



Комитет экспертов по государственному управлению

Пятнадцатая сессия

18–22 апреля 2016 года

Пункт 3(а) предварительной повестки дня*

Воплощение обязательств в результате: преобразование государственных учреждений для содействия разработке инклюзивной политики и ее учету в рамках реализации и мониторинга Целей в области устойчивого развития: обеспечение процесса установления приоритетности и принятия решений, который является справедливым, оперативным, всеохватным, предусматривающим широкое участие и подотчетным на всех уровнях

Многообразие и недопущение дискриминации в органах государственной власти: стратегические механизмы обеспечения устойчивого развития**Записка Секретариата**

Документ под названием «Многообразие и недопущение дискриминации в органах государственной власти: стратегические механизмы обеспечения устойчивого развития», подготовленный членом Комитета Наджатам Зарруком, настоящим препровождается в соответствии с предварительной аннотированной повесткой дня пятнадцатой сессии Комитета экспертов по государственному управлению (E/C.16/2016/1). Содержание данного документа и изложенные в нем взгляды отражают позицию автора и не подразумевают выражения какого-либо мнения со стороны Организации Объединенных Наций.

* E/C.16/2016/1.



Многообразие и недопущение дискриминации в органах государственной власти: стратегические механизмы обеспечения устойчивого развития

Резюме

Вопросу многообразия, имеющему огромное значение для всех обществ вне зависимости от их уровня развития или способа политической организации, давно уделяется особое внимание. На практике содействие уважению многообразия предусматривает реализацию целого ряда инициатив в целях рассмотрения, понимания и учета различий между отдельными людьми и группами и предусматривает ведение борьбы со всеми формами дискриминации по внутренним или внешним признакам. Обеспечение уважения многообразия, будучи комплексной задачей, стоящей перед все более сложным миром, сопряжено со значительными практическими трудностями, включая необходимость устранения дискриминации по всевозможным признакам, различные культурные контексты и разные представления о том, какие следует прилагать усилия для содействия уважению многообразия в ходе осуществления управления и государственной политики в целом.

Автор напоминает о том, что равенство, недискриминация и уважение многообразия являются основополагающими элементами международных норм в области прав человека, и отмечается, что для претворения в жизнь этих принципов было создано значительное количество инструментов и структур, включая разработку Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Хотя автор признает, что все страны отличаются друг от друга, он обращает внимание на различные модели обеспечения уважения многообразия, которые могут служить в качестве примеров передовой практики, особенно там, где органы государственного управления функционируют недостаточно эффективно.

В заключение автор призывает к применению комплексного, всеохватного и прогрессивного подхода к вопросу многообразия на основе общей ответственности за осуществление Повестки дня на период до 2030 года и всеобщего участия в достижении общих целей. Усилия на международном уровне должны сопровождаться созданием среды, благоприятствующей проявлению многообразия, а также проведением решительных реформ в сфере государственного управления на национальном уровне, в рамках которых стратегические механизмы обеспечения преобразований использовались бы для содействия уважению многообразия и недопущению дискриминации.

I. Введение

1. Одним из самых важных вопросов, стоявших перед человечеством практически с самого начала документально зафиксированной истории, является вопрос многообразия. Во все времена человек имел дело со сложными процессами самоопределения обществ и отдельных людей, всегда старался постичь эти «встречавшиеся различия»¹ и понять «других», с тем чтобы наладить совместную жизнь. Сегодня очевидно, что вопрос многообразия, как никогда ранее, является определяющим в жизни всех обществ вне зависимости от их уровня развития или формы организации. Во всем мире ему уделялось особое внимание со времени создания Организации Объединенных Наций, и он занимает одно из видных мест в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

2. При этом понятие многообразия является сложным и многозначным, оно характеризует постоянно меняющуюся реальность, и ему все еще не было дано общепринятое определение, поскольку его часто путают с другими понятиями, прежде всего с понятием недискриминации². В связи с этим в настоящем документе предпринимается попытка дать ответы на следующие вопросы:

- Многообразие и недискриминация — о чем идет речь?
- Какие проблемы и задачи связаны с ними с точки зрения государственного управления?
- Исходя из каких предпосылок следует рассматривать эти вопросы?
- Можно ли опираться на имеющиеся модели и передовую практику и использовать их в качестве основы?
- Как в рамках государственного управления, учитывая огромное количество противоположных интересов, разногласий, сложностей и ограничений, можно в большей степени использовать выгоду от всевозможных различий, свойственных органам государственного управления и среде, в которой они функционируют, с тем чтобы оказать содействие достижению целей в области устойчивого развития?

II. Многообразие и недискриминация: о чем идет речь?

3. Многообразие становится заметным в ходе адаптации к среде или месту работы, в связи с чем проявляется целый ряд свойств, из которых складывается идентичность отдельного человека или социальных групп. Если говорить о практических шагах, то речь идет о всевозможных инициативах, реализуемых в целях рассмотрения, понимания, уравнивания и максимального исполь-

¹ Karina Jean, «La gestion de la diversité: caractéristiques et implantation», Université de Sherbrooke, *Interactions*, vol. 4, n° 2 (automne 2000), имеется по адресу: www.usherbrooke.ca.

² Aurore Haas et Sakura Shimada, «(Re)définir la diversité: de la représentativité à la gestion de l'altérité»; et Maria Giuseppina Bruna et Mathieu Chauvet, «La diversité, levier de performance... sous condition de management», *Cahiers de recherche*, n°s 1 et 2 (juillet 2010), sous la direction de Stéphanie Dameron et Jean-François Chanlat, Chaire Management et Diversité, Université Paris-Dauphine, имеется по адресу: www.fondation.dauphine.fr.

зования³ различий, воспринимаемых как имеющие право на существование и характерных для отдельных лиц или соответствующих групп⁴, что связано с принципами этичности, непредвзятости, справедливости, равенства и недискриминации. Итак, можно выделить индивидуальные и коллективные аспекты, охватывающие как индивидуальные различия, особенности восприятия и способы мышления, характерные для каждого человека, так и контекстуальные основы каждого общества, связанные с восприятием друг друга и позволяющие понять различия и отношения между культурами.

4. Дискриминация определяется как «неравное и недоброжелательное отношение к лицу или группе лиц на основании незаконного критерия, который может быть связан со свойствами, присущими данному лицу. Дискриминация может осуществляться физическим или юридическим лицом, государственными структурами или государственными либо частными учреждениями»⁵ в форме различия, исключения или ограничения, прямого или косвенного, нормативного или фактического, путем действия или бездействия, позитивного или негативного, де-факто или де-юре, на основе одного из свойств, иметь результатом или целью воспрепятствовать признанию, использованию или осуществлению прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или экологической сферах⁶.

5. Таким образом, для обеспечения уважения многообразия необходимо вести борьбу со всеми формами дискриминации; такая борьба необходима, но в то же время для достижения поставленной цели ее недостаточно, и она не гарантирует получения преимуществ от разнообразия в обществе. Сведение уважения многообразия лишь к борьбе против дискриминации может придать ему очень ограничительный смысл, при том что оно ассоциируется с распространением демократии и имеет более широкий позитивный смысл, а именно стремление к тому, чтобы различия уважались, ценились и интегрировались в ходе развития той или иной страны в рамках социального строительства и отыскания общих точек зрения⁷.

6. Обеспечению уважения многообразия также способствовало то, что к концу 1990-х годов после проведения в Пекине Всемирной конференции по положению женщин среди международного сообщества получило широкое распространение другое понятие, которое является и близким к понятию раз-

³ Sonia Ospina, «Managing Diversity in Civil Service: A Conceptual Framework for Public Organization», United Nations Expert Group Meeting on Managing Diversity in the Civil Service, New York (mai 2001).

⁴ Maria Giuseppina Bruna et Mathieu Chauvet, «La diversité, levier de performance» (см. сноску 2).

⁵ Conseil national des droits de l'homme du Maroc et Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), «Vers la mise en place de l'Autorité pour la parité et la lutte contre toutes les formes de discrimination, étude comparative sur les expériences internationales dans le domaine de l'institutionnalisation de la lutte contre la discrimination», Rabat, (novembre 2011), p. 8, имеется по адресу: www.cndh.ma.

⁶ Annie Cornet et Philippe Warland, *La gestion de la diversité des ressources humaines dans les entreprises et organisations. Le guide pratique à destination des employeurs* (éd. Université de Liège, 2008). Lexique en p. 89 à 91. См. также определение, данное в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статья 1.

⁷ M. Vatz et al., *Les défis de la diversité. Enjeux épistémologiques, méthodologiques et pratiques*, (Paris, L'Harmattan, *Espaces interculturels*, 2013), p. 13.

нообразия, и выходящим за его рамки, а именно применение по отношению к равенству комплексного и дифференцированного подхода⁸.

7. Помимо вопросов семантики и смысла следует обратить внимание на различные сложные ситуации и многочисленные проблемы и задачи.

III. Неизбежные проблемы и задачи в сфере государственного управления

8. В последние несколько лет государственное управление осуществляется в тяжелых и сложных условиях из-за разразившегося в обществах кризиса, характеризующегося многочисленными изменениями, явлениями, течениями и потрясениями. С одной стороны, происходит стремительная глобализация, и экономические изменения привели к изменению мира, в котором в то же время растет уровень нестабильности и конфликтности. С другой стороны, общества, организации, люди и группы, представляющие различные культуры, все больше контактируют между собой, повышается мобильность и связность и увеличиваются миграционные потоки, что порождает многообразие форм межкультурных отношений.

9. Таким образом, мир становится похож на «деревню», состоящую из многочисленных сложных и плюралистичных обществ⁹, государств, организаций и учреждений, которыми руководят и на которые оказывают влияние люди со всех сторон света с различной этнической, культурной, религиозной и политической принадлежностью. В связи с этим возникают всевозможные задачи, проблемы и ограничения, не имеющие аналогов в плане масштаба и сложности, особенно в важнейшем государственном секторе.

A. Наличие множества свойств, в отношении которых дискриминация в настоящее время запрещена

10. Проблемы, связанные с многообразием, существуют всегда. По мере того, как в рамках международного сообщества происходят позитивные изменения на местах в том, что касается прав человека и их универсальности, демократии, благого управления и устойчивого развития, и по мере того, как государства и общества принимают такие изменения и развиваются, уважение многообразия начинает обеспечиваться повсеместно, что проявляется в постепенном распространении во всем мире перечня свойств, в отношении которых дискриминация в настоящее время запрещена.

11. На сегодняшний день критерии дискриминации, запрещенной на различных уровнях, охватывают множество свойств, перечень которых далеко не является исчерпывающим. Эти свойства могут быть присущими человеку, гене-

⁸ Conseil de l'Europe, *L'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes, cadre conceptuel, méthodologie et présentation des bonnes pratiques* (Strasbourg, mai 1998), p. 7 et 8, disponible à l'adresse suivante: www.coe.int; et Annie Cornet, «L'approche différenciée selon les sexes et le mainstreaming: quels impacts pour la gestion des organisations?», *Revue Management International*, (Montréal, HEC, novembre 2002).

⁹ Paul Pascon, «La formation de la société marocaine», *Bulletin économique et social du Maroc*, 1971.

тическими или приобретенными, физическими видимыми или функциональными, индивидуальными, которые связаны с историей жизни человека, социальными, функциональными или организационными¹⁰: происхождение, гражданское состояние, фамилия, пол, гендерная идентичность, возраст, цвет кожи, рост, вес, предпочтения, сексуальная идентичность или ориентация, текущее или будущее состояние здоровья, инвалидность, беременность, национальность, место рождения, национальное и социальное происхождение, экономическое положение, имущественное состояние, язык, семейное положение, традиции, образование, стиль общения, стиль работы, принадлежность, реальная или предполагаемая, или отсутствие такой принадлежности к нации, этносу или расе, политические или иные убеждения, профсоюзная или кооперативная деятельность, религиозные, духовные или философские убеждения¹¹.

В. Проблема, связанная с особенностями контекста

12. Все нации, общества и организации имеют свою историю, идентичность и культуру как совокупность стереотипов поведения, ценностей, убеждений и образов мышления, которые воспринимаются в процессе нашего развития в социальной группе и которые определяют, каким образом мы воспринимаем себя и других людей. Культурное многообразие, наблюдаемое в мире, стало планетарным феноменом¹² наряду с экономическим, социальным и биологическим многообразием. Общепринятая социологическая и этнографическая точка зрения состоит в том, что люди под воздействием «стадного инстинкта» обычно предпочитают находиться с теми и ассоциировать себя с теми, кто похож на них, а не с теми, кто отличается от них, «связывая знакомое с комфортом, а незнакомое — с неудобством»¹. Кроме того, каждый день мы выражаем свои предпочтения в отношении людей, групп людей, товаров, услуг или мест¹³.

13. В связи с этим появилось множество сочинений, парадигм и подходов, предназначенных для того, чтобы, в зависимости от контекстов, стратегий и организационных структур, либо упростить и упорядочить определенную среду, либо отдалиться от людей или группы людей, обладающих некоторыми внутренними или внешними свойствами¹⁴.

14. Для формулирования концепции разнообразия прежде всего необходимо глубокое понимание соответствующего контекста, особенностей восприятия и местных социокультурных реалий, поскольку любое проявление разнообразия обусловлено сочетанием этнических, культурных, религиозных и политических идентичностей в обществе, которые наблюдаются только в определенном

¹⁰ Annie Cornet et Philippe Warland, *La gestion de la diversité des ressources humaines* (см. сноску 6).

¹¹ См. сайт Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека по адресу: www.ohchr.org.

¹² Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, *Investir dans la diversité culturelle et le dialogue interculturel: Rapport mondial de l'UNESCO*, 2010, имеется по адресу: unesdoc.unesco.org.

¹³ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Conseil de l'Europe et Cour européenne des droits de l'homme, «Manuel de droit européen en matière de non-discrimination», Luxembourg, 2010, p. 23, имеется по адресу: <http://europa.eu>.

¹⁴ Emmanuelle Le Texier, Olivier Esteves et Denis Lacorne, «Les politiques de la diversité, expériences anglaise et américaine», *Presses de Sciences Po*, (Paris), 2010.

контексте, например в конкретный исторический период или в той или иной социокультурной среде.

С. Различие уровней понимания

15. В государственном секторе произошли существенные изменения, в результате которых концепция многообразия была модифицирована и даже подвергнута сомнению. В своей классической интерпретации она была основана на фундаментальных принципах равенства доступа, целостности и нейтралитета. В ходе эволюции обществ появились другие принципы, в том числе близость, доверие, простота, надежность, прозрачность, качество, доступность и особенно открытость, внимательность, инклюзивность, разнообразие и участие самих людей, что привело к появлению новых проблем и ограничений.

1. Различные аспекты управления, проявляющиеся одновременно

16. Государственный сектор должен заниматься целым рядом аспектов, часто одновременно, и учитывать их в своей деятельности. Имеются в виду:

- a) индивидуальная и/или коллективная сферы;
- b) политические, экономические, социальные, демографические, людские, культурные, управленческие, финансовые, технологические, исторические и экологические аспекты;
- c) коммерческая и некоммерческая деятельность;
- d) материальная и виртуальная сферы;
- e) признание целого ряда других субъектов помимо государства: местных органов власти, деловых кругов, граждан, гражданского общества, пользователей услуг, клиентов, партнеров, заинтересованных сторон, меньшинств, иностранцев и беженцев;
- f) признание различных уровней ответственности, администрирования и управления в рамках процесса децентрализации, признание того или иного статуса административно-территориальных образований и поощрение их местной автономии¹⁵;
- g) и наконец, использование в рамках государственного управления различных механизмов управления, позволяющих обеспечивать предоставление государственных услуг, делегировать их, передавать их на внешний подряд, регулировать их или приватизировать соответствующую сферу.

2. Повышение степени многообразия среды, в которой функционирует государственный сектор

17. В своих отношениях с внешней средой, включающей все более сложные и неоднородные общества с множеством субъектов, органы государственного управления должны удвоить свои усилия, направленные на защиту общих интересов, соблюдение законов, осуществление контроля, регулирования и вспомо-

¹⁵ См. сайт организации «Объединенные города и местные органы самоуправления» по следующему адресу: www.uclg.org.

могательных действий применительно к другим субъектам, участвующим в процессе развития. Они должны вкладывать средства в ресурсы, которые уже являются редкими и которых уже не хватает, с тем чтобы понять эту реальность, взаимодействовать с ней, учитывать и прогнозировать связанные с ней потребности. Однако именно на этом уровне правительства часто терпят неудачу. Помимо явлений, связанных с маргинализацией и социальным неравенством, в большинстве случаев можно наблюдать, что государственная политика разрабатывается и даже «насаждается», часто односторонне и единообразно, из центра в периферию, причем не предпринимаются попытки осознать эту реальность, понять и интегрировать ее.

18. Повсюду органы государственного управления сталкиваются не только с появлением многоаспектных кризисов, обусловленных, среди прочего, демографическими изменениями, стремительной урбанизацией¹⁶, проблемами, с которыми сталкивается молодежь, безработицей и дискриминацией, от которой всегда страдают определенные социальные категории, но и с ростом требований и резким увеличением претензий, выливающимися в различные формы общественного протеста.

3. Повышение степени многообразия в том, что касается рабочей силы на рынке труда

19. В данном случае речь идет о трансформации и повышении мобильности людей в рамках их профессиональной деятельности, проблемах, связанных с безработными выпускниками вузов, феминизации рынка труда, успехах женщин в сфере высшего образования, с чем связаны потенциальные и законные чаяния в отношении руководства, проблемах инвалидности и притока иностранцев и беженцев.

20. Также отмечается, что, в то время как в западных странах наблюдаются старение населения, нехватка квалифицированных работников и долговременная безработица, в большинстве развивающихся стран, в частности в Африке и в арабском мире, имеют место такие явления, как омоложение населения и безработица среди молодежи и молодых выпускников вузов.

4. Многообразие субъектов в сфере государственной службы

21. Как и в общественном и демографическом составе, в сфере государственной службы наблюдается многообразие человеческого капитала с точки зрения характеристик, биографии, квалификаций, пола, возраста, происхождения, места жительства, состояния здоровья, культуры, религиозных или духовных убеждений. Также наблюдается многообразие в плане организации, структуры и функций. На любом уровне — национальном, местном или экстерриториальном — в отношении набираемых, назначаемых или избираемых сотрудников сегодня остро стоит вопрос многообразия в сфере государственного управления, крайне необходимого для обеспечения эффективности.

¹⁶ По данным Всемирного банка, к 2050 году три человека из пяти будут проживать в городах.

22. Отсюда вытекают остро стоящие перед государственным сектором проблемы, наблюдаемые повсюду и связанные с растущим многообразием субъектов, людей, территорий и интересов¹⁷. В какой степени в рамках государственного управления, основанного на традиционных, статичных, часто консервативных моделях предоставления государственных услуг, учитываются эти проблемы и в какой степени они влияют на эффективность и результаты?

D. Проблемы и задачи, связанные с обеспечением уважения многообразия

23. Такие трудности в случае их отрицания, недостаточного понимания, игнорирования или плохого регулирования могут создавать питательную среду для появления стереотипов, оценочных суждений, тенденций к маргинализации, неверных представлений, ограничений, натянутых отношений, взаимной категоризации, предпочтений, неравного и дискриминационного обращения, в основе чего лежит та или иная вышеупомянутая характеристика.

24. История человечества изобилует подобными примерами, и негативные последствия такого положения дел могут в первую очередь ощущаться в сфере государственного управления. Если такое положение дел наблюдается на рабочем месте, то оно порождает целый ряд проблем, влияющих на стратегию, организацию, управление, производительность, конкурентоспособность и эффективность, в результате чего создается впечатление, что «в этой структуре некомфортно работать»¹.

25. И наконец, в том что касается отношений органов государственного управления с внешней средой, такое положение дел в большинстве случаев приводит к своего рода «концентрации всех недостатков»¹⁸ с точки зрения подвергающихся дискриминации групп: утрате доверия к государственным учреждениям, негативному представлению о государственной службе и оказываемых государственных услугах¹⁹, появлению чувства унижения, отчуждения, неравенства, несправедливости и маргинализации, незащищенности, возникновению социальной уязвимости по прибытии или появлению такой уязвимости впоследствии, бедности, трудностям в плане доступа к работе, безработице, утрате социальных и семейных связей, преступности, киберпреступности, ненадлежащему функционированию коммунального хозяйства, которое разрушается, разграбляется или подвергается вандализму, ограничению места жительства определенными местами для конкретных социальных групп или меньшинств в отдельных кварталах, в которых не живет остальное население и которые в итоге превращаются в гетто, где фактически осуществляются изоляция и маргинализация, жизни в антисанитарных условиях, развитию нефор-

¹⁷ Gérard Timsit, «La gestion de la diversité dans les pays européens. Partie II. Les stratégies», United Nations Expert Group Meeting on Managing Diversity in the Civil Service, New York (mai 2001); Belgique, «Diversité et ressources humaines: bonnes pratiques en Belgique et à l'étranger», 2010, имеется по адресу: www.fedweb.belgium.be, et Annie Cornet et Philippe Warland, *GHR et gestion de la diversité*, (Paris, éd. Dunod, 2008).

¹⁸ «Les États-Unis, modèle multiculturel?», entretien avec Denis Lacorne, *Revue de la gendarmerie nationale*, deuxième trimestre 2010, p. 45 à 50; du même auteur, *La crise de l'identité américaine, du melting-pot au multiculturalisme*, (Gallimard, 2003).

¹⁹ Avis du Conseil économique, social et environnemental du Maroc, «La gouvernance des services publics», auto-saisine n°13/2013, имеется по адресу www.cese.ma.

мального сектора экономики, распространению болезней и эпидемий, помимо всевозможных других отклонений и злоупотреблений, таких как изоляционизм, экстремизм, интегрзм, фундаментализм, терроризм и т.д., в результате чего мир кажется хаотичным, появляется страх перед будущим и особенно страх перед другими людьми.

26. Напротив, уважение, интеграция и надлежащий учет разнообразия могут стать идеалом, к которому необходимо стремиться²⁰, кредо повседневной жизни, институциональной нормой и частью организационной культуры с опорой, с одной стороны, на уважение различий, если они согласуются с демократическими ценностями и основами соответствующего общества, а с другой стороны, помимо уважения, — на признание ценности этих различий.

IV. Прочные основания для осуществления контроля за многообразием

27. Для того, чтобы взять ситуацию под контроль, необходимо одновременно принимать во внимание большое число соображений, без учета которых невозможно успешно проводить политику управления многообразием и бороться с дискриминацией во всех ее формах. Равенство, недискриминация и уважение многообразия являются базовыми элементами международного права в аспекте прав человека.

A. Равенство, борьба с дискриминацией и уважение многообразия как основные элементы международного права в области прав человека

28. Равенство, борьба с дискриминацией и уважение многообразия являются производными повсеместно признаваемых принципов прав человека. Демократия, правовое государство, демократическая и представительная система управления, развитие, социальная сплоченность и мир — все это невозможно там, где эти принципы не признаны де-юре и де-факто, где не наблюдается активного и действенного участия людей в процессе эволюции, динамического развития и прогресса, не гарантировано достоинство, вовлеченность и сплоченность всех участников, всего потенциала и человеческого капитала страны. Международное сообщество ежедневно занимается решением этих проблем, и решению этой приоритетной задачи уделяется повышенное внимание: разработан целый ряд соответствующих международных юридических документов, созданы специальные структуры, в работу вовлечен широкий круг экспертов, разработаны методики и задействован передовой опыт.

29. Масштабная работа в этом отношении проводится специальными структурами Организации Объединенных Наций, в том числе Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Структурой Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины») и Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, на уровне которых предпринимаются заметные усилия по ряду

²⁰ См. преамбулу к Конституции США.

направлений, которые отныне будут находиться в центре внимания международного сообщества, поскольку они во многом относятся к обязанностям и сфере ответственности государств и государственных учреждений, а именно: равноправие в рамках участия в общественно-политической деятельности, социальная инклюзивность и равенство, борьба с дискриминацией в отношении коренных народов, пожилых людей, молодежи, трудоустройство и достойная работа, положение и права женщин, инвалидов, меньшинств, мигрантов, детей, беженцев, апатридов, перемещенных лиц, борьба с дискриминацией по признаку расовой и религиозной принадлежности, сексуальной ориентации и гендерной самоидентификации, а также с современными формами рабства, здравоохранение, образование, право на достойное жилье, человеческое обращение, традиционные ценности, частная жизнь и культурные права.

30. Поскольку сейчас, на заре XXI века, мы сталкиваемся с тем, что цели и задачи в области культурного разнообразия усложняются и множатся, необходимо по-прежнему выявлять условия, необходимые для того, чтобы разнообразие стало не угрозой, а преимуществом, источником обновления государственной политики на службе развития, социальной сплоченности и мира²¹.

31. Объем этих международных нормативных документов и местная специфика сами по себе являются для государств серьезным вызовом, из-за чего начался не только нелегкий процесс согласования национальных законодательств, но и разработка многочисленных региональных механизмов и самых разных способов поощрения многообразия и борьбы с дискриминацией на государственном уровне.

В. Устранение препятствий на пути устойчивого развития

32. Органы государственного управления являются прежде всего инструментом взаимодействия государства с обществом, призванным служить частным, региональным и национальным интересам, и они должны предоставлять государственные услуги, обеспечивающие максимальный охват населения с учетом его разнообразия по многим параметрам.

33. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года также представляет собой новое видение и амбициозную программу действий на ближайшие 15 лет по направлениям, имеющим первоочередное значение для человечества, а также для развития в социальной, экономической и экологической областях. Исходя из 17 целей и 169 задач Повестки дня, основой и краеугольным камнем устойчивого развития является забота о многообразии и его производных: человеческом достоинстве, недискриминации, справедливости, правосудии, терпимости, равноправии, равенстве отношения и возможностей, инклюзивности, сплоченности и открытости (см. резолюцию 70/1, пункт 8).

²¹ UNESCO, Rapport mondial de l'UNESCO (см. сноску 12), p. 260; Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle, adoptée à l'unanimité à sa trente et unième session; et M. Vatz et al., *Les défis de la diversité* (см. сноску 7), p. 11.

С. Решение проблем в области государственного управления

34. Повсеместный кризис доверия к государственным учреждениям во многом объясняется несовершенством государственного управления, которое понимается как система ценностей, принципов и институтов, лежащих в основе экономической, политической и социальной деятельности общества, обеспечивающая взаимодействие между государством, гражданским обществом и частным сектором, а также внутри каждого из этих компонентов²². Считается, что прочные, эффективные, транспарентные институты, отвечающие за свои действия, и надлежащее управление на всех уровнях благоприятствуют устойчивому развитию, поэтому международное сообщество рассматривает их как отдельную приоритетную задачу (см. резолюцию 70/1, цель 16). На них зиждется система выработки открытых и разумных принципов, система органов управления, отвечающих высоким профессиональным требованиям и действующих во имя общего блага, транспарентность их функционирования, соблюдение верховенства права и сильное гражданское общество, принимающее участие в политической деятельности²³ на уровне всех участников и заинтересованных сторон отдельно взятой страны, учитывая, что многообразие понимается на двух уровнях: как между различными участниками и заинтересованными сторонами, так и внутри каждого из них.

35. Управление многообразием внутри органов государственной власти в действительности заключается, с одной стороны, в «проведении кадровой политики, призванной обеспечить каждому человеку возможность трудоустройства и продвижения по службе в соответствии с его профессиональными качествами и ожиданиями, в духе уважения к принципам равенства возможностей всех сотрудников, одинакового обращения со всеми и борьбы с дискриминацией в любых формах»²⁴, а с другой стороны, в реализации принципов, стратегий, механизмов и инструментов, обеспечивающих открытость, инклюзивность государственного сектора и учет им общественного мнения. Вместе с тем контроль и поддержание многообразия ни в коем случае не подразумевают его поощрение и насаждение во вред национальному единству и общественной сплоченности или поощрение разобщения и раздробленности²⁵.

36. Этот вопрос встает перед любой организацией; будучи неотделимым от задачи обеспечения роста, он становится стратегическим рычагом и указывает направление развития, тем самым удовлетворяя различные потребности, связанные с желанием менять ситуацию к лучшему на организационном, административном, управленческом уровне. К таким потребностям относятся:

а) выполнение международных обязательств, создание правового государства и обеспечение законности в рамках защиты от репутационных рисков;

²² O. P. Dwivedi, «Les défis de la diversité culturelle pour la bonne gouvernance», United Nations Expert Group Meeting on Managing Diversity in the Civil Service, New York (mai 2001).

²³ Frederickson H.G., *The Spirit of Public Administration* (San Francisco, Jossey-Bass, 1997).

²⁴ Belgique, «Diversité et ressources humaines» (см. сноску 17); R. Roosevelt Thomas, fondateur de l'American Institute for Managing Diversity en 1984, «From Affirmative Action to Affirming Diversity», *Harvard Business Review*, vol. 68, n°2, (1990), p. 107 à 117; Harvey C. et Allard M. J., *Understanding Diversity, Readings, Cases, and Exercises*, (New York, Harper Collins College Publishers), p. 40.

²⁵ Gérard Timsit, «La gestion de la diversité» (см. сноску 17).

b) укрепление транспарентных и инклюзивных государственных органов, прислушивающихся к общественному мнению; совершенствование представительного и демократичного благого управления на всех уровнях, в том числе в процессе принятия решений, в соответствии с резолюцией 69/327 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций о содействии обеспечению работы всеохватывающих и подотчетных государственных служб в интересах устойчивого развития, в частности ее пунктов 12 и 13;

c) принятие на себя обязательств социально ответственной организации, исходящей из принципа «социальной ответственности бизнеса»²⁶, создание позитивного, гуманного и этичного образа на внутреннем уровне и в отношениях с внешними субъектами;

d) модернизация государственных функций и оптимизация кадровой политики путем развития личностно-ориентированных методов, с упором на потенциальные возможности, профессиональные качества и способности человека, учитывая, что их неоднородность и многообразие являются не препятствием, а преимуществом, способствующим взаимному культурному обогащению, и источником «коллективных знаний» и помогает в конкурентной борьбе, способствуя росту;

e) повышение внутренней эффективности работы государственных органов благодаря многообразию членов команды, способных лучше понимать ожидания различных типов клиентов, выходить на новые рынки, развивать способности к инновациям, лучше адаптироваться к изменениям, повышать эффективность и результативность выполнения задач в области государственного управления, управлять конфликтами и рисками, обеспечивать устойчивость к ним²⁷;

f) улучшение имиджа и восприятия государственных органов управления и оказания ими на практике услуг гражданам (в качестве одной из целей коммуникационной деятельности).

37. Каким образом интеграция многообразия может способствовать созданию такого симбиоза между уважением прав человека, устойчивым развитием, благом на всех уровнях, миром и социальной сплоченностью?

V. Идеальные типы и передовая практика во всем мире

38. Обеспечение уважения к многообразию — задача, которая зачастую занимает центральное место в политической и этической повестке дня представительных административных органов, — иногда рассматривается как роскошь, в особенности в тех странах, где государственная служба только начинает свое развитие, а также в странах, страдающих от нищеты или находящихся в ситуации конфликта. В других странах, напротив, решение этой задачи выли-

²⁶ См. стандарт ISO 26000, принятый в 2010 году, и стандарт Европейской комиссии, принятый в 2011 году, соответствующая информация имеется на следующих сайтах: www.developpement-durable.gouv.fr и www.international.gc.ca.

²⁷ Maria Giuseppina Bruna et Mathieu Chauvet, «La diversité, Levier de performance» (см. сноску 2); «Diversité, un enjeu de performance dans le secteur public», *Perspectives – Gestion publique*, (Institut de la gestion publique et du développement économique, n° 22, février 2007).

вается в конкретные шаги в целях содействия признанию различных субъектов и их привлечению к построению более гармоничной совместной жизни на основе усилий по борьбе с изоляцией, основанной на каких бы то ни было различиях⁷. По этой причине в мире имеется широкий диапазон моделей и передовой практики, которые, если принять во внимание контекст и конкретные особенности каждой страны, могут рассматриваться в качестве идеальных типов.

А. Англосаксонские модели

39. В Соединенных Штатах Америки, где данное понятие в настоящее время официально включено в законодательство и судебную практику, концепция многообразия легла в основу настоящего общественного института, с которым следует считаться, и отсылает к «представлению о таком мире, в котором все обладают одними и теми же правами, и в частности пользуются одной и той же свободой, и в котором отменена какая бы то ни было дискриминация». «Эта концепция связана с понятием представленности различных общин в организациях и учреждениях»²⁸, используемом для целей восстановления баланса в отношении групп населения или общин, подвергающихся культурной, социальной или юридической дискриминации. Тем не менее не следует забывать, что в данном случае речь идет о нации, которая со времени своего возникновения «состоит из многих народов»²⁹, для которой принимать у себя население различного происхождения, имеющее свой собственный язык и культуру, является обычным делом. Помимо этого, речь идет о федеративном государстве, в котором суверенитет распределяется по нескольким уровням. Кроме того, потребовалась длительная историческая эволюция и представление о нации, находящейся в процессе становления, чтобы дойти до нынешнего этапа, на котором различия признаются и высоко ценятся, при том что до полной реализации этого подхода и достижения окончательного успеха в его рамках еще далеко, о чем свидетельствуют многочисленные дела о столкновениях полиции с представителями негритянской общины в различных штатах. Так состоялся переход от идеологии «melting pot» («плавильного котла»), направленной на сглаживание различий, к концепции ассимиляции, а затем — к теории культурного плюрализма, на смену которой пришла идея уважения к многообразию³⁰.

40. В институциональном и правовом плане на положение дел в области обеспечения уважения к многообразию оказали влияние два важнейших события. В 1960-х годах благодаря принятию ряда законодательных актов, которыми дискриминация на разных уровнях была поставлена вне закона (и наиболее важным из которых стал федеральный закон о гражданских правах 1964 года), были обеспечены равные возможности в области трудоустройства, а затем появилась практика так называемых «позитивных действий» или позитивной дискриминации, — политика наверстывания упущенного в отношении групп, находящихся в ситуации неравенства³¹, предоставления преференций и ком-

²⁸ Aurore Haas et Sakura Shimada, «(Re)définir la diversité» (см. сноску 2).

²⁹ «Les États-Unis, modèle multiculturel?», entretien avec Denis Lacorne (см. сноску 18).

³⁰ Там же.

³¹ Gwénaële Calvès, «Qu'est-ce qu'une politique de discrimination positive? Que peut-on en attendre?» *Alternatives économiques*, janvier 2005; Amanda de Montal, «Étude de benchmark sur la diversité aux USA», Association française de management de la diversité, см. веб-сайт: www.afdm.fr.

пенсаций. Позитивная дискриминация является мощным инструментом, который позволил обеспечить уважение к многообразию на предприятиях и благодаря использованию которого в Соединенных Штатах насчитывается больше женщин-руководителей, чем в любой другой стране мира. Тем не менее такая практика, хотя она и носит позитивный или доброжелательный характер, представляет собой исключение, с которым следует мириться и которое в принципе делается на временной основе, и сама по себе является дискриминацией, которая противоречит принципу равенства перед законом и была в 1980-х годах поставлена под вопрос, в связи с чем имели место многочисленные острые дискуссии и протесты³².

41. В 1990-е годы в дополнение к позитивной дискриминации и в качестве альтернативы ей начинает появляться представление об обеспечении уважения к многообразию как о процессе, позволяющем добиться учета интересов коллектива, для которого характерно многообразие, двумя способами: с одной стороны, путем использования маркетинга и такого подхода к клиентам и пользователям, в рамках которого ко все более и более многообразному в культурном плане населению проявляют внимание, стремятся его заинтересовать и удовлетворить его требования; с другой стороны, путем обеспечения равенства на основе идеологии либерализма и индивидуализма, опирающейся на уважение к различиям, но прежде всего на меритократию и оценку только на основе компетентности.

42. В других англосаксонских странах, таких как Австралия, Канада и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, превалирует, скорее, концепция мультикультурности, которая представляет собой официальный подход к рассмотрению и решению вопросов, касающихся различий, путем их признания и высокой оценки, содействия их сохранению и их прославления. Аналогичный подход используется в отношении иммиграции, которая рассматривается как важный вклад в улучшение демографического, социального и культурного положения³³, или в отношении учета проблематики уважения к многообразию на государственной службе. Примером тому является план действий, подготовленный правительством Соединенного Королевства в 2004 году и направленный на увеличение числа сотрудников из целевых групп населения на различных уровнях управления путем направления всем министерствам и учреждениям предписаний о назначении своих защитников многообразия. Эти последние объединяются между собой, чтобы совершенствовать передовую практику, обмениваться информацией о ней и совместно ей следовать, а также оказывать друг другу помощь в реализации самых последних инициатив и содействовать изменениям культуры и норм поведения в интересах обеспечения уважения к многообразию в организациях³⁴.

³² О применении этой практики в Европе см. Marc De Vos, *Au-delà de l'égalité formelle: l'action positive au titre des directives 2000/43/CE et 2000/78/CE*, (Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2008).

³³ Belgique, «Diversité et ressources humaines» (см. сноску 17).

³⁴ Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, National Audit Office, *Equality, Diversity and Inclusion in the Civil Service*, 2015. См. веб-сайт: www.nao.org.uk.

В. Европейские модели

43. В европейском праве борьбы с дискриминацией рассматриваются два типа дискриминации: прямая дискриминация, которая имеет место тогда, когда по причине принадлежности к той или иной расе или национальности с каким-либо лицом обращаются хуже, чем в подобной ситуации обращаются, обращались или будут обращаться с другим лицом, и когда это различие в обращении вызвано тем, что данное лицо обладает определенными характеристиками, относящимися к числу оснований, дискриминация по которым запрещена; и непрямая дискриминация, которая имеет место тогда, когда принятие каких-либо мер или использование какого-либо критерия или практики, по видимости нейтральных, может повлечь за собой для лиц какой-либо расы или какого-либо национального происхождения определенное неудобство по сравнению с другими лицами¹³.

44. Исходя из этого в европейских странах можно выделить по меньшей мере три основные модели обеспечения уважения к многообразию на государственной службе, каждая из которых глубоко демократична по своим устремлениям и опирается на представление об обществе как сложном целом, органы управления которым являются средством, а именно средством, которое служит всем, возлагается ли на эти органы задача сохранения единства общества, принимают ли они его гетерогенность или воздерживаются от каких-либо действий, и-за которых появляется опасность создать впечатление, что той или иной из групп, образующих общество, предоставляется преимущество³⁵. Выбор той или иной из этих моделей различными европейскими странами обусловлен прежде всего их культурой и характером того многообразия, с которым они имеют дело.

1. Модель недифференциации

45. В основу этой модели положен принцип единства общества, и поэтому в ее рамках многообразие, которым оно пронизано, не принимается в расчет. Так обстоит дело во Франции, где в опоре на определенную политическую традицию и концепцию единой и неделимой нации³⁶ проблематика различий рассматривается в контексте стремления к равенству, борьбы с дискриминацией и интеграции. «Как того требует история Франции, во имя равенства граждан перед законом не учитываются никакие различия между индивидами, если они не основаны на компетентности». Это четко реализовано на государственной службе, девизом которой является неделимость Республики, национальный суверенитет и равенство перед законом³⁷. И если французская политика в области многообразия включает многие инициативы, такие как внедрение в 2008 году сертификата многообразия и меры позитивной или компенсационной дискриминации, навязчивое стремление к единству все время дает о себе

³⁵ По классификации, предложенной Жераром Тимзитом (см. сноску 17).

³⁶ Декларация прав человека и гражданина 1789 года и Конституция Франции от 4 октября 1958 года, статья 1.

³⁷ Aurore Haas et Sakura Shimada, «(Re)définir la diversité», (см. сноску 2)

знать³⁸ в связи с тем, что существование дискриминации признается, а наличие идентичности у общин — нет.

2. Модель дифференциации

46. В странах, где доминирует культура либерализма, как, например, в странах севера Европы, гетерогенность образующих общество групп принимается во внимание на основе моделей всеобщей дифференциации и различного обращения с этими группами в зависимости от особенностей того положения, которое они занимают в обществе. Учет многообразия отмечается в отношении территорий, интересов и отдельных лиц, и в его рамках реализуются многочисленные инициативы и передовая практика в этой области, как, например, в Дании и Швеции³⁹.

3. Модель отделения

47. Эта модель подчиняется совершенно другой логике и сводится к возведению чего-то подобного разделительной стене между группами людей и государством, причем это последнее никоим образом не вмешивается в их жизнь и ограничивается тем, что гарантирует им автономию и свободу осуществлять свою деятельность. Так обстоит дело при использовании принципа светскости, иными словами, в случае полного разрыва связи между конфессиональной принадлежностью и гражданством⁴⁰, что считается одним из способов обеспечения уважения к религиозному многообразию, едва ли не тем же самым, что и поддержание плюрализма, и практикуется на настоящем этапе почти во всех европейских странах. Тем не менее далеко не очевидно, что указанный принцип может быть реализован в государственном секторе. И действительно, как согласовать между собой свободу совести, плюрализм убеждений, безразличие, сдержанность и желание продемонстрировать свою религиозную принадлежность, которая рассматривается как один из факторов вовлеченности в жизнь общества и представляет собой неотъемлемую часть идентичности? На настоящем этапе различные секторы государственного управления в центре и в территориальных образованиях сталкиваются с рядом проблем и ограничений, связанных с этим вопросом, как и с риском использования подобных трудностей некоторыми лицами в своих целях и в ущерб уважительному отношению к другим во вред миру, атмосфере дружбы и сплоченности в обществе⁴¹.

³⁸ По этой причине в своем постановлении № 91–312 от 9 мая 1991 года по поводу Закона о статусе территориального образования на Корсике Конституционный совет отказался говорить о корсиканском народе, который отличался бы от французского народа, на том основании, что определенное своеобразие на острове может существовать, но народ там только один, и этот народ — французский. См. также «Les États-Unis, modèle multiculturel?», entretien avec Denis Lacorne (см. сноски 18); Gérard Timsit, «La gestion de la diversité» (см. сноски 17) и Charte de la diversité de 2004 (см. веб-сайт www.charte-diversite.com).

³⁹ Belgique, «Diversité et ressources humaines» (см. сноски 17).

⁴⁰ Gérard Timsit, «La gestion de la diversité» (см. сноски 17).

⁴¹ La Ligue de l'enseignement, «La laïcité pour «faire société», 6 avril 2012. См. веб-сайт www.laligue.org.

С. Смешанная арабо-африканская модель

48. Прежде всего следует подчеркнуть, что африканское общество отличается крайним многообразием на всех уровнях и во всех отношениях. И социальное равновесие, по крайней мере в традиционном африканском обществе, строится именно на основе этих особенностей, что создает благоприятные условия для установления отношений гармонии и толерантности, которые не ставятся под вопрос и не разрушаются до тех пор, пока не ставится под вопрос само многообразие или пока дискриминация не принимает угрожающих размеров. В то время как в колониальную эпоху подобные факты были обычным делом, они зачастую имеют место и в последующий период, особенно тогда, когда лидеры пытаются в одностороннем порядке или силой навязать обществу определенную практику дискриминации, направленную на предоставление преимуществ своей национальной общине, своей семье, носителям своего языка, своим единомышленникам или своим политическим сторонникам, что ведет к появлению проблем и негативных последствий, о которых говорится выше, если не прямо к резкому ухудшению ситуации и возникновению конфликта или совершению геноцида⁴².

49. Говоря о странах, которым удалось обеспечить уважение к многообразию, можно упомянуть Марокко — состоящую из многих разнообразных частей нацию, которая также испытала влияние многих народов, культур и цивилизаций и для которой Конституцией 2011 года уважение к многообразию возведено в принцип. В рамках своего подхода к различиям во всех сферах Марокко стремится не только привлекать всех субъектов, все составные части общества и заинтересованные стороны к взаимодействию в рамках «современного государства, основанного на принципах участия, плюрализма и благого управления»⁴³, но и учитывать различия на всех уровнях, т.е. на уровнях людей, интересов и территорий.

50. Тем не менее следует воздерживаться от любых попыток приведения к единому знаменателю и повсеместного распространения одного подхода, а также прямого заимствования практических методов без каких-либо изменений, что может оказаться опасным предприятием, сопряженным со значительными трудностями и не приносящим конкретных результатов или отдачи.

VI. Всесторонние, интегрированные, инклюзивные, поэтапные и устойчивые концепция и подход

51. Как явствует из изложенного выше, для целей обеспечения уважения к многообразию могут использоваться три подхода, которые, впрочем, могут и сочетаться между собой и внедряться по итогам изменений в обществе. Таким же образом обстоит дело в отношении стратегий: можно придерживаться стратегии, которая состоит в том, чтобы не признавать само существование проблемы; можно использовать стратегию реагирования, в рамках которой ставится задача решить ряд проблем, создающих напряженность или потенциальные конфликты, таких как преследование или изоляция; и наконец, можно приме-

⁴² Mamosi Lelo, «La prise en compte de la diversité dans la fonction publique africaine».

⁴³ Преамбула Конституции Марокко.

нять стратегию, по-настоящему решительную, инициативную, открытую, инклюзивную, объединительную и выработанную в соответствии с духом и буквой Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, которая направлена на благо человека и осуществление преобразований.

52. Поскольку речь идет о том, чтобы изменить настроения, атмосферу и организационную культуру на всех уровнях, то в связи с многоплановым характером проблем и задач, а также с тем, что мы понимаем многообразие как социальное явление, к которому необходимо подходить в его целостности, мы говорим о том, чтобы по-другому мыслить и представлять себе различия, а также по-другому иметь с ними дело, о том, чтобы вопрос о многообразии был поставлен в центр всех организационных преобразований на основе всестороннего, системного и поэтапного подхода, объединяющего различные области и уровни деятельности, отправления полномочий и осуществления реформ, а также привлечения необходимых средств.

A. Усилия на международном уровне

53. Необходимо следить за тем, чтобы в отношении новой повестки дня в области устойчивого развития проводились мероприятия по повышению осведомленности, распространению информации, пропаганде, разъяснительной и вспомогательной работе с учетом интересов всех субъектов и всех заинтересованных сторон и чтобы эта повестка дня перестала быть «предметом исключительной компетенции» ряда центральных административных органов благодаря осуществлению программ по распространению информации, повышению осведомленности, разъяснительной работе, учебной подготовке и наращиванию потенциала, направленных на обмен передовым опытом в этой сфере⁴⁴, высвечивание его положительных сторон и его высокую оценку.

B. Создание благоприятных условий для учета проблематики уважения к многообразию на национальном уровне и макроуровне

54. Для создания таких условий требуются прежде всего наличие на всех уровнях надежных институциональных и правовых рамок для учета проблематики уважения к многообразию, ответственное, демократическое, инклюзивное и основанное на широком участии управление, проведение государственной политики, реализация процессов принятия решений, наличие эффективных структур и механизмов учета, координации и обеспечения согласованности, приложение усилий для привлечения граждан, наличие сильных, компетентных и нравственных руководителей на всех уровнях, проявление заинтересо-

⁴⁴ Ср. с проектами, за которые присуждались премии Организации Объединенных Наций за вклад в развитие государственной службы с 2003 года, и с проектами, за которые присуждались европейские премии за вклад в развитие государственной службы; Neil E. Reichenberg, «Best Practices in Diversity Management», United Nations Expert Group Meeting on Managing Diversity in the Civil Service, New York (mai 2001); Amanda de Montal, «Étude de benchmark sur la diversité aux USA» (см. сноску 31); Belgique, «Diversité et ressources humaines» (см. сноску 17); доклады «Банк руралья ди Канада» по вопросам многообразия и интеграции.

ванности и ответственного отношения к делу на самом высоком уровне руководства и управления, осуществление необходимых преобразований, количественная и качественная оценка внутренних и внешних факторов и восприятия любого сектора или особенности, внедрение надежных информационных систем и использование надежных статистики, показателей и баз данных, разработка конкретных стратегий и планов действий, создание специализированных структур⁴⁵, увеличение количества форумов для распространения информации, диалога, согласования и переговоров, введение норм и стандартов, признание достижений, наблюдение, контроль, оценка, представление отчетности, наличие планов распространения информации для внутренней и внешней аудитории, а также гарантии направления средств на осуществляемые по данным направлениям деятельность и реформы, а также на обеспечение их постоянного и устойчивого характера.

С. Реформа, модернизация и высокая оценка органов государственной власти, учитывающих проблематику уважения к многообразию

55. Государственному сектору уже давно пора перестать играть в большинстве государств роль бедного родственника, благотворительного учреждения или источника неосновательного обогащения; покончив с устаревшими моделями, необходимо решительно приступить к реформе органов государственной власти по существу, которая затронула бы принципы их функционирования, их организацию, структуры, инфраструктуру, людские ресурсы, управление, протекающие в них процессы принятия решений, их отношения со своим окружением или используемые ими способы оказания государственных услуг. Если усилия по обеспечению уважения к многообразию и борьбе с дискриминацией во всех ее формах будут действенными и станут неотъемлемой частью работы, осуществляемой в других сферах, то, как отмечается в “World Public Sector Report 2015” («Доклад о положении государственного сектора в мире, 2015 год»)⁴⁶, в значительной мере благодаря этим усилиям государственный сектор может стать одной из реальных движущих сил перемен, развития и обеспечения эффективности. Чтобы добиться этого, в целях совершенствования государственного сектора необходимо использовать особенности человеческого капитала, — как те, которые не являются для него специфическими, так и те, благодаря которым он является уникальным.

56. Чтобы обрести новую энергию, стать эффективным и конкурентоспособным, государственному сектору необходимо предоставить своим служащим возможность работать в человеческой, комфортной, дружелюбной, притягательной и стимулирующей атмосфере, в которой руководители подают сотрудникам пример и придают импульс их работе, вселяя в них надежду и уверенность, в которой таланты не хиреют, а раскрываются, в которой служащим предоставляется возможность повышать свою квалификацию, заниматься новаторством, в полной мере реализовывать свой потенциал, чтобы приносить

⁴⁵ См. перечень и сравнительный анализ основных международных усилий в области организационного оформления борьбы с дискриминацией: Conseil national des droits de l’homme et ONU-Femmes, «Vers la mise en place de l’Autorité pour la parité» (см. сноску 5).

⁴⁶ Département des affaires économiques et sociales de l’ONU, *Responsive and Accountable Public Governance: 2015 World Public Sector Report*, p. 35 et 36.

пользу своим коллегам, а также прежде всего тем людям, на благо которых, как предполагается, они и работают.

57. На государственный сектор возлагается значительная часть ответственности за обеспечение здоровой, благоприятной социальной среды, механизмы которой функционируют для всех и которая позволяет пробудить чувство справедливости, равноправия и принадлежности к обществу, создать возможности для самореализации, роста, развития и прогресса. В этой связи можно привести многочисленные примеры передовой практики: построение общества, основанного на принципе участия, увеличение ответственности граждан, использование новаторских механизмов, таких как совместная разработка и совместное производство, вложение средств в информационно-коммуникационные технологии в целях повышения качества оказания государственных услуг и информационно-разъяснительной работы, уменьшение цифрового разрыва, преодоление цифровой изоляции, введение норм, стандартов и т.д.; и все это следует осуществлять на основе уделения внимания в первую очередь женщинам, пожилым людям, молодежи, инвалидам и другим социально незащищенным лицам.

58. В заключение следует отметить необходимость иметь в виду, что вопрос о многообразии представляет собой лишь часть более сложной проблемы, и важно научиться решать его на практике так, чтобы добиваться преимуществ и положительных результатов. А для подобных усилий, безусловно, рассчитанных на долгосрочную перспективу, требуются средства, если мы хотим действительно улучшить положение дел, придать этой работе стратегическое значение и заниматься ею по существу.