

**Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана**
Шестой Азиатско-тихоокеанский форум по устойчивому развитию

Бангкок, 27–29 марта 2019 года

Пункт 2 предварительной повестки дня*

Региональные аспекты прогресса в осуществлении**Повестки дня в области устойчивого развития****на период до 2030 года****Расширение прав и возможностей людей в целях
повышения уровня инклюзивности и равноправия
в Азиатско-Тихоокеанском регионе****Записка секретариата***Резюме*

Расширение прав и возможностей людей и повышение уровня их интеграции в жизнь общества являются подходами, необходимыми для снижения степени неравенства и ускорения прогресса на пути достижения многих из целей в области устойчивого развития. В настоящем документе обсуждаются элементы рамочной концепции расширения прав и возможностей людей и повышения уровня их интеграции в жизнь общества, которые могут помочь разработчикам политики в деле содействия достижению этих двух целей. Тематические исследования, проведенные в регионе, показывают, каким образом конкретные меры могут способствовать расширению прав и возможностей людей и повышению уровня их интеграции в жизнь общества, и каким образом такие меры могут вносить вклад в реализацию Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. В настоящем документе дается оценка актуальности этого подхода на примере мер реагирования на изменение климата, и в заключительной части обозначены области, которые требуют внимания и действий на политическом уровне.

I. Введение

1. Несмотря на значительные достижения в области развития, неравенство в Азиатско-Тихоокеанском регионе увеличивается. Оно остается серьезным препятствием на пути реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и содержащегося в ней призыва соблюсти принцип «никто не будет забыт», а также на пути обеспечения прочного мира и процветания. Неравенство подрывает усилия по сокращению масштабов нищеты в регионе, вследствие чего рост приобретает менее инклюзивный характер и становится менее ориентированным на улучшение положения бедных слоев населения. В то время как многие люди вырвались из крайней нищеты, они по-прежнему остаются заложниками ситуации, при которой их доходы низки и нестабильны.

* ESCAP/RFSD/2019/L.1/Rev.1.



2. Региональные тенденции вызывают обеспокоенность. Так, например, в ряде стран на долю 10 процентов населения с наиболее высокими доходами приходится более 40 процентов от объема национального дохода¹. Только за последние 20 лет приблизительно в 40 процентах от общего числа стран региона выросло неравенство доходов, измеряемое коэффициентом Джини, а в регионе в целом этот показатель вырос более чем на 5 процентов. В странах, где наблюдалось уменьшение неравенства, во многих случаях исходный уровень был относительно более высоким, что указывает на необходимость дальнейшего улучшения ситуации².

3. Если не ограничиваться рассмотрением лишь доходов и благосостояния, можно заметить, что неравенство также широко распространено в социальной и экологической сфере, которые имеют принципиально важное значение. Даже в странах региона с уровнем доходов выше среднего почти у 40 процентов населения отсутствует доступ к санитарным услугам, организованным с соблюдением требований безопасности³. В наименее развитых странах региона приблизительно 26 процентов населения не имеет доступа к электричеству, приблизительно 49 процентов населения сельских районов не имеет доступа к воде, соответствующей требованиям безопасности, и у почти 47 процентов женщин роды проходят без помощи квалифицированного медицинского персонала. В трети стран региона показатель посещаемости средних учебных заведений среди самого бедного квинтиля населения остается ниже 30 процентов, а в четырех странах он составляет 10 процентов или ниже. В то же время посещаемость средних учебных заведений детьми из самого обеспеченного квинтиля в этих странах может составлять до 80 процентов. Тогда как в регионе наблюдается стремительная урбанизация, 27 процентов городского населения живет в стихийных поселениях и не имеет надлежащего доступа к водоснабжению и санитарии. Многие группы населения сталкиваются с различного рода лишениями в плане доступа к основным социальным услугам и несут несоразмерно тяжкое бремя вследствие деградации окружающей среды.

4. Расширение прав и возможностей людей, особенно принадлежащих к уязвимым слоям населения, и содействие интеграции людей в общество закреплено в Повестке дня на период до 2030 года. Результаты новых эмпирических исследований, проведенных в рамках подготовки настоящего документа, указывают на то, что расширение прав и возможностей уязвимых слоев населения и их интеграция в жизнь общества могут привести к значительному ускорению темпов реализации многих из целей в области устойчивого развития (ЦУР) и связанных с ними задач. Так, например, расширение прав и возможностей граждан посредством конституционной гарантии экологических прав сопровождается улучшением экологических показателей достижения ряда ключевых ЦУР, связанных с окружающей средой, особенно ЦУР 12, 13, 14 и 15. В домохозяйствах, где женщины имеют возможность участвовать в принятии решений о крупных семейных покупках, что опосредованным образом влечет за собой расширение их прав и возможностей в плане принятия семейных решений и повышение уровня их вовлеченности в принятие таких решений, наблюдается более благоприятная ситуация в плане здоровья детей (задача 2.2 в рамках ЦУР). Кроме того, пресечение практики, ограничивающей права и возможности, такой как,

¹ Facundo Alvaredo and others, *World Inequality Report 2018* (World Inequality Lab, 2017).

² *Inequality in Asia and the Pacific in the Era of the 2030 Agenda for Sustainable Development* (United Nations publication, Sales No. E.18.II.F.13).

³ Приведенная в этом абзаце статистика почерпнута из статистической онлайн-базы данных ЭСКАТО (*ESCAP Statistical Online Database*) (дата последнего обращения: 15 ноября 2018 года) и отражена в публикации *Social Outlook for Asia and the Pacific: Poorly Protected* (United Nations publication, Sales No. E.19.II.F.2).

например, детские браки, может значительно улучшить успехи женщин в области образования (задача 4.1), и в то же время, как показывают эмпирические исследования, доступ к средствам массовой информации принципиально важен с точки зрения влияния на общественные нормы.

5. В настоящем документе обсуждаются расширение прав и возможностей людей и их интеграция в жизнь общества, а также вниманию государств-членов предлагаются конкретные варианты мер. Основой при этом служит доклад, подготовленный для Азиатско-тихоокеанского форума по устойчивому развитию совместными силами Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), Азиатского банка развития и Программы развития Организации Объединенных Наций. В настоящем документе также обсуждаются взаимосвязи между расширением прав и возможностей людей, интеграцией в жизнь общества и неравенством, а также представлена рамочная концепция, разработанная для того, чтобы понять способы содействия расширению прав и возможностей людей и их интеграции в жизнь общества для решения проблемы неравенства. Рамочная концепция рассматривается применительно к вопросу изменения климата, и в заключительной части документа изложены практические меры политического характера, которые могут помочь в расширении прав и возможностей людей, обеспечении их интеграции в жизнь общества и равенства.

II. Взаимосвязь между расширением прав и возможностей людей, интеграцией в жизнь общества и равенством в контексте Повестки дня на период до 2030 года

6. Расширение прав и возможностей людей и их интеграция в жизнь общества являются неотъемлемыми элементами преобразований, направленных на решение проблемы глубоко укоренившегося неравенства, охватывающего социальный, экономический и экологический компоненты устойчивого развития. Чтобы преодолеть неравенство, необходимо работать над решением основополагающего вопроса властных отношений в обществе, расширяя права и возможности уязвимых слоев населения. Эти властные отношения четко выражаются в следующих формах: «власть, позволяющая осуществлять какие-либо действия», например, наличие возможностей и полномочий для принятий решений, «власть, позволяющая осуществлять коллективные действия», которая обозначает наличие возможностей и полномочий для совместных действий, и «власть над самим собой», которая обозначает уверенность в себе или чувство собственного достоинства⁴. Наличие такой власти может открывать возможности для изменений и влиять на результаты в области развития и стоящее на пути их улучшения неравенство. В то же время проблему неравенства невозможно решить без реальной интеграции наиболее обездоленных слоев населения во все аспекты процессов, связанных с разработкой политики и с развитием.

7. Несмотря на то, что расширение прав и возможностей людей в весьма значительной степени определяется конкретным контекстом, и его понимание в разных культурах серьезно различается, в широком смысле его можно определить как расширение свободы выбора и действий человека, направленное на повышение контроля над ресурсами и решениями, которые влияют на его или ее жизнь. Расширение прав и возможностей людей может происходить на разных уровнях, включая уровень отдельного человека, семьи, организации и

⁴ Maro Pantazidou, "What next for power analysis?: a review of recent experience with the powercube and related frameworks", IDS Working Paper, No. 400 (Brighton, United Kingdom, Institute of Development Studies, 2012).

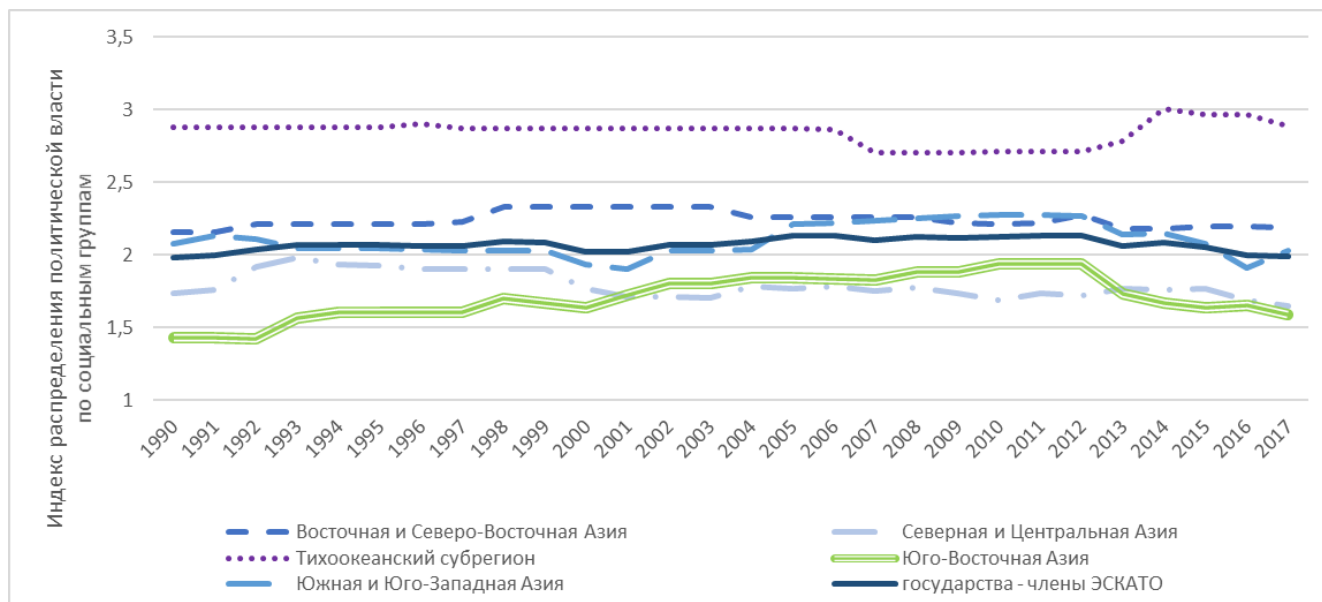
сообщества. В определениях расширения прав и возможностей упор делается на такие понятия, как контроль, самостоятельность, выбор, сохранение чувство собственного достоинства в соответствии с собственными жизненными ценностями, способность бороться за свои права и знание своих прав, хотя это всего лишь некоторые примеры⁵. Расширение прав и возможностей тесно связано с понятием агентивности которое обозначает способность человека определять собственные цели и предпринимать действия для их достижения⁶. Степень расширения прав и возможностей может рассматриваться как результат влияния формальных и неформальных норм и институтов общества на «структуру возможностей» агентивности и способность человека предпринимать действия, намеченные им самим. В 2011 году по инициативе правительства Бангладеш Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла резолюцию 66/224 о взаимосвязи между расширением прав и возможностей людей и процессами развития.

8. Властные отношения могут проявляться в разном контексте. Диаграмма I иллюстрирует тенденции в распределении политической власти между различными социальными группами в Азиатско-Тихоокеанском регионе и его пяти субрегионах в период с 1990 по 2017 год. Если рассматривать регион в целом, в нем произошло очень мало изменений в плане распределения политической власти, монополию на которую удерживают определенные социальные группы общества. Особенно ярко выраженный дисбаланс в распределении политической власти наблюдается в Центральной Азии и Юго-Восточной Азии, где определенные социальные группы, как представляется, обладают несоразмерно более значительной политической властью. Следовательно, имеется серьезный потенциал для выравнивания распределения политической власти между различными социальными группами при помощи расширения прав и возможностей наиболее обездоленных групп населения.

⁵ World Bank, *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook* (Washington D.C., 2002).

⁶ 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.

Диаграмма I
**Распределение политической власти в Азиатско-Тихоокеанском регионе
 и в его субрегионах, 1990–2017 годы**



Источник: расчеты ЭСКАТО на основе данных из базы данных Varieties of Democracy Гётеборгского университета. Доступно по ссылке: <https://www.v-dem.net/en/> (дата последнего обращения: 8 января 2019 года).

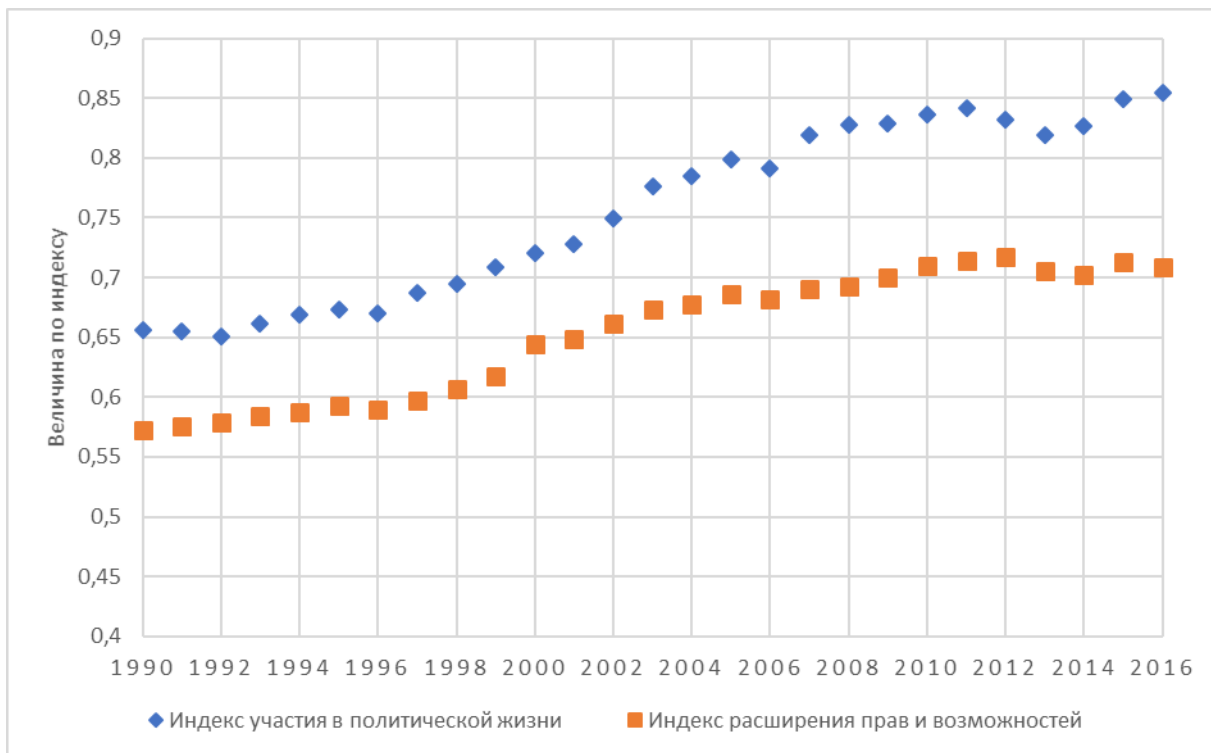
Примечание: социальные группы в рамках страны дифференцируются по признаку кастовой принадлежности, этнической принадлежности, языка, расовой принадлежности, региона проживания, религиозной принадлежности или сочетания тех или иных из вышеперечисленных признаков. Показатель 0 баллов означает монополию, при которой незначительное число социальных групп удерживает монополию на политическую власть, а показатель 4 балла означает, что все социальные группы обладают равной политической властью.

9. Интеграция людей в жизнь общества, которая является понятием, дополняющим расширение прав и возможностей людей, отражает дух основного устремления Повестки дня на период до 2030 года – «никто не будет забыт». Интеграция повлечет институциональную реформу системного уровня и изменения в политике и приведет к устранению неравенства доступа к ресурсам, потенциалу и возможностям. В Повестке дня на период до 2030 года содержится призыв к социальной, политической и экономической интеграции всех людей в жизнь общества, независимо от их возраста, пола, инвалидности, расы, этнической принадлежности, происхождения, религии и экономического или иного статуса (цель 10.2 в рамках ЦУР). Обеспечивая включение уязвимых групп населения и вопросов, связанных с их уязвимостью, в политические процессы, интеграция помогает поощрять пути и политику развития на основе более широкого участия всех слоев населения. Социальная интеграция уязвимых групп укрепляет структуру общества, в то время как экономическая интеграция позволяет обеспечить уязвимым группам населения доступ к ресурсам, имеющим принципиальное значение для реализации устремлений этих групп. Повышение уровня интеграции уязвимых групп в социальную, экономическую и политическую жизнь может внести значительный вклад в процесс расширения их прав и возможностей, а также привести к формированию более равноправных обществ.

10. На диаграмме II отображены индекс участия женщин в политической жизни и индекс расширения политических прав и возможностей женщин в Азиатско-Тихоокеанском регионе, с тем чтобы проиллюстрировать различие

между интеграцией и расширением прав и возможностей. Участие женщин в политической жизни, которое можно толковать как их вовлечение в политические процессы, активизируется, однако при этом, как показывает диаграмма, расширение политических прав и возможностей женщин в целом, измеряемое расширением их гражданских свобод и участием в гражданском обществе в целом, продвигается значительно более медленными темпами. Такая ситуация указывает на необходимость рассматривать расширение прав и возможностей и интеграцию в совокупности и подчеркивает взаимодополняющий характер этих явлений.

Диаграмма II
Участие женщин в политической жизни и расширение политических прав и возможностей женщин в Азиатско-Тихоокеанском регионе, 1990–2016 годы



Источник: расчеты ЭСКАТО на основе данных из базы данных Varieties of Democracy Гётеборгского университета. Доступно по ссылке: <https://www.v-dem.net/en/> (дата последнего обращения: 8 января 2019 года).

Примечание: величина 0 баллов означает отсутствие участия в политической жизни или расширения прав и возможностей, а величина 1 балл означает полномасштабное участие или расширение прав и возможностей.

11. Между расширением прав и возможностей, интеграцией и равенством существует взаимоусиливающая благотворная взаимосвязь. На своем соответствующем уровне влияния расширение прав и возможностей воздействует снизу – на уровне отдельных людей, домохозяйств и сообществ, в то время как интеграция воздействует сверху – на уровне структур общества в более широком плане. Расширение прав и возможностей уязвимых групп населения и более высокий уровень их интеграции в социальную, экономическую и политическую жизнь может содействовать равенству результатов, катализатором которого служит осуществление Повестки дня на период до 2030 года. В то же время более равноправные общества закладывают основу для более значительного расширения прав и возможностей и более высокого уровня интеграции. Например, большая степень равенства в обществе

способствует большей степени доверия к институтам и дальнейшему укреплению социальной сплоченности. Следовательно, принципиально важно признавать весьма сложный и взаимоукрепляющий характер взаимосвязи между расширением прав и возможностей, интеграцией и равенством.

III. Рамочная концепция активизации расширения прав и возможностей людей и их интеграции в жизнь общества с учетом Повестки дня на период до 2030 года

12. В ходе субрегиональных консультаций, которые легли в основу настоящего документа⁷, заинтересованные стороны обозначили ряд барьеров на пути расширения прав и возможностей уязвимых групп и их интеграции в жизнь общества. Ряд показательных примеров включают в себя следующие: отсутствие данных для поддержки целенаправленных мер; ограничения в плане институционального потенциала и ресурсов; недостаточные возможности участия в политических процессах; низкая степень согласованности политики и низкая эффективность институциональных механизмов; регрессивная социально-культурная среда; ограниченный характер политической воли, прозрачности и подотчетности правительства; недостаточный уровень информированности; слабый уровень обеспечения верховенства закона; ослабление социальной сплоченности и большая степень конфликта; сужающееся пространство гражданского общества; и гендерное неравенство. Любой предназначенный для применения в регионе политический подход, упор в котором делается на расширение прав и возможностей и интеграцию, должен учитывать эти барьеры.

13. Цели в области устойчивого развития и задачи в их рамках, актуальные с точки зрения расширения прав и возможностей людей и интеграции в жизнь общества, а также с точки зрения вышеперечисленных барьеров, могут логическим образом быть включены в рамочную концепцию расширения прав и возможностей людей и повышения уровня их интеграции в жизнь общества, в которую входят следующие компоненты: права и правосудие; участие и выражение мнения; нормы и институты; и ресурсы и возможности (см. диаграмму III и вставку I). Каждый из этих элементов более подробно описан ниже.

⁷ Субрегиональное подготовительное совещание к шестой сессии Азиатско-тихоокеанского форума по устойчивому развитию, Бангкок, сентябрь 2018 года. Доступно по ссылке: <https://www.unescap.org/events/subregional-preparatory-meeting-6th-session-apfsd>.

Диаграмма III
 Элементы рамочной концепции расширения прав и возможностей людей и
 повышения уровня их интеграции в жизнь общества



Вставка I

Элементы рамочной концепции расширения прав и возможностей людей и их интеграции в жизнь общества и соответствующие цели и задачи в области устойчивого развития

Права и правосудие

Права человека, закрепленные во Всеобщей декларации прав человека и впоследствии более подробно определенные в пактах, декларациях и конвенциях, являются универсальными правовыми гарантиями, защищающими индивидуумов и группы людей от действий или бездействия, которые препятствуют реализации основных свобод, прав и соблюдению человеческого достоинства. Правозащитные подходы к развитию, которые нацелены на сохранение этих принципиально важных прав, служат фундаментом для расширения прав и возможностей и интеграции в жизнь общества, так как они подчеркивают равенство всех людей. Доступ к правосудию тесно связан с осуществлением прав, обеспечивая эффективные и своевременные правовые средства для тех, кому отказывается в осуществлении их прав. Права и правосудие являются важными элементами задач 1.4, 5.1, 5.6, 5а. и 8.8, наряду с прочими задачами.

Нормы и институты

Социальные нормы включают неформальные правила, практику и общие социальные ожидания, которые формируют мировоззренческие установки и поведение индивидуумов ^a. Они выполняют ряд функций в обществе, таких как координация действий, распределение ресурсов и выражение местных взглядов, культурных убеждений или религиозных верований, и порой они служат средством поддержания социального порядка.^b Институты – это структуры в рамках общества, включая законы и формальные правила, которые лежат в основе его функционирования. Они играют принципиальную роль в определении того, оказывается ли человек или сообщество исключенным из развития и прогресса или включенным в них. Нормы и институты находят отражение, в частности, в задачах 5.3, 8.7 и 10.3.

Участие и выражение мнения

Участие включает свободу участия в политической деятельности и общественной жизни, доступа к общественным ресурсам и услугам и участия в решениях, которые оказывают воздействие на человека. Выражение мнения означает возможность индивидуумов и групп людей представлять свои интересы и заявлять о своей позиции. Участие и выражение мнения лежат в основе задач 4.3, 5.a, 8.5, 9.2, 11.3 и 16.7.

Ресурсы и возможности

Ресурсы включают необходимые ресурсы, такие как жилье, водоснабжение и санитария, а также производственные ресурсы, такие как финансы, технологии и навыки, равно как и доступ к социальной защите, такой как система пенсионного обеспечения и система страхования здоровья. Ресурсы принципиально важны с точки зрения расширения прав и возможностей людей и их интеграции в жизнь общества. В то же время возможность контролировать эти ресурсы и принимать решения об их использовании является одним из важных определяющих факторов расширения прав и возможностей. Ресурсы и возможности обозначены в качестве ключевых факторов для достижения задач 4.1-4.4, 5.5, 11.1 и 16.7.

^a Huma Haider, “Changing gender and social norms, attitudes and behaviours”, K4D Helpdesk Research Report Series (Brighton, United Kingdom, Institute of Development Studies, 2017).

^b Rachel Marcus and others, “Social norms, gender norms and adolescent girls: a brief guide, Knowledge to Action Resource Series 2015 (London, Overseas Development Institute, 2015).

A. Права и правосудие

14. В 2018 году отмечалась семидесятая годовщина Всеобщей декларации прав человека, в которой подчеркивается равное достоинство и ценность каждого человека. Права человека, включая доступ к правосудию, закреплены в декларациях и конвенциях и реализуются при помощи глобальных и национальных механизмов, договорных органов, специальных процедур и мер, принимаемых правительствами и другими субъектами. Доступ к правосудию тесно связан с осуществлением всех прав человека, обеспечивая эффективные и своевременные правовые средства для тех, кому отказывается в осуществлении их прав. Правозащитные подходы к разработке программ развития и управлению ими опираются на права человека и нацелены на укрепление реализации прав человека.

15. Если сравнивать проекты, в рамках которых были применены правозащитные подходы к развитию, с проектами, в рамках которых не применялось таких подходов, то первая категория положительно влияла на устранение коренных причин нищеты, что вело к долгосрочным изменениям. Также было выявлено, что проекты, основанные на соблюдении прав человека, налаживают новые типы контактов между гражданами и государствами, формируют сети партнерств и альянсов, которые оказывают поддержку бедным и маргинализированным группам населения, и укрепляют подотчетность. Другие преимущества правозащитных подходов включают расширение доступа к правосудию и значительное уменьшение степени уязвимости, при котором уязвимость рассматривается как структурная проблема общества, связанная с неравноправными властными отношениями, а не как симптом нищеты⁸. Расширение этих преимуществ до масштаба общества открывает значительный потенциал для улучшения результатов в области развития.

16. В настоящее время 16 стран региона предусматривают для своих граждан материальные экологические права, которые гарантируют им чистую, экологически сбалансированную, здоровую и устойчивую окружающую среду. Шесть стран гарантируют процессуальные экологические права, которые включают нормы, связанные с информацией, участием и доступом к правосудию по экологическим вопросам. Основанный на накопленных в мировом масштабе доказательствах того, что конституционные экологические права могут влечь за собой более эффективные результаты в области экологии, эмпирический анализ, проведенный в отношении региона, показывает, что в среднем страны, в которых действуют материальные экологические права, достигают более значительных успехов по экологическим показателям⁹.

17. Правозащитные подходы эффективны в плане расширения доступа к ресурсам при одновременном обеспечении параллельных преимуществ развития. Так, например, правительство Индии гарантирует своим гражданам 100 дней занятости в году при помощи одной из крупнейших в мире систем общественных работ. Это позволило расширить доступ женщин к оплачиваемому труду, что, в свою очередь, значительно увеличило их возможность влиять на решения на уровне домохозяйств, а это повысило вероятность продолжения их дочерьми обучения в школе¹⁰. Если рассматривать трудовые права, в регионе расположены 6 из 16 стран мира, которые запрещают официальные профсоюзы¹¹. Эмпирические данные указывают на то, что установление гарантированной минимальной заработной платы и создание профсоюзов может помочь снизить неравенство доходов, особенно учитывая тот факт, что между созданием профсоюзов и долей доходов, приходящейся на наиболее высокооплачиваемые группы населения, существует четко выраженная отрицательная корреляция¹².

18. Для реализации прав человека необходима консолидация правовой и институциональной основ. Например, правительство Маршалловых Островов кардинально пересмотрело национальное законодательство, с тем чтобы

⁸ Sheena Crawford, *The Impact of Rights-based Approaches to Development* (UK Interagency Group on Human Rights Based Approaches, 2007).

⁹ Yale Centre for Environmental Law and Policy, Environmental Performance Index. Доступно по ссылке: <https://epi.envirocenter.yale.edu/> (дата последнего обращения? 30 November 2018)..

¹⁰ Fernanda Bárcia de Mattos and Sukti Dasgupta, “MGNREGA, paid work and women’s empowerment”, Employment Working Paper, No. 230 (Geneva, International Labour Organization, 2017).

¹¹ Oxfam International and Development Finance International, *The Commitment to Reducing Inequality Index 2018* (Oxford, United Kingdom, Oxfam GB, 2018).

¹² Florence Jaumotte and Carolina Osorio Buitron, “Inequality and labor market institutions”, IMF Staff Discussion Note, No. SDN/15/14 (Washington, D.C., International Monetary Fund, 2015).

обеспечить учет в нем прав инвалидов, а правительство Индии отменило дискриминационные правовые положения в отношении однополых отношений и усилило защиту детей от сексуального насилия. Правительство Малайзии ввело более строгое разделение между исполнительной, законодательной и судебной функциями, расширив доступ к свободному и справедливому правосудию. Несмотря на достигнутые в признании ряда прав успехи, права ряда уязвимых групп населения не пользуются надлежащей степенью защиты в существующих правовых системах. В 18 из 24 рассмотренных стран региона в существующих законах не отражен вопрос прав общин коренных народов на землю на охраняемых территориях¹³.

19. Укрепление защиты на законодательном уровне должно дополняться мерами в области образования, укрепления потенциала и информационно-просветительской деятельности, с тем чтобы сформировать социальную ответственность за реализацию прав человека. Такие меры должны охватывать в числе прочих широкую общественность, гражданское общество, частный сектор, парламент, систему образования, судебную систему и правоохранительные органы. В Индонезии программа «Повышение качества условий труда» ощутимым образом повлияла на оплату труда на национальном уровне, качество диалога с работниками и между ними и уровень информированности о правах, а также на уровень дородового медицинского обслуживания работников. В Вануату были организованы встречи с участием традиционных лидеров и молодых женщин для обсуждения социально-культурной практики, которая препятствует молодым женщинам в реализации их прав человека. В Монголии партнерство «Открытое правительство» работает с гражданским обществом и местными и центральными органами власти в целях обеспечения учета принципов социальной ответственности и содействия правовой грамотности. В Малайзии было реализовано право на гражданство и на законное удостоверение личности в отношении более чем 1500 лиц без гражданства – этого удалось добиться благодаря партнерству между правительством и гражданским обществом.

20. В ряде случаев длительное бездействие в сфере прав человека повлекло за собой крайнюю степень неравенства и социальной изоляции. Вынужденные перемещения, маргинализация, неравенство и неудовлетворенные потребности послужили благодатной почвой для конфликта и грубейших нарушений прав человека. Следует уделять более пристальное внимание возникающим тенденциям, таким как повсеместное использование технологий, и потенциальным угрозам правам человека. В ряде докладов ЭСКАТО обозначила последствия спроса на ресурсы, экономической неопределенности, изменений, связанных с технологиями, и экологических рисков, включая климатические риски, с точки зрения уязвимости и маргинализации. Организации гражданского общества выразили обеспокоенность по поводу ситуации в плане доступа к природным ресурсам и их использования и ситуации в плане прав мелких фермеров, коренных народов и населения сельских районов.

21. Правозащитные подходы обладают потенциалом решения этих возникающих проблем. В целом реализация прав и доступ к правосудию в рамках различных стран различается и требует целенаправленных подходов на разных уровнях общества, не ограничивающихся лишь упором на показатели высокого уровня.

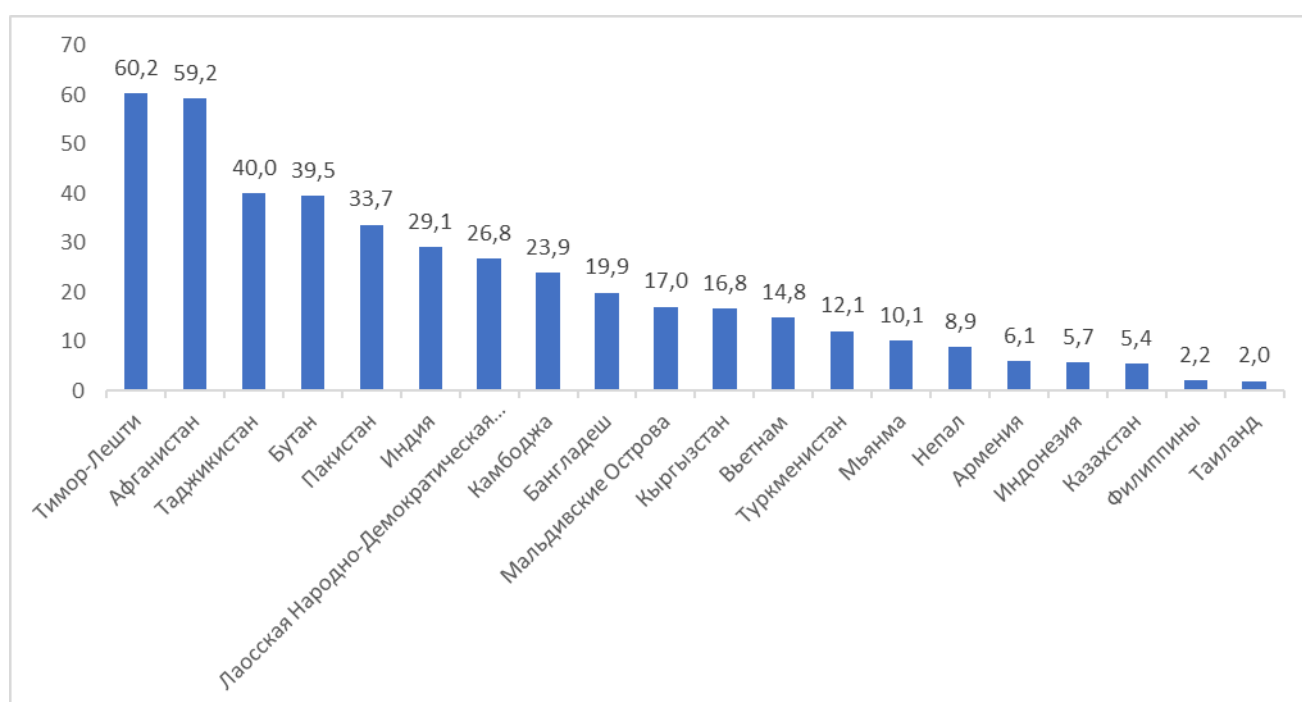
¹³ Расчеты ЭСКАТО, основанные на данных из следующего источника: F. Dubertret and L. Alden Wily, "Percent of Indigenous and Community Lands", LandMark: The Global Platform of Indigenous and Community Lands. Доступно по ссылке: www.landmarkmap.org/data/ (дата последнего обращения: 30 ноября 2018 года).

В. Нормы и институты

22. Социальные нормы и институты определяют правила, которые исключают или включают людей и формируют властные отношения в обществе. Искоренение социальных норм и практики, которые препятствуют реализации прав и возможностей женщин и других уязвимых групп населения, также расширяет их доступ к более благоприятным возможностям в области развития. Например, социальные нормы ведут к укоренению домашнего насилия; в ряде стран региона более 50 процентов женщин согласны с тем, что у мужа имеются основания ударить или избить жену, если она с ним спорит (см. диаграмму IV).

Диаграмма IV

Процент женщин в возрасте 15-49 лет, которые согласны с тем, что у мужа имеются основания ударить или избить жену, если она с ним спорит, данные по выборке стран



Источник расчеты ЭСКАТО на основе данных Демографического обследования и обследования здоровья населения за последние годы, доступно по ссылке: <https://dhsprogram.com/data/availabledatasets.cfm> (дата последнего обращения: 30 сентября 2018 года); и кластерные обследования по множественным показателям за последние годы – доступны по ссылке: <http://mics.unicef.org/surveys> (дата последнего обращения: 30 сентября 2018 года).

Примечание: годы проведения обследований в разных странах являются разными.

23. Гендерные нормы, которые взваливают несоразмерно тяжелое бремя работы по дому на женщин и девочек, служат серьезным барьером на пути реализации их профессиональных устремлений. Детские браки являются настолько распространенным явлением, что в некоторых странах более 30 процентов девочек вступает в брак до достижения 18-летнего возраста¹⁴. Аналогичным образом, правовые рамки также могут способствовать укоренению ограничений в плане реализации прав и возможностей. Примерами таких случаев могут служить законы о наследовании, которые предусматривают

¹⁴ За основу взяты данные базы данных World Population Dashboard Фонда народонаселения Организации Объединенных Наций. Доступно по ссылке: www.unfpa.org/data/world-population-dashboard (дата последнего обращения: 15 ноября 2018 года).

предпочтение наследникам мужского пола, и законодательство, касающееся минимальной оплаты труда, которое исключает из сферы охвата определенные группы, такие как домашние работники. По результатам анализа ситуации в 46 странах региона было выявлено, что в 23 странах действует дискриминационное трудовое законодательство, которое препятствует трудоустройству женщин в ряде секторов экономики¹⁵. Тем не менее в регионе были проведены целенаправленные правовые и институциональные реформы, которые расширили права и возможности людей. Например, Республика Корея провела реформу своих финансовых положений и предоставила трудовым мигрантам более широкий доступ к финансовой системе. Следовательно, делом первостепенной важности является определение и анализ воздействия норм и институтов на конкретные уязвимые группы населения.

24. Воздействие на глубоко укоренившиеся нормы и формальные правила, проистекающие из институтов, является сложной задачей, однако оно может служить эффективной отправной точкой и во многих случаях является неотъемлемым условием расширения прав и возможностей людей и их интеграции в жизнь общества. Недавно проведенные исследования показывают, что активизация диалога между мужчинами и женщинами; использование средств массовой информации в целях постоянной информационно-просветительской деятельности; сочетание экономических мер, таких как микрокредитование, с мерами в области здравоохранения, такими как учебные мероприятия по вопросам профилактики ВИЧ и борьбы с ВИЧ; использование средств контрацепции и планирование семьи; и ведение с населением разъяснительной работы с целью недопущения домашнего насилия; – могут положительным образом повлиять на социальные нормы, касающиеся гендерных ролей¹⁶. Доступ к информации является ценным ресурсом, который может помочь изжить регрессивные социальные нормы, ограничивающие права и возможности людей. Результаты эмпирического анализа показывают, что существует взаимосвязь между доступом женщин к телевизионным программам и снижением вероятности того, что они согласятся с социальными нормами, оправдывающими домашнее насилие. Однако использование средств массовой информации для воздействия на нормы и институты имеет свои пределы, особенно в ряде стран региона, где более 50 процентов женщин в сельских районах не имеют доступа к телевизору или радиоприемнику. Аналогичным образом, примеры из некоторых частей региона показали, что участие детей и взрослых в демократических процессах, таких как деятельность детского парламента или городских молодежных консультаций, позволяет обеспечивать более высокий уровень интеграции молодежи в политические институты.

С. Участие и выражение мнения

25. Участие людей в жизни общества и выражение людьми своего мнения играют принципиально важную роль в поощрении социальной ответственности. Эти процессы создают условия для реализации прав человека и права на развитие. Обширная правовая база в области прав человека охватывает многие аспекты участия. По сути, право на участие связано с другими правами человека, такими как право на свободу мирных собраний и ассоциаций, свободу слова и убеждений и право на образование и информацию.

26. Помимо поддержки реализации прав человека, более широкое участие и выражение мнений представляют практическую пользу. Они приводят к более

¹⁵ Расчеты ЭСКАТО, основанные на данных из набора данных “Women, Business and the Law” Всемирного банка. Доступно по ссылке: <http://wbl.worldbank.org/> (дата последнего обращения: 15 ноября 2018 года).

¹⁶ Huma Haider, “Changing gender and social norms, attitudes and behaviours” (см. вставку 1, сноску (a)).

устойчивым с экологической, социальной и экономической точки зрения решениям, более эффективному оказанию услуг, повышению степени доверия к правительству и повышению степени информированности и потенциала граждан. Преимущества более активного участия общественности в процессах разработки общественной политики и повышения эффективности оказания услуг, а также более активного выражения общественностью мнений по этим вопросам столь велики, что эти процессы необходимо оформить законодательным образом и далее институционализировать.

27. Одним из важных способов содействия участию людей с разным жизненным и профессиональным опытом в жизни общества является добровольческая деятельность, так как она может способствовать повышению уровня социальной интеграции, открывая более широкий круг возможностей для различных групп населения. Такая деятельность также может расширить права и возможности людей, повышая их уверенность в себе, углубляя навыки и знания, необходимые им для того, чтобы сделать первый шаг на пути к долгосрочному участию в развитии. В то же время для содействия добровольческой деятельности требуется институциональная и политическая инфраструктура (см. вставку II).

Вставка II

Инфраструктура поддержки добровольчества

Инфраструктура поддержки добровольчества, согласно определению Программы добровольцев Организации Объединенных Наций, состоит из трех компонентов, которыми являются следующие: i) благоприятные условия, которые включают политику и законодательство в сочетании с другими установленными социальными нормами и практикой, связанными с добровольчеством; ii) организационные структуры, такие как системы посредством которых осуществляется мобилизация добровольцев, развертывание добровольческой деятельности и поддержка добровольцев; iii) потенциал для осуществления деятельности, включая ресурсы и готовность стран и структур в их рамках к разработке и принятию мер, которые используют в полном объеме возможности, открываемые добровольчеством.

28. Влияние процесса выражения мнений также ощущается на уровне домохозяйств. Анализ региональных данных по домохозяйствам показывает, что в домохозяйствах, в которых женщины имеют возможность выразить свое мнение по поводу крупных покупок – что опосредованным образом способствует их участию в процессах принятия семейных решений и выражению ими своего мнения по поводу этих решений – улучшаются показатели здоровья детей, особенно показатель борьбы с задержкой роста (задача 2.2 в рамках целей в области устойчивого развития)¹⁷. На макроэкономическом уровне анализ выборки из 100 тематических исследований, посвященных различным формам гражданской активности, показывает, что в почти 75 процентов рассматриваемых случаев такая активность способствовала созданию более ответственных и подотчетных государств и более инклюзивных и сплоченных обществ¹⁸.

29. Тем не менее препятствия для участия и выражения мнения являются существенными. К ним относятся формальные и неформальные нормы и институты, которые закрепляют дискриминационную практику, недостаточно

¹⁷ Анализ ЭСКАТО, основанный на национальных обследованиях домохозяйств, проведенных в 11 странах региона. Для получения полной информации об источнике данных см. диаграмму IV.

¹⁸ John Gaventa and Gregory Barrett, "Mapping the Outcomes of Citizen Engagement", *World Development*, vol. 40, no. 12 (2012): pp. 2399-2410.

эффективная реализация других прав человека, ограниченность возможностей отдельных лиц или групп и отсутствие адекватных институциональных механизмов и возможностей. Участие начинается на уровне принятия в рамках домохозяйств решений по широкому кругу вопросов, от вариантов охраны здоровья женщин до осуществления покупок для домохозяйств. В некоторых странах региона более 50 процентов женщин не допускаются к участию в принятии таких решений. Осуществление Повестки дня на период до 2030 года также выявило серьезные несоответствия между ожиданиями гражданского общества и возможностями правительств в плане обеспечения участия общественности. Например, в некоторых странах менее 20 процентов избирательных участков и менее 30 процентов правительственных зданий являются доступными для инвалидов, что серьезно ограничивает их возможности для участия в соответствующих процессах¹⁹.

30. Несмотря на порождаемые социальными и культурными нормами препятствия для участия, в ряде случаев соответствующие барьеры удается преодолевать. Состоявшиеся в Пакистане в 2018 году выборы стали историческим успехом для маргинализированных меньшинств²⁰, что имеет решающее значение для улучшения результатов в области развития. К числу других более общих условий для создания возможностей для участия и выражения мнений относятся законодательные мандаты для участия, безопасное и доступное физическое пространство, доступ к технологиям, заслуживающие доверия и опирающиеся на факты средств массовой информации и эффективное воспитание гражданских качеств. В ходе неофициальных опросов участники Азиатско-тихоокеанского форума по устойчивому развитию 2016 года отметили, что воспитание гражданских качеств является одним из наиболее значимых факторов поощрения участия, которых не хватает их странам.

31. Обеспечение конструктивного участия всех заинтересованных сторон в политических процессах требует институционализации их вовлечения в соответствующие процессы путем обеспечения наличия необходимых ресурсов и укрепления потенциала и организационной структуры. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека разрабатывает руководящие принципы практической реализации права на общественное участие. Правительства ряда муниципальных образований и штатов Австралии разработали стратегии и оперативные руководящие принципы для привлечения общественности к участию в принятии четко определенных решений. Эти стратегии и принципы подразумевают в том числе принятие основных организационных ценностей, обеспечивающих максимально широкое участие, и создание надежных каналов коммуникации и подотчетности для взаимодействия с общественностью. Результатом усилий гражданского общества Вануату стало принятие стратегии обеспечения честности и неподкупности в общественной жизни и соответствующих антикоррупционных мер, что позволило институционально закрепить роль общественности в борьбе с коррупцией.

32. Полученный в рамках осуществления Повестки дня на период до 2030 года опыт в области обеспечения участия общественности подчеркивает необходимость уделять особое внимание качеству соответствующего участия заинтересованных сторон. В частности, в Новой Зеландии правительство может быть в судебном порядке привлечено к ответственности за ненадлежащее качество своих механизмов и процессов взаимодействия с общественностью и

¹⁹ *Building Disability-Inclusive Societies in Asia and the Pacific: Assessing Progress of the Incheon Strategy* (United Nations publication, Sales No. E.18.II.F.4).

²⁰ Mehreen Fatima and Fatima Hasani, "All the glitters that shine brighter in Pakistan elections 2018", *Dunya News*, 2 August 2018.

заинтересованными сторонами. Существуют различные стандарты для определения качества участия общественности, которые в разной степени способны удовлетворить потребности, связанные с усилиями по институциональному оформлению общественного участия. ЭСКАТО и Международная ассоциация по вопросам участия общественности разработали систему показателей для планирования и оценки эффективного участия заинтересованных сторон²¹. В Индонезии в контексте усилий по децентрализации удалось добиться более высокой степени общественного участия, и при проведении недавней ревизии системы управления, были также осуществлены и обзоры взаимодействия с заинтересованными сторонами.

33. Создание благоприятных условий для организаций гражданского общества имеет решающее значение для расширения их участия и способностей для выражения мнений. Для соблюдения принципа «решение всех касающихся нас вопросов – только при нашем участии» необходимо институциональное оформление площадок для диалога, которые на регулярной основе обеспечивают связь между правительством и субъектами гражданского общества, особенно с теми из них, которые представляют интересы забытых общественных групп. Вместе с тем в регионе отмечается сокращение пространства для деятельности гражданского общества. Социальные движения, такие как недавнее движение #MeToo, сыграли важную роль в поощрении участия уязвимых групп населения и оказания им помощи в выражении своего несогласия с такими порождающими беспорядки явлениями, как сексуальные домогательства. Правительствам необходимо уделять должное внимание таким движениям и реагировать на них посредством проведения правовых реформ и создания более благоприятных условий для таких движений.

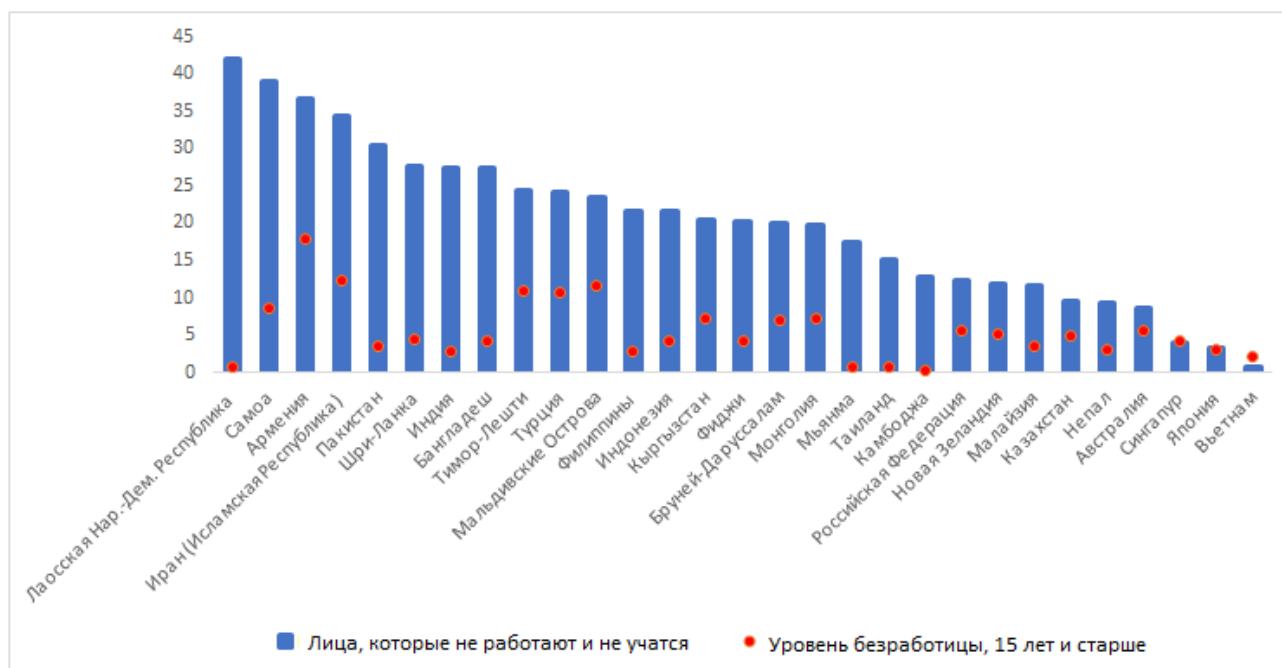
D. Ресурсы и возможности

34. Доступ к ресурсам является одним из важнейших аспектов расширения прав и возможностей и подразумевает под собой доступ к широкому спектру благ, от финансовых ресурсов, жилья и средств санитарии, общественных услуг и социальной защиты, до производственных ресурсов, таких как земля и технологии. Маргинализированные группы зачастую не имеют доступа к этим ресурсам, что является одним из основных препятствий на пути расширения их прав и возможностей. Данные обследований домашних хозяйств показали, что между беднейшими и богатейшими слоями населения существуют значительные различия в плане доступа к банковским счетам, и во многих странах этот разрыв составляет более 50 процентов²². Проблема доступа к ресурсам также имеет ярко выраженное гендерное измерение. Например, доля женщин (в возрасте от 15 до 49 лет), не имеющих в собственности дома или земли, колеблется от 13 процентов в Тиморе-Лешти до 90 процентов в таких странах, как Непал и Пакистан. В большинстве стран региона более 30 процентов женщин не имеют в собственности дома или земли. В отношении молодежи статистическая картина столь же неблагоприятна. Во многих странах региона более 30 процентов молодых людей относятся к категории тех, кто не работает и не учится, и эти показатели зачастую намного выше средних показателей безработицы (диаграмма V), что свидетельствует о непропорционально ограниченном доступе молодежи к производственным ресурсам. Определение конкретных ресурсов, которых не хватает различным уязвимым группам, и осуществление стратегий по расширению доступа к этим ресурсам является одним из важнейших шагов на пути к расширению соответствующих прав и возможностей.

²¹ См. www.unescap.org/sites/default/files/Stakeholder%20Engagement%20Indicator%20Framework%20Brochure_180518_0.pdf.

²² Детальная информация об источнике этих данных приводится в диаграмме IV.

Диаграмма V
Сравнение процентной доли молодых людей, которые не работают и не учатся, с национальным уровнем безработицы, отдельные страны



Источник: расчеты ЭСКАТО на основе последней имеющейся информации из Базы статистических данных ЭСКАТО, 2010–2018 годы.

35. В контексте расширения прав и возможностей основанные на обеспечении прав подходы являются значительно более эффективными, нежели благотворительность. В соответствии с Конвенцией о правах инвалидов и Инчхонской стратегией обеспечения реальных прав инвалидов в Азиатско-Тихоокеанском регионе во многих странах для расширения доступа к важнейшим ресурсам применяются подходы, основанные на обеспечении соответствующих прав²³. Правительствам предстоит сыграть важную роль в обеспечении доступа к основным ресурсам посредством партнерств с частным сектором и другими заинтересованными сторонами. Исследования свидетельствуют о том, что увеличение правительствами стран региона расходов на образование, здравоохранение и социальную защиту для приведения их в соответствие со среднемировыми показателями может способствовать избавлению около 328 млн человек от умеренной нищеты и 52 млн человек от крайней нищеты. С 2000 года большинство стран региона расширили свои системы социальной защиты и увеличили расходы на образование и здравоохранение. Установить минимальный уровень социальной защиты, включая минимальный набор социальных гарантий получения базового медицинского обслуживания и основные гарантии дохода на протяжении всей жизни, удалось не только странам региона с высоким уровнем дохода, но и таким странам, как Грузия, Кыргызстан, Монголия, Непал и Узбекистан. При этом существует огромный потенциал для улучшения систем социальной защиты, поскольку большинство стран Азиатско-Тихоокеанского региона расходуют на социальную защиту менее трети от соответствующего среднего общемирового показателя в 12,2 процента ВВП²⁴.

36. Доступ к ресурсам не приводит к автоматическому расширению прав и

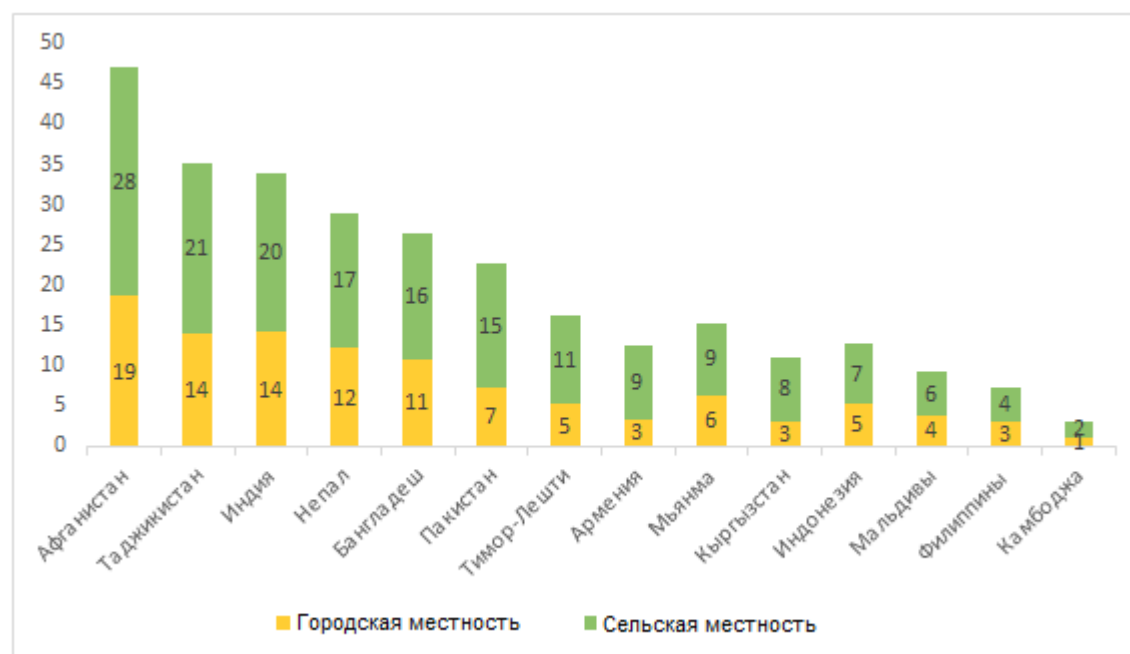
²³ *Building Disability-Inclusive Societies in Asia and the Pacific.*

²⁴ *Social Outlook for Asia and the Pacific: Poorly Protected.*

возможностей. Большее значение имеет способность контролировать использование ресурсов. Под «возможностями» в целом понимается аспект индивидуальных свобод и способность совершать соответствующие действия. В контексте ресурсов это частично проявляется в форме фактического контроля над ресурсами и участия в принятии решений в рамках домохозяйств. Анализ данных обследований домашних хозяйств в регионе показал, что многие занятые оплачиваемым трудом женщины сталкиваются с нехваткой контроля над использованием полученного ими индивидуального дохода, эта ситуация особенно характерна для сельской местности (диаграмма VI).

Диаграмма VI

Процентная доля женщин в городских и сельских районах, которые сталкиваются с нехваткой контроля над использованием полученного ими индивидуального дохода, отдельные страны



Источник: расчеты ЭСКАТО на основе данных Демографического обследования и обследования здоровья населения за последние годы, доступно по ссылке <https://dhsprogram.com/data/available-datasets.cfm> (дата последнего обращения: 30 сентября 2018 года); и кластерные обследования по множественным показателям за последние годы, доступно по ссылке <http://mics.unicef.org/surveys> (дата последнего обращения: 30 сентября 2018 года).

Примечание: в разных странах годы проведения обследований различаются.

IV. Практическое применение рамочной концепции расширения прав и возможностей людей и их интеграции в жизнь общества на примере деятельности по борьбе с изменением климата

37. Применение рамочной концепции расширения прав и возможностей людей и их интеграции в жизнь общества в рамках любого политического процесса может способствовать преодолению негативных последствий неравенства в обществе. Для иллюстрации этой идеи в настоящем разделе приводится более глубокий анализ применения рамочной концепции расширения прав и возможностей людей и их интеграции в жизнь общества в рамках деятельности по борьбе с изменением климата, которая включает в себя широкий спектр стратегий

и инициатив, реализуемых для адаптации к изменению климата и для смягчения его последствий. В последнем докладе Межправительственной группы экспертов по изменению климата говорится о неотложном характере мер по борьбе с изменением климата и о необходимости быстрого осуществления беспрецедентных изменений во всех аспектах жизни общества для реагирования на последствия изменения климата. В данном контексте потребуется обеспечить понимание взаимоукрепляющей связи между последствиями изменения климата и неравенством и применение подхода, направленного на расширение прав и возможностей и обеспечение инклюзивности.

А. Неравенство усугубляет последствия изменения климата

38. Усиливающие неравенство силы также усугубляют последствия изменения климата, что приводит к еще большему неравенству, примером этому является взаимосвязь между неравенством в вопросах владения землей и последствиями изменения климата и связанными с этим конфликтами. Отсутствие прав на землю является важным аспектом неравенства в регионе. Проведенные в северной части Пакистана исследования свидетельствуют о том, что лица, имеющие право собственности на землю, в большей степени были способны воспользоваться соответствующими механизмами помощи для восстановления своих домов после климатических бедствий, нежели те, кто не имел юридически оформленного права собственности на землю²⁵. Лица, не имеющие юридически оформленного права собственности, либо столкнулись с отказом в помощи, либо были вынуждены направить значительную часть средств, выделяемых на восстановление, на судебные разбирательства и участие в судебных заседаниях в юридическом контексте, характеризующимся ограниченным доступом для сельского населения и женщин. Кроме того, негативные последствия изменения климата в сочетании с такими факторами, как неравномерный экономический рост, увеличение численности населения, недостаточно эффективное управление и отсутствие юридически оформленных прав собственности на землю, могут привести к конфликтам или обострению уже существующих социальных противоречий²⁶. Это включает в себя конкуренцию за ресурсы, в первую очередь за землю и воду, отсутствие продовольственной безопасности и незапланированную миграцию. Появляются все новые свидетельства того, что конфликты будут приводить к еще большему обострению существующего неравенства²⁷.

В. На пути к деятельности по борьбе с изменением климата, подразумевающей расширение прав и возможностей людей и обеспечение инклюзивности

39. Существующее неравенство может привести к усугублению последствий изменения климата. В этом контексте применение подхода, предусматривающего расширение прав и возможностей и обеспечение инклюзивности, в рамках деятельности по борьбе с изменением климата может способствовать нейтрализации мультипликативных эффектов изменения климата и предотвращению конфликтов. Кроме того, имеющиеся данные свидетельствуют о том, что подход, предполагающий расширение прав и возможностей и обеспечение инклюзивности, может способствовать активизации деятельности по борьбе с изменением климата посредством

²⁵ Omer Aijazi, "A Social Repair Orientation to Disaster Recovery: Evidence from Northern Pakistan", 2015. См. https://kipdf.com/download/a-social-repair-orientation-to-disaster-recovery-evidence-from-northern-pakistan_5ac36fe11723dd9245ed4e1a.html.

²⁶ United Nations Environment Programme, *Livelihood Security: Climate Change, Migration, and Conflict in the Sahel* (Geneva, 2011).

²⁷ Global Education Monitoring Report, "Conflict exacerbates already existing inequalities", World Education Blog, 25 June 2015.

ускорения перехода к использованию возобновляемых источников энергии, поощрения более широкого внедрения климатически рациональных методов ведения сельского хозяйства, создания устойчивых к изменению климата общин и устранения некоторых из основных препятствий на пути к реализации преимуществ «зеленой» экономики. Применение отдельных элементов рамочной концепции расширения прав и возможностей людей и их интеграции в жизнь общества в контексте деятельности по борьбе с изменением климата описывается ниже.

1. Права и правосудие

40. Распределительные выгоды, издержки и возможности, связанные с деятельностью по борьбе с изменением климата, могут способствовать усугублению неравенства и дефицита ресурсов, конфликтам между пользователями этих ресурсов и подрыву социальных альянсов и сплоченности общества. В Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата подчеркивается, что сторонам следует во всех своих действиях, связанных с изменением климата, в полной мере уважать права человека. Вместе с тем Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека отметило, что некоторые усилия по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий оказывают негативное воздействие на реализацию прав человека, особенно наиболее маргинализированных слоев населения. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что существующие международные механизмы воспринимают права человека и изменение климата как несвязанные между собой вопросы, и лишь 30 процентов стран предоставляют доклады о взаимосвязи между правами человека и изменением климата как Совету по правам человека, так и Рамочной концепции Организации Объединенных Наций об изменении климата²⁸. Лишь три страны региона – Грузия, Маршалловы Острова и Филиппины – упомянули права человека в качестве одного из руководящих принципов в своих определяемых на национальном уровне вкладах, подготовленных в рамках Парижского соглашения²⁹. В связи с этим в контексте подготовки национальных докладов в рамках универсального периодического обзора Совета по правам человека, Рамочной концепции Организации Объединенных Наций об изменении климата и связанных с этим национальных мероприятий необходимо укреплять сотрудничество между экспертами по правам человека и директивными органами, ответственными за деятельность по борьбе с изменением климата.

41. С учетом перераспределительного характера деятельности по борьбе с изменением климата эффективный учет вопросов, связанных с правами человека, может способствовать смягчению как негативных последствий изменения климата, так и отрицательных мультипликативных эффектов соответствующих стратегических мер реагирования. Данные, полученные в результате анализа практики 59 крупных компаний, занимающихся возобновляемой энергетикой, в области прав человека свидетельствуют о том, несоблюдение прав человека приводит к задержкам в осуществлении проектов, судебным процессам и дополнительным издержкам, которые в целом могут негативно сказаться на имеющем критическое значение переходе к использованию возобновляемых источников энергии. Это исследование также показало, что применяемые в настоящий момент этими компаниями подходы к

²⁸ Tara Shine, “Rights for action – putting people at the centre of climate action”, paper presented at the twenty-fourth session of the Conference of Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Katowice, Poland, December 2018. См. <http://unfccc.int/sites/default/files/resource/06122018%20PCCB%20presentation%20a.pdf>.

²⁹ Human Rights and Climate Change Working Group, “Integrating Human Rights into the Paris Commitments – (I)NDCs”.

правам человека еще недостаточно совершенны, что подчеркивает настоятельную необходимость более эффективного использования концепции должной осмотрительности в вопросах, связанных с правами человека, в секторе возобновляемых источников энергии³⁰. В данном контексте стоит отметить, что свою эффективность в деле повышения устойчивости к изменению климата доказали такие экологически рациональные решения, как восстановление мангровых лесов. Этот метод оказался более эффективным нежели строительство морских дамб, лишаящих рыболовецкие общины средств к существованию. Еще одной успешной стратегией обеспечения соблюдения прав всех заинтересованных сторон в рамках мер по борьбе с изменением климата является картирование прав человека. Оно позволяет обеспечить наличие пространственного представления различных прав заинтересованных сторон на общинном, национальном и региональном уровнях, в том числе пересекающихся и общих прав, и воздействия, которое могут оказать на эти права меры по борьбе с изменением климата. Кроме того, оно обеспечивает наличие системного понимания того, как меры по борьбе с изменением климата, могут приводить к конфликтам между различными обладателями соответствующих прав, и привлекает внимание к существующим уже долгое время ситуациям структурного неравенства, которые ранее могли игнорироваться и которые приводят к повышению степени уязвимости к изменению климата. Это может позволить улучшить результаты соответствующей деятельности для групп, которые ранее сталкивались с дискриминацией и изоляцией. В частности, закон о праве на пользование лесами в Индии, принятый в 2006 году, направлен на восстановление признания традиционных прав лесных общин и картирование соответствующих прав сыграло важную роль в осуществлении этого закона. Для точного отражения всего спектра факторов уязвимости необходимо, чтобы картирование прав человека осуществлялось на основе широкого участия и местной подотчетности.

2. Нормы института

42. Социальные и культурные нормы повышают связанные с изменением климата риски для определенных слоев общества. Например, социальные нормы затрудняют женщинам доступ к информации и навыкам, необходимым для адаптации к изменению климата, и ограничивают их мобильность. В некоторых условиях изменение климата может привести к еще большему закреплению негативных социальных норм в форме ранних, детских или принудительных браков или выплаты приданного³¹. Деятельность по борьбе с изменением климата может оказаться неэффективной без обеспечения должной степени понимания этих социальных и культурных норм. В частности, во многих частях региона для мужчин леса являются источником древесины, а для женщин – источником недревесных лесных продуктов и местом для сбора продовольствия и лекарственных трав. Таким образом программа, направленная на сохранение лесов, должна обеспечить наличие альтернативных источников средств к существованию не только для заготовителей древесины, но и для других категорий пользователей, в противном случае принимаемые меры могут иметь непропорциональные негативные последствия для женщин.

43. В то же время существующие социальные нормы и институты также могут оказать и положительное воздействие на деятельность по борьбе с изменением климата. В частности, имеющиеся данные свидетельствуют о том, что местные институты и нормы могут способствовать внедрению

³⁰ Business and Human Rights Resource Centre, “Renewable Energy Risking Rights and Returns: an analysis of solar, bioenergy and geothermal companies’ human rights commitments” (2018).

³¹ Asia Pacific Forum on Women, Law and Development, Feminist Participatory Action Research Regional Report on Climate Justice, Women Warming Up (2015).

климатосберегающих методов работы небольшими фермерскими хозяйствами, в первую очередь посредством поощрения распространения информации и поддержки координации совместных действий³². Еще одним примером является использование местных религиозных или духовных традиций в борьбе против изменения климата. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что более широкий учет основанного на культурных традициях вклада в рамках создания сценариев изменения климата может способствовать более активному использованию результатов применения климатических моделей при оценке соответствующих перспектив в будущем³³. В значительной части литературы, посвященной деятельности по борьбе с изменением климата в государствах Тихоокеанского субрегиона, проблематика уязвимости прибрежных районов рассматривается крайне узко без надлежащего понимания социальных систем и ценностей островных государств, что снижает эффективность стратегий по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий³⁴. Вместе с тем появляются и новые инициативы по борьбе с изменением климата, которые предусматривают создание хранилищ знаний коренных народов и их использование для управления экосистемами с особым акцентом на межпоколенческом обучении. Существующие в регионе религиозные организации и сети также многие годы предоставляют услуги в контексте изменения климата и неравенства.

3. Участие и выражение мнения

44. Многие уязвимые группы, которые в наибольшей степени подвержены рискам, связанным с изменением климата, часто не привлекаются к процессу принятия решений. Их активное вовлечение в планирование и разработку климатических стратегий может способствовать формированию коллективного видения, чувства причастности и социальной сплоченности. Полученные благодаря квазиэкспериментальному проекту в Мьянме уникальные исследовательские данные являются убедительным доказательством того, что привлечение общин к планированию и определению приоритетов соответствующей деятельности способствует повышению эффективности мер, направленных на укрепление устойчивости к изменению климата³⁵. В то же время отсутствие учета соответствующих мнений может иметь негативные последствия. В частности, в стратегиях создания прибрежных буферных зон, разработанных на Шри-Ланке после произошедшего в 2014 году в Индийском океане цунами без участия местных общин, акцент был сделан на защите от воздействия будущих цунами, а не на устранении основных социальных, экономических и институциональных факторов, которые стали первоочередной причиной уязвимости к этому опасному природному явлению³⁶. Это привело к массовому переселению пострадавшего населения и созданию дополнительных социальных, экономических и экологических проблем, которые поставили под угрозу благополучие малообеспеченных прибрежных общин.

45. Важным аспектом расширения участия и обеспечения наличия

³² Food and Agriculture Organization of the United Nations, "Module 12: Local institutions", in *Climate-Smart Agriculture Source Book* (2017).

³³ Renata Tyszczyk and Joe Smith, "Culture and climate change scenarios: the role and potential of the arts and humanities in responding to the '1.5 degrees target'", *Current Opinion in Environmental Sustainability*, vol. 31 (April 2018), pp. 56–64.

³⁴ John Campbell and Jon Barnett, *Climate Change and Small Island States: Power, Knowledge and the South Pacific* (Routledge, 2010).

³⁵ Gil Yaron and others, *Measuring changes in household resilience as a result of BRACED activities in Myanmar* (n.p., n.d.).

³⁶ Jane C. Ingram and others, "Post-disaster recovery dilemmas: challenges in balancing short-term and long-term needs for vulnerability reduction", *Environmental Science and Policy*, vol. 9, No. 7–8 (December 2006), pp. 607–613.

возможности для выражения мнений является создание и поддержка эффективных местных организаций. Глобальный анализ мер по борьбе с изменением климата, в рамках которого было в том числе рассмотрено 58 примеров соответствующих мер, реализуемых в регионе, показал, что местные организации играют решающую роль в повышении эффективности инициатив по адаптации к изменению климата³⁷. Местные организации могут оказывать общинам поддержку в преодолении разногласий и напряженности, связанных с использованием ресурсов, которые становятся все более скудными в результате изменения климата. В частности, проведенные в Бангладеш и Непале исследования показали, что местные организации играют важную роль в решении проблем, связанных с нехваткой ресурсов и соответствующей конкуренцией, посредством предоставления возможностей для социального обучения, диалога на местном уровне, урегулирования конфликтов и сотрудничества³⁸. Обучение в рамках общинных организаций также способствует коллективным действиям и поощряет инновации на основе местных инициатив. В частности, организации лесопользователей и фермеров во всем регионе становятся механизмом выражения соответствующих коллективных мнений, в первую очередь мнений небольших фермерских хозяйств, и обучают их методам ведения сельского хозяйства, которые соответствуют принципам устойчивого развития и в меньшей степени уязвимы к изменению климата. Они также могут обеспечить наличие у общин возможностей для применения на местном уровне традиционных форм управления, которые могут способствовать более справедливому распределению ресурсов и снижению рисков потенциальных конфликтов.

4. Ресурсы и возможности

46. Такие ресурсы, как технологии, инфраструктура, информация, знания, навыки, институты, равенство, социальный капитал, экономическое развитие, способствуют повышению устойчивости к изменению климата. Например, после вызванных муссонами наводнений в Пакистане в 2010 году в рамках мероприятий по обеспечению наличия средств к существованию сельским пчеловодам была оказана финансовая помощь в целях восстановления популяции пчел и замены утраченного оборудования. Однако сам по себе доступ к ресурсам не гарантирует расширение прав и возможностей. В частности, в рамках реализации вышеупомянутых мер не было создано механизмов, которые позволили бы небольшим производителям меда добиться справедливых рыночных цен на свою продукцию, в связи с чем они продолжают сталкиваться с несправедливой ситуацией, когда цены в основном устанавливаются оптовыми покупателями³⁹. В то же время социальное предприятие в Малайзии предоставляет женщинам-фермерам не только необходимые ресурсы, но и возможности для развития потенциала, необходимого для эффективного использования этих ресурсов. Оно также является для женщин важной объединяющей платформой для борьбы с сексуальным и гендерным насилием в семьях и общинах. Еще одним примером является переход к «зеленой» экономике, в рамках которого акцент должен делаться не только на создании новых рабочих мест, но и на обеспечении наличия у трудящихся ресурсов и возможностей для преодоления негативных последствий этого перехода. По оценкам Международной организации труда, в регионе в рамках мероприятий по борьбе с изменением климата,

³⁷ Arun Agrawal, “Local institutions and adaptation to climate change”, in *Social Dimensions of Climate Change*, Robin Mearns and Andrew Norton, eds. (Washington D.C., World Bank, 2010).

³⁸ Parvin Sultana and others, “Transforming local natural resource conflicts to cooperation in a changing climate: Bangladesh and Nepal lessons”, *Climate Policy* (9 October 2018).

³⁹ Parvin Sultana and others, “Transforming local natural resource conflicts to cooperation in a changing climate: Bangladesh and Nepal lessons”, *Climate Policy* (9 October 2018).

осуществляемых во исполнение Парижского соглашения, к 2030 году будет создано 14 млн новых рабочих мест, однако по итогам проведенного в 28 странах, включая 10 государств региона, глобального исследования было установлено, что одним из основных препятствий на пути экологизации экономики является несоответствие навыков предъявляемым требованиям. В этой связи решающее значение для активизации деятельности по борьбе с изменением климата и одновременного расширения доступа людей к рабочим местам будут иметь программы повышения квалификации⁴⁰.

V. Заключение и рекомендации

47. Расширение прав и возможностей людей и обеспечение их интеграции в жизнь общества могут способствовать более высоким темпам прогресса в деле достижения многих целей в области устойчивого развития. Существующее экономическое, социальное, политическое и экологическое неравенство в сочетании с новыми проблемами, такими как изменение климата, порождает новые факторы уязвимости. Существует необходимость выявления этих новых факторов уязвимости и соответствующих уязвимых групп на национальном и субнациональном уровне посредством сбора дезагрегированных данных, проведения исследований, учитывающих конкретный контекст, и конструктивного социального диалога. Кроме того, элементы рамочной концепции расширения прав и возможностей людей и повышения уровня их интеграции в жизнь общества – права и правосудие, нормы и институты, ресурсы и возможности и участие и выражение мнения – могут послужить отправными точками для одновременного устранения новых факторов уязвимости и преодоления лежащего в их основе неравенства. Все четыре элемента этой рамочной концепции являются взаимоукрепляющими; ни один из них не может рассматриваться или осуществляться в отрыве от других. Тот факт, что примеры передовых методов работы в области осуществления стратегических мер по всем этим четырём элементам отмечаются в рамках всего региона, свидетельствует о наличии в регионе значительного потенциала для взаимного обучения. Кроме того, элементы рамочной концепции расширения прав и возможностей людей и повышения уровня их интеграции в жизнь общества могут применяться в рамках всех инициатив регионального сотрудничества, включая трансграничные проекты, для обеспечения положительного воздействия таких инициатив на права и возможности всех заинтересованных сторон.

48. Основанные на обеспечении прав подходы к развитию являются эффективным средством расширения прав и возможностей людей и обеспечения их интеграции в жизнь общества в этой связи важное значение имеет картирование имеющихся у всех заинтересованных сторон прав, которые могут оказаться под угрозой в связи с такими возникающими проблемами, как изменение климата. Составление таких карт на основе принципов широкого участия и подотчетности на местном уровне являются стратегия, которая может оказаться полезной для государств-членов и партнеров по процессу развития при разработке соответствующей политики и мер воздействия. Кроме того, добиться дальнейшего ускорения темпов развития можно посредством закрепления этих прав в конституциях и соответствующих законах и обеспечения наличия у людей доступа к правовым институтам для активного отстаивания своих прав. Важнейшими аспектами расширения прав и возможностей являются воспитание гражданских качеств и информирование общественности; для реализации своих прав люди должны их понимать. Важнейшее значение также имеет техническая подготовка судей, адвокатов и

⁴⁰ International Labour Office, *World Employment and Social Outlook 2018: Greening with jobs* (Geneva, 2018).

правозащитников, повышение осведомленности общественности о механизмах получения доступа к юридическим услугам и поддержка юридических фирм, действующих в интересах общества.

49. Стратегические меры, учитывающие уже существующие нормы и институты, будут в большей степени содействовать расширению прав и возможностей людей и их интеграции в жизнь общества. Документирование местных норм и институциональных структур и их влияния на различные группы заинтересованных сторон является важнейшим шагом для использования этих норм при разработке действенных стратегий. К числу механизмов влияния на социальные нормы относятся обеспечение доступа к образованию и средствам массовой информации, прививающим новое отношение к этим нормам.

50. Крайне важно обеспечить в рамках всех политических процессов эффективное участие и учет мнений всех заинтересованных сторон, особенно тех, которые часто оказываются забытыми. Большое значение имеет укрепление местных организаций, таких как организации лесопользователей и фермеров, которые дают маргинализированным общинам и группам возможность выразить свое мнение. Необходимо поощрять социальные движения (такие как движение #MeToo), которые нацелены на борьбу с конкретными порождающими бесправие явлениями в обществе и которые обеспечивают пострадавшим уязвимым группам возможность выразить свое мнение, и реагировать на деятельность таких социальных движений проведением необходимых законодательных реформ и осуществлением конкретных действий в области политики. Укреплению добровольческой инфраструктуры может способствовать социальная интеграция посредством предоставления более широкого круга возможностей для различных групп населения. Большое значение имеет расширение гражданского пространства посредством создания благоприятных условий для деятельности организации гражданского общества и обеспечения наличия у них ресурсов и навыков, необходимых для самоорганизации.

51. Правительствам следует изучить новаторские механизмы предоставления ресурсов уязвимым группам, способствующие самостоятельности отдельных лиц и создающие потенциал для устранения структурных барьеров, препятствующих их социальной интеграции. В этой связи одним из новаторских механизмов предоставления ресурсов, включая финансовые ресурсы и возможности для трудоустройства и получения навыков, и одновременного решения проблем, связанных с основополагающими властными отношениями, и поощрения социальных преобразований, могут стать социальные предприятия. Там, где это возможно, для предоставления важнейших ресурсов правительствам стоит применять основанные на обеспечении прав подходы, поскольку такие подходы оказывают более благоприятное воздействие на уязвимые группы населения. У стран региона есть огромный потенциал для установления минимального уровня социальной защиты и повышения эффективности расходов на социальную защиту, что может стать одним из средств преодоления укоренившегося неравенства и содействия расширению прав и возможностей.

52. Государствам-членам, основным группам и другим заинтересованным сторонам предлагается:

а) рассмотреть настоящий документ в целях обмена имеющимися у стран и заинтересованных сторон мнениями по затронутым вопросам и передовым практическим опытом в области расширения прав и возможностей людей и повышения уровня их интеграции в жизнь общества;

b) обсудить потенциальные механизмы регионального сотрудничества для поддержки национальных усилий по расширению прав и возможностей людей и обеспечению инклюзивности и равенства.
