

**Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана****Семьдесят пятая сессия**

Бангкок, 27–31 мая 2019 года

Пункт 2 предварительной повестки дня**

Расширение прав и возможностей людей и обеспечение всеобщего охвата и равенства: общие прения по главной теме**Ликвидация разрыва: расширение прав и возможностей и обеспечение всеобщего охвата в Азиатско-Тихоокеанском регионе****Записка секретариата***Резюме*

Настоящий документ содержит в себе резюме тематического исследования Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) за 2019 год «Ликвидация разрыва: расширение прав и возможностей и обеспечение всеобщего охвата в Азиатско-Тихоокеанском регионе», которое согласуется с темой Политического форума высокого уровня по устойчивому развитию, 2019 год, и сфокусировано на трех из шести рассматриваемых целей в области устойчивого развития, а именно: цели 4 (качественное образование), цели 8 (достойная работа и экономический рост) и цели 10 (уменьшение неравенства). С учетом результатов анализа данных, поступивших от 27 развивающихся государств – членов ЭСКАТО, в ходе тематического исследования выяснилось, что свидетельства реального расширения прав и возможностей уязвимых групп населения мало. Страны, где такие свидетельства налицо, добились в сфере образования больше успехов, чем в сфере обеспечения занятости и доходов. В ходе исследования также стало ясно, что эффективно функционирующие учреждения и нормативно-правовые основы играют исключительно важную роль в содействии обеспечению всеобщего охвата и расширению прав и возможностей, тогда как уровень экономического развития необязательно определяет потенциальные возможности той или иной страны в деле обеспечения равенства для всех.

Комиссии предлагается рассмотреть выводы, изложенные в настоящем документе, и вынести в адрес секретариата рекомендации относительно его работы в сфере обеспечения равенства в будущем.

I. Обеспечение всеобщего охвата и расширение прав и возможностей в интересах установления равенства

1. Одним из главных посылов Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года заключается в обеспечении учета интересов всех и каждого путем уделения в рамках национального процесса разработки политики первоочередного внимания вопросам установления равенства. Равенство означает, что каждый вправе участвовать в процессе развития и пользоваться его плодами. В целях в области устойчивого развития подчеркивается

* Переиздан по техническим причинам 25 апреля 2019 года.

** ESCAP/75/L.1.



необходимость обеспечения всеобщего охвата для того, чтобы у всех людей был доступ к базовому обслуживанию и возможностям независимо от того, к каким слоям общества они принадлежат. Кроме того, в Повестке дня на период до 2030 года признается, в частности, роль расширения прав и возможностей для установления равенства, прежде всего когда речь идет об уязвимых группах населения и женщинах. Социальная интеграция дает о себе знать лишь тогда, когда люди имеют право пользоваться благоприятными возможностями и реализовывать в полной мере свой потенциал.

2. Средний уровень результатов, достигнутых в регионе в области образования, занятости и обеспечения доходов, свидетельствуют о роли экономического роста, которую он играет в оказании людям помощи в реализации своего потенциала. Вместе с тем уровень этих достижений можно назвать не более чем средним. Неравенство в доходах во многих азиатско-тихоокеанских странах, включая наиболее населенные страны региона, например Индию, Китай и Индонезию, углубляется¹. Неравенство возможностей также весьма глубокое, особенно когда речь идет об уровне образования и постоянной занятости, что является одним из условий получения достойной работы². А в результате растет пропасть между имущими и неимущими.

3. Женщины, жители сел, молодежь, люди с инвалидностью и те, которым уже за 50, являются самыми уязвимыми группами населения, при этом сплетение этих особенностей, например быть одновременно женщиной и жителем сельских районов, делает некоторые группы населения еще более обездоленными³.

4. Низкий уровень государственных капиталовложений, направляемых на развитие людского потенциала в регионе, прежде всего в сферу образования, здравоохранение и социальную защиту, обостряют эти проблемы⁴. Несмотря на то что в последние годы их объем несколько увеличился, большая часть Азиатско-Тихоокеанского региона в среднем тратит на социальную защиту менее одной трети от среднемирового показателя, составляющего 11,2 процента валового внутреннего продукта (ВВП)⁵. Расходы на образование и медико-санитарное обслуживание находятся почти на уровне среднемирового показателя, но все же ниже него⁶. Эти выводы не предвещают ничего хорошего для реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

II. Раскрытие потенциала обеспечения всеобщего охвата и расширения прав и возможностей

5. Спустя пять лет после принятия в 2015 году целей в области устойчивого развития в качестве общей основы для обзора прогресса в достижении целей 4, 8, 10, 13, 16 и 17 в области устойчивого развития для Политического форума высокого уровня по устойчивому развитию выбрана тема, касающаяся расширения прав и возможностей. Призыв к принятию мер по достижению

¹ *Inequality in Asia and the Pacific in the Era of the 2030 Agenda for Sustainable Development* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.18.II.F.13).

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ *Social Outlook for Asia and the Pacific: Poorly Protected* (United Nations publication, Sales No. E.19.II.F.2).

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

более заметного прогресса в расширении прав и возможностей, обеспечении общего охвата и равенства красной нитью проходят через Повестку дня на период до 2030 года: начиная от цели 5, заключающейся в расширении прав и возможностей всех женщин и девочек, и кончая целями 4, 8, 10, 11 и 16⁷. Предусмотренное в целях в области устойчивого развития плановое задание 10.2 непосредственно заключается в уменьшении неравенства путем расширения прав и возможностей и требует социальной, экономической и политической интеграции всех людей.

6. Социальная и экономическая интеграции в том виде, как это понимается в этом резюме – это предоставление услуг и возможностей всем членам общества независимо от их возраста, пола, расы, религии и этнической принадлежности, а также независимо от их мест проживания и слоя общества, к которому они принадлежат. Системные организационные реформы и стратегические преобразования содействуют построению учитывающего интересы всех слоев населения и общества и установлению равенства. Развитие учитывающей интересы всех слоев населения инфраструктуры также способствуют претворению в жизнь идеи обеспечения равенства.

7. Вместе с тем, для того чтобы процесс обеспечения всеобщего охвата был эффективным и реальным, люди также должны обладать свободой выбора и иметь шанс использовать имеющиеся возможности. Расширение прав и возможностей – это способность делать судьбоносный выбор относительно своей жизни и будущего⁸. Для расширения прав и возможностей требуются условия, которые позволяют отдельным лицам и группам населения заявлять о своем выборе и реализовывать свои решения. В числе условий, которые должны быть созданы, можно отметить наличие отвечающих необходимым требованиям материальных, людских и социальных ресурсов, а также сил и средств, то есть способности действовать исходя из своих ценностей. Ресурсы, а также силы и средства – это, по сути, возможность, то есть потенциал людей жить той жизнью, которую они себе выбирают⁹.

8. В соответствии с плановым заданием 10.2 обеспечение всеобщего охвата и расширение прав и возможностей может привести к установлению равенства, но только при условии, если для этого имеются благоприятные возможности. К примеру, проводимая политика может требовать, чтобы тот или иной ребенок с инвалидностью обучался в общеобразовательном учебном заведении, однако без ликвидации всех барьеров, ограничивающих доступ и посещаемость, этот ребенок будет не в состоянии завершить образование. Аналогичным образом, рынок труда может регулироваться антидискриминационным законодательством, не дающим работодателям права подвергать людей дискриминации по признаку пола, и вместе с тем женщинам могут платить меньше, чем мужчинам.

9. В процессе рассмотрения прогресса, достигнутого на пути обеспечения равенства, в ходе тематического исследования предпринимаются попытки задействовать потенциал обеспечения всеобщего охвата и расширения прав и возможностей. В этом исследовании проводится различие между с одной стороны – процессами, которые способствуют существенному стиранию грани между уязвимыми группами населения и средними или находящимися в благоприятном положении слоями населения, а с другой стороны – процессами,

⁷ ESCAP, Asian Development Bank and United Nations Development Programme, *Accelerating progress: An empowered, inclusive and equal Asia and the Pacific* (forthcoming).

⁸ Naila Kabeer, "Resources, agency, achievements: reflections on the measurement of women's empowerment", *Development and Change*, vol. 30, No. 3 (July 1999), pp. 435–464.

⁹ Amartya Sen, *Commodities and Capabilities* (New Delhi, Oxford University Press, 1999).

которые предполагают учет интересов всех слоев населения, но не настолько, чтобы ликвидировать разрыв и способствовать установлению равенства. В докладе исходят из того, что в тех случаях, когда разрыв в значительной мере ликвидирован, по крайней мере в достижении одной цели в области развития, социально незащищенные группы населения выигрывают от процесса реального расширения прав и возможностей. Аналогичным образом, в тех случаях, когда находящиеся в благоприятном положении и уязвимые группы населения в одинаковой степени пользуются плодами развития (развитие идет параллельно), то уязвимые группы населения становятся интегрированными. Любой прогресс имеет немалое значение для уязвимых слоев населения; ликвидация разрыва между различными слоями населения означает явное движение в направлении установления равенства.

10. Внимание в ходе анализа сконцентрировано на тенденциях и направлениях увеличения разрыва между уязвимыми и находящимися в благоприятном положении группами населения в контексте трех основных направлений социально-экономического развития: уровень образования (определяемый окончанием средней школы), уровень достойной работы (определяемый постоянной занятостью) и уровнем доходов (определяемый реальным доходом домашних хозяйств в годовом исчислении)¹⁰. Эти три показателя выбраны потому, что они активно используются в научных изданиях как мера расширения прав и возможностей в различных формах, а также потому, что они отражают ход достижения трех из шести целей в области устойчивого развития, которые будут рассматриваться на Политическом форуме высокого уровня в 2019 году (цели 4, 8 и 10)¹¹.

11. В ходе исследования также отслеживается прогресс применительно к тем, кто больше всех нуждается в помощи: группам населения, чьи возможности в силу сплетения действия неблагоприятных факторов ограничены. Что касается образования, то результаты исследования свидетельствуют о том, что причиной появления групп людей, которые имеют меньше всего шансов закончить среднюю школу, являются четыре обстоятельства: неудовлетворительное материальное положение семьи, женский пол, проживание в сельских районах, этническая принадлежность и статус меньшинства. Со временем половая принадлежность и принадлежность к группе наименее обеспеченных 40 процентов населения в контексте распределения национального богатства представляют собой два фактора, которые заставляют обращать на себя все более пристальное внимание. В большинстве случаев это изменение является результатом снижения значения проживания в сельских районах, которое начинает считаться недостатком.

12. Нехватка данных ограничивает масштабы анализа и не позволяет представить информацию по соответствующим показателям с разбивкой по находящимся в благоприятном положении или уязвимым слоям населения на определенном отрезке времени. А поэтому программные прения наталкиваются на стену отсутствия фактов, отталкиваясь от которых, правительства могли бы приоритизировать свое население или направления, на которых следует сконцентрировать внимание. В тематическом исследовании ЭСКАТО используются как данные, полученные в ходе демографических исследований и исследований в области здравоохранения, так и данные обследований по многим показателям с применением гнездовой выборки по 16 развивающимся странам ЭСКАТО и данные опроса Институтом Гэллага по 27 развивающимся странам

¹⁰ В силу нехватки данных и ограниченности объема выборки результаты анализа не дают данных о конкретных показателях по отдельным группам.

¹¹ Ruth Alsop and Nina Heinsohn, "Measuring empowerment in practice: structuring analysis and framing indicators", Policy Research Working Paper, No. 3510 (Washington, D.C., World Bank, 2005).

ЭСКАТО. Последний упомянутый набор данных активно используется в процессе анализа, проводимого различными учреждениями Организации Объединенных Наций и независимыми экспертами. Этот набор данных позволяет дезагрегировать те или иные демографические группы (включая женщин, сельских жителей, молодежь, работников в зрелом возрасте), хотя относительно небольшие объемы выборки порой могут ограничить такие данные. Путем максимально возможной триангуляции тенденций и анализа официальной статистики достижения целей в области устойчивого развития это ограничение в определенной степени удалось обойти.

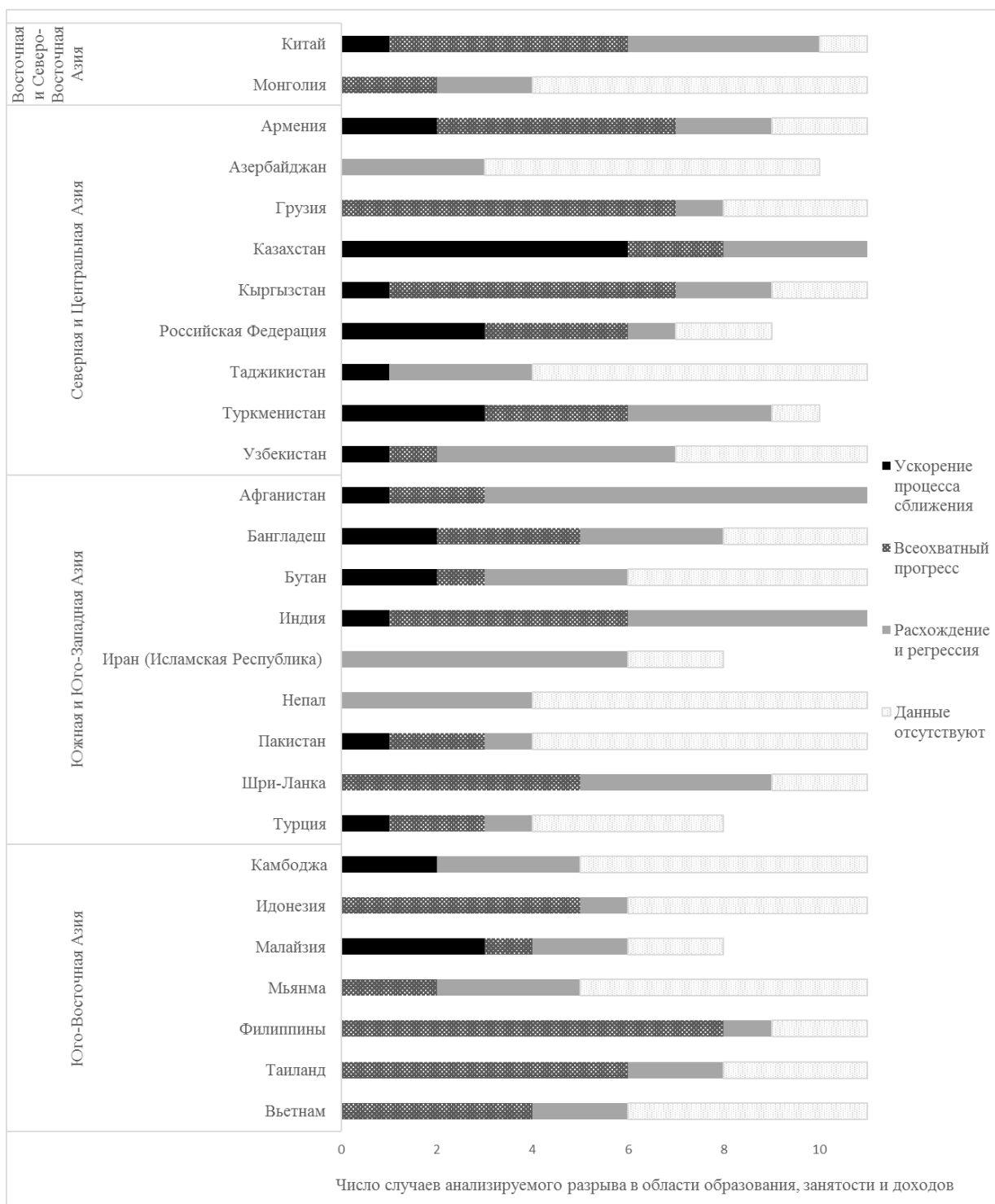
13. В процессе анализа не проводят различий между относительными последствиями использования ресурсов и ролью сил и средств в процессе установления равенства. Наблюдающиеся более равные результаты мало говорят о причинах, стоящих за процессом сближения: установление равенства стало возможным лишь по причине выделения большего объема ресурсов или по причине увеличения запаса сил и средств, имеющихся в распоряжении уязвимых групп населения. Аналогичным образом участие в процессе развития даже без сближения могло бы иметь место в результате увеличения сил и средств на фоне ограниченного объема ресурсов¹².

14. Наоборот, в исследовании исходят из направления осуществляемых на том или ином отрезке времени преобразований. Путем отслеживания разрыва между группами населения в течение определенного периода времени, а не конкретных уровней достижений отдельных слоев населения, акцент смещается в направлении цели установления равенства¹³. Результаты разбиваются на группы в случаях «ускорения процесса сближения» в направлении установления равенства и «всеохватного прогресса»; в случаях, когда группы населения «расходятся или регрессируют» и в случаях, когда данных не хватает или они ограничены (см. диаграмму).

¹² Для того чтобы провести различие между относительным вкладом ресурсов и возможностей, необходимо наличие немалого объема дополнительных микроданных, что не входит в задачу этого тематического исследования.

¹³ Для того чтобы составить представление об уровнях результатов в области развития по различным группам населения, важно положить в основу официальные статистические данные и использовать официальные показатели достижения целей в области устойчивого развития. К сожалению, это не позволяет сделать разбивку по нескольким уязвимым группам населения, которые являются в этом исследовании объектом внимания (женщины, сельские жители, люди с инвалидностью, молодые работники, работники в зрелом возрасте и низкоквалифицированные работники), хотя по мере возможности официальные данные представляются.

Прогресс, достигнутый на пути установления равенства в интересах уязвимых групп населения в Азиатско-Тихоокеанском регионе



Источник: расчеты ЭСКАТО, исходя из данных опросов Института Гэллопа в период 2006–2016 годов. Международная организация труда оказала помощь с микроданными.

Примечание: на этой диаграмме представлено число случаев, когда женщины, сельские жители, люди с инвалидностью, малообразованные люди, молодые работники (в возрасте от 15 до 24 лет) и работники в зрелом возрасте (в возрасте старше 50 лет) сближаются со своими сопоставимыми группами, что способствует достижению всеохватного прогресса, еще более отдаляясь от своих сопоставимых групп или регрессируя по трем показателям: окончание средней школы, постоянная занятость и уровень доходов.

15. Кроме того, выявленные тенденции подтверждают сделанные в ходе ранее проведенной ЭСКАТО работы выводы, касающиеся равенства и возможностей в Азиатско-Тихоокеанском регионе¹⁴. Наблюдается ярко выраженная обратная зависимость между странами, в которых ускоряется процесс сближения с находящимися в благоприятном положении группами населения или которые уже достигли всеохватного прогресса, и странами, где отмечается более высокий уровень неравенства в возможностях получения среднего образования и постоянной работы, исходя из индекса различий. Вкупе с этими тенденциями отмечены три новых вывода, которые будут полезны в процессе выработки политики.

III. Основные выводы, которыми следует руководствоваться в процессе разработки политики

A. Вывод 1: свидетельств реального расширения прав и возможностей мало

16. В большинстве стран прогресс в области образования и обеспечения занятости и доходов в целом затронул находящиеся в неблагоприятном положении группы населения. Вместе с тем они редко имеют возможность пользоваться плодами процесса реального расширения прав и возможностей. А поэтому разрыв между группами населения, как правило, не сокращается, и наблюдающееся неравенство сохраняется.

17. В некоторых странах разрыв между одной или двумя из трех уязвимых групп населения (либо сельских жителей, женщин или людей с инвалидностью) и находящимися в благоприятном положении группами населения в области среднего образования, а также постоянной занятости, сократился. Большая часть этих случаев отмечается в странах Северной и Центральной Азии. В Восточной и Северо-Восточной Азии, а также Юго-Восточной Азии число случаев сокращения разрыва меньше. Аналогичным образом, в Южной и Юго-Западной Азии эти тенденции не столь очевидны и не позволяют говорить о расширении прав и возможностей (см. также вывод 2 и диаграмму I).

18. Только лишь в одной стране, Казахстане наблюдается сокращение разрыва между двумя группами, сельскими жителями и женщинами, а также жителями городов и мужчинами, как в сфере образования, так и занятости. Реальное расширение прав и возможностей этих групп населения, возможно, сыграло свою роль, однако уже в 2006 году в Казахстане отмечались высокие показатели по среднему образованию и постоянной занятости, что говорит о том, что для установления социально-экономического равенства, возможно, потребуется не один год.

19. Несмотря на средний прогресс в сфере среднего образования по всему региону, разрыв между наиболее нуждающимися в помощи и среднестатистическими группами населения увеличивается. В Индонезии и Таиланде в период с середины 2000-х и до середины 2010-х годов число закончивших среднюю школу из числа наиболее нуждающихся в помощи слоев населения увеличилось вдвое. Во Вьетнаме этот показатель вырос в четыре раза; в Индии он вырос в семь раз, а в Пакистане – в 24 раза. И тем не менее, только лишь в трех странах можно было наблюдать, как число закончивших среднюю школу из числа наиболее нуждающихся в помощи слоев населения приблизилось к среднему показателю: это Индия, Казахстан и Таиланд.

¹⁴ *Inequality in Asia and the Pacific.*

В. Вывод 2: разрыв в сфере образования сократился больше, чем в области обеспечения занятости и доходов

20. Количество окончивших среднюю школу из числа жителей сел в Армении, Афганистане, Казахстане, Китае и Российской Федерации приближается к количеству закончивших среднюю школу из числа жителей городов. В большинстве стран Центральной Азии и Малайзии разрыв между мужчинами и женщинами в том, что касается среднего образования, также сокращается.

21. Вместе с тем между тенденциями в установлении равенства в области образования и занятости наблюдается определенное несоответствие. К примеру, жители сел Бангладеш, Бутана и Индии существенно сократили свой отрыв от жителей городов, несмотря на отсутствие сближения в сфере образования. Женщины в Камбодже и Пакистане также сократили свой отрыв от мужчин в сфере занятости, однако такое отнюдь нельзя сказать про среднее образование. Эти неожиданные результаты наводят на мысль о том, что рабочие места, возможно, не требуют более высокого уровня образования. Это подтверждается на примере Бангладеш и Бутана, где показатель наличия постоянной занятости среди окончивших начальную школу работников приблизился к показателю по более образованным работникам.

22. В большинстве стран преодолеть разрыв в доходах между наименее обеспеченными 40 процентами населения и населением среднего класса, а также между сельскими и городскими семьями, похоже, не удастся, независимо от прогресса в области образования и обеспечения постоянной занятости. Показатели разрыва в абсолютных доходах упорно не желают снижаться или даже увеличиваются, даже в тех странах, где доходы сельских жителей растут быстрее, чем доходы наименее обеспеченных 40 процентов населения.

С. Вывод 3: для того чтобы установить равенство для всех, наличие эффективно функционирующих учреждений и нормативно-правовых основ имеет более важное значение, чем уровень экономического развития страны

23. Тенденции, наблюдающиеся в расширении прав и возможностей и обеспечении всеобщего охвата, не предвещают ничего хорошего для социально-экономического развития в регионе и могут сковать усилия по осуществлению Повестки дня на период до 2030 года. К 2030 году, согласно прогнозам, сократить разрыв в области среднего образования удастся лишь в шести странах. Что касается обеспечения постоянной занятости, то даже к 2050 году ни в одной стране не удастся сократить разрыв между уязвимыми и находящимися в благоприятном положении группами населения.

24. Если отсутствуют эффективно функционирующие учреждения и нормативно-правовые основы, то уровень доходов той или иной страны не определяет ее потенциала в деле установления равенства для всех. К примеру, юридически обязательные комплексные недискриминационные нормативно-правовые акты и стратегии обеспечения гендерного равенства играют центральную роль в предоставлении женщинам равноправного доступа к постоянной работе. Стимулируемые твердой политической волей государственные инвестиции в образование, социальную защиту и создание возможностей для трудоустройства населения может также помочь раскрыть потенциал обездоленных и отверженных слоев населения.