

# ДОСТУП МОЛОДЫХ ЛЮДЕЙ ИЗ НЕБЛАГОПОЛУЧНЫХ РАЙОНОВ К СОЦИАЛЬНЫМ ПРАВАМ



Рекомендация CM/Rec(2015)3

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# ДОСТУП МОЛОДЫХ ЛЮДЕЙ ИЗ НЕБЛАГОПОЛУЧНЫХ РАЙОНОВ К СОЦИАЛЬНЫМ ПРАВАМ

**Рекомендация CM/Rec(2015)3**  
принятая Комитетом министров  
Совета Европы  
25 января 2015 года

Английское название:  
*Access of young people  
from disadvantaged  
neighbourhoods to social rights*

Французское название:  
*Accès des jeunes des quartiers  
défavorisés aux droits sociaux*

Воспроизведение части или  
всего текста данного издания  
разрешается со ссылкой на  
источник, а именно – на Совет  
Европы. При использовании  
в коммерческих целях, либо  
при переводе на один из  
неофициальных языков  
Совета Европы, необходимо  
связаться с издательством по  
адресу [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int).

Обложка и верстка: SPDP  
Совета Европы

© Совет Европы, Май 2016  
Типография Совета Европы

В повседневной речи  
термин «молодежь» часто означает  
людей старше 12-13  
лет. В статистических целях,  
без ущерба для принятых в  
странах формулировок, ООН  
определяет как молодежь людей  
в возрасте от 15 до 24 лет.

# Содержание

---

<b>РЕКОМЕНДАЦИЯ СМ/РЕС(2015)3</b>	<b>5</b>
Приложение к Рекомендации СМ/Rec(2015)3	9
Глоссарий	25



# Рекомендация CM/Rec(2015)3

---

*(Принята Комитетом министров Совета Европы  
21 января 2015 года на 1217-м заседании  
заместителей министров иностранных дел на уровне  
Постоянных представителей стран-членов)*

Комитет министров, в соответствии с положениями Статьи 15.b Устава Совета Европы,

Исходя из того, что целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами путем, среди прочего, проведения молодежной политики, основанной на единых принципах;

Принимая во внимание Европейскую социальную хартию, открытую для подписания в 1961 г. (СЕД № 35) и пересмотренную в 1996 г. (СЕД № 163), (далее – Европейская социальная хартия), в частности, Статью 1 (Право на труд), Статью 7 (Право детей и молодежи на защиту), Статью 9 (Право на профессиональную ориентацию), Статью 10 (Право на профессиональную подготовку), Статью 11 (Право на охрану здоровья), Статью 15 (Право людей с ограниченными возможностями на независимость, социальную интеграцию и на участие в жизни общества), Статью 17 (Право детей и молодежи на социальную, правовую и экономическую защиту), Статью 19 (Право работников-мигрантов и их семей на защиту и помощь), Статью 21 (Право на информацию и консультации), Статью 30 (Право на защиту от бедности и социального отторжения) и Статью 31 (Право на жилье), а также соответствующие выводы и решения Европейского комитета по социальным правам и доклады правительственного комитета;

Ссылаясь на Резолюцию CM/Res(2008)23 Комитета министров по молодежной политике Совета Европы;

Принимая во внимание следующие Рекомендации Комитета министров странам-членам:

- Рекомендация Rec(2003)8 о продвижении и признании неформального образования/обучения молодежи;
- Рекомендация Rec(2003)19 об улучшении доступа к социальным правам;
- Рекомендация Rec(2004)13 об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровне;
- Рекомендация Rec(2006)5 о Планах действий Совета Европы по содействию правам и полному участию в общественной жизни людей с ограниченными возможностями здоровья: улучшение качества жизни в Европе людей с ограниченными возможностями здоровья на 2006-2015 годы;
- Рекомендация CM/Rec(2007)13 по вопросам учета гендерной проблематики в сфере образования;
- Рекомендация CM/Rec(2010)7 о Хартии Совета Европы о воспитании демократической гражданственности и образовании в области прав человека;
- Рекомендация CM/Rec(2011)12 о правах детей и социальных услугах, адаптированных к нуждам ребенка и семьи;
- Рекомендация CM/Rec(2011)14 об участии лиц с ограниченными возможностями здоровья в политической и общественной жизни;

Ссылаясь на рекомендации Парламентской ассамблеи № 1437 (2000) «О неформальном образовании» и № 1978 (2011) «К Европейской рамочной конвенции о правах молодежи», а также ответы на них, принятые Комитетом министров;

Ссылаясь на пересмотренную Европейскую хартию Конгресса местных и региональных властей Совета Европы об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровнях и Резолюцию 319(2010) об интеграции в общество молодых людей из неблагополучных районов;

Принимая во внимание

- итоговую Декларацию, принятую на 5-й конференции европейских министров по делам молодежи (г. Бухарест, 27-29 апреля 1998 г.), и, в частности, положения, касающиеся участия молодежи и активной гражданской позиции, неформального образования, интеграции молодых людей в общество и социальной сплоченности;

- итоговую Декларацию, принятую на 6-й Конференции европейских министров по делам молодежи (г. Салоники, 7-9 ноября 2002 г.), и, в частности, положения, касающиеся доступа молодых людей, особенно тех, кто входит в неблагополучные группы населения, к касающейся их информации, содействия продвижению в каждой стране национальной молодежной политики, основанной на общих принципах, и поощрения максимально активного участия в ее разработке молодых людей и молодежных организаций;
- Декларацию и План действий, принятые на третьей Встрече глав государств и правительств Совета Европы (г. Варшава, 16-17 мая 2005 г.), в которых провозглашается, что Совет Европы будет и далее развивать свою уникальную позицию в отношении молодежи;
- Декларацию «Превратим гендерное равенство в реальность» от мая 2009 года, которой Комитет министров Совета Европы призвал государства-члены ликвидировать разрыв между положением *de jure* и *de facto* в этой области за счет более эффективных подходов к гендерной проблематике;
- Страсбургскую декларацию о цыганах CM(2010)133, принятую Комитетом министров 20 октября 2010 г., в которой государства-члены согласились разработать и применять законодательство по борьбе с дискриминацией, в частности, в области занятости, доступа к правосудию и к товарам и услугам, включая жилье и такие основные государственные услуги, как здравоохранение и образование;
- Декларацию, принятую на 8-й конференции европейских министров по делам молодежи, и Повестку 2020 – Программа будущей молодежной политики Совета Европы;
- Общеполитическую рекомендацию Европейской комиссии против расизма и нетерпимости № 13 (CRI(2011)37) о борьбе с антицыганскими настроениями и дискриминацией цыган;

Принимая во внимание работу Департамента Совета Европы по вопросам молодежи по защите прав человека, социальной интеграции и активному участию молодых людей, особенно через проект «Enter!», осуществляемый с 2009 года;

Подчеркивая, что доступ к качественному образованию, надежному трудоустройству, достойным условиям жизни, адекватным транспортным услугам, здравоохранению, технологиям и обеспечение возможностей социального, культурного и экономического участия являются необходимой предпосылкой для интеграции и активной гражданской позиции всех молодых людей;



Сознавая, что становясь самостоятельными и взрослея, молодые люди из неблагополучных районов, особенно живущие небогато, более других подвержены всякого рода угрозам, среди которых ослабленное физическое и психическое здоровье, токсикомания, членовредительство, насилие, дискриминация и социальное отчуждение;

Признавая, что многие молодые люди из неблагополучных районов готовы работать над улучшением собственного положения, а также положения их общин; признавая позитивную роль, которую сами они и их организации могут играть в социальной сплоченности;

Учитывая текущие демографические изменения, происходящие в Европе, а также миграционные процессы, затрагивающие молодежь;

Испытывая озабоченность продолжающимся ухудшением социального положения и жизненных возможностей молодых людей в условиях экономического кризиса в Европе,

1. Рекомендует правительствам стран-членов Совета Европы разрабатывать и осуществлять устойчивую социальную политику, основанную на объективных данных, с учетом конкретных ситуаций и потребностей молодых людей из неблагополучных районов. Эта политика должна быть нацелена на предотвращение и искоренение нищеты, дискриминации, насилия и отчуждения, с которыми сталкиваются эти молодые люди, посредством усилий, направленных на

- a.* улучшение условий жизни молодежи из неблагополучных районов путем предоставления доступных, недорогих и адаптированных к нуждам молодежи государственных услуг и принятия мер в области образования и профессионального обучения, трудоустройства и занятости, здравоохранения, жилья, информации и консультирования, спорта, досуга и культуры;
- b.* принятие конкретных мер, направленных на ликвидацию сегрегации и изоляции, которые оказывают негативное влияние на неблагополучные районы независимо от их нахождения;
- c.* продвижение существенных возможностей и программ консультирования для участия молодых людей из неблагополучных районов во всех вопросах, связанных с планированием и управлением их средой обитания;
- d.* принятие конкретных мер, позволяющих всем молодым людям играть активную роль в жизни общества без какой-либо дискриминации;

- e. признание роли неформального образования и молодежной работы, а также тех, кто этим занимается – в частности, молодежных работников и молодежных организаций – в профилактике и борьбе с дискриминацией, насилием и отчуждением, содействии активной гражданской позиции людей в неблагополучных районах и поддержке их развития;
  - f. учет гендерной проблематике при разработке молодежной политики для неблагополучных районов и поддержка в развитии потенциала и обеспечении равного участия молодых женщин и молодых мужчин;
2. Рекомендует правительствам стран-членов принимать во внимание приведенные в приложении к настоящей Рекомендации меры при разработке и осуществлении своей политики и программ и предлагать местным и региональным властям поступать так же;
  3. Рекомендует органам власти, ответственным в государствах-членах Совета Европы за работу с молодежью, обеспечить перевод и как можно более широкое распространение настоящей Рекомендации, а также Приложения к ней, в частности, среди молодых людей, используя для этого средства коммуникации, ориентированные на молодежную аудиторию;
  4. Просит Генерального секретаря Совета Европы довести эту Рекомендацию до сведения правительств стран-участниц Европейской культурной конвенции (СЕД № 18), не входящих в Совет Европы.

## **Приложение к Рекомендации CM/Rec(2015)3**

### **Меры, предлагаемые для обеспечения доступа молодых людей из неблагополучных районов к социальным правам**

В данном Приложении изложен ряд мер, которые могут приниматься местными, региональными или национальными органами в пределах их компетенции и с учетом национальных реалий. Они были разработаны на основе опыта молодежной работы на местах в ходе реализации проекта «Enter!», который с 2009 г. осуществляет молодежный департамент Совета Европы на основе межсекторального сотрудничества с различными партнерами. Эти меры основаны на реалиях жизни молодых людей из неблагополучных районов и на опыте молодежных работников, политиков, исследователей и всех партнеров молодежного департамента Совета Европы. Они призваны стать концептуальной основой, исходя из которой, соответствующие государственные органы национального, регионального

и местного уровня могут прилагать усилия, направленные на поддержку молодых людей – особенно тех, кто проживает в неблагополучных районах и сталкивается с трудностями в деле защиты своих социальных прав.

Будучи полезным инструментом для доступа к социальным правам всех молодых людей, эти предложения могут иметь особое значение для молодых людей, живущих в неблагополучных районах, так как именно они чаще всего подвергаются насилию, изоляции и дискриминации.

Комитет министров Совета Европы призывает органы власти стран-членов, ответственные за работу с молодежью, распространять и реализовывать эту Рекомендацию и содержащиеся в ней предложения, путем включения их в национальную молодежную и социальную политику, информируя об их содержании местные и региональные органы власти и поддерживая их усилия по организации и реализации межсекторального и межведомственного партнерства для обеспечения доступа молодежи к социальным правам. При этом молодежь и особенно молодые люди, проживающие в неблагополучных районах, обязательно должны привлекаться к участию в обсуждении и принятии решений, вытекающих из данной Рекомендации.

Указанным органам предлагается, опираясь на междисциплинарный подход, подключиться к участию в предстоящей работе, включая учет и оценку прогресса в развитии инициатив в сфере молодежной и социальной политики, вытекающих из этой Рекомендации, сбор данных о потребностях молодежи из максимально возможного числа источников и привлечение максимально широкого круга социальных партнеров. При этом следует обеспечить, чтобы те, кто больше других заинтересован в успехе этих мероприятий (например, молодые люди из неблагополучных районов, молодежные работники и поддерживающие их молодежные организации), включались в эту работу в качестве равноправных партнеров. Молодые люди, проживающие в неблагополучных районах, постоянно ощущают на себе гнет множественной дискриминации, ущемления прав и маргинализации, и именно это обстоятельство должно быть в центре внимания на протяжении всей дальнейшей работы.

## **A. Улучшение условий жизни молодежи из неблагополучных районов**

### ***i. Образование и профессиональная подготовка***

Молодежь из неблагополучных районов сталкивается с целым рядом препятствий на пути к полному осуществлению своего права на

образование и с проблемами в реализации способностей к учебе. Это и физически ограниченный доступ к учебным заведениям, и низкое качество образования, и неуспеваемость. Добиваться реализации права на образование им помогут следующие меры:

- инвестиции в систему образования и профессиональной подготовки в неблагополучных районах – от дошкольного до высшего образования;
- учет гендерной проблематики и другие формы ориентации на конечного потребителя при разработке бюджетов для обеспечения равного доступа к образовательным ресурсам;
- обновление учебных программ с тем, чтобы их содержание отвечало потребностям молодых людей, содействовало их трудоустройству и решению проблем, с которыми они сталкиваются на рынке труда;
- обновление программ профессиональной подготовки с целью придания им большей привлекательности и приспособления к интересам молодых людей, которые не привыкли к строгой научной методике;
- повышение статуса, общественного признания и выделение ресурсов на профессиональную ориентацию в системе школьного образования;
- оказание дополнительной финансовой поддержки (для приобретения литературы, одежды, продуктов питания и т.д.) молодым людям, для которых затраты на обучение оказываются непосильными, с тем, чтобы доступ к образованию не зависел от финансовых ресурсов отдельных граждан и их семей;
- создание механизмов, с помощью которых школы и педагогические коллективы могли бы на самом раннем этапе выявлять проблемы учебного, социального, культурного и иного характера, возникающие на пути к успешному завершению образования отдельными учащимися, и принимать конкретные меры для предупреждения их отсева;
- предоставление «второго шанса» для получения качественного образования молодыми людьми, досрочно оставившими школу, в том числе с помощью программ неформального образования и мобильности, воспитывающими уверенность в своих силах и предприимчивость, и обучения на производстве для приобретения навыков и квалификации;
- содействие развитию партнерств неформального образования с участием школ, молодежных работников и независимых молодежных организаций в рамках целостной стратегии непрерывного образования, ориентированной на потребности обучающихся и их активное участие;

- включение воспитания демократической гражданственности и образования в области прав человека в школьные программы в качестве учебных предметов, особенно в начальных школах и младших классах средних школ, и развитие сотрудничества и взаимопомощи между молодежными работниками и учителями для достижения большей эффективности работы;
- помимо прочего, проведение специальных мероприятий, направленных на то, чтобы сделать школы безопасными и свободными от хулиганства, а также от всех иных предрассудков, дискриминации, сегрегации, сексуальных домогательств и других форм насилия;
- содействие здоровому образу жизни, правильному питанию, сексуальному образованию и информированию молодых людей, чтобы помогать им в принятии обоснованных жизненных решений;
- развитие школьных сообществ через механизмы участия выборных представителей учащихся в процессах принятия решений в школах;
- адаптация программ подготовки учителей к работе с молодежью из неблагополучных районов путем включения в них новых разделов (например, социальные вопросы, социальная идентичность и проблемы молодежи) и новых подходов (например, межкультурное и гендерное равенство, посредничество) и участия практиков, работающих с молодежью по месту жительства (таких, как молодежные работники) в разработке соответствующих программ подготовки;
- поощрение и создание условий для мобильности учащихся между различными образовательными системами (другими словами, между школой и программами неформального образования и подготовки), применяя особые меры, в том числе возможное признание и сертификацию знаний, приобретаемых неформально и в жизни;
- при разработке образовательной стратегии и политики, принимая во внимание особые обстоятельства и препятствия, осложняющие доступ к образованию молодых людей, чьи семьи ведут кочевой образ жизни, сезонно мигрируют (например, трудовая миграция), либо имеют статус беженцев или лиц в поисках убежища.

## *ii. Работа и занятость*

Молодые люди из неблагополучных районов сталкиваются с серьезными проблемами при вступлении в трудовую жизнь, в том числе из-за низкой квалификации, недостаточной уверенности в своих силах, стигматизации

или дискриминации, и, оказавшись на рынке труда, часто попадают в неблагоприятные и опасные условия. Эти проблемы усугубляются тем, что районы, в которых они живут, зачастую являются периферийными, изолированными и сегрегированными. Следующие меры доказали свою эффективность в обеспечении устойчивого и безопасного трудоустройства молодых людей из неблагополучных районов:

- такая адаптация учебных программ и программ профессиональной подготовки и профессиональной ориентации, которая делает их инклюзивными, ориентированными на возможности трудоустройства и предусматривающими четко прописанные этапы карьерного роста;
- принятие всех мер (в частности, законодательного характера), которые гарантировали бы молодым людям из неблагополучных районов адекватное вознаграждение при обучении на производстве, и оно стало бы для них таким образом реальным выбором и вариантом;
- обеспечение (в частности, путем принятия мер законодательного характера) того, чтобы стажировки стали для молодых людей надежной и легальной формой занятости и реальным способом выхода на рынок труда. Вовлечение в этот процесс работодателей может гарантировать достижение лучших результатов;
- совершенствование существующих и разработка новых подходов к информированию и консультированию молодых людей по вопросам карьерного роста, учитывающих конкретные препятствия, с которыми сталкиваются молодые люди из неблагополучных районов в поисках доступа к возможностям профессиональной подготовки, овладения специальностью и последующего трудоустройства;
- предоставление молодым людям из неблагополучных районов доступа к обучению на рабочем месте в государственном и частном секторах, в том числе посредством развития партнерских отношений между соответствующими социальными партнерами;
- поощрение органов местного самоуправления, образовательных и иных учреждений к сотрудничеству с другими социальными партнерами (такими, как местные предприятия, крупные компании, профсоюзы, торговые палаты) с целью разработки программ приобретения трудового опыта для тех молодых людей, которые не могут получить такой опыт без дополнительной поддержки;
- изучение целесообразности разработки и реализации программы «Молодежная гарантия», которая могла бы обеспечить, чтобы ни

один молодой человек не находился более четырех месяцев вне образования, профессиональной подготовки или занятости;

- признание опыта, полученного в рамках неформального образования и общественной работы, как опыта работы, соответствующего требованиям рынка труда. Для этого следует организовать обмен передовым опытом между соответствующими социальными партнерами (учреждениями образования и подготовки кадров, работодателями и их объединениями, молодежными организациями, операторами молодежной работы и т. д.);
- инвестиции в улучшение доступа населения к информационным технологиям в рамках существующих государственных служб (молодежных центров, публичных библиотек, медийных центров, центров молодежной информации и консультирования и др.);
- включение консультирования по вопросам выбора профессии и оказания помощи молодым людям, ищущим работу, в программы подготовки молодежных и социальных работников соответствующих центров и учреждений формального образования (семинары по вопросам поиска информации о трудоустройстве, составление резюме, подготовка к собеседованию и т. д.);
- облегчение доступа молодежи к схемам микро- и кооперативного финансирования с целью создания благоприятных условий для молодежного и социального предпринимательства;
- стимулирование частного сектора и особенно местных предприятий посредством предоставления им налоговых льгот и других форм финансовой поддержки в целях обеспечения качества занятости;
- инвестирование в доступные государственные учреждения по уходу за детьми с гибким режимом работы, которые могли бы облегчить молодым родителям доступ на рынок труда;
- стимулирование государственных и частных учреждений, занимающихся решением проблем, с которыми сталкиваются молодые семьи при согласовании требований условий труда и потребностей семейной жизни (удобные отпуска для отцов, гибкий график работы, уход за детьми и т. д.);
- учет конкретных барьеров, существующих на рынке труда, с которыми сталкиваются молодые люди при разработке своих собственных стратегий в области занятости и трудоустройства.

### *iii. Жилье*

Вступая в самостоятельную жизнь, молодые люди из неблагополучных районов испытывают серьезные трудности различного характера, в том числе при приобретении достойного, доступного и безопасного жилья. Сталкиваясь с дискриминацией на частном рынке и часто не имея доступа к социальному жилью, они рискуют остаться бездомными или жить в плохих условиях, грозящих пагубными последствиями для их здоровья и благополучия и доступа к образованию или занятости. Обеспечить доступ молодых людей к жилью могут следующие меры, эффективность которых проверена опытом:

- поощрение компетентных органов власти к принятию мер, призванных облегчить доступ молодых людей из неблагополучных районов к достойному и доступному жилью;
- изучение особых жилищных потребностей наиболее уязвимых групп населения, включая молодых людей из группы рискующих остаться или уже являющихся бездомными, молодых семей и особенно молодых людей, принадлежащих к меньшинствам или ставших жертвами насилия в семье, в ходе планирования и реализации жилищных стратегий, и их привлечение к процессу принятия решений;
- упрощение процессов получения молодыми людьми жилищных субсидий путем четкой координации работы государственных органов, предоставляющих жилье, и других социальных служб;
- содействие распространению и обновлению информации о наличном жилье и помощи в его получении СМИ, рассчитанными на молодежь, и использование в этих целях таких звеньев существующей государственной инфраструктуры, как молодежные информационные центры и помещения, предназначенные для работы с молодежью;
- поощрение и оказание помощи органам власти в развитии «смешанных рынков жилья», предлагающих весь спектр его разнообразия – от социального жилья до аренды частного жилья, приспособленного к нуждам молодых людей, вступающих в независимую жизнь;
- оказание поддержки органам власти в развитии программ «смешанного проживания» для обеспечения внутреннего разнообразия местных общин и предотвращения сегрегации и появления гетто;
- создание механизмов, обеспечивающих минимальные стандарты безопасности, здоровья и гигиены на смешанном (частном и государственном) рынке жилья, включая выявление фактов нарушения



этих стандартов и доведение их до сведения соответствующих органов власти (внеплановые проверки, механизмы подачи жалоб) в сотрудничестве с организациями по защите прав потребителей и другими учреждениями. Информацию о таких стандартах и механизмах следует широко распространять через молодежные СМИ;

- оборудование стоянок кочевых общин доступом к чистой воде, электричеству и канализации и принятие дополнительных мер поддержки путем посредничества в связи с тем, что такие инициативы встречают сопротивление местных жителей.

#### *iv. Здравоохранение*

Молодые люди, проживающие в неблагополучных районах, более других подвержены рискам специфических заболеваний и имеют меньше возможностей для доступа к качественным услугам здравоохранения для профилактики и лечения. Для оказания поддержки молодым людям, которые испытывают трудности в осуществлении своего права на здоровье, рекомендуется использовать следующие проверенные подходы:

- облегчение доступа молодых людей из неблагополучных районов к бесплатному и качественному здравоохранению путем предоставления им медицинских и социальных услуг и медицинской информации через СМИ, ориентированные на молодежную аудиторию (особенно социальные сети, использующие интернет);
- уделение особого внимания потребностям в медицинских услугах, которые испытывают самые уязвимые группы молодых людей, являющиеся жертвами многообразных форм отчуждения (включая молодых цыганок и женщин-мигрантов, молодых людей, страдающих нарушениями психического здоровья, молодых инвалидов, молодых людей, живущих с ВИЧ, и др.);
- устранение культурных, поведенческих и других барьеров, препятствующих доступу молодежи к медицинским услугам, включая языковой барьер между пациентами и врачами, путем принятия в случае необходимости соответствующих мер (перевод, культурное посредничество и др.);
- инвестирование в разработку и реализацию молодежных программ здравоохранения и консультирования в кризисных ситуациях в рамках развития образовательных, просветительских программ и программ поддержки здорового и ответственного поведения (направленных, в частности, на борьбу со злоупотреблениями любыми

наркотическими веществами и наркоманией, пропаганду сексуального и репродуктивного здоровья, предотвращение ранней или незапланированной беременности и устранение кризисных ситуаций в период беременности, занятия спортом, улучшение психического здоровья, питания и общего самочувствия, укрепление семейных и трудовых перспектив) через существующие государственные формы молодежной работы, учреждения образования и общественные организации. В продвижение и совершенствование таких программ в неблагополучных районах могут внести свой вклад молодежные, социальные и медицинские работники;

- разработка программ стимулирования врачей, медсестер и других работников здравоохранения повышать свою профессиональную компетенцию в таких областях, как межкультурные аспекты отношений между врачом и пациентом, гендерная восприимчивость, воздержание от обсуждения медицинских проблем пациентов, дружественный подход медицинского персонала к молодежи и т.п., используя для этого различные формы работы (в том числе возможности непрерывного обучения, обмен опытом и знаниями с другими специалистами, работающими в неблагополучных районах, и др.);
- разработка стратегий развития здравоохранения, учитывающих потребности молодежи, путем привлечения молодых людей и молодежных работников из неблагополучных районов к непосредственному участию в подготовке и принятии решений;
- пропаганда и развитие спорта как способа поддержания здорового образа жизни и профилактики будущих проблем со здоровьем, как внутри, так и вне школы, с принятием мер обеспечения полного и равного доступа к общественным спортивным сооружениям, включая инвестирование в их модернизацию и расширение сферы предоставляемых услуг.

#### ***v. Информация и консультирование***

Молодые люди, проживающие в неблагополучных районах, имеют ограниченный доступ к информации и консультационным услугам ввиду их места жительства и нехватки ресурсов. Однако именно они больше других нуждаются в таких услугах. Улучшению доступа этих молодых людей к информации и консультированию могут способствовать следующие подходы:

- инвестирование в модернизацию комплексных и полностью доступных для молодежи информационных систем (и рассмотрение

возможности их создания там, где их пока нет), предоставляющих актуальную информацию, специально рассчитанную на молодежь, в том числе, по таким вопросам, как социальные права, гражданское и социальное участие и международная мобильность, используя преимущества новых информационных и коммуникационных технологий (ИКТ);

- подготовка персонала консультационных центров и других специалистов, работающих непосредственно с молодежью, по вопросам межкультурных отношений и гендерной проблематики;
- использование существующей общинной инфраструктуры в местах проживания молодых людей (центров здоровья, молодежных центров, школ, молодежных организаций и т.д.) для оказания информационных и консультационных услуг, ориентированных на молодежь;
- принятие практических шагов для осуществления последующих мер и обеспечения качества и эффективности информационных и консультационных услуг молодежи на основе признанных стандартов.

#### *vi. Спорт, досуг и культура*

Спорт, досуг и культура повсюду в Европе все больше превращаются в товар, и доступ к ним зачастую требует значительных финансовых затрат, которые не могут себе позволить молодые люди из неблагополучных районов. Вместе с тем появляются и такие барьеры, как недостаточная осведомленность, недостаточная информированность, физическая удаленность или недоступность, ограничивающие доступ молодежи к спорту, досугу и культуре, считающимся, как ни парадоксально, превосходными каналами участия и активной гражданской позиции. В целях улучшения доступа молодых людей из неблагополучных районов к культуре, досугу и спорту могут быть использованы следующие проверенные меры:

- оснащение неблагополучных районов новыми полностью доступными центрами досуга и спорта и модернизация уже существующих при всемерном участии заинтересованных в этом сообществ;
- интеграция стратегий развития и участия общин в целях максимального использования имеющихся возможностей (молодежная работа, образование, общинные услуги, информационные и консультационные услуги, учреждения культуры и др.);
- признание потенциала спорта и культуры для содействия полному участию и более активной гражданской позиции молодежи,

социальной сплоченности, интеграции и повышению благосостояния, включение их в программы развития общин в качестве важнейших составляющих;

- признание наличия специфических проблем, с которыми могут сталкиваться молодые люди, занимаясь спортом, молодежной работой и другими видами деятельности при отсутствии контроля со стороны семей, и принятие учитывающих гендерные и культурные особенности личности мер по обеспечению доступа и участия молодых людей обоих полов в таких мероприятиях;
- повышение доступности культурных мероприятий, в том числе театральных спектаклей, концертов и выставок молодым людям из неблагополучных районов;
- предоставление молодым людям из неблагополучных районов рекомендаций и руководящих указаний, направленных на расширение их возможностей активно содействовать улучшению жизни общин путем эффективного использования своих талантов и способностей в сфере культурного творчества.

## **В. Ликвидация сегрегации и поощрение социальной интеграции**

Молодые люди, живущие в неблагополучных районах, часто испытывают изоляцию и сегрегацию, независимо от того, как она возникает – преднамеренно или по недосмотру. Это ведет к прогрессирующей стигматизации и усугублению дискриминации, жертвой которой они себя ощущают, когда оказываются за пределами своих районов. В итоге они попадают в порочный круг отчуждения и чувствуют себя в ловушке. Развитию социальной интеграции могут эффективно способствовать следующие меры, затрагивающие причины и симптомы сегрегации и изоляции:

- признание того, что все молодые люди должны иметь равный доступ к государственным услугам. Инвестирование в удобные и доступные транспортные услуги в тех районах, где доступ к основным общественным службам (включая почтовые отделения, общинные центры, центры работы с молодежью, службы занятости, центры информационно-коммуникационных технологий) не может быть обеспечен органами власти;
- принятие мер (прибегая, например, к «подвижной молодежной работе») к тому, чтобы информация, неформальное образование и иные возможности участия доходили до лишенных гражданских

прав молодых людей в окраинных, подверженных сегрегации, неблагополучных общинах;

- удовлетворение специфических потребностей сегрегированных и изолированных неблагополучных общин за счет сотрудничества между секторами и уровнями управления и улучшения условий жизни общин, при прямом участии молодых людей из таких общин.

### **С. Создание реальных возможностей участия молодых людей в планировании и управлении их средой обитания**

В политическом плане молодые люди из неблагополучных районов образуют одну из самых бесправных групп в обществе в целом, даже когда речь заходит о процессах принятия решений, которые оказывают самое непосредственное влияние на их жизнь. Участие в таких процессах является важнейшим механизмом в деле осуществления гражданских прав. Проведение консультаций и собеседований с молодыми людьми по вопросам городского планирования и управления их средой обитания выявляет реальные потребности и проблемы, которые должны решаться с помощью политических средств. Следующие меры могут способствовать улучшению процедуры консультирования и участия молодых людей из неблагополучных районов в процессе принятия решений относительно их собственной среды обитания, а также по другим вопросам, представляющим интерес как для самих молодых людей, так и для общества в целом:

- развитие инклюзивных и прозрачных процессов, которые могли бы позволить молодым людям и их представителям участвовать в планировании такой среды обитания (город, община, район), в которой потребности молодежи и доступность основных общественных служб и коммунальных услуг признаются в установленном порядке в качестве центральных элементов планирования. В качестве примеров хорошей практики можно привести создание, например, на местном и региональном уровне молодежных консультативных органов – таких, как муниципальные молодежные советы, молодежные парламенты или форумы, позволяющие всем молодым людям, независимо от их членства в организации или ассоциации, высказывать свое мнение и подавать предложения о разработке и реализации касающейся их политики, – а также принципы совместного управления, разработанные и реализуемые молодежным департаментом Совета Европы;
- использование популярных у молодежи мест и СМИ (социальные сети, молодежные организации и центры, спортивные клубы, посещаемые

места) с целью информирования и консультирования молодых людей по интересующим их вопросам планирования;

- предоставление молодежным организациям, действующим в бедных и неблагополучных районах, устойчивой поддержки и ресурсов для охвата наиболее бесправных молодых людей и содействие их участию в обсуждении вопросов, касающихся их самих.

#### **D. Обеспечение всем молодым людям возможности в полной мере и без дискриминации реализовать себя в качестве активных граждан**

Многие молодые люди, живущие в неблагополучных районах и являющиеся жертвами социальных предрассудков, изоляции и т. п., видят в дискриминации основное препятствие, встающее на их пути к активной гражданской позиции. В этих условиях высокую эффективность в профилактике и преодолении дискриминации показывают формы молодежной работы, способствующие развитию сплоченности и позитивных отношений между людьми из разных слоев общества. Следующие меры могут способствовать формированию у молодых людей активной гражданской позиции:

- активная поддержка инициатив молодых людей из неблагополучных районов и их организаций, направленных на укрепление сплоченности и взаимопонимания между жителями общин, на борьбу с негативным отношением к людям из разных социальных и культурных слоев, устранение стигматизации и предрешений и поощрение доступа к социальным правам, правам человека, интеграции и т. д., используя для этого различные меры, включая финансовую поддержку, помощь в разработке проектов и в их менеджменте, предоставление необходимых средств и условий и/или укрепление потенциала;
- поддержка проектов, которые способствуют расширению диапазона доступности, например, предлагая членам общин информацию и мероприятия в традиционных и альтернативных форматах;
- увеличение инвестиций в молодежную работу (включая мобильную молодежную работу), общинные службы бытовых услуг и молодежные организации, которые привлекают молодых людей к участию в мероприятиях, формирующих у них активную гражданскую позицию и развивающих социальную сплоченность и межкультурный диалог, а также проводят мероприятия, в которых молодые люди из неблагополучных районов общаются со своими сверстниками,

- представляющими широкий спектр социальных и культурных групп – от малочисленных до крупных общин;
- обеспечение доступа молодых людей с ограниченными возможностями здоровья во все общественные здания, проектируемые согласно принципам универсального дизайна, принятого для архитектурной среды;
- признание особой уязвимости определенных групп молодежи по отношению к разного рода дискриминации и стигматизации и разработка, в случае необходимости, специальных мер для решения этой проблемы.

#### **Е. Признание необходимости и поддержка неформального образования, молодежной работы, молодежных организаций и действий молодежных работников в неблагополучных районах**

Неформальное образование и молодежная работа уже не раз доказали свою эффективность, помогая молодым людям найти подходы и решения для преодоления проблем, с которыми они сталкиваются в своей жизни, и внести активный и конструктивный вклад в развитие своих общин и общества в целом. Но молодежная работа и неформальное образование/обучение, а также действующие в этой сфере молодежные организации и молодежные работники в целом, как правило, страдают от недостатка социального и политического признания, и сама их профессия зачастую пользуется низким статусом. Следующие меры могут содействовать повышению статуса молодежной работы и неформального образования/обучения и способствовать развитию общин по всей Европе:

- побуждение компетентных органов власти к признанию особой роли молодежной работы в качестве важной меры сохранения сплоченности общества, посредством различных мер, включая консультирование молодежных работников по процессам разработки и внедрения стратегии и политики, затрагивающих интересы малообеспеченной молодежи; обеспечение финансирования молодежных работников и молодежных организаций, в частности, посредством упрощения его процедуры; обеспечение молодежным работникам возможности обучения в учреждениях непрерывного образования; поощрение обмена опытом между молодежными работниками и другими специалистами, работающими с молодежью; улучшение условий труда молодежных работников и статуса молодежной работы и др.;

- оказание поддержки специалистам по молодежной работе и молодежным организациям, внедряющим в эту сферу неформальное образование/обучение, в распространении передовой практики путем принятия самых различных мер, включая соответствующие меры законодательного и политического характера;
- принятие мер по созданию благоприятных условий для расширения возможностей молодежных организаций, осуществляющих успешную молодежную работу и неформальное образование/обучение в неблагополучных районах, в том числе путем обеспечения устойчивого финансирования и оказания других форм структурной поддержки.

#### **F. Содействие достижению гендерного равенства среди молодежи, проживающей в неблагополучных районах**

Молодые женщины, проживающие в неблагополучных районах, как правило, более других подвержены риску социальной изоляции и, следовательно, нуждаются в дополнительной поддержке для осуществления своих социальных прав. Следующие меры помогут эффективно содействовать обеспечению гендерного равенства и улучшения доступа к социальным правам молодых людей, живущих в неблагополучных районах:

- поощрение молодых родителей (особенно молодых мам) из неблагополучных районов к продолжению учебы, возобновлению прерванного обучения или к получению работы с помощью различных мер, включая соответствующие системы пособий и социального обеспечения и оказания помощи по уходу за детьми;
- принятие конкретных мер поддержки молодым женщинам и мужчинам из неблагополучных районов, которые позволили бы им публично высказаться по интересующим их вопросам на специально созданных для этого платформах и принимать участие в работе молодежных организаций, политической жизни и в жизни общества;
- принятие мер по оказанию поддержки молодежным лидерам общин, включая поддержку гендерных молодежных организаций, проведение совместной воспитательной работы с юношами и девушками и инициатив подростков и юношей в сфере гендерного равенства.

#### **G. Предотвращение всех форм насилия в неблагополучных районах**

Неблагополучные районы часто страдают от насилия, совершаемого в семьях и за их пределами, и при этом молодые люди выступают в



качестве либо жертв, либо преступников. Здесь можно наблюдать самые разные формы насилия, которые создают атмосферу страха и нагнетают предрассудки и дискриминацию в отношении молодых людей из этих районов. Следующие подходы могут помочь предотвратить и остановить насилие:

- создание платформ для ведения диалога между различными органами власти на местном, региональном и национальном уровнях (включая полицию, ювенальную юстицию и системы условного освобождения от наказания, здравоохранение, социальные службы и молодежные работники) и молодыми людьми из неблагополучных районов и их представителями (молодежные организации, операторы молодежной работы и т. д.) для выявления причин насилия и разработки стратегий эффективной борьбы со всеми формами насилия в таких районах;
- разработка и внедрение программ формального и неформального образования по вопросам борьбы с запугиванием, сексуальным домогательством, гендерным насилием и другими формами насилия, получившими распространение в неблагополучных районах;
- обеспечение доступности программ поддержки процесса реабилитации молодых людей, ставших жертвами насилия, и распространение информации об этих программах в неблагополучных районах, используя СМИ, ориентированные на молодежную аудиторию;
- создание условий для того, чтобы молодые люди, ставшие жертвами гендерного насилия, сообщали об этом в полицию, гарантируя, что в этом случае будет обеспечена их безопасность, включая выделение альтернативного жилья для них самих и их детей, предоставление соответствующих консультаций и финансовой поддержки;
- разработка и внедрение программ подготовки, учитывающих гендерно-ориентированный подход к правам человека, для сотрудников полиции, юристов и представителей других ведомств, участвующих в борьбе с насилием в неблагополучных районах;
- поощрение сотрудников полиции к ведению эффективной работы в неблагополучных районах по защите молодых людей от насилия, в том числе посредством применения четких и эффективных санкций в случае ее недостаточной эффективности;
- содействие инициативам, направленным на поддержку процессов реабилитации лиц, виновных в насилии, социальную реинтеграцию молодых правонарушителей и предупреждение высказываний, пропагандирующих ненависть, и преступлений на почве ненависти.

## Глоссарий

**Активная гражданская позиция:** Способность к вдумчивому и ответственному участию в политической, экономической, социальной и культурной жизни. Молодые люди учатся овладевать активной гражданской позицией посредством освоения концепций и ценностей, лежащих в основе гражданственности в демократическом обществе (обычно при формальном или неформальном обучении), выступая в роли активных и ответственных членов своих коллективов (в рамках деятельности гражданского общества) и, по достижении соответствующего возраста, осуществляя свои гражданские права и обязанности в условиях демократии (выборы, выдвижение на выборные должности и др.). Активная гражданская позиция является одновременно правом человека и обязанностью человека. Она подразумевает как возможности, так и навыки. Молодые люди, испытывающие трудности в доступе к социальным правам, обычно сталкиваются также с препятствиями в осуществлении активной гражданской позиции и в ответственном участии в жизни общества.

**Совместное управление:** Модель партнерства между органами государственной власти (правительственные чиновники, отвечающие за работу с молодежью) и гражданским обществом (представители неправительственных молодежных организаций и сетей), принятая в молодежном департаменте Совета Европы с 1960 года. Будучи партнерами по системе совместного управления, указанные представители принимают совместно и на равной основе решения по вопросам молодежной политики и программ Совета Европы и определяют способы их финансирования.

**Неблагополучие (социальное):** Отсутствие доступа к средствам, нужным каждому человеку для самостоятельности и прочной независимости. В рамках проекта «Enter!» неблагополучие рассматривается как процесс, в котором отдельным группам молодежи или других лиц систематически отказывается в доступе (преднамеренно или по небрежению) к возможностям и/или средствам, которые могли бы им позволить в полной мере осуществлять их социальные права (как они определены в Европейской социальной хартии), что фактически представляет собой нарушение прав человека. Неблагополучие ведет к потере самостоятельности; жизненной мотивации; ответственности; самоуважения и уважения окружающих; неблагополучие ассоциируется также с отсутствием доступа к здравоохранению; образованию; информации; занятости; адекватному финансовому обеспечению; социальному, культурному и финансовому капиталу; системам поддержки и участия.

**Неблагополучные районы:** Районы общин, жители которых, включая молодежь, страдают от нищеты, лишений, насилия, отчуждения, маргинализации, отсутствия возможностей, плохих условий жизни и ухудшения окружающей среды и потому уязвимы в большей степени, чем большинство населения. В неблагополучных районах отсутствуют важные объекты инфраструктуры и услуг для молодежи (молодежные центры, школы и другие образовательные учреждения, спортивные и культурные сооружения, общественные помещения, медицинские центры, центры занятости и профессиональной подготовки, а также местные предприятия и экономические инициативы), что негативно влияет на их жизненные шансы и перспективы развития.

Эти районы часто игнорируются при разработке планов финансирования органами власти национального, регионального и местного уровней и частным сектором. Кроме того, находясь далеко от городских центров, они часто лишены адекватного общественного транспорта, что усугубляет их изоляцию и сегрегацию<sup>1</sup>. В данной Рекомендации термин «неблагополучные районы» используется преимущественно по отношению к мегаполисам, но он также может быть отнесен и к сельским районам, где обитают общины цыган-Рома<sup>2</sup>, живущих, как правило, в плохих условиях.

**Неблагополучные молодые люди:** Молодые люди, живущие в неблагополучных районах (см. выше), страдают от различных и множественных форм (социального) неблагополучия (см. выше), включая недостаток экономического, культурного и социального капитала и/или ресурсов; недостаток доступа к обучению или отсутствие успехов в обучении; недостаток профессиональной подготовки или доступа к трудоустройству; отсутствие перспектив на будущее; высокий риск оказаться бездомными, конфликты с законом, сексуальная эксплуатация и/или насилие и злоупотребление наркотиками. Неблагополучными могут стать молодые люди из тех или иных категорий населения: не имеющие семьи или выросшие в детских домах; молодые люди из среды мигрантов или этнических меньшинств; молодые цыгане; молодые люди

- 
1. Приведенное здесь толкование понятия неблагополучных районов основано на определении, которое дает Мэри Дейли в работе «Доступ к социальным правам в Европе» (издание Совета Европы, Страсбург, октябрь 2002 г.).
  2. Используемый в Совете Европы термин «рома» относится к цыганам рома, синти, кале и другим аналогичным группам цыган в Европе, включая кочевые и восточные группы (дом и лом), и охватывает широкий спектр групп и в том числе лиц, которые идентифицируют себя как цыгане.

с ограниченными возможностями здоровья, страдающие психическими расстройствами или хроническими заболеваниями, живущие в обособленных или изолированных общинах испытывают социальные трудности гораздо чаще, чем другие группы молодежи. Неблагополучные молодые люди более других маргинализированы в обществе и нуждаются в особых мерах поддержки, которые открывали бы им доступ к таким же возможностям, какими располагают их сверстники.

**Дискриминация:** Под термином «дискриминация» следует понимать все формы дискриминации, независимо от ее оснований, как это предусмотрено в Статье 14 Европейской конвенции о правах человека, или любые другие формы, установленные прецедентным правом Европейского суда по правам человека.

**Подвижная молодежная работа:** Гибкая и отличающаяся широким охватом целевых групп форма работы с молодежью, в рамках которой специалист сам идет к молодым людям, с которыми он намерен установить контакт, а не собирает их вместе в какой-то точке, например, в молодежном центре или офисе. Мобильная работа с молодежью осуществляется в различных формах, проводится как на открытом воздухе, так и в помещениях, как в частных, так и в общественных местах и включает в себя уличную работу, индивидуальную помощь или консультирование, а также групповую или общинную работу.

**Неформальное образование:** Термин «неформальное образование» означает любую плановую образовательную программу, направленную на расширение круга умений и навыков, которая осуществляется вне рамок официального учебного заведения.<sup>3</sup>

**Жизненное образование:** «Жизненное образование» – приобретенные на протяжении жизни установки, ценности, навыки и знания через образование, повседневный опыт, воспитательное воздействие окружения (семья, сверстники, соседи, встречи, библиотеки, СМИ, работа, игры и т.п.).

**Социальные права:** Права, закрепленные в Европейской социальной хартии 1961 г. и в пересмотренной Европейской социальной хартии 1996 г.

**Молодежная политика:** Стратегия, осуществляемая органами государственной власти с целью предоставления молодым людям возможностей

---

3. См.: Рекомендацию CM/Rec(2010)7 Комитета министров странам-членам «О Хартии Совета Европы о воспитании демократической гражданственности и образовании в области прав человека».

и опыта, которые содействовали бы их успешной интеграции в общество и давали бы им возможность быть активными и ответственными членами общества и проводниками перемен. Молодежная политика включает в себя четыре измерения, охватывающие все аспекты жизни молодых людей: *a.* обретение хорошей формы (физической и моральной); *b.* образование (жизненное, неформальное и формальное); *c.* участие; и *d.* интеграция. Она может сочетать различные формы вмешательства (законодательство, конкретные программы и т. д.) и предусматривает долгосрочные образовательные перспективы. Целевую группу молодежной политики составляют все молодые люди, но при этом предполагается, что особое внимание будет уделяться тем, кто уязвим в социальном, экономическом или культурном отношении.

**Молодежные работники:** Специалисты, выполняющие работу или принимающие участие в мероприятиях в интересах молодых людей на добровольной или постоянной профессиональной основе и в различных условиях, включая молодежные организации, молодежные службы, молодежные центры, учебные заведения, ведущие подготовку по вопросам молодежной и/или социальной работы, и любые другие структуры, действующие в области неформального образования молодежи.

Социальная сплоченность важна для стабильности демократии и прав человека как определено Европейской конвенцией о правах человека и пересмотренной Европейской социальной хартией, предполагающей коллективную ответственность за благополучие всех членов общества, особенно тех, кто находится на грани бедности или социальной изоляции. Исходя из этого принципа, Совет Европы с помощью своей молодежной политики добивается, чтобы молодым людям предоставлялись равные возможности, знания, навыки и умения, позволяющие им в полной мере участвовать во всех аспектах жизни общества. В этом контексте Департамент Совета Европы по вопросам молодежи осуществляет и проект «Enter!», имеющий целью содействовать такой молодежной политике и такой работе с молодежью, которые противодействуют изоляции, дискриминации и насилию над молодыми людьми, особенно тем, кто живет в неблагополучных мультикультурных районах. Обращение к этому проекту свидетельствует об интересе Европейского руководящего комитета по делам молодежи, Консультативного совета по делам молодежи, правительственных и неправительственных партнеров молодежного департамента Совета Европы к социальной сплоченности и интеграции молодых людей в жизнь общества.

Опыт осуществления проекта «Enter!» лег в основу принятой в январе 2015 года Рекомендации Комитета министров странам-членам Совета Европы «О доступе молодых людей из неблагополучных районов к социальным правам». Этим документом Комитет министров констатирует, что молодые люди из неблагополучных районов, и особенно те, кто живет небогато, более других подвержены всякого рода угрозам, среди которых ослабленное физическое и психическое здоровье, токсикомания, членовредительство, насилие, дискриминация и социальное отчуждение.

В Рекомендации изложены меры, которые предлагается принимать в сферах молодежной политики, образования и социальной политики. Документ также сопровождается советами по его реализации. Они адресованы органам государственной власти, включая организации и учреждения, ответственные за работу с молодежью и проведение социальной политики на местах и в регионах, ибо именно им надлежит позаботиться о том, чтобы Рекомендация действительно стала полезным инструментом социальной интеграции всех молодых людей.

Совет Европы является ведущей организацией на континенте в области прав человека. Он включает в себя 47 стран, 28 из которых являются членами Европейского Союза. Все страны-члены Совета Европы подписали Европейскую конвенцию о правах человека – международный договор, призванный защищать права человека, демократию и верховенство права. За применением Конвенции в государствах-членах следит Европейский суд по правам человека.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE