



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
22 July 2013
Russian
Original: English

Шестьдесят восьмая сессия

Пункт 27(b) предварительной повестки дня
**Социальное развитие: социальное развитие,
включая вопросы, касающиеся мирового
социального положения и молодежи,
пожилых людей, инвалидов и семьи**

Поощрение социальной интеграции посредством вовлечения в жизнь общества

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад подготовлен во исполнение резолюции [66/122](#) Генеральной Ассамблеи по вопросу о поощрении социальной интеграции посредством вовлечения в жизнь общества. В его основу положены данные трех предыдущих докладов на тему социальной интеграции ([E/CN.5/2009/2](#), [E/CN.5/2010/2](#) и [E/CN.5/2011/2](#)) и обзоры последних событий в трех основных областях: социальная защита, образование, а также институциональное строительство и согласованность политики.



I. Введение

1. Социальная интеграция — это процесс стимулирования социального развития путем формирования ценностей, отношений и институтов, необходимых для построения общества для всех. Благодаря социальной интеграции все люди могут в полной мере осуществлять свои права и обязанности и на равноправной основе участвовать в политической, социальной, культурной и экономической сферах жизни.
2. Усилия по обеспечению социальной интеграции предусматривают осуществление различных стратегий, направленных главным образом на расширение прав и возможностей уязвимых групп, с тем чтобы они могли воспользоваться плодами развития и способствовать его достижению. Действия в этой области имеют своей задачей прежде всего улучшение положения и удовлетворение особых потребностей социально неблагополучных групп с целью содействовать их интеграции в основные сферы жизни общества.
3. Усилия по обеспечению социальной интеграции крайне важны для достижения сплоченности общества. Эта сплоченность заключается главным образом в том, что общество в целом способно обеспечивать благосостояние всех своих членов, сводить к минимуму неравенство возможностей и избегать поляризации общества и конфликтов. Отношения в социально сплоченном обществе строятся на основе общественного договора, предполагающего общее понимание прав и обязанностей человека.
4. Международное сообщество признает, что помимо поощрения устойчивого, всеобъемлющего и справедливого экономического роста следует обеспечивать эффективную социальную защиту, с тем чтобы лица, находящиеся в уязвимом или маргинализованном положении, могли извлекать выгоды из экономического роста. В резолюции 66/122 Генеральной Ассамблеи к государствам-членам обращен призыв осуществлять стратегии вовлечения в жизнь общества, способствующие социальной интеграции и обеспечивающие минимальный уровень социальной защиты для уязвимых групп населения. Таким образом будет обеспечиваться защита их социальных и экономических прав. С этой целью государствам рекомендовано создать национальные институты или учреждения для содействия реализации, осуществления и оценки программ и механизмов вовлечения в жизнь общества на национальном и местном уровнях.
5. Хотя социальная интеграция уже давно пропагандируется в качестве общего средства, содействующего достижению социального развития и разработке социальной политики, цель построения социально сплоченных обществ пока еще не достигнута, а многие уязвимые группы и отдельные лица во многом по-прежнему лишены возможности пользоваться благами развития.
6. В то же время сохраняющееся социально-экономическое неравенство и случаи общественных беспорядков способствуют осознанию того, что усилия по достижению социальной интеграции крайне важны для обеспечения подлинно всеохватного характера процесса развития. Политика и программы по поощрению учета интересов всех групп населения, социальной интеграции и сплоченности общества постепенно включаются в рамки национальных стратегий по вопросам развития.

7. В настоящем докладе излагается информация о результатах недавно подготовленного регионального аналитического документа по вопросам социальной интеграции и сплоченности, опубликованного после доклада Генерального секретаря, который был издан в 2010 году и в основном посвящен национальным стратегиям и программам, направленным на обеспечение социальной интеграции (E/CN.5/2011/2).

II. Обзор учета интересов всех групп населения, социальной интеграции и сплоченности общества

8. Во многих частях мира осуществление процесса социальной интеграции все чаще затрудняется в результате глобализации, роста социально-экономического неравенства, разрыва между поколениями и усиления политики индивидуализма и самобытности. В условиях отсутствия социальной интеграции такие тенденции могут привести к неэффективной социальной политике и нестабильности в обществе, что может подорвать легитимность политической власти правительств.

9. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) недавно проанализировала концепцию социальной сплоченности, ее значение для процесса развития и возможные механизмы ее оценки. ОЭСР определила три компонента социальной сплоченности: социальная интеграция, социальный капитал и социальная мобильность. Социальная интеграция рассматривается как инструмент борьбы с такими проявлениями социальной отчужденности, как нищета, неравенство и социальная поляризация. Социальный капитал предусматривает не только межличностные и общественные отношения на основе доверия, но и различные виды гражданской активности. Понятие социальной мобильности связано с тем, в какой степени люди могут или считают себя способными изменить свое положение в обществе.

10. В исследовании ОЭСР высказывается точка зрения о том, что в сплоченном обществе принимаются меры политики, направленные на борьбу с социальным отчуждением и маргинализацией, стимулирование социальной мобильности и формирование социального капитала. Успех таких мер в основном зависит от принятия всеобъемлющей рамочной стратегии и скоординированной выработки политики, в частности в областях занятости, социальной защиты, гражданского участия, образования, гендерного равенства и миграции¹.

11. В региональных подходах к вопросам социальной интеграции и социальной отчужденности наблюдаются значительные различия, особенно в отношении концепции социальной сплоченности и оценки ее реализации. В странах Европы и Латинской Америки предпринимаются активные усилия по осмыслению и анализу процесса социальной сплоченности.

12. В 2010 году Комитет министров Совета Европы принял новую стратегию и план действий по вопросам социальной сплоченности, в которых социальная сплоченность определяется как «способность общества обеспечивать благосостояние всех своих членов путем предельного сокращения неравенства и не-

¹ OECD, *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World* (Paris, 2011).

допущения маргинализации в целях устранения различий и противоречий и обеспечения средств достижения благосостояния в интересах всех членов общества».

13. В Планах действий формулируются четыре основных компонента социальной сплоченности: активизация усилий по обеспечению социальных прав и сплоченности общества; строительство Европы на основе принципа коллективной и социальной ответственности; укрепление системы представительства и демократических процедур принятия решений; расширение социального диалога и гражданского участия; а также построение безопасного будущего для всех. Европейский комитет по социальной сплоченности координирует реализацию Плана действий со стороны государств, которые должны представлять информацию о ходе его осуществления на национальном уровне и обмениваться опытом, методами и передовой практикой.

14. В основе этого подхода лежит представление о том, что социальная сплоченность крайне важна для осуществления прав человека, установления стабильной демократии и обеспечения законности и правопорядка.

15. Концепция социальной сплоченности, предложенная Экономической комиссией для Латинской Америки и Карибского бассейна, разработана на основе национального опыта стран региона. Центральное место в ней занимает идея о выработке такого взгляда на процесс развития, который не ограничивается только экономическим ростом и в основу которого положены также руководящие принципы равенства и социальной интеграции². В рамках разработанного Комиссией подхода к социальной сплоченности основное внимание уделяется взаимосвязи между механизмами интеграции и отчуждения в регионе и восприятию гражданами методов функционирования таких механизмов. Благодаря использованию рамочной программы региональной социальной сплоченности были определены три взаимосвязанных основных компонента социальной сплоченности: диспропорции или пробелы, реальная ситуация в области институционального строительства и субъективные факторы. Кроме того, в качестве актуальных для региона были определены четыре сферы, или социальных института, которые играют существенную роль в формировании социальной сплоченности: социальные взаимосвязи, гражданская ответственность, рыночные отношения и социальная защита.

16. В рамках этого подхода социальные взаимосвязи имеют определяющее значение для того, чтобы человек ощущал себя принятым и востребованным в кругу семьи или в общине, например в случаях, когда речь идет о детях, рожденных вне брака или часто подвергающихся насилию в семье. Формирование чувства гражданской ответственности всецело зависит от возможности избрания государственных должностных лиц в ходе демократических выборов, проведения легитимных избирательных и политических процессов при активном участии граждан, обеспечения соблюдения законов (после их принятия) и свободной деятельности средств массовой информации. Участие в экономической деятельности способствует социальной сплоченности, потому что оно приводит к достижению справедливости в интересах всех с точки зрения признания экономического статуса и социальной мобильности. Признание того, что социальная защита является одним из основополагающих прав для всех людей в

² Economic Commission for Latin America and the Caribbean, *Social Cohesion in Latin America: Concepts, Frames of Reference and Indicators* (LC/G.2420), p. 77.

силу их причастности к обществу, необходимо для предотвращения социальной поляризации в странах региона.

III. Стратегии по вопросам социальной интеграции

17. Социальная защита, образование и институциональное строительство играют ключевую роль в обеспечении социальной интеграции и сплоченности общества.

A. Социальная защита

18. Все более широкое признание получает идея о том, что расширение масштабов социальной защиты в сочетании с оказанием социальных услуг способствует укреплению социальной сплоченности. Приверженность разработке базовых программ социальной защиты проистекает из более общего чувства солидарности, на основе которого в обществе признается и осуществляется обязанность обеспечивать элементарную защиту интересов наиболее уязвимых и нуждающихся групп.

19. В широком смысле социальная защита — это осуществление ряда государственных стратегий и программ, направленных на обеспечение минимального уровня безопасности людей в целях удовлетворения их основных потребностей. С учетом местной специфики и приоритетных задач страны придерживаются различных определений социальной защиты и подходов к ее обеспечению, включая денежные переводы, социальные пенсии и системы социальной защиты. В последние годы в ряде развивающихся стран предпринимаются попытки установить всеобщий и не предусматривающий уплаты взносов минимальный уровень социальной защиты, обеспечивающий минимальный объем базового обслуживания и гарантированного дохода.

20. В течение примерно 10 последних лет страны Латинской Америки активнее других государств занимаются расширением масштабов инновационных программ по борьбе с нищетой, касающихся, например, перераспределения доходов на определенных условиях, предоставления ненакопительных пенсий и выплаты детских и семейных пособий. Осуществляемые программы предусматривают, в частности, использование чистого дохода в интересах малоимущих семей, обеспечение льгот, сочетающих дополнительные выплаты и предоставление или получение базовых услуг (часто в областях здравоохранения, школьного образования и питания) и реализацию комплексных программ по борьбе с нищетой, в рамках которых социально отчужденным группам и общинам выплачиваются индивидуальные пособия и в приоритетном порядке предоставляются услуги³.

21. Эти программы предназначены для устранения основных факторов, способствующих сохранению нищеты на протяжении целого ряда поколений: низкий уровень доходов, безработица и недостаточный доступ к образованию и

³ Информацию о конкретных программах см. в следующем издании: Armando Barrientos, Miguel Niño-Zarazúa and Mathilde Maitrot, "Social Assistance in Developing Countries database version 5", Brooks World Poverty Institute Working Paper Series (Manchester, Brooks World Poverty Institute, University of Manchester, 2010).

здравоохранению. В основном они предназначены для семей с детьми младшего возраста. Все эти программы финансируются за счет налогообложения и осуществляются по государственной линии под эгидой органов социального обеспечения. По оценкам, они охватывают около 32 процентов малоимущих граждан во всех странах Латинской Америки⁴.

22. В Азиатско-Тихоокеанском регионе социальная защита рассматривается государствами-членами в качестве инструмента всеохватного развития, способствующего сокращению масштабов нищеты, борьбе с неравенством и преодолению социальной отчужденности в период после продовольственного, топливного и финансового кризисов 2008 года⁵. Она также воспринимается как один из видов инвестирования и один из основных компонентов национальной политики в области развития, который способствует построению сплоченного и стабильного общества и укреплению доверия между правительствами и гражданами.

23. Ожидается, что расширение масштабов социальной защиты будет способствовать экономическому росту путем расширения потребительских возможностей малоимущих семей и стимулирования спроса на местные товары и услуги. Кроме того, ожидается, что страхование рисков, осуществляемое в рамках системы социальной защиты, позволит людям эффективнее использовать свои навыки и возможности и активнее содействовать экономическому развитию.

24. Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана рекомендует государствам-членам использовать поэтапный подход к социальной защите. Такой подход в конечном счете направлен на обеспечение всеобщего доступа к социальной защите и прав на ее получение посредством принятия дополнительных мер, в первую очередь в интересах наиболее уязвимых групп.

25. В странах Африки к югу от Сахары с низким уровнем дохода, которые имеют ограниченные возможности для получения доходов и несут значительные административные расходы, осуществление программ социальной защиты на основе самофинансирования наталкивается на определенные трудности. Вместе с тем данные, полученные с помощью существующих программ и методов моделирования, все чаще свидетельствуют о том, что в большинстве стран с низким уровнем дохода минимальный уровень социальной защиты можно обеспечить за счет принятия таких финансовых мер, как прежде всего выплата ненакопительных пенсий по старости, предоставление детских пособий или организация общественных работ⁶. В рамках национальных бюджетов нужно будет мобилизовывать и перераспределять ресурсы, с тем чтобы социальная защита обеспечивалась не только благодаря реализации этих программ.

26. В большинстве случаев, если не всегда, для успешной реализации в Африке программ социальной защиты требуются политическая воля, государст-

⁴ Armando Barrientos, "On the distributional implications of social protection reforms in Latin America", WIDER Working Papers Series, No. 2011/69 (Helsinki, United Nations University-World Institute for Development Economics Research, November 2011).

⁵ *The Promise of Protection: Social Protection and Development in Asia and the Pacific* (United Nations publication, Sales No. E.11.II.F.5).

⁶ International Labour Organization, *Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization: report of the Social Protection Floor Advisory Group* (Geneva, International Labour Office, 2011).

венное финансирование и осуществление контроля. В ряде стран недостаточная воля правительств обеспечивать в той или иной степени социальную защиту объясняется тем, что граждане еще не прилагают эффективных усилий, с тем чтобы потребовать социальной защиты, как это происходит в других странах региона⁷.

27. Правительства стран во всем мире все чаще признают необходимость создания системы всеобщей социальной защиты путем принятия в отношении конкретных групп таких мер, которые служили бы в качестве структурных элементов обеспечения всеобщего охвата такой системой. Вместе с тем стратегии социальной защиты, несмотря на их благотворное воздействие по целому ряду направлений, оказываются неэффективными для преодоления уже давно существующих форм экономической и социальной дискриминации в отношении конкретных групп. По данным ОЭСР, в странах с системой двойной социальной защиты (когда более бедные получают социальную помощь, а более богатые на альтернативной основе участвуют в индивидуальных накопительных или частных программах) такое развитие ситуации подрывает приверженность растущего среднего класса системе предоставления государственных услуг, которая играет ключевую роль в обеспечении социальной сплоченности⁸. Для исправления таких тенденций, создания равных возможностей и формирования активной гражданской позиции необходимо вкладывать средства в развитие системы государственного образования.

В. Вклад в развитие образования, включая гражданское воспитание

28. Образование позволяет не только улучшить качество жизни и расширить возможности карьерного роста, что приводит к продвижению на руководящие должности и развитию человеческого капитала, но и способствует укреплению социальной сплоченности посредством передачи ценностей, которые крайне важны человеку для ощущения себя частью общества. Образование открывает возможности не только для развития познавательных и социальных навыков, но и для формирования позитивных взглядов, привычек и норм, которые являются залогом здорового образа жизни и активной гражданской позиции. К числу плодов образования относятся критическое мышление, умение принимать решения, способность понимать смысл политических заявлений, организаторские навыки и развитие гражданского сознания.

29. Воспитание в духе гражданственности особенно важно для обеспечения социальной сплоченности. Благодаря привитию чувства гражданственности, как правило, повышается эффективность функционирования рынка труда, снижается уровень преступности, укрепляются демократические институты и крепнет доверие между людьми. Такое доверие способствует экономическому росту и эффективности работы учреждений, а также приводит к сокращению масштабов коррупции. Некоторые исследователи утверждают, что по уровню

⁷ См. справочный документ, подготовленный для публикации "2010 European Report on Development by Stephen Devereux" и озаглавленный "Building social protection systems in Southern Africa". С ним можно ознакомиться по адресу <http://erd.eui.eu/publications/erd-2010-publications/background-papers/building-social-protection-systems-in-southern-africa/>.

⁸ OECD, *Perspectives on Global Development 2012*.

доверия в обществе можно уверенно судить о результатах экономической деятельности⁹.

30. В государствах — членах ОЭСР более образованные люди, как правило, чаще проявляют гражданскую и социальную активность, чем менее образованные. Результаты европейских социальных обследований показывают, что с каждым годом обучения в школе повышается вероятность участия детей в общественной или добровольческой деятельности. Кроме того, аналитические данные «Международного обследования ценностей» указывают на высокую степень соотношения между образованием и межличностным доверием в Канаде, Соединенных Штатах Америки и Японии¹⁰.

31. Опыт свидетельствует о том, что ознакомление в рамках основной школьной программы с принципами толерантности и уважения культурного многообразия, а также расширение для меньшинств возможностей получать школьное образование содействуют процессу социальной интеграции. Учеба в школе может способствовать укреплению толерантности путем создания в классе атмосферы открытости, что, как правило, способствует укреплению отношений уважения и доверия между учителями и учениками на межличностном уровне и налаживанию диалога по вопросам мнений и ценностей. В школе учащихся можно готовить к гражданскому участию путем содействия их вовлечению в работу студенческих советов и осуществление проектов на добровольной основе.

32. Данные исследования указывают на то, что во время получения высшего образования у студентов еще более усиливается чувство межличностного доверия и терпимости. Этот результат достигается тогда, когда студентам предлагаются учебные программы и условия обучения, способствующие более глубокому пониманию многообразия и социально-экономических преимуществ жизни в общинах, отличающихся социальным и культурным разнообразием¹¹.

33. Вместе с тем во многих странах, в частности в странах с неизменно вялой конъюнктурой рынков труда, системе высшего образования не удается обеспечивать подготовку молодежи к трудоустройству, в результате чего большое число молодых людей с высшим образованием остаются безработными, что порождает в них чувство разочарования и создает условия для социальной напряженности. В целях реагирования на такие ситуации более пристальное внимание уделяется повышению профессионально-технической квалификации, а также развитию предпринимательских навыков, с тем чтобы молодые люди могли создавать предприятия или заниматься индивидуальной трудовой деятельностью.

⁹ Sjoerd Beugelsdijk, Henri L. F. de Groot and Anton B. T. M. van Schaik, "Trust and economic growth", Tinbergen Institute Discussion Papers, No. 049/3 (Amsterdam and Rotterdam, Tinbergen Institute, 2002).

¹⁰ См. OECD, *Education at a Glance 2010: OECD Indicators* (Paris, 2010); европейские социологические обследования, проведенные в период 2002–2007 годов; обследование по вопросам грамотности и жизненно необходимых навыков среди взрослого населения, проведенное в 2003 году.

¹¹ Долгосрочное исследование в области гражданского воспитания, проведенное в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, является одним из немногих доступных источников для оценки влияния образования на уровень гражданской и социальной активности.

34. Учебные заведения должны играть заметную роль в поощрении гражданского воспитания, участия в демократических процессах и добровольческой деятельности. Вместе с тем первый личный опыт социальной интеграции приобретается именно в кругу семьи и в рамках общины, где с детских лет вплоть до наступления юности происходит усвоение социальных норм.

С. Учреждения и согласованность политики

35. Как показывает опыт, эффективное осуществление политики социальной интеграции зависит прежде всего от надлежащего функционирования сети государственных учреждений, оказывающих поддержку местным властям и общинам, к числу которых относятся группы по вопросам социальной интеграции или учрежденные в местных общинах соответствующие целевые группы. Эффективность реализации программ зависит от выработки правительством комплексного подхода, требующего налаживания между соответствующими профильными министерствами горизонтального сотрудничества, осуществлению которого способствует составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты.

36. Даже в условиях эффективного функционирования государственных учреждений осуществление всеобъемлющей политики автоматически приводит к позитивным результатам социальной интеграции только в том случае, если в ее разработке, реализации, мониторинге и оценке активно участвуют граждане.

37. Как отмечалось ранее, вклад в развитие гражданского воспитания и участие в жизни общин является первым шагом на пути построения надлежащим образом информированного гражданского общества, которое способно требовать соблюдения своих прав и возложения на государственных служащих ответственности за свои действия. Вторым шагом является создание механизмов и учреждений, функционирующих на основе широкого участия и способствующих обеспечению экономического, социального, культурного и политического участия всех членов общества. Сама степень такого участия свидетельствует об уровне социальной интеграции общества. Отдельным лицам и социальным группам нужно предоставлять широкие возможности для участия в процессах принятия решений, влияющих на уровень их благополучия. Когда они не могут принимать в них участия или намеренно лишены такой возможности, они ощущают себя бесправными и перестают доверять государственным органам и институтам, что может привести к социальным волнениям. В этой связи исключительно важную роль для успеха усилий по обеспечению социальной интеграции играет поощрение государственного управления на основе широкого участия, т.е. непосредственное вовлечение заинтересованных сторон в процесс принятия решений по вопросам, имеющим к ним прямое отношение, а также активное участие во всех сферах общественной жизни на национальном и местном уровнях¹².

38. Национальные и местные учреждения, поощряющие государственное управление на основе широкого участия и взаимодействие с общинами, такие

¹² Государственное управление на основе широкого участия означает такие формы управления, при которых партнеры гражданского общества имеют право использовать государственные ресурсы для принятия решений по вопросам, имеющим к ним прямое отношение.

как организации гражданского общества, кооперативы и общинные советы, часто представляющие уязвимые группы и требующие соблюдения их прав, обеспечивают возможности для гражданского взаимодействия и участия.

39. Все чаще структуры гражданского общества и некоммерческие организации выступают с требованием разработки модели целенаправленного участия и взаимодействия с органами государственной власти, которая иногда называется моделью государственного управления на основе взаимодействия с населением, в целях более оперативного удовлетворения сотрудниками государственного сектора общественных потребностей. Еще одно требование, выдвигаемое организациями гражданского общества, заключается в составлении бюджетов с учетом мнения общественности, что часто рассматривается как проверка реальной приверженности государственному управлению на основе широкого участия. Несмотря на то, что в целом интерес к составлению бюджетов с учетом мнения общественности растет, правительства по-прежнему сохраняют полный контроль над процессом их подготовки.

40. Несмотря на прилагаемые усилия в целях содействия созданию системы управления на основе широкого участия, ограниченный институциональный потенциал и укоренившиеся предрассудки и стереотипы остаются основными препятствиями на пути социальной интеграции для некоторых лиц и групп в силу их этнической принадлежности, пола, возраста, иммиграционного статуса или других признаков. В целях урегулирования этой ситуации в странах созданы национальные органы по борьбе с дискриминацией и рассмотрению жалоб о случаях ее проявления.

41. Во многих странах созданы национальные учреждения по правам человека, такие как национальные комиссии по правам человека или канцелярии омбудсмена, с тем чтобы отслеживать ситуацию с соблюдением прав человека и обеспечивать их защиту. На комиссии по правам человека часто возлагается задача по пересмотру национального законодательства и существующей политики в области прав человека. Омбудсмены (в некоторых странах они известны как гражданские защитники) проводят расследования и рассматривают жалобы о дискриминации. Хотя обычно они назначаются на национальном уровне, их также могут избирать местные органы управления. Кроме того, в некоторых странах с помощью самых различных механизмов, таких как общественные слушания, консультативные советы или официальные консультативные органы, изучаются новые возможности для более широкого участия общественности в решении правозащитных вопросов¹³.

42. В Европейском союзе в соответствии с принятыми им директивами о равном обращении созданы национальные органы по обеспечению равенства в целях оказания независимой помощи жертвам дискриминации. Они проводят независимые исследования по вопросам дискриминации, отслеживают связанные с ней случаи, информируют об их совершении и содействуют обеспечению равенства. Европейская сеть органов по обеспечению равенства («Екинет») объединяет 38 организаций из 31 страны, которые противодействуют дискриминации по целому ряду признаков, включая возраст, инвалидность, пол, расовую или этническую принадлежность, религию или убеждения и сек-

¹³ Примеры таких механизмов можно найти в публикации *Good Governance Practices for the Protection of Human Rights* (United Nations publication, Sales No. E.07.XIV.10). См. по адресу www.ohchr.org/Documents/Publications/GoodGovernance.pdf.

суальную ориентацию. Вместе с тем 10 лет спустя после начала осуществления директивы о расовом равенстве и директив о гендерном равенстве каких-либо конкретных руководящих принципов, регулирующих порядок деятельности таких структур, не имеется. Органы по обеспечению равенства оказывают жертвам дискриминации помощь в виде юридических консультаций и посреднических или других услуг. Большинство вышеуказанных органов также пропагандируют равное обращение путем проведения информационных кампаний и поддерживают соблюдение работодателями и поставщиками услуг рекомендаций на основе передовой практики.

43. Содействие внедрению механизмов государственного управления на основе широкого участия и вовлечения общин является необходимым для обеспечения согласованности и преемственности национальных и местных стратегий и программ по вопросам социальной интеграции. Работа учреждений по борьбе с дискриминацией и обеспечению равенства прав и возможностей по-прежнему играет исключительно важную роль в деле анализа результатов осуществления таких стратегий и программ, а также обсуждения и вынесения рекомендаций по преодолению имеющихся недостатков.

IV. Проблемы

44. Социальная интеграция и сплоченность общества остаются главными проблемами в сфере государственной политики в мире, несмотря на прилагаемые усилия по достижению социальной интеграции. В развивающихся странах по-прежнему отчетливо наблюдаются такие проблемы, как хроническая нищета и отчуждение, неравенство в уровне доходов, отсутствие равного доступа к образованию, медицинскому обслуживанию и рынкам труда, неэффективное распределение социальных услуг и ограниченный доступ к их получению. Подобные трудности стали возникать, хотя и не в таком масштабе, в ряде развитых стран.

45. В период после экономического и финансового кризиса конца 2000-х годов во многих странах значительно сократились социальные расходы, в том числе в сфере социальной защиты. Такие меры жесткой экономии оказывают очень негативное влияние на условия жизни малоимущих и уязвимых групп и подрывают доверие граждан к органам власти¹⁴. В нескольких государствах — членах ОЭСР уменьшение социальной сплоченности проявляется в виде снижения явки избирателей, сокращения масштабов добровольческой деятельности и падения уровня межличностного доверия. В ряде стран иногда происходит значительное ослабление социальной сплоченности с точки зрения других ключевых аспектов, таких как социально-политическое доверие, толерантность и отношение к жизни¹⁵.

46. В некоторых странах на пути обеспечения социальной интеграции и сплоченности возникают такие препятствия, как, в частности, отсутствие социальной мобильности и уменьшение уверенности в наличии индивидуальных

¹⁴ Isabel Ortiz and Mathew Cummins, "The age of austerity: a review of public expenditures and adjustment measures in 181 countries" (Initiative for Policy Dialogue and the South Centre, New York, March 2013).

¹⁵ Andy Green, Germ Janmaat and Helen Cheng, "Regimes of social cohesion: converging and diverging trends" *National Institute Economic Review*, No. 2015 (January 2011).

возможностей. Кроме того, увеличивается число групп и организаций, объединенных на основе общности интересов, что иногда рассматривается как следствие кризиса общенационального целеполагания.

47. На региональном уровне по-прежнему оказывается давление на европейскую модель развития, основанную на принципе соблюдении социальных прав, несмотря на ее значение для обеспечения и поддержания социальной сплоченности и общественной солидарности. В пункте 9 Новой стратегии и Плана действий Совета Европы по вопросам социальной сплоченности указывается, что «формирующаяся модель разобщенного общества, в рамках которого все большее число людей сталкивается с препятствиями на пути полного осуществления своих прав или зависит от получения пособий и других государственных услуг, наряду с ростом неравенства между богатыми и бедными представляет собой одну из самых серьезных проблем для социальной сплоченности в Европе».

48. В странах Латинской Америки и Карибского бассейна к числу основных факторов, угрожающих социальной сплоченности, относятся рост социальных и культурных противоречий, неэффективность управления, ослабление традиционных представлений, порождающих чувство единения с обществом, и недоверие населения к политическим институтам в странах с демократическими режимами¹⁶.

49. На пути эффективного осуществления политики социальной интеграции страны сталкиваются с многочисленными трудностями, такими как, в частности, неэффективная координация работы государственных учреждений по составлению бюджетов и предоставлению социальных услуг, выделение недостаточных средств на социальное обслуживание и незначительная заинтересованность гражданского общества в стимулировании преобразований.

V. Выводы и рекомендации

A. Выводы

50. В контексте теории и практики развития все большее внимание уделяется значению учета интересов всех групп населения, социальной интеграции и сплоченности общества для содействия социальному развитию, которое, как отмечается, является особенно важным для достижения всеобъемлющего роста и развития.

51. В настоящем обзоре отмечается исключительная важность социальной защиты, образования и институционального строительства для укрепления социальной интеграции и сплоченности общества.

52. Социальная защита — это одно из социально-экономических прав и одна из форм институциональной солидарности, необходимой для обеспечения социальной интеграции и сплоченности общества. Вместе с тем социальная защита не должна обеспечиваться путем реализации случайного набора программ, а должна являться центральным компонентом согласованного и комплексного стратегического механизма, функционирующего

¹⁶ Economic Commission for Latin America and the Caribbean, *Social Cohesion in Latin America*.

на основе законодательных и управленческих принципов и устойчивого финансирования. Важно признать необходимость обеспечения защиты на протяжении всей жизни человека — с детского возраста до старости, а также защищать уязвимые группы с учетом их положения и особенностей. При этом социальную защиту не следует рассматривать в качестве средства, заменяющего собой структурные реформы, которые часто необходимы для решения проблем социального неравенства, неравноправного доступа к ресурсам и постоянной дискриминации.

53. Всеобъемлющая образовательная политика, проводимая на основе принципов равенства, общей ответственности и единства общества, необходима для обеспечения активности граждан. Жизненно важную роль в стимулировании интеграции играет внедрение ценностей и подходов, направленных на поощрение многообразия и защиту прав человека.

54. Правительства в сотрудничестве со всеми заинтересованными сторонами должны внести вклад в создание и укрепление учреждений, которые действуют на основе широкого участия и на которые возложена задача по устранению источников социальной несправедливости, отчужденности и дискриминации. Стратегические ответные меры, принимаемые такими учреждениями, должны постоянно обсуждаться, отслеживаться и анализироваться.

В. Рекомендации

55. Правительствам настоятельно рекомендуется обеспечить дальнейшую разработку и реализацию политики социальной интеграции в областях социальной защиты, образования и институционального строительства на основе широкого участия в рамках осуществления своих национальных стратегий развития.

56. Правительствам необходимо более активно принимать меры вмешательства в интересах уязвимых групп, обеспечивая учет общих целей социальной интеграции во всех стратегиях и программах.

57. Правительствам рекомендуется создавать национальные учреждения в партнерстве с гражданским обществом и частным сектором для реализации, отслеживания хода осуществления и оценки политики социальной интеграции на национальном и местном уровнях.

58. На международном уровне содействие социальной интеграции, недискриминации и равенству должно быть неотъемлемой частью решения проблемы неравенства в рамках повестки дня в области развития на период после 2015 года.