

«Общество – для всех». Потому что в реальности это не так.

Глобальный характер проблем, возникающих в мире, обуславливает необходимость поиска глобальных решений в рамках ООН – при понимании, что предлагаемые решения в полной мере устраивают страны-члены. В этом есть определённое противоречие: довольно часто предлагаемые подходы необязательно удовлетворяют всех участников в полной мере. Но страны-члены сознательно идут на поиск компромиссов, ибо общая выгода перевешивает частные потери.

На обывательском уровне есть две крайние точки зрения: ООН управляет всем и ООН не управляет ничем. А на самом деле? Пролить свет «РФГ» попросила россиянина, занимающего ответственный пост в Секретариате ООН – Сергея Борисовича Зеленева. Он – начальник Управления социальной интеграции Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата ООН.

– Сергей Борисович, два слова о вашем участке работы.

– Я занимаюсь проблемами социально-демографических групп – пожилых, молодежи, вопросами семейной политики. Вся эта проблематика в ООН официально рассматривается в контексте «социальной интеграции», т.е., с одной стороны, предотвращения маргинализации уязвимых групп и слоёв населения, а с другой стороны, всемерного поощрения участия граждан в жизни общества, прежде всего – преодоления отчуждения от социальной, экономической и культурной жизни. ООН в массовом сознании, действительно, занимается вопросами, характер которых зачастую кажется отстранённым от обыденной жизни. На самом деле международные организации системы ООН, в том числе и наш департамент, заняты конкретными вопросами, имеющими прямое отношение к повседневной жизни людей во всех странах мира, в том числе и в России. Мы занимаемся, с одной стороны, нормативной деятельностью, а с другой стороны, помогаем странам-членам формировать национальный потенциал в конкретных секторах, т.е. оказываем экспертную помощь при выработке национальной политики в социально-экономической сфере. Мы заняты, например, проблемой разработки правовой базы по защите прав пожилых людей и людей с инвалидностью. Важным аспектом в этой сфере является предотвращение дискриминации этих людей, в частности насилия в семье. В целом же наше Управление занято вопросами социальной политики в формате межправительственной Комиссии социального развития – одной из функциональных комиссий ЭКОСОС. Мы готовим все нормативные документы,

которые Комиссия ежегодно обсуждает и использует для принятия соответствующих рекомендаций и решений.

– Но ведь социальная политика в разных странах – в большом диапазоне: где густо, а где пусто...

– Верно, приведу пример. В прошлом году наш офис подготовил документ – руководство по реализации на национальном уровне известного «Мадридского плана действий по проблемам старения», принятого в 2002 году. Подготовка этого руководства потребовала двух лет серьезной работы группы международных экспертов, сформулировавших пять основных направлений, по которым следует действовать национальным правительствам для решения проблем пожилых граждан. В каких-то странах, безусловно, такое руководство не нужно – скажем, в Новой Зеландии, где много делается для пожилых, созданный нами документ просто с интересом будет прочитан, не более того. Но в ряде стран, где ничего не делается, это руководство является в известном смысле революционным. То есть, фактически мы восполняем брешу, которые существуют в тех или иных странах в отношении конкретных элементов социальной политики.

Или: наше Управление способствовало межправительственной работе над Конвенции о правах людей с инвалидностью, что создало колоссальный побудительный мотив для общественности и правительств многих тех стран, где отношение к таким людям, мягко говоря, не адекватное. А ведь речь идет о примерно десятой части населения любой страны, той части, которая зачастую не видна, но нуждается в помощи! Наша деятельность, таким образом, помогает вывести из тени небрежения значительные сегменты общества. Во многих странах общественность получила возможность использовать эти нормативные документы ООН в качестве своеобразного рычага для мобилизации общественного мнения и воздействия на власть в собственной стране, что приводит впоследствии к принятию на национальном уровне важных и позитивных нормативных актов. Таких примеров можно привести много. Суммарно – это исключительно важный механизм современности: во многих странах гражданское общество, неправительственные организации используют документы ООН, чтобы отодвигать границы сферы, охваченной современной социальной политикой, все дальше и дальше, они настаивают, чтобы документы, принятые ООН, в их стране обсуждались и реализовались. Все это происходит потому, что ООН беспокоится об интересах всего человечества и потому документы ООН часто отражают завтрашний день, оказываются идущими впереди национальной нормативной практики.

– В том числе впереди нормативной практики России?

– Россия принимает активное участие в обсуждении всех документов, но по некоторым направлениям социальной политики – да, документы ООН впереди. К примеру, Конвенция о правах людей с инвалидностью вступила в силу с 3 мая. Текст Конвенции был принят Генеральной Ассамблеей ООН в декабре 2006 г., а 30 марта 2007 г. она была открыта для подписания. Конвенцию уже подписали более 100 стран, 30 – ратифицировали. Стержнем Конвенции является защита достоинства человека и придание этому понятию официального правового, а не только морального статуса. Конвенция впервые определяет гражданские, политические, социальные, экономические и культурные права людей с инвалидностью. Впервые они рассматриваются не как объекты благотворительности, а как субъекты политики. Главная цель конвенции – наполнить формально декларируемые права реальным содержанием. Российской подписи под конвенцией пока нет, и я что-то не наблюдал массового движения за ее подписание. Хотя периодически в прессе читаю, что да, пора сделать пандусы, которые могли бы облегчить жизнь людям на колясках. Во многих странах Европы, например, как и в США, подобное законодательство принято: люди на колясках могут проехать весь город, они легко могут въехать в лифты и в автобусы, на тротуарах есть специальных участки, которые позволяют заехать на возвышенность для посадки в транспорт и т.д., словом, гуманизм постепенно становится нормой каждодневного бытия. А ведь есть еще проблема молодежи с инвалидностью – отнюдь не менее острая проблема, чем у пожилых людей!

В этих вопросах деятельность ООН – явное опережение российской практики. Кстати, наше Управление дважды организовывало мероприятия, довольно интересные, чтобы каким-то образом в России сдвинуть с места проблему людей с инвалидностью. В 2004 году в Петербурге провели семинар, посвященный проблеме молодых людей с инвалидностью – как способствовать их социальной интеграции. Это – колоссальная проблема, потому что часто непонятно, как в условиях рыночной экономики этим людям помочь, в том числе с приемом на работу (многие работодатели не заинтересованы), как этот вопрос решить на правовом уровне, какие применить действенные методики. Потом – уже два года спустя – вместе с Советом при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека и Всероссийским обществом инвалидов тоже проводили совещание стран СНГ, посвященное проблематике Конвенции, всей совокупности затронутых там вопросов.

Подчеркну: важность принятой ООН Конвенции о правах людей с инвалидностью трудно переоценить. Это первая Конвенция в контексте прав человека, принятая в XXI веке, дающая импульс национальному применению. Кстати, новой чертой ее разработки является то, что были задействованы не только дипломаты стран-членов ООН, но и неправительственные организации, представлявшие интересы людей с инвалидностью. Обычно представители гражданского общества допускаются на мероприятия ООН только опосредованно и могут не более чем сделать заявление в связи с повесткой дня. А в данном случае они рассматривались как равноправные партнеры и многие их суждения впоследствии легли в основу итогового документа.

– То есть, ООН исходит из того, что не должно быть людей первого сорта, второго, третьего?

– Я только что из Англии, участвовал в заседании экспертного совета так называемого «Мадридского клуба», который объединяет бывших глав государств и правительств. Рассматривался очень интересный проект – роль лидеров в создании общества, в котором участвуют все (The Shared Societies Project). Здесь примечательно, в частности, также и то, что «Мадридский клуб» взял терминологию и идеи ООН и попытался по-другому их преподать. Дело в том, что в середине 90-х годов в Копенгагене состоялся Всемирный саммит по вопросам социального развития, ставший во многих отношениях знаковым, который рассмотрел вопросы социальной политики под тремя углами зрения: уменьшения бедности, сокращения безработицы, улучшения социальной интеграции. В преамбуле же основных документов было записано, что главной целью социальной политики является создание общества для всех, основанного на принципах социальной справедливости. Это, если вдуматься, глубоко и правильно: общество для всех, во всех проявлениях, чтобы все люди могли в жизни общества участвовать. Без дискриминации и на всех уровнях – от общенационального до местного. Поначалу это кажется даже утопичным. Сколько мыслителей с незапамятных времен об этом мечтали! А сегодня это провозглашено с трибуны ООН!

Приступает к работе экспертная группа в Финляндии, где мы будем рассматривать подготовку к следующей сессии Комиссии социального развития, главная тема которой – социальная интеграция. Кстати, этот термин понимается по-разному, в массовом сознании это скорее – ассимиляция, но такое прочтение не полностью отражает значение термина. Мы же, в своей практической работе, понимаем социальную интеграцию именно как создание общества для всех.

– А удастся ли приходиться к консенсусу в рабочих экспертных группах?

– В феврале следующего года страны-члены ООН соберутся на 47-ю сессию Комиссии социального развития и будут обсуждать доклад, который мы подготовим на основе рекомендаций экспертов. А среди экспертов у нас – теоретики и практики: ученые, представители неправительственных организаций, государственные чиновники, которые практически занимаются вопросами социальной политики. В смысле географии разброс широкий – это люди со всех континентов. И в дискуссиях, естественно, обсуждается более широкий круг вопросов, чем тот, что найдёт отражение в официальных документах. Секретарит ООН, работая над текстами документов, стремится найти взаимоприемлемые формулировки. Ведь основным методом работы Комиссии является консенсус: страны-члены ООН должны будут с документом согласиться, поэтому какие-то радикальные высказывания оставляем за скобками, концентрируемся только на том, что сближает позиции сторон. Все участники обсуждения вовлечены в формирование межправительственного консенсуса. Поэтому в процессе согласования итогового документа что-то уходит, резкие заявления сглаживаются: документ – всегда компромисс.

– А практическое управление в масштабах планеты происходит?

– Цель экспертной группы – обсуждение абсолютно практических шагов: что конкретно могут сделать страны, чтобы улучшить участие людей в экономике, в социальной жизни, в культурной сфере и т.д. Как расширить систему социальной защиты? Как предотвратить дискриминацию? Как сделать людей полноценными гражданами того общества, в котором они живут? То, что вроде бы понятно на общем уровне, должно быть проработано именно в деталях – как построить алгоритм, который побудит каждую страну сделать шаги на практических путях решения социальных проблем. Далее: обязанность Секретариата – держать вопрос, который обсуждали, в поле зрения. Если, скажем, в 2002 году был принят упоминавшийся уже «Мадридский план действий по проблемам старения», то, пять лет спустя мы возвращаемся к нему и смотрим – как он реализуется на разных уровнях. Здесь очень важно разработать и принять разумную систему индикаторов: мониторинг на национальном, региональном и международном уровнях необходим, чтобы благие намерения не повисали в воздухе. Разумеется, мы запрашиваем и учитываем в своей работе мнения правительств: они наши важнейшие партнеры, но в то же время, Секретариат имеет и высказывает свою оценку.

Конечно, Секретариат ООН занимается вопросами на макроуровне. Образно говоря, речь идет об импульсах, которые при посредстве Секретариата поступают правительствам разных стран от межправительственного диалога. ООН не может проследить, как конкретный нормативный документ претворяется в жизнь, это – ответственность правительств стран-членов ООН. Но обменяться взглядами, сопоставить лучшие подходы, разработать прогрессивные методики – важно и нужно. Этим мы занимаемся.

Июль 2008

Беседовал **Сергей Шаракшанэ**

E-mail: sash_50@mail.ru

Сайт: <http://sergey-sharakshane.narod.ru>