то, что молодежь составляет 25 процентов населения трудоспособного возраста, ее доля среди безработных доходит до 44 процентов, причем неблагоприятное положение молодежи на рынке труда проявляется сильнее в развивающихся, нежели в развитых странах<sup>19</sup>. Это особо важно ввиду того, что молодежь, проживающая в развивающихся странах, составляет более 85 процентов всей молодежи мира.

57. В сфере образования и занятости девочкам и молодым женщинам нередко грозит дополнительная опасность социальной изоляции по признаку возраста и пола. Особенно подвержены социальной изоляции молодые матери, так как ранняя беременность часто ведет к стигматизации, которая вынуждает их бросать школу или работу в случае отсутствия надлежащих доступных услуг по уходу за детьми.

58. В некоторых странах старение населения уже приводит к сокращению численности самодеятельного населения. В тех странах, где государству и без того с трудом удается надлежащим образом удовлетворять потребности пожилых людей в плане материальной поддержки и длительного ухода, процесс старения населения приводит к тому, что на членов семьи ложится дополнительное бремя по уходу за пожилыми людьми. Подрывая солидарность между поколениями, эти изменения могут иметь отрицательные последствия для процесса социальной интеграции.

59. В последнее время все большую актуальность приобретают такие приобретающие все более широкие масштабы международные явления, как вооруженные конфликты, насилие, общественные беспорядки, а также новые формы насилия, включая терроризм. На пути социальной интеграции также стоят такие препятствия, как конфликты по поводу местной автономии и этнической самобытности и борьба за ресурсы. Рост преступности, торговли женщинами и детьми и незаконный ввоз мигрантов также создают все более серьезную угрозу процессу социальной интеграции.

<sup>18</sup> Институт статистики ЮНЕСКО ([www.uis.unesco.org](http://www.uis.unesco.org)).

<sup>19</sup> International Labour Organization, *Key Indicators of the Labour Market* (Geneva, 2006).

### **III. Значение социальной интеграции с точки зрения ликвидации нищеты и обеспечения полной занятости и достойной работы для всех**

#### **A. Нищета как форма социальной изоляции**

60. При том что нищета нередко ассоциируется с отсутствием социальной интеграции, ликвидация нищеты и обеспечение достойной работы часто считаются фактором социальной интеграции и социального единства. Поскольку нищета выступает одновременно как причина и следствие социальной изоляции, само понятие социальной изоляции помогает нам глубже разобраться в природе нищеты, выявить ее причины и разработать более эффективную социальную политику по ее искоренению.

61. В настоящее время складывается все более четкое понимание того, что нищету следует рассматривать как особую форму социальной изоляции или как совокупный результат нескольких разных форм изоляции. Нищета проявляется в ограниченных возможностях участия в процессе принятия любых решений и в недостаточных возможностях для получения дохода, в ограниченном доступе к производительной занятости, образованию, медицинской помощи, жилью, государственным услугам, достижениям культуры и правовой помощи. В этой связи особенно важную роль играют факторы социальной изоляции и неравенства женщин и, в частности, отсутствие у них возможностей для получения базового образования, владения землей, доступа к кредитным рынкам и трудоустройства.

62. Помимо отсутствия доступа к экономическим ресурсам, нищета и изоляция обусловлены ущемлением политических и социальных прав, которое сильно затрудняет или делает невозможным участие в жизни общества. Лица, живущие в условиях хронической нищеты, фактически не имеют политического представительства и голоса. Они нередко становятся объектом эксплуатации, что приводит лишь к усилению их изоляции.

63. Первый шаг по пути социальной интеграции лиц, живущих в условиях нищеты, состоит в удовлетворении их основных потребностей человека, включая питание, здравоохранение, потребности в воде и санитарии, жилье, доступе к образованию и трудовой деятельности. Если эти основные потребности не удовлетворяются, никакой прогресс в деле социальной интеграции невозможен. В то же время необходимо расширять права и возможности людей, живущих в нищете, вовлекая их в планирование, разработку, осуществление и мониторинг программ по борьбе с нищетой. Такие программы должны осуществляться на основе уважительного отношения к достоинству и культуре людей, живущих в условиях нищеты, должны способствовать задействованию их опыта, знаний и творческих возможностей и должны помогать им организовываться и изучать свои права.

64. С точки зрения социальной интеграции нищету можно определить как отсутствие или разрушение социальных связей и взаимодействия с формальными социально-экономическими структурами и институтами. Соответственно при проведении мероприятий по борьбе с нищетой необходимо следить за тем, чтобы процесс обнищания не приводил к социальной изоляции.



## **В. Занятость и достойная работа**

65. Как показывает региональный опыт, самым узким местом в отношении между социально изолированными лицами и группами и остальным обществом часто является рынок труда. Увеличение доли трудящихся, вынужденных перебиваться случайными заработками и работающих в неформальном секторе, в котором труднее рассчитывать на спокойную и предсказуемую трудовую и личную жизнь, приводит к усилению уязвимости и социальной изоляции. Безработные не только лишаются источников дохода и социальных пособий, но и могут лишиться возможности участвовать в жизни общества и семьи.

66. Во многих странах по-прежнему остро стоит проблема социальной изоляции, обусловленной невозможностью трудоустройства по причине расовой дискриминации. Лица, принадлежащие к маргинальным группам, имеют более ограниченные возможности для приобретения тех навыков, без которых трудно найти хорошо оплачиваемую работу. Кроме того, наниматели часто дискриминируют этих людей при приеме на работу и повышении по службе. Дискриминация при приеме на работу членов маргинализованных групп усиливает их изоляцию и не позволяет им вносить полноценный вклад в жизнь общества. Она также негативно отражается на показателях эффективности, производительности и роста.

67. Среди молодежи уровень безработицы в два-три раза выше, чем среди взрослого населения. Молодежь сталкивается с дополнительными трудностями при приеме на работу из-за существующих стереотипных представлений относительно ее профессиональной пригодности, а также из-за отсутствия достаточного опыта работы и квалификации. Подвергающаяся социальной изоляции и предоставленная сама себе молодежь может встать на путь преступности и иной незаконной деятельности и тем самым еще больше отстраниться от жизни общины.

68. Есть немало данных, указывающих на то, что высокий уровень безработицы приводит к обострению межэтнической напряженности, усиливает недоброжелательное отношение к иммигрантам, а также приводит к усилению неравноправия женщин. Таким образом, безработица является фактором, который способствует использованию нетерпимости и расизма в политических целях, что ведет к усилению социальной изоляции мигрантов и усугубляет раскол общества.

69. Мигрантам, особенно выполняющим неквалифицированную и низкооплачиваемую работу, часто грозит социальная изоляция и нищета. Для них социальная интеграция связана с успешным обретением статуса и своего места и прав в принимающей стране. Их социальная интеграция зависит также от признания тех навыков и квалификации, которыми они уже обладают. Часто профессиональные навыки, приобретенные в стране происхождения, не признаются в принимающей стране. В таких случаях мигрантам приходится выполнять неквалифицированную работу. В социально интегрированном обществе вопросу международного признания профессиональных навыков надо уделять приоритетное внимание, так как речь идет о способности человека принимать полноценное участие в жизни общества.

70. В контексте занятости и социальной интеграции особенно важное значение имеют равные возможности, что требует укрепления основных трудовых

норм и принятия мер по предупреждению дискриминации при найме на работу, включая удовлетворение разумных потребностей в жилье, а также обеспечение доступа к профессиональной подготовке и услугам по повышению квалификации.

71. Во многих странах и регионах поощрение занятости рассматривается как стратегия, способствующая социальной интеграции. Политика в области управления людскими ресурсами, направленная на укрепление социального единства общества, предполагает недискриминацию при приеме на работу, одинаковое обращение, предоставление возможностей для получения образования и профессиональной подготовки или переквалификации или обеспечение более благоприятных условий для выхода на рынок труда для таких подверженных дискриминации групп, как молодежь, пожилые люди, женщины, инвалиды, этнические меньшинства, коренные народы и мигранты. Особое внимание при этом следует уделять безработным и перемещенным трудящимся, нуждающимся в помощи в переквалификации.

72. Отсутствие возможности для достойной работы затрудняет полноценное участие в жизни общества. Считается, что для устранения препятствий, мешающих социальной интеграции трудящихся, в частности таких, как ухудшение условий труда, бесправие, отсутствие представительства и голоса на работе, а также недостаточная социальная защита в случае инвалидности, выхода на пенсию по старости или в случае нетрудоспособности по болезни, надо уделять больше внимания созданию достойных условий труда и решению связанных с этим важнейших задач, касающихся обеспечения занятости, права на труд, социального диалога и социальной защиты, так как это открывает более благоприятные перспективы для социальной интеграции.

#### **IV. Существующие стратегии поощрения социальной интеграции**

73. Население способно решать задачу обеспечения социального единства в соответствии со стандартами своего общества своими силами и при поддержке со стороны семьи, местных общин, государства, частных компаний и организаций гражданского общества. Между тем такая поддержка часто бывает недостаточной или отсутствует вообще, что приводит к изоляции отдельных лиц и социальных групп. В связи с этим крайне важно определить потребности в поддержке населения в целом и конкретных подверженных социальной изоляции групп.

74. Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития заложила правовую базу для разработки, формулирования и осуществления политики социальной интеграции. После Всемирной встречи правительства разработали ряд стратегий и программ, направленных на преодоление социально-экономических тенденций, негативно влияющих на процесс социальной интеграции. Направленность этих стратегий и программ весьма широкая — от поощрения социальной справедливости и неравенства и поощрения недискриминации и прав меньшинств, культурного разнообразия и поликультурного образования и до внедрения правозащитных подходов и/или подходов, рассчитанных на конкретные целевые аудитории, и осуществление мер по перераспределению дохода или усилению социальной защиты. На практике осуществ-

ление этих программ, однако, шло медленно, и надежды на то, что они помогут улучшить положение миллионов социально незащищенных и обездоленных людей, пока не оправдались.

#### **А. Социальная справедливость, равенство, недискриминация и поликультурное образование**

75. Социальная справедливость означает наличие в обществе определенных принципов, ценностей и институтов, необходимых для того, чтобы все его члены выполняли свои обязанности перед обществом и получали причитающуюся им долю создаваемых обществом благ. Обеспечение равноправия и равенства возможностей требует принятия антидискриминационных мер. При этом осуществление чисто законодательных мер может оказаться для этого недостаточно, так как создание социально интегрированного общества предполагает уважение всех прав человека и основных свобод.

76. Закрепленные в качестве универсальных прав человека экономические, социальные, политические, гражданские и культурные права являются одной из незыблемых основ социально интегрированного общества. Они образуют основу для требований, касающихся соблюдения прав человека, и для мобилизации усилий общественности для обеспечения осуществления этих прав.

77. Создание социально интегрированного общества требует также того, чтобы учебные программы всех учебных заведений, начиная с начальной школы, были направлены на активную пропаганду терпимости, взаимного уважения и бережного отношения к разнообразию. В ряде стран был взят курс на поликультурное образование в целях содействия уважению культурных различий и преодоления предрассудков и расовых стереотипов. Другой ценный подход — пропаганда «культуры демократии», которая обеспечивает необходимые условия, в частности создавая возможности и институты, для того чтобы маргинализированные культуры вносили вклад в развитие общества в целом.

#### **В. Мандаты на осуществление деятельности в интересах конкретных групп**

78. Строить социально интегрированное общество — значит четко представлять конкретные трудности, с которыми сталкиваются различные социальные группы, особенно подверженные социальной изоляции, например такие, как пожилые люди, молодежь и инвалиды.

79. Общество для всех — это общество для людей всех возрастов. Мандаты на осуществление деятельности в интересах конкретных групп, например Всемирная программа действий, касающаяся молодежи, и Мадридский международный план действий по проблемам старения, призваны способствовать интегрированию соответственно молодежи и пожилых людей в жизнь общества в целом.

80. Всемирная программа действий, касающаяся молодежи, а также ряд региональных документов, таких как Африканская хартия молодежи, Европейский пакт в интересах молодежи и Иbero-американская конвенция о правах молодежи, облегчили задачу разработки и осуществления национальной поли-

тики в интересах молодежи. Тем не менее в них нет директивных рекомендаций относительно оценки прогресса в достижении общих целей, поставленных в этих документах. В связи с этим Секретариат должен разработать конкретные контрольные показатели в виде конкретных целей и сроков, которые позволили бы более эффективно оценивать достигнутый странами прогресс.

81. Во Всемирной программе действий, касающейся молодежи, определен ряд приоритетных и параллельных направлений деятельности по решению самых насущных проблем современной молодежи. Среди проблем, решение которых необходимо для достижения прогресса в деле социальной интеграции молодежи, следует назвать повышение уровня базового образования, профессиональную подготовку и борьбу с неграмотностью среди молодежи, трудоустройство молодежи и обеспечение полноправного и эффективного участия молодежи в жизни общества и процессе принятия решений.

82. В условиях стремительного старения населения настоятельно необходимо принимать меры по обеспечению дальнейшей социальной интеграции и расширения прав и возможностей пожилых людей. С учетом результатов обзора и оценки хода осуществления Мадридского международного плана действий по проблемам старения, проведенных в 2007–2008 годах, государства-члены в основном сосредоточили свои усилия на вопросах пенсионного обслуживания, улучшения охраны здоровья пожилых людей, регулирования рынков труда и корректировки деятельности служб по оказанию помощи нуждающимся в уходе лицам, с тем чтобы их деятельность в большей степени строилась с учетом стремительного старения населения, необходимости предотвращения дискриминации в отношении пожилых людей и жестокого обращения с ними, а также на вопросах разработки и осуществления программ солидарности между представителями разных поколений.

83. Успехи, достигнутые в деле дальнейшего вовлечения пожилых людей во все аспекты общественной жизни, вселяют оптимизм. Вместе с тем, в этой области остается немало препятствий, в том числе таких, как недостаточно активное участие пожилых людей в политической, экономической, социальной и культурной жизни общества и ограниченные возможности пожилых людей в плане продолжения образования и профессиональной подготовки.

84. Чтобы решить проблему социальной интеграции инвалидов и улучшить их положение, надо признать, что инвалиды отнюдь не являются однородной группой и что общество обязано способствовать преодолению физических и культурных барьеров, мешающих участию инвалидов во всех сферах жизни общества наравне с другими людьми.

85. В Конвенции о правах инвалидов<sup>20</sup> четко определяются применимость и пределы применимости всех категорий прав к инвалидам и указываются области, в которых требуются корректировки, для того чтобы инвалиды могли эффективно осуществлять свои права, а также те области, где нужны дополнительные меры по защите прав инвалидов.

86. Хотя понятие коренных народов объединяет жителей разных географических районов и представителей разных культур, у всех у них есть нечто общее — все они являются жертвами экономической и социальной маргинализа-

<sup>20</sup> Резолюция 61/106 Генеральной Ассамблеи, приложение I.

ции и имеют ограниченный доступ к основной медицинской помощи и базовому образованию. Коренные народы часто живут в страшной нищете, а их права человека нарушаются. Во многих странах положение коренных народов обусловлено институционализацией традиционной дискриминационной практики. Следствием такой политики стала полная изоляция коренных народов от общества или их включение в жизнь общества на весьма неблагоприятных условиях в результате закрепления за ними особого, менее выгодного статуса.

87. В прошлом титульные нации неоднократно предпринимали попытки ассимиляции коренных народов, которые приводили к полной утрате культуры и самобытности таких народов. Со временем стало ясно, что насильственная ассимиляция или принудительная интеграция коренных народов лишают их возможности равноправного участия в жизни общества в целом и получения связанных с этим выгод. Такая практика пагубно отражалась не только на положении самих коренных народов, но и на экономическом росте соответствующих стран и социальной сплоченности и политической стабильности общества.

88. Постоянный форум Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов подчеркивает важное значение учитывающего культурные особенности правозащитного подхода к вопросам коренных народов. Политика социальной интеграции в интересах коренных народов должна строиться на основе уважения их мировоззрения, мнений и опыта, а также их представлений о качестве жизни и развитии. Такая политика должна быть направлена на устранение структурных причин социальной изоляции, на признание коллективных и индивидуальных прав представителей коренных народов и на обеспечение уважительного и бережного отношения к культурному разнообразию; а также на создание таких условий, в которых коренные народы смогут принимать полноправное и эффективное участие в решении всех волнующих их вопросов.

89. Удовлетворение потребностей конкретных групп должно осуществляться без их стигматизации или выпячивания их особых проблем, что может лишь усугубить раскол общества. Иногда выделение ресурсов на оказание помощи социально незащищенным группам может способствовать усилению социальной дискриминации и препятствовать усилиям по мобилизации политической поддержки.

### **С. Участие в процессе принятия решений**

90. Социальная интеграция требует утверждения идеалов и поддержки процессов и учреждений, позволяющих всем членам общества принимать самое активное участие в социальной, политической и экономической жизни. Такое участие должно осуществляться на условиях равенства прав и возможностей.

91. Участие в общественной жизни и в работе социальных институтов открывает доступ к информации, возможностям и поддержке, помогает преодолеть социальную изоляцию и способствует формированию чувства сопричастности и полноправности, а также, как правило, предупреждает социальную маргинализацию. Необходимо, чтобы все социальные группы понимали причины нищеты и стигматизации, что способствовало бы формированию глобальной социальной солидарности.

92. Задачу обеспечения социального единства невозможно решить без активного участия населения в политической жизни, которое, в частности, предполагает участие в демократическом процессе, предоставление всем гражданам возможности играть свою роль в жизни общества и влиять на разработку политики и контролировать ее осуществление.

93. В связи с этим абсолютно необходимо привлекать всех, кого это касается, к разработке, осуществлению и оценке решений, от которых зависят жизнь и благополучие общества. Участие в политической жизни позволяет людям найти свое место в обществе и, таким образом, влиять на разработку политики и ее результаты. Все должны иметь возможность вносить свой вклад в принятие касающихся их решений. В этой связи крайне важно обеспечить сбор и широкое распространение имеющихся данных и информации, с тем чтобы люди могли принимать обоснованные решения.

#### **D. Политика перераспределения доходов, включая меры по социальной защите**

94. Политика социальной интеграции может быть состоятельной только в условиях действий общественного договора, свидетельствующего о готовности каждого члена общества в трудную минуту прийти на помощь другому. Одним из способов обеспечения социальной интеграции является создание механизмов финансовой солидарности, включая прогрессивное налогообложение. На Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития правительства признали, что социальная интеграция предполагает защиту слабых и что программы социальной защиты должны способствовать укреплению экономической самостоятельности и реинтеграции лиц, лишенных возможности участвовать в экономической жизни, и предотвращать социальную изоляцию или стигматизацию.

95. Сейчас становится все больше данных, говорящих о том, что социальная защита может быть эффективной превентивной мерой, позволяющей уменьшить риски и уязвимость и существенно повысить эффективность деятельности в целях развития. Социальная защита также является эффективным средством для устранения причин и симптомов уязвимости и проявлений давно возникшего неравенства, способствуя построению социально интегрированного общества.

96. Грамотно разработанные программы социальной защиты позволяют существенно сократить масштабы нищеты. Согласно оценкам, в Европе социальные трансферты снижают риск нищеты среди детей в среднем на 44 процента<sup>21</sup>. В Южной Африке учрежденная в 1998 году программа пособий на ребенка была важным средством смягчения проблемы нищеты, поскольку в рамках этой программы была оказана помощь миллионам лиц, осуществляющих уход за детьми, особенно одиноким матерям, которые относятся к числу наиболее дискриминируемых членов общества.

97. В Бразилии в рамках программы условного перевода денежных средств «Болша фамилия» была успешно решена задача оказания помощи большому

<sup>21</sup> Council of the European Union, "Joint report on social protection and social inclusion 2008", Brussels, 4 March 2008 (document 7274/08).

числу социально незащищенных семей и повышения уровня их дохода, а также предоставления детям доступа к основным медицинским услугам и образованию. Чтобы получить пособие по линии программы «Большая фамилия», многим пришлось впервые получить такие документы, как свидетельство о рождении или удостоверение личности. При этом они осознали, что являются членами не только своей непосредственной общины, но и общества в целом, а это способствовало формированию их гражданского самосознания и пониманию ими своих прав и обязанностей.

98. Опыт стран, в которых были введены базовые не накопительные системы социального пенсионного обслуживания пожилых людей, говорит о том, что эта мера косвенным образом весьма положительно отражается на положении населения всех возрастных категорий. Как показали исследования, проведенные в африканских странах к югу от Сахары и в Бразилии, пенсии нередко расходуются на оплату питания и образования детей. Имеются также данные, говорящие о том, что регулярное перечисление наличных средств позволяет семьям перейти от натурального сельского хозяйства к устойчивому товарному производству в рамках отдельного домашнего хозяйства.

## **V. Выводы и рекомендации**

### **A. Выводы**

99. В социально интегрированном обществе роль объединяющего начала выполняют не групповые интересы, а общие цели. Дело в том, что самые уязвимые члены общества могут не принадлежать к какой-либо конкретной социальной группе, которая могла бы представлять их интересы, и неимущие не всегда однородны по своему составу. Таким образом, обеспечение социального единства — это задача всего общества. Поэтому объектом усилия по содействию социальной интеграции является все общество. Решение этой задачи требует четкого анализа сложившейся ситуации и подключения всех заинтересованных сторон к осуществлению оценки потребностей, реализации политики и программ и осуществлению соответствующего контроля.

100. Содействие социальной интеграции требует также политического руководства и политической приверженности. В этой связи исключительно важное значение имеют национальные стратегии стимулирования роста и обеспечения социальной справедливости на основе макроэкономической стабильности и рационального управления государственными финансами в сочетании со справедливыми прогрессивными системами налогообложения и соответствующими механизмами социальной защиты. Ответственность за решение задачи социальной интеграции, лежит не только на правительствах — ее разделяют также все отрасли экономики и общество в целом, включая частный сектор и организации гражданского общества. Вместе с тем правительства обязаны создавать институциональные механизмы, способствующие их участию на национальном и местном уровнях.

101. В конечном счете, успешное осуществление стратегий социальной интеграции будет зависеть от того, насколько отдельные люди и группы сознают свои права и обязанности, от степени подотчетности правительств и от степени их приверженности делу социальной справедливости. Вот почему с точки зре-

ния укрепления социальной сплоченности исключительно важное значение имеют меры по укреплению представительной демократии, включая мобилизацию общественного мнения и вовлечение организаций гражданского общества.

102. Социальная политика должна способствовать преобразованиям, то есть она должна способствовать интеграции в общество социально незащищенных и маргинализированных лиц и должна быть нацелена на то, чтобы положить конец передаче нищеты и социальной изоляции из поколения в поколение. Доступ к социальным услугам, особенно здравоохранению и образованию, является той областью, в которой эффективные стратегии могут в долгосрочном плане способствовать осуществлению преобразований посредством устранения недостатков в сфере образования и здравоохранения, сказывающихся на положении маргинализированных групп.

103. Сохранение социальной изоляции препятствует сокращению масштабов нищеты, тормозит экономический рост и социальное развитие, а также социально-экономический прогресс в целом. Вот почему достижение социального единства должно стать приоритетной целью международного сообщества, правительств, гражданского общества и всех групп и лиц, заинтересованных в достижении социального развития. Мир и стабильность в отдельных странах и на межгосударственном уровне зависят от того, насколько успешной является политика социальной интеграции, проводимая теми или иными конкретными государствами-членами.

## **В. Рекомендации**

### **Национальный уровень**

104. Правительства должны разрабатывать меры по социальной интеграции и включать их в свои национальные стратегии развития и борьбы с нищетой. Такие меры должны разрабатываться на основе уважения разнообразия и принципа недопустимости принудительной ассимиляции. В этих целях правительства должны рассмотреть возможность учреждения координационного центра для поощрения и мониторинга социальной интеграции.

105. Правительствам следует изучить возможность содействия обеспечению полной занятости и достойной работы в качестве главных инструментов вовлечения населения в социальную и экономическую жизнь и борьбы с нищетой, с уделением особого внимания группам, маргинализированным с социально-экономической точки зрения. Правительства должны разрабатывать и осуществлять комплексную межсекторальную социальную политику, которая должна предусматривать разработку базовых планов социального обеспечения для трудящихся, занятых как в формальном, так и неформальном секторах, в качестве инструментов обеспечения равенства, социальной интеграции, стабильности и сплоченности общества.

106. Правительства должны настойчиво проводить политику, однозначно запрещающую дискриминацию по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных взглядов, национального или социального происхождения, имущественного положения, обстоятельств рож-



дения или по иному признаку, и должны изъять из национального законодательства все дискриминационные положения.

107. Правительства должны устранять препятствия, мешающие участию населения, и способствовать созданию консультативных механизмов, позволяющих социально незащищенным группам, включая женщин, меньшинства и другие маргинализованные слои, заявлять о своих потребностях и чаяниях, ссылаясь на положения соответствующих международных документов.

108. Для достижения намеченных результатов правительства и общество в целом должны предпринимать особые усилия по созданию механизмов оценки политики социальной интеграции исходя из показателей, характеризующих конечные результаты и результативность, а не просто эффективность затрат.

#### Международный уровень

109. Международное сообщество и правительства стран-доноров должны уделять особое внимание потребностям нестабильных обществ, в том числе обществ, переживших конфликт, а также уязвимых субрегионов, для поощрения миростроительства, социальной сплоченности и конструктивного общинного сотрудничества, направленного на предупреждение кровопролитных конфликтов и смягчение их последствий.

110. Региональным межправительственным организациям рекомендуется содействовать взаимному обмену информацией об эффективной политике и практике, направленной на обеспечение равенства, социальной интеграции и социальной сплоченности. Следует подумать о том, чтобы ввести надлежащий региональный «социальный минимум» и закрепить общий принцип переводимости основных социальных пособий в другие страны.

111. Международное сообщество может проанализировать существующие мандаты на осуществление деятельности в интересах конкретных групп в целях выявления точек соприкосновения и совпадений между ними. Выявление общих элементов в подходах к проблемам разных уязвимых групп может способствовать эффективному осуществлению этих мандатов.