

**Комиссия социального развития**

Пятьдесят вторая сессия

11–21 февраля 2014 года

**Последующая деятельность по итогам Всемирной  
встречи на высшем уровне в интересах социального  
развития и двадцать четвертой специальной сессии  
Генеральной Ассамблеи****Содействие расширению прав и возможностей людей  
в целях достижения искоренения нищеты, социальной  
интеграции и полной занятости и достойной работы  
для всех****Доклад Генерального секретаря***Резюме*

Настоящий доклад был подготовлен в ответ на резолюцию 2012/7 Экономического и Социального Совета, в которой Совет постановил, что приоритетной темой для цикла обзора и обсуждения вопросов политики 2013–2014 годов будет тема «Содействие расширению прав и возможностей людей в целях достижения искоренения нищеты, социальной интеграции и полной занятости и достойной работы для всех».

В настоящем докладе содержится обзор политики, стратегий и программ, которые доказали свою эффективность с точки зрения расширения прав и возможностей людей и социальных групп. В нем подчеркивается важность создания открытых и всеохватных учреждений и поощрения участия благодаря расширению возможностей людей участвовать в общественной жизни и ликвидации дискриминации. В заключительной части этого доклада содержатся стратегические рекомендации.



## I. Введение

1. Расширение прав и возможностей, т.е. процесс в направлении эффективного участия всех членов общества в принятии решений, касающихся их жизни, — это одна из ключевых целей процесса социального развития в центре которого находятся люди. В Программе действий Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития правительства подтвердили, что все члены общества должны иметь возможность и быть в состоянии осуществлять право и обязанность активно участвовать в делах общины, в которой они живут, и обязались направлять крупные государственные и частные капиталовложения на развитие людских ресурсов и создание потенциала в области здравоохранения и образования, а также на обеспечение более широких прав и участия, особенно людей, живущих в нищете или подвергающихся социальной изоляции<sup>1</sup>. Правительства также достигли согласия относительно ряда мер, направленных на расширение прав и возможностей людей, живущих в условиях нищеты, а также их организаций.

2. Помимо своей имманентной ценности, расширение прав и возможностей является также мощным двигателем социального развития. Меры, направленные на то, чтобы наделить людей властью, средствами для укрепления их собственного потенциала и расширения возможностей использования такого потенциала, в том числе через посредство образования и здравоохранения; политической представленности; доступа к системе правосудия, имущественных прав и контроля над производственными активами; информационно-коммуникационных технологий или финансовых услуг, способствуют ликвидации цикла нищеты и изоляции. Институты и нормы, способствующие открытым и всеохватным процессам, создают условия, необходимые для сокращения масштабов нищеты и неравенства, равно как и подотчетные и ответственные правительства, поощряющие участие отдельных лиц и общин в социальной, экономической и политической жизни. Предусматривающие широкое участие населения процессы также укрепляют доверие и солидарность и, следовательно, содействуют созданию инклюзивных, сплоченных и стабильных обществ.

3. Важность расширения прав и возможностей людей как средства достижения согласованных на международном уровне целей в области развития, так и самоцели была особо подчеркнута в рамках недавних межправительственных процессов. Например, на Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию в июне 2012 года правительства подтвердили важность оказания развивающимся странам содействия в их усилиях по искоренению нищеты и поощрению расширения прав и возможностей малоимущих и людей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в том числе в усилиях, направленных на устранение барьеров на пути расширения возможностей, повышение производственного потенциала, устойчивое развитие сельского хозяйства и обеспечение полной и производительной занятости и достойной работы для всех, которые дополнялись бы проведением эффективной социальной политики, в частности обеспечением минимального уровня социальной защиты (см. резолюцию 66/288 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 23). На своей шестьдесят седьмой сессии Генеральная Ассамблея приняла резолю-

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

цию 67/107 о расширении прав и возможностей людей и развитии, в которой она выразила обеспокоенность по поводу пагубных последствий нищеты, неравноправия и неравенства во всем мире и признала, что людям должно уделяться основное внимание в планах, программах и стратегиях на всех уровнях и что расширение прав и возможностей людей имеет основополагающее значение для обеспечения развития.

4. В настоящем докладе содержится обзор политики, стратегий и программ, которые создают возможности для расширения прав людей в качестве средства для ликвидации нищеты, обеспечения социальной интеграции, продуктивной занятости и достойной работы для всех. В нем также содержатся конкретные рекомендации, касающиеся содействия расширению прав и возможностей. В докладе приводятся конкретные доказательства той роли, которую сыграли стратегии, позволившие людям высказывать свои мнения и обеспечить свою представленность, т.е. реализовать свою возможность действовать индивидуально или коллективно для продвижения своих собственных интересов, в деле продвижения на пути к устойчивому развитию, с тем чтобы их мнение учитывалось в национальных и международных дискуссиях по стратегическим вопросам, в том числе в ходе текущих дискуссий, посвященных международной повестке дня в области развития на период после 2015 года и будущим целям в области устойчивого развития.

## **II. Содействие расширению прав и возможностей людей**

5. Основополагающие тенденции, такие как широкое распространение грамотности и образования, достижения в области информационно-коммуникационных технологий и наращивание формальных процессов демократизации и децентрализации, позволили людям делать осознанный выбор и реализовывать полномочия, в том числе благодаря расширившимся возможностям участия в процессах принятия решений. В то время как эти достижения также вселяли в людей новые надежды, они не всегда приводили к расширению участия или к повышению уровня социального или экономического благосостояния для всех. Степень социального и экономического неравенства по-прежнему является очень высокой и повышается во многих странах. Некоторые социальные группы, в том числе коренные народы, инвалиды, молодежь и мигранты, по-прежнему в непропорциональной степени страдают от нищеты и изоляции, и с течением времени ощутимый разрыв между этими группами и остальной частью населения в общем увеличивался. Изоляция не только негативно сказывается на потенциале отдельных лиц в составе этих групп и имеющихся у них возможностях, но и подрывает их достоинство и благосостояние общества в целом.

6. В то время как концепция расширения прав и возможностей часто увязывается с поощрением прав и возможностей находящихся в уязвимом положении социальных групп, растет признание того, что меры по содействию расширению прав и возможностей людей должны выходить за рамки рассчитанных на конкретные группы подходов. А это означает, что для разрыва круга неравенства и бесправия необходимы не только политика и стратегии, направленные на активное обеспечение и поощрение участия тех лиц и социальных групп, которые сталкиваются с наибольшими проблемами в плане преодоления нищеты и изоляции, но и инклюзивные экономические, социальные и полити-

ческие институты, создающие равные возможности для всех. Благодаря политике, направленной на уравнивание возможностей и ликвидацию препятствий для участия, были достигнуты успехи в деле реализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и она будет содействовать реализации повестки дня в области развития на период после 2015 года.

7. На институты и нормы, поощряющие инклюзивность и расширение прав и возможностей, влияют меры, принимаемые многими заинтересованными сторонами, в том числе государствами, а также членами гражданского общества, общественными движениями, профсоюзами и ассоциациями предпринимателей, частным сектором, СМИ и, что наиболее важно, отдельными лицами и группами людей, проживающими в условиях нищеты или каким-либо иным образом изолированными от общества. На практике зачастую именно формирование широких коалиций различных заинтересованных сторон, а не только меры государств или гражданского общества ведет к созданию плюралистических, инклюзивных институтов и тем самым открывает путь для процессов расширения прав и возможностей<sup>2</sup>.

#### **A. Роль правительств в содействии расширению прав и возможностей**

8. Роль правительств по-прежнему является существенно важной для создания условий, в которых отдельные лица и общины могут самостоятельно расширять свои права и возможности, с тем чтобы ликвидировать нищету, обеспечить производительную занятость, достойную работу и добиться социальной интеграции. У правительств имеются наибольшие возможности для устранения формальных и неформальных институциональных препятствий, которые лишают некоторых лиц и групп возможности действовать для повышения уровня своего благосостояния и расширения диапазона своих вариантов. Лишь правительства могут создавать инклюзивные и безопасные правовые, административные и регламентационные условия и обладают мандатом и ресурсами на оказание услуг и обеспечение инфраструктуры в необходимых масштабах. Кроме того, меры правительств являются решающими с точки зрения предотвращения чрезмерной концентрации власти и влияния, которая в конечном счете подрывает процесс расширения прав и возможностей и приводит к изоляции. Это, среди прочего, обуславливает необходимость борьбы с коррупцией. Это также означает устранение препятствий на пути к расширению экономических прав и возможностей, в том числе посредством макроэкономической и иной политики, которая должна содействовать обеспечению продуктивной занятости и достойных рабочих мест для всех.

---

<sup>2</sup> Что касается конкретных тематических исследований, посвященных роли государства и других заинтересованных сторон в сфере расширения прав и возможностей, то см. Duncan Green, "The role of the State in empowering poor and excluded groups and individuals", background paper prepared for the Expert Group Meeting on Policies and Strategies to Promote Empowerment of People in Achieving Poverty Eradication, Social Integration and Full Employment and Decent Work for All, New York, 10 and 11 September 2013 (с материалами можно ознакомиться по следующему адресу: <http://undesadspd.org/CommissionforSocialDevelopment/Sessions/2014/EGMonEmpowermentPolicies.aspx>).

9. Однако следует отметить, что расширение прав и возможностей — это долгосрочный процесс, на который влияют национальные и местные обстоятельства, начиная от экономических, социальных и политических институтов и заканчивая нормами, поведенческими моделями и общественными отношениями. Представления людей относительно того, могут ли они самостоятельно расширять свои права и возможности, варьируются по времени и зависят от различных сфер экономической, социальной, культурной или политической жизни. Поэтому нет единого комплекса стратегических или иных мер по расширению прав и возможностей, который мог бы применяться во всех странах и во всех контекстах. Это говорит об отсутствии единой модели содействия расширению прав и возможностей. Напротив, успешные примеры расширения прав и возможностей свидетельствуют о необходимости того, чтобы правительства применяли предусматривающий расширение прав и возможностей подход при разработке и реализации политики, направленной на обеспечение эффективного участия всех членов общества в процессе принятия решений<sup>3</sup>.

## **В. Ключевые элементы предусматривающего расширение прав и возможностей подхода к политике**

10. В то время как конкретные стратегии, направленные на содействие расширению прав и возможностей, зависят от определенного контекста, в случаях стран, успешно создающих условия для расширения прав и возможностей, зачастую можно проследить наличие некоторых элементов. Если говорить конкретно, то правительства, которые взяли на вооружение предусматривающий расширение прав и возможностей подход, поощряли стратегии, направленные на укрепление потенциала и расширение возможностей отдельных лиц и групп и наделение их правом голоса; принимали меры для обеспечения открытости и инклюзивности социальных, экономических, политических и правовых институтов; и активно содействовали участию, например, занимаясь борьбой с дискриминацией.

11. Для повышения профессиональной квалификации и расширения возможностей, а также доступа к информационным и производственным активам существенно важно наделять полномочиями и правом голоса отдельных лиц и общины, т.е. расширять их права и возможности и разрывать межпоколенческий цикл нищеты и изоляции. Кроме того, важно создать организационный потенциал, с тем чтобы люди могли коллективно излагать свои мнения по вопросам, вызывающим у них озабоченность.

12. Для расширения прав и возможностей необходимы структуры институциональной поддержки. Для создания открытых и инклюзивных учреждений в первую очередь требуется налаживание партнерских отношений между государственными учреждениями и другими заинтересованными сторонами, а также открытие площадок для консультаций. Коллективное решение проблем через посредство предусматривающих широкое участие механизмов — это зачастую медленный процесс, и оно может требовать изменения устоявшихся институциональных культурных представлений, менталитета и моделей поведения.

<sup>3</sup> Что касается подробного анализа связанных с обеспечением прав и возможностей подходов в процессе разработки политики, то см. D. Narayan, ed., *Empowerment and Poverty Reduction. A Sourcebook* (Washington, D.C., World Bank, 2002).

ния вовлеченных сторон, однако оно является необходимым предварительным условием для того, чтобы решения были легитимными, релевантными и последовательными. Во-вторых, предусматривающий расширение прав и возможностей подход требует наличия ответственных сотрудников директивных органов, которых граждане могут привлечь к ответу. Поэтому инициативы, направленные на укрепление принципа благого правления, должны активно поощрять прозрачность и подотчетность. В-третьих, на порядке функционирования учреждений сильно сказываются преваляющие социальные и культурные нормы. Такие нормы и ценности эволюционируют медленно и зависят от контекста, культуры и истории, однако, как свидетельствуют приведенные в следующих разделах примеры, правительства могут влиять на их трансформацию и содействовать ей.

13. Даже стратегии, направленные на создание оказывающих поддержку учреждений и укрепление потенциала людей или расширение доступа к информации, не будут достаточными для содействия обеспечению предметного участия в условиях существования социальных и культурных норм, лежащих в основе неравных властных отношений и неблагоприятного положения, в котором находятся некоторые социальные группы, или увековечивают их. Дискриминация остается одним из основных препятствий для участия изолированных групп в экономической, социальной и политической жизни. Правительства должны не только обеспечивать, чтобы политика и законодательство не носили дискриминационный характер по отношению к некоторым лицам или группам, но и предметно решать вопросы норм и моделей поведения, создающих асимметричные властные отношения и приводящих к дискриминации, в том числе в рамках правовой и судебной систем. Вместе с тем даже эффективные стратегии борьбы с дискриминацией не всегда могут обеспечивать действенное участие всех членов общества или справедливое распределение публичных товаров и услуг. Даже в политических рамках, основанных на принципе универсальности и уважения прав человека, могут понадобиться адресные меры, включая программы целенаправленных действий, для того чтобы принцип универсальности был более эффективным в плане охвата тех, кто изолирован или нуждается в особой поддержке, и поощрения тех видов участия, которые будут позволять им самостоятельно расширять свои права и возможности.

14. Принятие и внедрение предусматривающего расширение прав и возможностей подхода к разработке политики — это долгосрочный процесс, и он требует наличия комплексных стратегических рамок. Для устранения препятствий на пути эффективного участия зачастую требуются реформирование институтов, инвестирование в человеческий капитал и трансформация норм и моделей поведения с историческими и культурными корнями. Правительства и другие заинтересованные стороны должны быть готовы к апробации различных вариантов и поиску коллективных решений. Когда существуют инклюзивные и всеохватные политические институты, формируется система сдержек и противовесов, которая пресекает злоупотребления властью и, как правило, содействует созданию инклюзивных экономических и социальных институтов.

15. Неспособность создавать условия для расширения прав и возможностей влечет за собой высокие издержки. Отказ в праве на выражение мнений или оказание влияния тем, кто изолирован от общественной, экономической или политической жизни, является одним из ключевых факторов социальной напряженности, политической нестабильности и конфликтов. Политические по-

трясения на Ближнем Востоке в значительной степени являются наиболее недавней реакцией на изоляцию молодежи от рынка труда и процесса принятия решений. Потеря человеческого и продуктивного потенциала в силу беспорядка и изоляции оказывает негативное воздействие на экономический рост и стабильность. В действительности, как правило, общества с высокой степенью неравенства развиваются более медленно по сравнению с обществами с низкими уровнями неравенства, являются менее успешными с точки зрения стабилизации темпов роста в долгосрочной перспективе и восстанавливаются более медленными темпами в период экономических спадов<sup>4,5</sup>. Предусматривающий расширение прав и возможностей подход — это как самоцель, так и средство достижения устойчивого развития и ликвидации нищеты.

### **III. Укрепление потенциала людей применительно к участию**

16. На способности людей реализовывать свой потенциал и выбор и добиваться желаемых результатов сильно сказывается их образование, состояние здоровья и квалификация. Одним из предварительных условий для расширения прав и возможностей является наличие политики, способствующей укреплению людского потенциала и производительных навыков.

#### **A. Инвестиции в сектор социального обслуживания и защиты**

17. Как источник ценностей и подходов образование может играть особо важную роль в деле содействия расширению прав и возможностей. Хотя число школьников в глобальном масштабе, особенно в начальных школах, увеличилось, как в странах, так и между странами по-прежнему существует неравенство с точки зрения доступа к качественному образованию. В значительном числе стран обучение и другие базовые услуги по-прежнему являются фрагментарными и недоступными. В число стратегий, применяемых для расширения доступа к образованию людей, живущих в условиях нищеты, и других маргинальных групп, входят сокращение или упразднение платы за учебу в школах и смежных расходов, проведение в жизнь учитывающих культурную проблематику двуязычных учебных программ, повышение степени физической доступности школьных объектов, проведение общественных кампаний, направленных на пропаганду учебы и расширение сферы профессионально-технического образования.

18. Помимо расширения доступа просветительские системы должны повышать качество обучения, с тем чтобы они решали свои задачи по расширению прав и возможностей. Страны, добившиеся наибольшего прогресса с точки зрения повышения качества обучения для всех, вкладывали инвестиции в такие сферы, как повышение квалификации учителей, увеличение их окладов, и прилагали усилия по рациональному распределению учителей по регионам. В их число входят страны в регионах развитого мира, включая Австралию, Финлян-

<sup>4</sup> A.G. Berg and J.D. Ostry, “Inequality and unsustainable growth: two sides of the same coin?”, IMF Staff Discussion Note, No. SDN/11/08 (International Monetary Fund, 8 April 2011).

<sup>5</sup> S. Chaudhuri and M. Ravallion, “Partially awakened giants: uneven growth in China and India”, World Bank Policy Research Working Paper, No. 4069 (Washington, D.C., World Bank, 2006).

дию, Японию и Швецию, а также страны в регионах развивающегося мира, таких как Бразилия, Китай и Республика Корея<sup>6</sup>. Многие страны также разработали новаторские подходы, которые позволяют обеспечивать качественное формальное и неформальное образование по доступным ценам, включая заочное образование. В равной степени важным для расширения прав и возможностей является реформирование учебных планов, с тем чтобы привить молодым людям более глубокие навыки для участия в экономической и политической жизни и активного проведения в жизнь идеи устойчивого развития. Такие реформы также должны быть направлены на трансформацию социальных норм и моделей поведения, которые порождают отношения неравенства и проблемы для социальной устойчивости процесса развития.

19. Обществоведение может играть важную трансформирующую роль. Помимо освещения прав и вопросов самоидентификации, оно также может просвещать граждан о правительственных политических приоритетах, а также процессах планирования бюджета и тем самым повышать степень гражданской вовлеченности и содействовать расширению прав и возможностей. Например, было продемонстрировано, что программы, направленные на расширение прав и возможностей коренных народов в Латинской Америке и Карибском бассейне и предусматривающие расширение осведомленности и обеспечение эффективного и предметного участия в политической жизни и выборах способствовали укреплению их организаций и сетей. Правительствам следует рассмотреть вопрос о включении в учебные программы предмета «Обществоведение», в том числе в рамках формальных и неформальных учебных систем и в партнерстве с организациями гражданского общества.

20. Отдельные лица и общины, которые обрели права и возможности, могут призывать государство и оказывающие услуги организации к ответу за обеспечение качественного образования и оказание других основных услуг. Граждане активно пользуются основными правами в странах, которые установили такие имеющие юридически обязательную силу права, например Индия, и это привело к увеличению объема государственных бюджетных средств, выделяемых на социальное обслуживание<sup>7</sup>. Контроль за реальным участием также позволяет отдельным лицам и общинам влиять на объем и качество оказываемых услуг, хотя имеющиеся данные свидетельствуют о том, что само участие не гарантирует более качественного оказания услуг. Кроме того, необходимы реформы в сфере управления и административные преобразования, включая изменение стимулов для оказывающих услуги организаций к повышению качества. Некоторые страны усиливают «культурные параметры» для оказывающих услуги предприятий. Призывание этих структур к ответу не только в связи с просто их присутствием или технической квалификацией, но и их способностью эффективно взаимодействовать с людьми, принадлежащими к различным культур-

<sup>6</sup> См. R.C. Wei, A. Andree and L. Darling-Hammond, “How nations invest in teachers”, *Educational Leadership*, vol. 66, No. 5 (2009); Global Campaign for Education and Education International, *Closing the Trained Teacher Gap* (Global Campaign for Education, 2012).

<sup>7</sup> A. B. Deolalikar and S. Jha “Empowerment and the delivery of public services”, paper prepared for the Expert Group Meeting on Policies and Strategies to Promote Empowerment of People in Achieving Poverty Eradication, Social Integration and Full Employment and Decent Work for All, New York, 10 and 11 September 2013 (с материалами можно ознакомиться по следующему адресу: <http://undesadspd.org/CommissionforSocialDevelopment/Sessions/2014/EGMonEmpowermentPolicies.aspx>).

ным, этническим и социально-экономическим группам в качестве одного из показателей результативности деятельности, является эффективным способом обеспечения того, чтобы изолированные лица и социальные группы, пользуясь услугами, чувствовали себя комфортно.

21. Что касается уровня домашних хозяйств, то возможности людей в медицинской и иных сферах подвергаются опасности, когда на их доходы влияют экономические или другие потрясения. Неудивительно, что благодаря программам социальной защиты, помогающим домашним хозяйствам переживать экономические спады, дети также являются здоровыми и посещают школы. Посредством укрепления потенциала отдельных лиц и семей решать и преодолевать проблемы, которые сказываются на их благосостоянии, программы социальной защиты непосредственно содействуют расширению их прав и возможностей. Ответ на вопрос о том, устраняют ли такие программы структурные причины изоляции и беспомощности, зависит от наличия конкретных планов и от того, как они осуществляются. В странах, где социальная защита осуществляется главным образом по линии социальной помощи, имеются свидетельства того, что денежные переводы, обусловленные посещением школы или регулярным медицинским освидетельствованием, способствовали улучшению положения с образованием и здравоохранением. Вместе с тем успех этих планов с точки зрения прерывания существующего на протяжении нескольких поколений цикла нищеты и содействия расширению прав и возможностей в значительной степени зависит от наличия качественных социальных служб и их способности справляться с увеличивающимся спросом.

## **В. Расширение доступа к достойной работе и другим производственным активам**

22. Производственные и другие материальные активы, включая землю, жилье и сбережения, также дают людям возможность переживать потрясения и расширяют диапазон их вариантов и, следовательно, помогают им самостоятельно расширять свои права и возможности. Что касается людей, живущих в условиях нищеты, которые зачастую испытывают нехватку материальных средств, то их основным активом является их труд. Когда живущие в условиях нищеты люди заняты на производстве и имеют достойную работу, они могут повышать свой уровень жизни и зачастую избавляться от нищеты. Трудящиеся, имеющие достойную работу, развиваются не только лично, но и социально, поскольку их работа делает их социально значимыми. В случаях, когда работа способствует социальному диалогу, она дает трудящимся право голоса и позволяет им играть активную роль в принятии решений, влияющих на их благосостояние. Однако, хотя большинство людей, живущих в условиях нищеты, и людей, входящих в состав других изолированных групп, является экономически активным, работа не всегда является путем выхода из нищеты из-за низкой оплаты, отсутствия гарантий занятости и плохих рабочих условий.

23. Политика и институты в сфере рынка труда являются эффективными с точки зрения расширения прав трудящихся и возможностей получения работы, однако они зачастую в общем не обеспечивают защиту трудящихся, занятых в неформальном секторе. Кроме того, профсоюзы, организованные на базе традиционных взаимоотношений между нанимателями и нанимаемыми, не всегда хорошо подходят для того, чтобы выражать мнение тех, кто трудится вне фор-

мального сектора или не имеет обычного контрактного статуса, например, частично или временно занятые рабочие. Рост числа нестандартных форм занятости придал импульс развитию новаторских институтов, таких как ассоциации частных предпринимателей. Экономические институты, действующие на основе полного членства, такие как кооперативы, также играют важную роль в расширении прав и возможностей трудящихся. В некоторых странах были приняты меры по юридической поддержке прав трудящихся на заключение коллективных договоров в неформальном секторе, и в них оказывалась непосредственная поддержка членских организаций, но для того, чтобы такие организации играли важную роль, необходимы дополнительные финансовые средства и усилия по укреплению их потенциала.

24. Однако основные препятствия для обеспечения достойной работой и сокращения масштабов неравенства на рынке труда зачастую не связаны с этим рынком. Одни лишь институты по вопросам социальной политики и рынка труда не приведут к структурным преобразованиям, необходимым для обеспечения достойной работой и расширения экономических прав и возможностей всех членов общества. Для создания стратегических условий, способствующих увеличению числа более качественных рабочих мест необходима макроэкономическая политика, ориентированная на достижение такой цели. Кроме того, необходима взаимодополняющая политика, рассчитанная на содействие промышленному развитию и экономической диверсификации, а также на инвестирование в инфраструктуру.

25. В сельских районах институт землевладения традиционно был одним из факторов, связанных с изоляцией и отсутствием прав и возможностей. Политика и стратегии, расширяющие гарантированный доступ и права на землю и смежные ресурсы, особенно для мелкоземельных фермеров и коренных народов, открывают возможности для расширения прав. В рамках недавних инициатив по вопросам всеохватного управления земельными и иными природными ресурсами в нескольких развивающихся странах осуществлялись предусматривающие всеобщее участие процессы и признавалось право проживающих в условиях нищеты людей на участие в них. Однако даже при наличии предусматривающих участие механизмов наиболее бедные сельские работники зачастую ими не охвачены, поскольку они не являются в полной мере информированными или неспособны эффективно проводить переговоры. В этом контексте чрезвычайно важное значение имеют поддержка сельских организаций, доступ к информации и целенаправленные меры.

26. Доступ к рынкам труда, земельным и другим производственным ресурсам зависит от наличия финансовых служб. В настоящее время к формальной банковской системе по-прежнему не имеет доступа большинство проживающих в мире бедных людей, а это почти 60 процентов взрослых в развивающихся странах, включая 77 процентов взрослых, живущих на менее 2 долл. США в день<sup>8</sup>. В условиях отсутствия формальной банковской деятельности предпринимались инициативы по вопросам микрофинансирования для удовлетворения потребностей проживающих в условиях нищеты или в отдаленных районах людей, связанных с кредитованием и другими финансовыми ресурсами. Когда зани-

<sup>8</sup> World Bank, Global Financial Inclusion (Global Findex) Database. С материалами можно ознакомиться по адресу <http://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/global-findex> (accessed 31 October 2013).

мающиеся микрофинансированием институты придерживаются ответственной заемной практики, оно выполняет важную функцию системной защиты и оказывает более широкое социальное воздействие, поскольку оно помогает людям самостоятельно расширять свои права и возможности посредством поддержки производственных предприятий или экономии средств на цели школьного образования. В некоторых контекстах программы микрофинансирования способствовали сокращению масштабов нищеты, несмотря на то, что во многих случаях это происходило лишь на временной основе, однако их глобальный охват и воздействие являются ограниченными. Для повышения степени его воздействия необходимо расширение прав и возможностей людей использовать микрофинансирование эффективно.

27. Правительства могут делать больше для расширения доступа к широкому диапазону финансовых услуг и укреплять их потенциал в области расширения прав и возможностей посредством поддержки программ финансовой грамотности, организации учебной подготовки, рассчитанной на привитие управленческих и предпринимательских навыков, необходимых для продуктивного использования кредитов, и содействия уменьшению издержек, документационных требований и расстояний, которые необходимо преодолевать, для того чтобы получить доступ к банковскому счету, в том числе посредством содействия проведению банковских операций по мобильной связи. Кроме того, необходимо делать больше для содействия развитию ответственной и последовательной заемной практики всего круга оказывающих финансовые услуги организаций, включая коммерческие банки, финансовые кооперативы, институты по вопросам микрофинансирования и общинные организации.

### **С. Задействование вклада общественных движений**

28. Наряду с основными возможностями населения его представленность зависит от способности организовать во имя достижения общих целей и выражения своего мнения. Общественные движения и местные ассоциации традиционно наделяют людей, особенно людей, живущих в условиях нищеты, и людей, принадлежащих к другим изолированным группам, правом голоса и большими представительскими функциями для выражения их интересов. Эти формы коллективных действий, будучи зачастую неформальными и некоординируемыми, являются существенно важной силой, противодействующей чрезмерной концентрации и использованию властных полномочий. Благодаря усилиям в области социальной мобилизации люди отказывались от участия в сопряженных с насилием конфликтах и открывались возможности для реализации гражданских и политических прав. Они опровергали стереотипы нищеты или стереотипы, основанные на принадлежности к определенной группе. Они также играли значимую роль в укреплении чувства собственного достоинства и общей принадлежности, например в среде трудящихся неформального сектора, а также позволяли добиваться признания их труда. В историческом контексте они поднимали и продвигали такие вопросы, как ухудшение состояния окружающей среды и права женщин, которые впоследствии стали важными государственными приоритетными задачами.

29. Правительства могут создавать благоприятные условия для таких низовых движений посредством создания площадок для всеохватных консультаций и налаживания партнерских отношений между общественными движениями и политическими институтами, включая парламентские комитеты и политические партии. Кроме того, могут потребоваться изменения в законодательстве для легитимизации таких движений и их укрепления. Зачастую общественные движения не контактируют друг с другом и степень их влияния остается ограниченной. Расширение доступа к информации, в том числе благодаря информационно-коммуникационной технологии, может помочь этим движениям в создании сетей и коалиций, которые могут потребоваться для проведения преобразований. Целенаправленные меры могут также оказаться необходимыми для обеспечения того, чтобы эти движения отражали мнения и интересы наиболее бедных и изолированных членов общества.

30. В конечном счете социальный капитал, т.е. выгоды от сотрудничества между лицами и группами и создания социальных сетей, является столь же важным для расширения прав и возможностей, что и человеческий капитал. Осуществляя инвестирование в социальный капитал посредством содействия общественной мобилизации, создания коллективных ассоциаций и укрепления предпринимаемых на общинном уровне мер, правительства дают лицам и группам возможность становиться проводниками преобразований и развития. Они также реагируют на усиливающийся призыв к активному участию в разработке национальных и международных стратегических повесток дня, включая повестку дня в области развития на период после 2015 года.

#### **D. Расширение доступа к информационно-коммуникационной технологии**

31. В недавние годы стремительное развитие новаторских технологий повлекло за собой значительное расширение широкополосной связи и использование мобильных коммуникационных средств для предпринимательских целей и формирования новых источников средств к существованию. Расширяющийся доступ к информационно-коммуникационной технологии сыграл решающую роль в содействии участию, дав отдельным лицам и группам возможность выражать свое мнение и оказав им помощь в организации для решения общих задач. Такая технология еще более расширила возможности отдельных лиц, местных общин и организаций гражданского общества оказывать влияние на дискуссии по вопросам международной политики и ее разработки. Потенциал такой технологии является особо значимым для молодых людей, которые уже используют социальные СМИ для установления контактов со значительным числом людей, обмена мнениями и оказания моральной поддержки. Будучи одним из инструментов, информационно-коммуникационная технология может помочь совершенствованию процесса управления посредством предоставления информации и содействия согласованию потребностей тех, кто выступает за формирование более инклюзивных институтов. Однако совершенно ясно, что такая помощь на практике приводит к предметным преобразованиям только в случае мобилизации и организации широких слоев общества на проведение таких преобразований.

32. Вместе с тем сохраняется значительный цифровой разрыв между странами, между городскими и сельскими районами в странах и между общинами и социальными группами. Например, доля пользователей Интернета составляет 30 процентов в развивающихся странах по сравнению с почти 77 процентами в развитых странах<sup>9</sup>. Доля стационарных абонентов широкополосной сети Интернет составляет 6 процентов в развивающихся странах и 27 процентов в развитых странах. Из-за усиления воздействия информационно-коммуникационной технологии сохраняющиеся диспропорции в плане доступа к ней и ее использования могут создавать еще один изолированный пласт людей и групп, которые ею не пользуются.

33. Для реализации потенциала информационно-коммуникационной технологии с точки зрения расширения прав и возможностей этот разрыв необходимо сократить. Это, в первую очередь, сопряжено с расширением технологической инфраструктуры, в том числе по линии партнерских отношений между публичным и частным секторами. Государственные меры являются особо важными с точки зрения расширения доступа к обслуживаемому в недостаточной степени населению и жителям сельских и отдаленных районов, где вероятность инвестиций частного сектора является меньшей. Во-вторых, это требует оказания содействия в использовании такой технологии посредством расширения образования и подготовки, углубления понимания и учета культурных и социальных факторов, которые могут препятствовать ее использованию. Это может осуществляться посредством содействия выпуску материалов на языках коренных народов и местных языках. В-третьих, технология должна отвечать потребностям потребителей, включая потребности инвалидов и престарелых. В целях удовлетворения потребностей инвалидов в плане доступа правительства, которые еще не делают этого, должны применять действующие международные технологические стандарты. Больше можно сделать также для высвобождения потенциала такой технологии в целях содействия предпринимательству и созданию возможностей в области производительной занятости, особенно для молодых людей. И наконец, для расширения использования информационно-коммуникационной технологии необходимы стратегии, направленные на поощрение ее ответственного использования, обеспечение неприкосновенности частной жизни и предупреждение преступности.

34. Правительства все чаще используют информационно-коммуникационную технологию для привлечения общественности к участию в процессе принятия решений. Однако данные из развитых и развивающихся стран свидетельствуют о том, что расширение доступа к такой технологии зачастую не является достаточным для обеспечения участия с применением электронных средств<sup>10</sup>. Необходимо иметь стратегии для расширения осведомленности об участии с применением электронных средств и обеспечения того, чтобы используемые механизмы были доступны и легки для понимания. В целях создания эффективной системы участия с применением электронных средств для всех важно, чтобы

---

<sup>9</sup> International Telecommunication Union, "The world in 2013: ICT facts and figures" (Geneva, 2013) (с материалами можно ознакомиться по адресу [www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFigures2013-e.pdf](http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFigures2013-e.pdf)).

<sup>10</sup> См. report of the Expert Group Meeting on "E-Participation: Empowering People through Information and Communication Technologies (ICTs)", Geneva, 24 and 25 July 2013. С текстом можно ознакомиться по адресу <http://undesadspd.org/CommissionforSocialDevelopment/Sessions/2014/EGMonICTsandeParticipation.aspx>.

правительства осуществляли инвестирование в сфере публичных услуг по многим каналам, что способствовало бы доступности таких технологий. Правительства также используют технологию для вовлечения граждан к процессу определения и оказания публичных услуг, в том числе в области здравоохранения и образования. Информационно-коммуникационная технология также позволяет правительствам совершенствовать процесс оказания услуг с учетом мнений потребителей. Однако в настоящее время лишь 24 страны обеспечивают бесплатный доступ к услугам в сфере электронного управления через сеть Wi-Fi или «киоски»<sup>11</sup>.

35. Для того чтобы усилия, связанные с обеспечением электронного участия, увенчались успехом, граждане должны понять, что такое их участие является эффективным с точки зрения воздействия на процесс принятия решений, т.е. что правительства реагируют и являются подотчетными. Во многих случаях электронное участие на практике не приводит к улучшению обслуживания или желаемым стратегическим результатам, что снижает уровень доверия к правительству<sup>12</sup>. Кроме того, там, где доступ к информационно-коммуникационной технологии и степень ее использования все еще не являются равными, роль электронного участия в расширении прав и возможностей самых бедных и изолированных членов общества будет и впредь оставаться ограниченной. Если масштабы вовлеченности в процесс электронного участия не будут широкими на практике, такое участие может увеличивать разрыв. Вместе с тем усилия, направленные на сокращение цифрового разрыва могут содействовать уменьшению неравенства в других экономических, социальных и политических сферах.

#### **IV. Участие в управленческих процессах и деятельности инклюзивных публичных институтов**

36. Благодаря вовлеченности граждан можно в порядке обратной связи узнать мнения о воздействии правительственной политики и программ, включая их непредвиденные последствия, а также содействовать обеспечению надлежащего и эффективного использования публичных ресурсов. Тем самым участие в управленческих процессах способствует транспарентности, реагированию и подотчетности публичных институтов.

37. Создание всеохватных механизмов зачастую сопряжено с важными преобразованиями, касающимися порядка деятельности публичных институтов и взаимодействия между гражданами и такими институтами. В свою очередь, когда институты являются открытыми и инклюзивными и когда правительство активно пропагандирует транспарентность и подотчетность, участие скорее всего будет эффективным и позволит добиться самостоятельного расширения прав и возможностей. В настоящем разделе анализируются институты и нормы, которые облегчают открытые и инклюзивные процессы.

<sup>11</sup> *United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People* (United Nations publication, Sales No. E.12.II.H.2).

<sup>12</sup> N. Ahmed, "An overview of e-participation models" (New York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2006).

## A. Содействие участию и вовлеченности общественности

38. В недавние годы всеохватное управление заняло видное место благодаря признанию того, что социальная включенность придает прозрачность и легитимность управленческим процессам. Например, всеохватный процесс составления бюджета в Порту-Алегри, Бразилия, свидетельствует о существенном воздействии участия граждан на распределение публичных средств и разработку, отслеживание и оценку публичной политики по вопросам сокращения масштабов крайней нищеты. В ходе недавно проведенных анализов было установлено, что участие граждан способствует видимым преобразованиям в области политики и распределения бюджетных средств в краткосрочной перспективе<sup>13</sup>. Оно также укрепляет союзы и сети, особенно местные ассоциации и общественные движения. Однако его долгосрочные последствия исследуются по-прежнему недостаточно.

39. Публичные институты могут использовать Интернет, мобильные технологии и социальные медийные сети для активизации участия общественности и повышения степени своей собственной эффективности при оказании услуг и определении общественного мнения по вопросам развития. Все большее число правительств в настоящее время использует систему электронного управления для эффективного распространения информации и взаимодействия со своими гражданами. В странах с относительно ограниченным доступом к Интернету и высокими показателями неграмотности распространение конкретной контекстуальной информации на местных языках традиционными методами имеет важное значение в плане дополнения предпринимаемых на национальном уровне усилий в сфере электронного управления. Обеспечение финансовых средств для реализации таких инициатив играет важную роль.

40. Правительства могут также принимать законодательные акты и постановления для гарантирования прав на информирование и разрабатывать соответствующие институциональные рамки для обеспечения участия граждан. Например, в 2005 году правительство Индии приняло национальный закон о праве на информацию, который является одним из самых эффективных подобных законов в мире. Это было достигнуто благодаря предпринимавшимся на протяжении длительного периода времени при широкой поддержке усилий, инициированных национальной кампанией в поддержку права населения на информацию, и стало свидетельством приверженности правительства делу обеспечения прозрачности в сфере государственных расходов.

41. Кроме того, в целях повышения степени эффективности гражданского участия следует развивать государственный институциональный потенциал в таких областях, как научные исследования и анализ, организация осуществляющихся на широкой гражданской основе консультаций и содействие их проведению, создание союзов и коалиций и обмен информацией и знаниями.

---

<sup>13</sup> J. Gaventa and G. Barrett, "So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement", IDS Working Paper, No. 347 (Brighton, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Institute of Development Studies, 2010).

## **В. Налаживание партнерских отношений между публичными институтами и другими заинтересованными сторонами**

42. Для налаживания партнерских отношений между публичными институтами и другими заинтересованными сторонами необходимо согласование целей и мероприятий как государственных, так и негосударственных субъектов, включая частный сектор, профсоюзы, неправительственные организации и гражданское общество, направленные на решение общих задач. Правительства могут повышать степень эффективности таких партнерских отношений, содействуя созданию потенциала организаций гражданского общества, в частности организаций низового уровня, располагающих механизмами для снижения степени зависимости и для кооптации; создавая эффективные средства для сотрудничества с организациями трудящихся, занятых как в формальном, так и неформальном секторах экономики; и обеспечивая доступные каналы для вовлечения организаций гражданского общества, включая публичные слушания, общие собрания и регулярные консультации.

43. Эмпирические данные свидетельствуют о том, что местные ассоциации и сети являются очень эффективными с точки зрения освещения потребностей людей на общественном уровне. Правительства могут создавать потенциал местных ассоциаций и сетей (а именно организаций-производителей, кооперативов, групп самопомощи, сберегательных и кредитных групп, женских групп и организаций коренного населения) для эффективного отстаивания их интересов в рамках частных компаний или местных органов самоуправления. В некоторых случаях достигнутое благодаря широкому участию воздействие местных ассоциаций и сетей было более эффективным, чем участие, достигнутое в рамках формальных управленческих процессов.

44. Многочисленные традиционные процессы, касающиеся расширения прав и возможностей, ведут свое начало от местных союзов и сетей, которые с течением времени стали оказывать влияние на правительственные органы. В начале 2000-х годов благодаря проводимой в Бразилии кампании под лозунгом «Права городам» был расширен доступ к публичным услугам и жилью городской бедноты и в 2001 году был принят федеральный закон «Городской статут», устанавливающий новый юридический порядок, предусматривающий соблюдение принципа справедливости применительно к доступу к городским землям. Этот процесс также укрепил потенциал в области планирования городских районов. Аналогичным образом, движение за земельную реформу на Филиппинах, сформировавшееся на базе сети крестьянских организаций, открыло возможность для проведения диалога с правительством, которое впоследствии сформировало рабочий комитет для практической реализации реформы. В Южной Африке кампания по организации лечения продемонстрировала ту роль, которую сыграли граждане в деле публичного признания проблемы ВИЧ/СПИДа и обеспечения доступа к распространяемым на государственном уровне антиретровирусным медикаментам среди 60 000 человек. В ходе этой кампании оказывается информационная и иная поддержка предпринимаемых на национальном уровне пропагандистских усилий по оказанию всеобъемлющих лечебных и профилактических услуг в отдельных районах.

45. Механизмы, позволяющие учитывать мнения гражданского общества в деятельности публичных институтов, дают этим институтам возможность осознавать потребности населения и реагировать на них, а также эффективно разрабатывать коллективные решения. Однако важно обеспечивать, чтобы организации гражданского общества носили всеохватный характер и чтобы их мнения не носили дискриминационного характера. С тем чтобы в большей степени помогать людям, живущим в условиях нищеты, и другим изолированным группам, финансовые средства можно было бы направлять в организации в более бедных регионах и в местных советах можно было бы зарезервировать места для представителей таких групп.

46. Процесс налаживания эффективных партнерских отношений между государством и другими заинтересованными сторонами требует наличия долгосрочной политической приверженности на самом высоком уровне. Когда степень доверия между публичными институтами и гражданским обществом является низкой, первоначальные усилия должны быть нацелены на мероприятия по укреплению доверия. В их число могут входить инклюзивный и предусматривающий широкое участие населения диалог между правительственными должностными лицами и руководителями организаций гражданского общества, особенно организаций, представляющих людей, живущих в условиях нищеты, и другие социально изолированные группы, совместные семинары для решения общих сложных задач, а также совместное выполнение программ по вопросам развития. Следует уделять пристальное внимание выявлению и отбору партнерских организаций/сетей для обеспечения легитимности и широкой поддержки, а также представленности гражданского общества.

### **С. Создание транспарентных, подотчетных и всеохватных публичных институтов**

47. Эффективность более широкого участия и задействования граждан в значительной степени зависит от существования открытых и инклюзивных институтов, которые являются транспарентными, подотчетными и реагируют на потребности людей, особенно тех, кто находится в самом неблагоприятном и уязвимом положении. Для обеспечения эффективного участия необходим доступ к достоверной и актуальной информации по вопросам, имеющим чрезвычайно важное значение для людей, в том числе для их основных прав и льгот, наличие основных услуг и возможностей в области занятости. Более глубокое знание политики и стратегий открывает перед гражданами возможность участвовать в процессе управления и других процессах принятия решений предметным образом и позволяет им призывать правительства к ответу.

48. Инициативы по вопросам транспарентности должны дополняться механизмами обеспечения подотчетности, включая четкие административные правила и процедуры, контрольные институты, ревизорские системы и другие системы сдержек и противовесов для обеспечения того, чтобы публичные институты реагировали на нужды населения, политика осуществлялась эффективно и выделялись ресурсы для надлежащего оказания качественных услуг. На протяжении прошедшего десятилетия в деятельности механизмов привлечения к ответственности стало участвовать все большее число граждан, которые реализовывали свое право голоса в период после выборов. Они также способствовали трансформации отношений между гражданами и их организациями и пуб-

личными институтами, особенно на местном уровне, благодаря тому, что децентрализация позволила низовым организациям налаживать отношения с местными органами власти.

49. Для того чтобы принцип подотчетности оказывал предметное воздействие на расширение прав и возможностей необходимо рассматривать вопросы, касающиеся подходов и норм, затрагивающих порядок функционирования учреждений. Например, коррупция, которая лишает ресурсов тех людей и секторы, которые наиболее нуждаются в них, во все большей степени организационно закрепились во многих странах и граждане воспринимают ее как неизбежность. Люди, которые в наибольшей степени страдают от коррупции, а именно люди, живущие в условиях нищеты и принадлежащие к другим изолированным группам, не располагают экономическими, социальными и политическими полномочиями, необходимыми для борьбы с коррупционной практикой. Для борьбы с коррупцией необходимо изменение менталитета и борьба с укоренившимися нормами, цинизмом и апатией, позволяющими ей существовать. Добытые эмпирическим путем данные свидетельствуют о том, что борьба с коррупцией начинается зачастую с низового уровня и что соответствующие усилия способствуют изменению менталитета и моделей поведения, которые порождают коррупцию и усиливают чувство ответственности граждан за борьбу с ней<sup>14</sup>.

## **V. Борьба с дискриминацией**

### **A. Дискриминация как явление, которое лишает граждан прав и возможностей**

50. Дискриминация является одним из широко распространенных методов лишения прав и возможностей. Она была определена как неравенство и унижение в широких масштабах, от которых страдают лица, считающиеся теми, кто обладает властью, лицами, в наименьшей степени способными отстаивать свои права в силу их расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения<sup>15</sup>. В этом заключается как следствие, так и причина нищеты; люди, живущие в условиях нищеты и испытывающие дискриминацию по признаку нищеты, могут также подвергаться ей в силу принадлежности к иным находящимся в неблагоприятном положении группам.

51. Дискриминация может быть прямой или косвенной и может пронизывать как частную, так и публичную жизнь. Она может перекрывать доступ к товарам и услугам, правосудию и возможностям, лишать людей человеческого облика и дестимулировать усилия социальных групп по продвижению их интересов. Дискриминация не только наносит вред отдельным лицам и социальным группам, но и влечет за собой значительные издержки для общества в целом. Согласно оценкам, потерянные рабочие места в результате изоляции этниче-

<sup>14</sup> S. Panth, *Changing Norms Is Key to Fighting Everyday Corruption* (World Bank, Washington, D.C., 2011); N. van der Gaag and J. Rowlands, eds., *Speaking Out: Case studies on How Poor People Influence Decision-Making* (Oxfam; Practical Action Publishing, 2009).

<sup>15</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR Plan of Action: Protection and Empowerment (Geneva, 2005).

ского цыганского меньшинства в Румынии стоило этой стране 887 млн. евро и, аналогичным образом, в случае отсутствия изоляции по этническому признаку объем сельскохозяйственного производства в Многонациональном Государстве Боливия был бы на 36 процентов больше<sup>16</sup>.

52. Будучи тесно связанной с социальной изоляцией и маргинализацией, дискриминация не дает людям возможность отстаивать свои права и эффективно участвовать в экономической, социальной и политической жизни. В то же время связанные с участием возможности могут позволять лицам выступать против дискриминации, с которой они сталкиваются. Расширение прав и возможностей людей не может быть достигнуто, когда дискриминация ограничивает способность реализации потенциала людей, права выбора и участия в процессе принятия решений.

53. Запрещение дискриминации и обеспечение равенства являются основополагающими принципами международных норм и стандартов, включая нормы в области прав человека. Запрет дискриминации означает отсутствие любого рода различий, изоляций, ограничений или преференциального отношения, основанного на запрещенных причинах. С тем чтобы положить конец дискриминации, борьбой с ней следует заниматься как в правовой, так и в практической плоскостях. Это сопряжено не только с ее запрещением в конституциях, законах и политике государств, но и принятием мер по предупреждению, сокращению масштабов и ликвидации условий, подходов и моделей поведения, которые порождают или увековечивают дискриминацию. Для этого требуется внимание и участие социальных групп, которые являются традиционным или постоянным объектом предвзятого отношения. С тем чтобы положить конец дискриминации и изоляции маргинализированных социальных групп, были приняты несколько международных документов, включая, в частности, Всемирную программу действий, касающуюся молодежи, Мадридский международный план действий по проблемам старения, Конвенцию о правах инвалидов, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов.

## **В. Всеобъемлющие и универсальные политические рамки**

54. Для ликвидации дискриминации в целях расширения прав и возможностей людей необходим всеобъемлющий и всеохватный подход при принятии стратегических и законодательных мер. Такой подход охватывает юридическое равенство и уважение всего диапазона прав человека, повсеместный доступ к правосудию, государственным службам и равноправный доступ к активам и возможностям для всех.

55. Принцип запрещения дискриминации, сформулированный в международных документах по вопросам прав человека и других стратегических документах, должен быть эффективно интегрирован в национальные политические документы и правовые рамки посредством согласования с национальными конституциями, включая положения о правах и процедурах их обеспечения в законных судах или формирование судебной практики по вопросам обеспечения

<sup>16</sup> World Bank, *Inclusion Matters: The Foundation for Shared Prosperity*. (Washington, D.C., 2013).

соблюдения прав, например признание права на образование, жилье и продовольственную безопасность. Законодательные и административные реформы также являются средством инкорпорации на национальном уровне норм и стандартов по вопросам прав человека, например в рамках трудового законодательства и политики, предусматривающих равную оплату труда мужчин и женщин, гарантии равных прав на землю и право женщин наследовать имущество, а также запрет насилия в отношении женщин. В некоторых государствах, таких как Австралия, Коста-Рика и Южная Африка, были также созданы соответствующие институты, такие как комиссии по правам человека или канцелярии уполномоченных по правам человека, для укрепления национального имплементационного потенциала, в том числе в интересах конкретных изолированных групп. Важно, чтобы такие национальные инструменты и меры дополнялись кампаниями по вопросам основ гражданственности и общественной информации, расширяющими осведомленность людей об их правах и опровергающими дискриминационные подходы и менталитет.

56. Если члены находящихся в маргинализированном положении социальных групп не проходят по официальным статистическим документам или не имеют паспортов, то они подвергаются опасности того, что правительственные органы не будут знать об их существовании. Эффективное и отзывчивое управление основывается на надежной информации, начиная от демографической статистики и заканчивая демографическими и социально-экономическими данными по итогам переписей населения или обследований, включая данные с разбивкой по признаку языка, инвалидности, этнического происхождения и иным характеристикам. Если говорить конкретно, то регистрация актов гражданского состояния позволяет правительствам знать своих граждан и в силу этого стремиться к удовлетворению их потребностей и заботиться об их будущем, занимаясь организационным строительством, выделением ресурсов и оказанием публичных услуг. В то же время основная регистрация актов гражданского состояния, особенно факта деторождения, устанавливает правоспособность и закладывает основы для притязаний людей на права, создавая тем самым возможности для расширения их прав. Поэтому она является зачастую одной из предпосылок для участия посредством, например, отстаивания имущественных прав и получения работы, социального обслуживания и правовой помощи. Во многих развивающихся странах еще не созданы эффективные системы регистрации актов гражданского состояния и показатели регистрации являются наиболее низкими в случае находящихся в самом неблагоприятном положении или маргинализированных групп общества. Как правило, члены этих групп не могут получать свидетельства о рождении из-за соответствующих расходов, расстояний и бюрократических препон. Недавно в рамках партнерства между Африканским союзом, Африканским банком развития, Экономической комиссией для Африки и учреждениями Организации Объединенных Наций к главам государств и правительств стран Африки был обращен призыв уделять первоочередное внимание созданию эффективных систем регистрации актов гражданского состояния и статистических демографических систем. Правительство Индии приступило к реализации национального проекта биометрической идентификации.

57. Социальная изоляция может касаться многих и пересекающихся аспектов человеческих лишений, включая безработицу и дискриминацию при приеме на работу, с точки зрения доступа к производственным ресурсам и экономическим возможностям, качественному образованию, медицинскому обслуживанию и жилью, участию в общественной жизни для выражения собственного мнения. Предусматривающий установление минимальных уровней социальной защиты подход к социальной политике направлен на учет таких форм изоляции с помощью универсальных и всеобъемлющих систем социальной защиты, обеспечивающих гарантированный доход и оказание социальных услуг для всех, например медицинское обслуживание в течение всей жизни, что тем самым способствует обеспечению социального равенства. Целевые подходы, ориентированные на материальное положение при оказании основных услуг, на практике продемонстрировали более высокую степень риска неэффективности с точки зрения охвата проживающих в условиях нищеты людей, а также их стигматизации, и такие подходы расширяют разрыв между людьми, живущими в условиях нищеты, по признаку пола, места жительства и этнического происхождения. Минимальный уровень социальной защиты сопряжен с основанной на правах системной гарантией от нищеты для всех, включая находящихся в уязвимом положении лиц и групп, которые подвергаются опасности нищеты и изоляции.

58. Для охвата находящихся в неблагоприятном положении лиц и социальных групп повсеместная политика должна дополняться политикой и программами, в рамках которых определяются, анализируются и решаются различные проблемы, с которыми они сталкиваются, с точки зрения участия.

### **С. Адресные или специальные меры в интересах изолированных социальных групп**

59. Даже когда политические рамки предусматривают универсальный подход, некоторые социальные группы в большей степени сталкиваются с проблемами, чем другие группы с точки зрения самостоятельного расширения права и возможностей для преодоления нищеты или поиска достойной работы. Для обеспечения равенства и запрета дискриминации необходимо уделять внимание властным различиям и следует выявлять и учитывать препятствия для участия, с которыми сталкиваются находящиеся в неблагоприятном положении социальные группы. Такие препятствия могут быть физическими, социальными или культурными, юридическими, экономическими или политическими. Например, при принятии решений, касающихся оказания услуг в области образования или здравоохранения, следует, в частности, учитывать наличие адекватной инфраструктуры и доступа, с тем чтобы ими могли пользоваться инвалиды и люди, проживающие в сельских или отдаленных районах. Некоторые традиционно изолированные или находящиеся в неблагоприятном положении группы может быть трудно охватить с помощью универсальных мер, и они могут нуждаться в поддержке в форме адресных или специальных мер, с тем чтобы они могли реализовать свой потенциал.

60. Специальные меры охватывают преференциальный режим или системы квот, которые призваны уменьшить или ликвидировать условия, которые увековечивают дискриминацию и устанавливались как временные. Используемые при принятии решений процессы в отношении таких мер должны быть направ-

лены на обеспечение активного участия изолированных лиц и общин. В диапазон специальных мер, поощряющих инклюзивность, входят преференциальный доступ к кредитам для людей, живущих в условиях нищеты, выдача транспортных ваучеров для инвалидов, синхронный перевод для людей, говорящих на языках коренных народов, и квоты в политических партиях или структурах, занимающихся вопросами женщин и меньшинств. Для снижения высоких показателей безработицы и разочарования у молодых людей в Финляндии, Германии, Швеции и некоторых других европейских странах были реализованы программы гарантированной занятости для молодежи, предусматривающие определенное сочетание рабочих функций, консультирования по вопросам занятости, практики или стажировок, предоставления начального капитала, непрерывного образования и смежной помощи. Аналогичным образом, правительство Болгарии, действуя в партнерстве с неправительственными организациями, увеличило количество обучающихся в официальных школах детей из числа цыган благодаря предоставлению стипендий, транспортного обслуживания, учебников и учебных материалов, репетиторству, проведению совместных внешкольных мероприятий и общению с родителями и другими заинтересованными сторонами.

61. Расширение юридических прав и возможностей людей, живущих в условиях нищеты, является одним из чрезвычайно важных компонентов подхода в области расширения прав и возможностей. Живущие в условиях нищеты люди находятся в более уязвимом положении, более серьезно страдая от несправедливости, и поэтому судебная система также играет ключевую роль в области борьбы с дискриминацией и изоляцией. Отсутствие материальных средств и производственных ресурсов, а также дискриминация подрывают равный доступ к правосудию людей, проживающих в условиях нищеты. Лишения, вызванные нищетой, обычно приводят к недостаточной осведомленности о правах и правовой грамотности. Кроме того, попытки бедных людей добиваться правосудия сопряжены с высокими издержками с точки зрения потери времени и доходов при наличии меньших шансов на успех. Когда бедные и изолированные лица и группы обретают юридические права и возможности, они располагают большим влиянием, защитой и возможностями. В число стратегий, направленных на расширение юридических прав и обязанностей, входят, в частности, программы и кампании по повышению уровня юридической грамотности, недорогие юридические услуги, механизмы альтернативного урегулирования споров и реформирование традиционных или обычных судебных систем, которые ставят некоторые социальные группы в неблагоприятное положение. Результаты мероприятий по расширению юридических прав и обязанностей включают в себя предоставление коренным народам возможности справедливого доступа на торговые рынки, обеспечение прав сельчан, проживающих в условиях нищеты, на землю и природные ресурсы и расширение осведомленности о законах, касающихся борьбы с насилием в отношении женщин.

## **VI. Выводы и рекомендации**

62. Расширение прав и возможностей людей — ключевая цель социального развития и существенно важное средство ликвидации нищеты, поощрения социальной интеграции и содействия обеспечению производительной занятости и достойной работы. В то время как специальные политика и стратегии содей-

ствия расширению прав и возможностей увязываются с конкретным контекстом, все правительства могут брать на вооружение предусматривающий расширение прав подход при разработке и реализации политики, с тем чтобы создавать благоприятные условия для эффективного участия всех членов общества в процессе принятия решений. Такой подход сопряжен с обеспечением открытости и инклюзивности социальных, экономических, политических и правовых институтов; разработкой стратегий создания людского и социального капитала и наделением отдельных лиц и групп, в которые они входят, правом голоса; и активным поощрением участия посредством, в частности, борьбы с дискриминацией. Этот подход является чрезвычайно важным для ускорения прогресса на пути достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и успешной реализации повестки дня в области развития на период после 2015 года.

63. Для содействия созданию благоприятных условий для расширения прав и возможностей Комиссия социального развития может пожелать рассмотреть нижеизложенные рекомендации.

64. Правительствам следует уделять первоочередное внимание расширению прав и возможностей людей при разработке глобальной повестки дня в области развития на период после 2015 года. Получившие права и возможности люди и общины станут проводниками преобразований в ходе реализации повестки дня в области развития, расширяя тем самым перспективы достижения того будущего, которого мы хотим.

65. Государствам следует взять на вооружение предусматривающий расширение прав и возможностей подход к разработке политики для обеспечения того, чтобы процесс развития был ориентирован на людей и носил инклюзивный характер. Такой подход требует всеобъемлющих стратегий, выходящих за рамки подходов, рассчитанных на конкретные группы.

66. Для обеспечения того, чтобы политика, направленная на сокращение масштабов нищеты и обеспечение занятости и социальной интеграции, и политика, рассчитанная на расширение прав и возможностей людей, взаимно дополняли друг друга, правительствам следует:

а) выделять надлежащие средства для обеспечения повсеместного доступа к социальным услугам, включая качественное образование и медицинское обслуживание, и устанавливать минимальные уровни социальной защиты или расширять сферу охвата и повышать эффективность программ социальной защиты;

б) расширять доступ к производственным ресурсам людей, относящихся к социально изолированным или маргинализированным группам, в том числе посредством гарантирования прав землевладения и других прав, связанных с использованием природных ресурсов, а также посредством расширения доступа к широкому диапазону финансовых услуг;

в) содействовать использованию информационно-коммуникационной технологии и сокращению цифрового разрыва посредством дальнейшего развития необходимой инфраструктуры, углубления знаний и навыков людей по использованию такой технологии и обеспечения того, что она удовлетворяла бы потребностям потребителей с точки зрения доступа, языка, простоты и эффективности;

d) активизировать широкое участие населения в процессах разработки политики и управленческих процессах и укреплять потенциал государственных административных органов, с тем чтобы они были транспарентными, подотчетными и реагировали на потребности и устремления всех людей;

e) принимать все необходимые меры для ликвидации дискриминации в отношении всех людей, в том числе людей, живущих в условиях нищеты, инвалидов, представителей коренных народов, престарелых, молодых людей и женщин, посредством обеспечения равного доступа к общественным благам и услугам и к системе правосудия, а также расширения юридических прав и возможностей людей, проживающих в условиях нищеты, в том числе через посредство эффективных систем регистрации актов гражданского состояния;

f) инкорпорировать инклюзивные контрольные рамки и оценки социального воздействия во все соответствующие стратегии и использовать уже существующие контрольные рамки для определения прогресса в деле расширения прав и возможностей. Для эффективного контроля может потребоваться укрепление национального потенциала в области сбора данных и представления докладов, обеспечения прогресса в деле разбивки данных по различным категориям.

---