



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
10 February 2000
Russian
Original: English

**Подготовительный комитет специальной сессии
Генеральной Ассамблеи по рассмотрению хода
осуществления решений Всемирной встречи на
высшем уровне в интересах социального развития
и дальнейших инициатив**

Вторая сессия

3–14 апреля 2000 года

Пункт 2 предварительной повестки дня**

**Подготовка к специальной сессии Генеральной
Ассамблеи по рассмотрению хода осуществления
решений Всемирной встречи на высшем уровне
в интересах социального развития и дальнейших
инициатив**

**Обзорные доклады и предложения относительно
дальнейших мер и инициатив, представленные
органами и специализированными учреждениями
системы Организации Объединенных Наций и другими
заинтересованными организациями**

Записка Генерального секретаря

Добавление

**Материал, представленный Программой добровольцев
Организации Объединенных Наций*****

1. В пункте 14 приложения к своему решению 1 Подготовительный комитет специальной сессии Генеральной Ассамблеи по рассмотрению хода осуществления решений Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития и дальнейших инициатив предложил Программе добровольцев Организации Объединенных Наций, являющейся координатором

* Переиздано по техническим причинам.

** A/AC.253/12.

*** В настоящем документе поступивший доклад публикуется только на том языке, на котором он был представлен.

Международного года добровольцев, представить доклад о роли добровольцев в содействии социальному развитию и сделать свои предложения по этому вопросу.

2. В связи с этим Генеральный секретарь распространяет настоящим для сведения Подготовительного комитета доклад, подготовленный Программой добровольцев Организации Объединенных Наций во исполнение изложенной выше просьбы.

Примечания

¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят четвертая сессия, Дополнение № 45 (A/54/45 и исправление), глава VI, раздел В.*

Работа на добровольных началах и социальное развитие

Введение

1. На Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития, состоявшейся в Копенгагене в 1995 году, около 117 стран заявили о своей приверженности выполнению 10 обязательств, касающихся сокращения масштабов нищеты, содействия полной занятости и обеспечения социальной интеграции. Хотя в Копенгагене работа на добровольных началах конкретно не упоминалась, была отмечена важная роль, которую играют добровольные и общественные организации в усилиях, направленных на достижение социального и экономического прогресса.

2. На первой сессии Подготовительного комитета специальной сессии Генеральной Ассамблеи по рассмотрению хода осуществления решений Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, которая состоялась в мае 1999 года, правительство Японии предложило рассмотреть на специальной сессии вопрос о значении работы на добровольных началах для социального развития. Программе добровольцев Организации Объединенных Наций (ДООН) как координатору деятельности в рамках Международного года добровольцев в 2001 году было предложено представить специальной сессии Генеральной Ассамблеи в июне 2000 года доклад по этому вопросу и предложения относительно дальнейших инициатив. В целях содействия подготовке этого доклада ДООН организовала в Нью-Йорке 29–30 ноября международное совещание экспертов по вопросам работы на добровольных началах из всех регионов, которые представляли государственный, частный и добровольный секторы.

3. За основу в настоящем докладе взята концепция, согласно которой добровольческая деятельность играет существенную роль в обеспечении благосостояния и прогресса в промышленно развитых и развивающихся странах и является краеугольным камнем большей части деятельности неправительственных организаций, профессиональных ассоциаций, профсоюзов и децентрализованных государственных служб. Более того, она является основной формой участия молодежи, престарелых, инвалидов, семей и других социальных групп в культурной, экономической и социальной жизни государств. Вместе с тем учет данных о масштабах и результатах добровольческой деятельности, как правило, не ведется, а воздействию мер, принимаемых на директивном уровне, на готовность и способность людей заниматься добровольческой деятельностью до настоящего времени уделялось ограниченное внимание как на национальном, так и на международном уровнях. Уделяя пристальное внимание деятельности на добровольных началах, международное сообщество имеет возможность предоставить людям из всех слоев общества более широкие средства и возможности для участия в гражданской деятельности в интересах своих стран и общин и в своих собственных интересах.

4. Настоящий доклад включает четыре раздела. В *разделе 1* устанавливаются рамки обсуждения посредством рассмотрения определения работы на добровольных началах и тех различных форм, которую она принимает в различных региональных и национальных контекстах — от самопомощи и участия до предоставления услуг и проведения кампаний. В *разделе 2*

рассматриваются преимущества работы на добровольных началах как для общества в целом, так и для отдельных добровольцев при уделении особого внимания трем ключевым приоритетным областям Копенгагенской декларации и Программы действий: социальной интеграции, сокращению масштабов нищеты и обеспечению полной занятости. В *разделе 3* приоритетное внимание уделяется ключевым вопросам работы на добровольных началах, включая глобализацию и отношения с государством и частным сектором. В *разделе 4* излагаются рекомендации для правительств относительно укрепления и поддержки добровольческой деятельности.

Раздел 1: Определения и формы

5. В различных условиях работа на добровольных началах имеет разное значение и приобретает различные формы. Она в значительной степени определяется историей, политикой, религией и культурой данного региона. То, что может рассматриваться в качестве работы на добровольных началах в одной стране, может отвергаться как низкооплачиваемая или трудоемкая работа — в другой. Тем не менее, несмотря на широкое разнообразие взглядов, можно определить некоторые основные характеристики того, что представляет собой добровольческая деятельность.

6. Имеется три ключевых определяющих характеристики работы на добровольных началах. Во-первых, эта работа не должна быть направлена прежде всего на получение финансового вознаграждения, хотя при этом могут допускаться возмещение расходов и определенные символические выплаты. Во-вторых, работа должна выполняться на добровольной основе в соответствии со свободным волеизъявлением индивидуума, хотя и в данном случае также имеются «пограничные зоны», связанные, например, с осуществлением школьных программ общественно-полезного труда, в рамках которых учащихся поощряют и иногда обязывают принимать участие в добровольческой деятельности, и в программах, предусматривающих оплату труда продуктами питания; в данном случае продовольственная помощь явно выраженным образом предоставляется в обмен на участие в общественно-полезной деятельности. В-третьих, проводимая работа должна обеспечивать выгоды для кого-либо, помимо самого добровольца, или для общества в целом, хотя при этом признается, что работа на добровольных началах обеспечивает существенные выгоды также и самому добровольцу.

7. В рамках этой широкой концептуальной основы можно определить по меньшей мере четыре различных вида добровольческой деятельности: взаимная помощь или самопомощь; благотворительность или предоставление услуг другим; участие или вовлечение в жизнь общества; и агитационно-пропагандистская деятельность или проведение кампаний. Все подобные виды деятельности проводятся во всех частях мира. Вместе с тем форма, которая приобретает каждый такой вид деятельности, и соотношение или сочетание их различных видов в значительной степени отличаются друг от друга в зависимости от конкретных стран. Факторы, воздействующие на характер добровольческой деятельности, включают экономические, социальные и политические особенности страны и ее уровень развития.

Взаимная помощь или самопомощь

8. Во многих развивающихся странах мира взаимная помощь или самопомощь является главной системой обеспечения социально-экономической поддержки. Начиная от небольших неформальных родственных и клановых групп и кончая более формальными ассоциациями по предоставлению кредитов на основе очередности и группами, действующими в рамках системы социального обеспечения, работа на добровольных началах как форма самопомощи или взаимной помощи играет первостепенную роль в обеспечении благосостояния общин. Самопомощь также играет важную роль в странах промышленно развитого Севера, особенно в областях здравоохранения и социального обеспечения, в которых созданы многочисленные организации для оказания помощи и поддержки тем нуждающимся, которые зачастую объединяются по признаку того, что они страдают конкретным заболеванием или недугом.

Благотворительность или предоставление услуг другим

9. Благотворительная деятельность или предоставление услуг другим отличается от самопомощи тем, что главными бенефициарами работы на добровольных началах является не сам член группы, а какая-либо внешняя третья сторона, хотя большинство людей признают, что в данном случае имеет место элемент личной заинтересованности. Такой вид работы на добровольных началах, как правило, применяется в рамках добровольных или общественных организаций, хотя в некоторых странах сильны традиции осуществления добровольческой деятельности в государственном секторе и все больший интерес проявляется к ее проведению в корпоративном секторе. Также существует давняя традиция направления добровольцев из одной страны в другую для оказания гуманитарной и связанной с вопросами развития помощи в направлении как Север-Юг, так и Юг-Юг.

Участие

10. Участие означает роль, которую играют индивидуумы в процессе управления — от представительства в государственных совещательных органах до подключения пользователей к осуществляемым на местах проектам в области развития. В качестве одной из форм работы на добровольных началах оно распространено во всех странах, но при этом в наибольшей степени — в странах с давними традициями участия в жизни гражданского общества. Участие было признано в качестве одного из основных компонентов благого управления на Копенгагенской встрече на высшем уровне и стало в последние годы девизом развития, хотя при этом приводятся убедительные доводы в отношении того, что большая часть деятельности, выдаваемой за участие, являлась не более чем символическим участием и одним из средств легитимизации решений внешних сторон.

Агитационно-пропагандистская деятельность или проведение кампаний

11. Агитационно-пропагандистская деятельность или проведение кампаний могут стимулироваться и поддерживаться добровольцами, иногда называемыми активистами, проводящими работу среди государственных органов в целях внесения изменений в законодательство, затрагивающее права инвалидов, или

добивающимися запрещения противопехотных мин во всем мире или принятия мер по борьбе с расизмом. Добровольцы положили начало созданию новых служб системы социального обеспечения, занимающихся вопросами ВИЧ и СПИДа, повысили степень осведомленности общественности о нарушениях прав человека и нанесении ущерба окружающей среде и принимали активное участие в женском движении и демократических кампаниях во многих частях мира. Некоторые кампании по своему размаху имеют местный характер, тогда как другие осуществляются в глобальных масштабах. Например, согласно имеющимся данным, в кампании за запрещение применения противопехотных мин принимали участие более 300 миллионов добровольцев из более чем 100 стран.

Раздел 2: Преимущества работы на добровольных началах

12. Работа на добровольных началах обеспечивает выгоды как для общества в целом, так и для отдельных добровольцев. Она призвана играть определенную роль в осуществлении деятельности в трех приоритетных областях, определенных в Копенгагенской декларации и Программе действий; речь идет о социальной интеграции; сокращении масштабов нищеты; и обеспечении полной занятости.

13. Во-первых, работа на добровольных началах обеспечивает важный экономический вклад в развитие общества. В тех немногих странах, в которых проводились эмпирические исследования по вопросам, касающимся работы на добровольных началах, ее доля оценивается на уровне от 8 до 14 процентов от валового внутреннего продукта. С учетом воздействия большей части законодательных актов на готовность и способность индивидуумов посвящать свое время работе на добровольных началах (это касается, например, продолжительности рабочей недели, возраста завершения учебы и выхода на пенсию и мер, затрагивающих участие женщин в трудовой деятельности), безусловно, имеются, по крайней мере, экономические основания для того, чтобы в политике правительства предусматривалось принятие мер, способствующих созданию благоприятных условий для работы на добровольных началах во всех секторах и для всех граждан.

14. Во-вторых, участие давно рассматривается в качестве одного из необходимых компонентов благого управления и процесса развития. Работа на добровольных началах является одним из ключевых средств, с помощью которого индивидуумы демонстрируют приверженность своему гражданскому долгу, и благодаря укреплению доверия и взаимопонимания между гражданами она способствует созданию более сплоченного и стабильного общества. Один часто цитируемый обозреватель — Роберт Патнэм — пришел к выводу о том, что различия в результатах, достигаемых в различных частях стран, могут объясняться главным образом различиями в том, что он называет «социальным капиталом», характеризующимся участием в деятельности добровольных ассоциаций или созданием горизонтальных «сетей гражданского участия». Политическая стабильность и экономический прогресс могут быть связаны с социальным взаимодействием так же, как и человеческий и физический капитал. Одним из проявлений этого является рост объема данных,

свидетельствующих об обратной зависимости между степенью межобщинной розни и уровнем общегражданского взаимодействия.

15. В-третьих, работа на добровольных началах способствует вовлечению в жизнь общества социально отчужденных или маргинализованных лиц. Например, для инвалидов участие в работе на добровольных началах способствует изменению негативных стереотипных представлений об инвалидах как о пассивных получателях помощи. В равной мере работа на добровольных началах обеспечивает молодежи возможности для саморазвития и приобретения ценного опыта практической реализации прав и обязанностей гражданина. Для людей старшего возраста работа на добровольных началах позитивным образом способствует процессу «активного старения», помогая только что вышедшим на пенсию людям приспособиться к жизни после прекращения трудовой деятельности и способствуя улучшению их физического и духовного состояния.

16. В-четвертых, работа на добровольных началах призвана играть определенную роль в содействии обеспечению полной занятости путем расширения возможностей для трудоустройства безработных. Для тех, кто ищет оплачиваемую работу, работа на добровольных началах может способствовать укреплению чувства уверенности в себе, предоставлять доступ к службам занятости и обеспечивать возможности для приобретения конкретных профессиональных навыков, пользующихся спросом на рынке труда. Работа на добровольных началах также может способствовать обеспечению новых рабочих мест за счет создания служб, которые затем переходят под контроль государства и частного сектора и предоставляют оплачиваемую работу. Например, новаторские инициативы добровольцев во всем мире в связи с эпидемией ВИЧ/СПИДа привели к созданию тысяч оплачиваемых рабочих мест в государственных и частных системах здравоохранения.

17. Несмотря на эти преимущества во многих странах наблюдается обратная связь между работой на добровольных началах и социальной отчужденностью. Среди наиболее маргинализованных групп общества степень вероятности участия в такой работе является наименьшей. Факторы, препятствующие такому участию, хорошо известны: это нищета, безработица, отчуждение молодежи и слабая организационная основа. Для того чтобы работа на добровольных началах наиболее эффективно способствовала социальной интеграции, необходимо обеспечить для людей из отчужденных групп возможности для более активного участия.

Раздел 3: Проблемы и задачи добровольческой деятельности

Глобализация

18. Работа на добровольных началах подвергается воздействию факторов глобализации. В странах промышленно развитого Севера есть опасения, что в работе на добровольных началах, по-видимому, наблюдается спад, обусловленный ослаблением религиозных устоев, распадом традиционных общин и усилением индивидуализма. В развивающихся странах мира

выражается озабоченность в отношении того, что экономическая перестройка и сокращения в государственном секторе создают невыносимое бремя для добровольцев в общинных группах и ассоциациях по оказанию взаимопомощи. Во многих странах активизация усилий женщин, стремящихся найти оплачиваемую работу, создает опасность сокращения количества добровольцев, особенно в сфере услуг по уходу; в то же время в связи с сокращением масштабов участия молодежи в деятельности на благо общества возникли опасения за само будущее работы на добровольных началах. В Докладе о развитии человека за 1999 год предоставление услуг по уходу было выделено в качестве одного из основных аспектов устойчивого экономического развития. В докладе говорится, что это зачастую упускается из виду или мало изучается, но что глобализация сводит на нет существенную часть процесса развития человека, которая является одним из проявлений работы на добровольных началах. Это — основополагающий вопрос, которым должны заниматься все общества.

19. Вместе с тем не все тенденции оказывают отрицательное воздействие на работу на добровольных началах. Старение населения, характерное для многих частей мира, приводит к росту бремени, которое несут добровольные службы по обеспечению ухода, но и также открывает новые возможности для работы на добровольных началах среди новых и проявляющих все большую активность пенсионеров. Хотя достижения в области коммуникационной технологии сопряжены с опасностью сокращения социального взаимодействия, они также открывают новые возможности для добровольческой деятельности. Интернет оказался для общественных и занимающихся проведением кампаний групп эффективным инструментом распространения идей и мобилизации новых участников. Распространение глобальной информационной технологии открывает новые возможности для участия, находясь дома, в работе на добровольных началах для таких групп, как инвалиды, которые ранее были лишены такой возможности. Оно также позволяет налаживать межпоколенческие связи между молодежью и пожилыми людьми, поскольку подготовка молодежи программ, предназначенных для пожилых людей, приводит к изменению традиционной системы обучения.

Отношения с государством

20. Теории несостоятельности рынка или управления говорят о том, что возникающий вакуум заполняется добровольцами в целях ликвидации любых разрывов, образующихся в результате прекращения деятельности частными или государственными структурами. В связи с этим высказывается озабоченность в отношении того, что правительства могут склоняться к сокращению государственных расходов, поскольку им известно, что вакуум будет заполнен добровольцами. Добровольцы давно принимают участие в процессе создания новых служб с учетом потребностей людей, последними примерами чего являются развитие движения за расширение системы приютов и создание служб, предназначенных для лиц, инфицированных ВИЧ и СПИДом. Однако данных в поддержку концепции, согласно которой добровольческая деятельность будет процветать в условиях отсутствия государственного управления, имеется немного. Эффективно действующий государственный сектор оказывает благотворное влияние на добровольческую деятельность. Вместо того, чтобы подменять собой государственные службы,

добровольцы дополняют их деятельность и получают соответствующие связанные с этим выгоды.

21. Работа на добровольных началах является эффективным с точки зрения затрат способом предоставления целого ряда услуг по линии социального обеспечения и страхования. Однако она сопряжена с определенными издержками. Для того, чтобы она была результативной, необходимо иметь эффективно действующую инфраструктуру как на национальном, так и местном уровнях для содействия мобилизации поддержки и корректировки деятельности добровольцев с учетом соответствующих задач и потребностей организаций. Правительства призваны играть определенную роль в финансировании этой инфраструктуры и в обеспечении необходимой финансово-правовой основы.

Отношения с частным сектором

22. В последние годы частный сектор стал проявлять интерес к работе на добровольных началах. Как в рамках более широкой стратегии общественных инвестиций, так и в качестве средства подготовки персонала структуры частного сектора разрабатывают программы для поддержки работы своих сотрудников на добровольных началах среди населения. Такие программы осуществляются в разнообразных формах. Некоторые предприниматели освобождают своих сотрудников от работы с сохранением заработка, с тем чтобы они могли заниматься добровольческой деятельностью; другие предоставляют финансовую поддержку или помощь натурой. Некоторые предприниматели организуют в рамках компании программы работы на добровольных началах; другие предпочитают поощрять и поддерживать участие работников в деятельности некоммерческих организаций. Независимо от конкретной модели имеющиеся данные свидетельствуют о том, что поддерживаемая работодателем работа на добровольных началах способствует повышению квалификации персонала, благотворно влияет на их моральное состояние и укрепляет их приверженность компании, а также способствует повышению авторитета частного бизнеса среди местного населения.

Раздел 4: Поддержка государством работы на добровольных началах

23. С учетом многообразия форм добровольческой деятельности предложить универсальные модели для ее развития невозможно. То, что является эффективным в одной стране, может не давать желаемого результата в другой стране, имеющей иные культуру и традиции. Работа на добровольных началах является продуктом соответствующей среды, и государственные программы поощрения добровольческой деятельности в Западной Европе или Северной Америке могут не подходить для Латинской Америки или южной части Африки. Это, однако, не исключает возможности извлечения уроков и обмена накопленным опытом. У стран Севера вполне может иметься опыт, подходящий для стран Юга, стремящихся к развитию добровольческой деятельности в более регламентированных формах. В равной степени модели взаимопомощи и общинного развития, разработанные в развивающихся странах мира, могут вполне содержать элементы, подходящие для развитых стран.

24. Поддержка государством работы на добровольных началах может обеспечиваться в различных формах, которые могут быть сгруппированы в рамках следующих шести направлений деятельности: разработка стратегического подхода; повышение информированности населения; поощрение добровольческой деятельности среди молодежи; создание благоприятных условий; поощрение поддержки со стороны частного сектора; и проведение работы среди международных организаций. Примеры конкретных действий, которые могут предприниматься правительствами в рамках каждой из этих форм деятельности, приводятся ниже. В основе всех таких действий должны лежать следующие основополагающие принципы:

- правительствам следует разрабатывать политику содействия добровольческой деятельности, соответствующую характеру такой работы в их соответствующих странах;
- при разработке такой политики правительствам следует сотрудничать с ключевыми субъектами, включая добровольный и частный секторы;
- правительствам следует не поддаваться искушению использовать добровольческую деятельность для достижения своих целей, и они должны признать независимый по своей сути характер работы на добровольных началах.

Разработка стратегического подхода

25. В некоторых странах правительства разработали общую комплексную стратегию поощрения добровольческой деятельности в сотрудничестве с другими ключевыми партнерами из добровольного и частного секторов. Элементы такой стратегии будут варьироваться по странам, но при этом могут включать следующее:

- создание целевой структуры в рамках правительства для координации политики в отношении работы на добровольных началах и поддержания, при необходимости, связей с добровольным и частным секторами;
- выделение государственных ассигнований на финансирование добровольческой деятельности;
- поощрение более активного участия добровольцев в деятельности государственного сектора;
- создание возможностей для участия государственных служащих в деятельности добровольных организаций;
- финансирование эффективно действующей инфраструктуры в рамках добровольного сектора на национальном и местном уровнях для содействия участию добровольцев.

Повышение информированности населения

26. Правительства могут способствовать повышению осознания населением важности работы на добровольных началах и возможностей участия в ней путем, например:

- проведения или финансирования базовых исследований, касающихся масштабов добровольческой деятельности и ее вклада в социально-экономическое развитие общества;
- проведения работы среди вещательных и печатных средств массовой информации для содействия созданию позитивного представления о работе на добровольных началах и возможностях для участия в ней;
- использования потенциала информационной технологии для ознакомления людей с возможностями участия в добровольческой деятельности;
- признания вклада добровольцев путем создания системы поощрения, подходящей для соответствующего общества;
- организации широко освещаемых мероприятий или «дней» для пропагандирования работы добровольцев.

Поощрение добровольческой деятельности среди молодежи

27. Демографические изменения в некоторых регионах приводят к отчуждению молодежи, сопровождающемуся соответствующими социальными проблемами. С другой стороны, работа на добровольных началах является для молодежи средством для выработки как технических, так и жизненных навыков. Более того, имеющиеся данные свидетельствуют о том, что люди, которые начинают заниматься добровольческой деятельностью в молодости, продолжают заниматься ею в течение всей своей жизни. В некоторых странах, как представляется, масштабы участия в ней молодежи сократились, тогда как в других — возросли. В большинстве случаев наблюдается переход от более традиционных форм добровольческой деятельности к «более новым» и более динамичным формам деятельности, связанным, например, с охраной окружающей среды. Правительства призваны играть определенную роль в поощрении добровольческой деятельности среди молодежи путем, например:

- поощрения работы на добровольных началах в учебных структурах и службах, предназначенных для молодежи;
- разработки конкретных программ поощрения добровольческой деятельности среди молодежи;
- разработки систем признания и поощрения работы на добровольных началах;
- проведения работы среди средств массовой информации и других структур в целях создания более привлекательного, современного представления о добровольческой деятельности.

Создание благоприятных условий

28. Правительства могут оказывать поддержку добровольческой деятельности путем создания благоприятных правовых, финансовых и политических условий. Это может включать следующее:

- принятие законодательных актов для обеспечения надлежащей защиты лиц, которые желают заниматься добровольческой деятельностью, как, например, в случае оплачиваемой работы;

- предоставление налоговых льгот для поощрения разработки и финансирования программ добровольческой деятельности во всех секторах общества;
- проведение обзора всего нового (и действующего) законодательства с целью усиления позитивного и сведения к минимуму негативного воздействия на добровольческую деятельность;
- активизацию участия населения во всех аспектах государственного управления — от планирования и разработки политики до предоставления услуг, осуществления контроля и проведения оценок.

Поощрение поддержки со стороны частного сектора

29. Правительства могут поощрять частный сектор к оказанию поддержки добровольческой деятельности путем:

- налаживания между государственным и частным секторами партнерских отношений, способствующих участию добровольцев;
- предоставления кампаниям налоговых и других стимулов для содействия участию их работников в программах добровольческой деятельности.

Проведение работы среди международных организаций

30. Правительствам следует поощрять международные организации, такие, как Организация Объединенных Наций и Всемирный банк, к разработке своих собственных стратегий в отношении добровольческой деятельности, которые могут охватывать следующее:

- взаимодействие с организациями, в рамках которых крупные компоненты деятельности осуществляются на добровольной основе;
- участие добровольцев в осуществлении их собственных программ;
- разработку программ поощрения их персонала к участию в добровольческой деятельности.