



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И СОЦИАЛЬНАЯ КОМИССИЯ ДЛЯ АЗИИ И ТИХОГО ОКЕАНА

Специальный орган по тихоокеанским островным развивающимся странам

Девятая сессия  
4-5 апреля 2006 года  
Джакарта

**СОЗДАНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ДЛЯ ЗАНЯТОСТИ И ПОЛУЧЕНИЯ  
ДОХОДОВ ДЛЯ УЯЗВИМЫХ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ В  
ТИХООКЕАНСКОМ СУБРЕГИОНЕ**

(Пункт 4 предварительной повестки дня)

*Записка секретариата*

**РЕЗЮМЕ**

Темпы экономического роста в большинстве тихоокеанских стран за последние 10-15 лет находятся на низком уровне. Выгоды экономического роста мало затронули широкие общины в тихоокеанских островных странах. Даже в тех случаях, когда такие выгоды до них доходили, они использовались отдельными группами и политической элитой.

Разработка политики в отношении занятости и в смежных социальных областях – это один из способов обеспечения более равномерного распределения выгод экономического роста среди широких слоев населения, особенно в интересах наиболее уязвимых слоев общества. Основанная на правах общественная политика ориентируется на международно признанные права как средство расширения возможностей уязвимых групп населения пользоваться социальными, политическими и экономическими ресурсами для удовлетворения собственных нужд. Некоторые основные группы населения в обществе тихоокеанских островных стран, прежде всего молодежь, женщины и люди с инвалидностью, постоянно не имеют возможности воспользоваться выгодами развития, экономического роста и занятости и являются более уязвимыми, чем другие группы. В настоящем документе рассматриваются подходы к реализации инициатив в области политики на национальном и региональном уровнях, направленные на удовлетворение потребностей этих наиболее уязвимых групп населения в обществе тихоокеанских стран. Специальный орган, возможно, одобрит изложенные в настоящем документе рекомендации.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Стр.</i>
Введение .....	1
I. ХАРАКТЕР УЯЗВИМОСТИ .....	2
II. ЖЕНЩИНЫ .....	3
III. МОЛОДЕЖЬ .....	4
IV. ЛЮДИ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ .....	5
V. ВЫВОДЫ ИЗ ПРИОБРЕТЕННОГО ОПЫТА .....	6
VI. ЗАЩИТА УЯЗВИМЫХ ГРУПП – ПОДХОД НА ОСНОВЕ ПРАВ .....	7
VII. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАНЯТОСТИ И ДОХОДОВ ДЛЯ УЯЗВИМЫХ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ .....	8
VIII. СУБСИДИИ ПО ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЕ .....	9
IX. ТРУДОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО .....	10
X. ВСЕСТОРОННИЙ ПОДХОД .....	10
XI. РАЗВИТИЕ МИКРОПРЕДПРИЯТИЙ .....	10
XII. ВЫВОДЫ .....	11
XIII. РЕКОМЕНДАЦИИ .....	12
Приложение. Отдельные социально-экономические показатели .....	14

## Введение

1. Экономический рост необходим для обеспечения занятости и материальных ценностей среди широких слоев населения. Однако плоды роста, доходящие до более широких слоев населения, распределяются неравномерно. Некоторые группы населения получают больше выгод от экономического роста, чем другие. В течение десятилетия 90-х годов прошлого века в большинстве тихоокеанских островных стран и территорий отмечались низкие темпы экономического роста, хотя во второй его половине некоторые острова добились более высоких экономических показателей. В силу этого выгодами роста широкие слои населения в этих странах смогли воспользоваться в весьма ограниченных масштабах. Даже в тех случаях, когда такие выгоды до них доходили, они использовались отдельными группами и политической элитой. С учетом различных международных обязательств и конвенций правительствам тихоокеанских островных стран как активным участникам деятельности международного сообщества обращается призыв устранить неравенство и обеспечить получение выгод развития также и наиболее уязвимыми группами населения.

2. По мере быстрого распространения глобализации удаленные и разные островные государства Тихоокеанского субрегиона выходят на новый уровень своей политической и экономической истории при довольно неопределенных обстоятельствах. Быстрые и глубокие социальные изменения происходят во всех островных странах в результате роста численности и увеличения мобильности населения, распространения возможностей для образования, использования денежных средств и достижений в области транспорта и коммуникационной технологии. Однако этот процесс отличается неравномерностью, что вызывает неравноправие между мужчинами и женщинами, племенами, городами, сельскими районами и отдельными островами, что нарушает связи внутри общин и усиливает уязвимость отдельных групп населения.

3. Уделение более пристального внимания политике, способствующей созданию возможностей для получения доходов, – один из способов более равномерного распределения благ экономического роста среди более широких слоев населения, особенно среди наиболее уязвимых групп в обществе. Опыт многих стран показывает, что высокие темпы экономического роста недостаточны для создания возможностей для занятости и получения доходов для всех, включая уязвимые группы населения. Необходимо проводить политику, специально предназначенную для привлечения наиболее уязвимых групп населения к участию в экономической деятельности и предоставления им возможности пользоваться благами экономического роста. Низкие темпы экономического роста, особенно при высоких показателях прироста населения, означают, что официальный сектор занятости, по всей вероятности, в ближайшем будущем расширится недостаточно и не сможет обеспечить работой всех, кто присоединился к армии труда в большинстве тихоокеанских стран, и что необходимо оказывать содействие развитию предпринимательства в неофициальном частном секторе и диверсификации сельского хозяйства и других возможностей для получения доходов.<sup>1</sup>

4. В тихоокеанских островных странах отмечается множество препятствий для экономического роста. Однако среди правительств тихоокеанских островных стран и партнеров по развитию существует общее мнение о том, что основными факторами, препятствующими развитию и экономическому росту и тем способствующим распространению нищеты, являются следующие:

---

<sup>1</sup> United Nations Children's Fund, Secretariat of the Pacific Community and United Nations Population Fund, *The State of Pacific Youth*, 2005, p. 26.

a) мелкие масштабы производства, что удорожает инфраструктуру и оказание услуг, в силу небольших размеров этих стран, их географической удаленности и ограниченности природных ресурсов;

b) высокая подверженность рискам ввиду неустойчивости окружающей среды, отрицательных последствий урбанизации, опасным климатическим явлениям, узкой экономической базы и открытости экономики этих стран, что ставит их в зависимость от колебаний мировых цен;

c) отрицательные социальные факторы, такие, как быстрый рост численности населения, в результате чего «молодеет» население; возникновение неравенства между селом и городом, социальными экономическими группами и мужчинами и женщинами; недостаточные меры социальной защиты; необходимость находить баланс между культурными обязательствами и изменяющимися социальными структурами; а также социальная напряженность и вытекающее из нее нарушение гражданского согласия между этническими общинами;

d) факторы институционального характера, такие, как неэффективная национальная политика и нормативная база, неэффективное использование государственных средств, нехватка организационных структур, неравномерное распределение политической власти и отсутствие возможностей для социальной организации и мобилизации.

5. В настоящем документе рассматривается положение трех уязвимых групп населения, для которых вероятность оказаться в нищете больше обычной, – это женщины, молодежь и люди с инвалидностью. Эти группы населения испытывают на себе отрицательные последствия ограниченности масштабов производства, что сказывается на предоставлении базовых услуг, и страдают от последствий быстрой и неконтролируемой урбанизации и связанной с ними социальной напряженности и от плохих условий проживания. В большинстве тихоокеанских стран либо вообще отсутствует политика обеспечения доходов и возможностей для занятости для уязвимых групп населения, либо такая политика крайне непоследовательна.

6. В настоящем документе рассматривается положение этих уязвимых групп не только в силу их важной роли в обществах, но и постольку, поскольку существует целый ряд специальных конвенций и деклараций Организации Объединенных Наций, касающихся их прав, а именно: Конвенция о правах ребенка, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Азиатско-Тихоокеанская декларация по инвалидности, известная под названием Бивакоская основа для действий на пороге тысячелетия в интересах построения открытого, доступного и равноправного общества для людей с инвалидностью в Азиатско-Тихоокеанском регионе. В документе рассматриваются подходы к реализации инициатив в области политики, направленных на удовлетворение потребностей в получении доходов наиболее уязвимыми группами населения. Он преследует цель дать государствам-членам возможность поделиться своим опытом в этой области и вынести рекомендации в отношении политики.

## I. ХАРАКТЕР УЯЗВИМОСТИ

7. Бедность связана не только с доходами отдельных лиц или семей. Последние исследования Всемирного банка,<sup>2</sup> свидетельствуют о том, что бедность рассматривается неимущими в качестве многостороннего явления, включая психологические аспекты отсутствия возможностей, зависимость и стыд, отсутствие доступа к базовой

<sup>2</sup>

Deepa Narayan and others, *Can Anyone Hear Us? Voices from 47 countries* (World Bank, Poverty Group, 1999).

инфраструктуре (транспорту, чистой воде и т.п.); низкие уровни грамотности, плохое состояние здоровья и высокая стоимость санитарно-медицинских услуг. Эти люди признают важное значение регулирования физических и социальных условий, в которых они проживают, чтобы справляться со своей уязвимостью. К беднякам в первую очередь относятся, как правило, женщины, дети и молодежь, престарелые, этнические меньшинства, люди с инвалидностью и жертвы стихийных бедствий и конфликтов.<sup>3</sup>

8. Восприятие бедности в странах Тихоокеанского субрегиона примерно одинаково. Оценки нищеты и трудностей, проведенные Азиатским банком развития с участием бедноты в ряде тихоокеанских стран, показывают, что нищета и трудности рассматриваются в качестве многоаспектных явлений. Эти оценки позволили сделать вывод о том, что обследованные общины признают увеличение числа находящихся в трудном положении людей, остающихся в стороне от процесса расширения и все большей монетизации национальной экономики, по мере ослабления традиционных связей и систем поддержки. Озабоченность этим отмечалась повсеместно: не только в городах и селах каждой страны, но и по всему региону. Другими словами, несмотря на большую разницу в географическом положении и объемах имеющихся ресурсов между государствами – атоллами Микронезии и высокими островами Меланезии и большей части Полинезии, люди проявляли озабоченность почти одним и тем же. Причинами трудностей и нищеты назывались невозможность получения доходов, недостаточный уровень основных услуг и навыков для использования возможностей и решения проблем по мере их возникновения.<sup>4</sup>

## II. ЖЕНЩИНЫ

9. Все тихоокеанские островные страны одобрили Тихоокеанскую платформу действий по улучшению положения женщин и обеспечению гендерного равенства, 2005-2015 годы, призывающую поддержать во всем Тихоокеанском субрегионе Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.<sup>5</sup>

10. В большинстве стран самые бедные из бедных – это, как правило, семьи, возглавляемые женщинами. Даже в рамках одной семьи женщины и девочки страдают в большей степени, чем мужчины и мальчики, от нехватки денег, ограниченности доступа и властных функций.<sup>6</sup> В результате высоких коэффициентов иждивенчества в связи с быстрым ростом населения женщины нередко страдают от психического и физического стресса.

11. Многие исследования свидетельствуют о том, что численность бедных женщин в обществе превышает численность бедных мужчин. Это происходит по ряду причин: женщины, как правило, занимаются уходом и поэтому имеют меньше возможностей для того, чтобы найти оплачиваемую работу; некоторых женщин бросают мужья, а некоторые остаются вдовами; девочки нередко прекращают учиться в школе раньше мальчиков, в результате чего уменьшаются их возможности для получения работы и доходов. Во многих тихоокеанских островных странах весьма низок индекс развития человеческого потенциала (Организация Объединенных Наций), особенно в отношении образования, функциональной

---

<sup>3</sup> ЭСКАТО «Текущие вопросы политики борьбы с нищетой в сельских районах», E/ESCAP/1095, пункт 3.

<sup>4</sup> [http://www.spc.org.nc/AC/art\\_stats\\_SummaryHard&Pov.htm](http://www.spc.org.nc/AC/art_stats_SummaryHard&Pov.htm)

<sup>5</sup> Secretariat of the Pacific Community and UNDP, *Pacific Islands Regional Millennium Development Goals Report, 2004*, p. 45.

<sup>6</sup> “Urban poverty alleviation”, paper presented at the Regional High-level Meeting in preparation for Istanbul + 5 for Asia and the Pacific, Hangzhou, China, October 2000.

грамотности, здравоохранения и норм питания (см. приложение 1 «Отдельные социально-экономические показатели»). По каждой из этих категорий женщины находятся в гораздо худшем положении, чем мужчины. С учетом того, что бедность передается от поколения к поколению, когда дети из бедных семей, как правило, становятся бедными взрослыми, а также того, что женщины, как правило, ухаживают за детьми, потенциально можно получить значительные выгоды, переориентировав стратегии борьбы с нищетой на женщин.<sup>7</sup>

12. На первой сессии Комитета ЭСКАТО по новым социальным вопросам профессор Наила Кабир отметила, что расширение прав и возможностей женщин и обеспечение равенства мужчин и женщин являются также важными стратегиями в достижении всех целей, сформулированных в Декларации тысячелетия, поскольку расширение прав и возможностей женщин необходимо для искоренения нищеты и развития человеческого потенциала.<sup>8</sup>

### III. МОЛОДЕЖЬ

13. В Докладе по развитию человека, 1999 год, Программы развития Организации Объединенных Наций рассматривается понятие «бедности возможностей» и отмечаются высокие и при этом скрытые показатели безработицы и зарождающаяся субкультура молодежной преступности и отчаяния, включая чрезвычайно высокие уровни самоубийств среди молодежи в некоторых частях региона.<sup>9</sup>

14. Секретариат Тихоокеанского сообщества отметил,<sup>10</sup> что низкие темпы роста и быстрый прирост населения создают проблемы для правительств стран. В частности, все большему числу молодых людей (в возрастной группе от 15 до 24 лет) во многих тихоокеанских странах будет требоваться все больше и без того ограниченных ресурсов для образования и профессиональной подготовки, для чего будет необходимо ускорить процесс создания возможностей для занятости (см. приложение). В области народонаселения отмечаются следующие тенденции:

а) в Меланезии и Микронезии отмечаются высокие темпы прироста населения, и во многих из них приблизительно 20 процентов населения относятся к возрастной группе от 15 до 24 лет (см. приложение). В результате повышения коэффициентов неграмотности уменьшается экономический потенциал этих стран;

б) в большинстве тихоокеанских островных стран ограничены возможности для занятости молодежи. Этот факт отражает отсутствие рабочих мест с низкой квалификацией в индустрии услуг – в секторах розничной торговли и гостиничной сфере;

в) в большинстве стран высоки коэффициенты безработицы среди молодежи. По оценкам, они составляют 62,6 процента на Маршалловых островах (1999 год), 46 процентов на Соломоновых островах (1999 год), 35,2 процента в Федеративных Штатах Микронезии (2000 год), 31,2 процента в Тувалу (2002 год) и 30,3 процента в Тонга (1996 год).

---

<sup>7</sup> Asian Development Bank, *Poverty: Is it an issue in the Pacific?* (Asian Development Bank, Office of Pacific Operations, March 2001).

<sup>8</sup> ЭСКАТО, Доклад Комитета по новым социальным вопросам о работе его первой сессии (E/ESCAP/1310), пункт 17.

<sup>9</sup> United Nations Development Programme, *Pacific Human Development Report 1999: Creating Opportunities* (June 1999), p. 5.

<sup>10</sup> Secretariat of the Pacific Community, *Youth in Solomon Islands: A Participatory Study of Issues, Needs and Priorities* (2004).

15. Безработица создает еще более серьезные социо-экономические проблемы для молодых людей по всему Тихоокеанскому субрегиону. В докладе *Youth in Solomon Islands* («Положение молодежи на Соломоновых островах»)<sup>10</sup> отмечается ряд проблем, касающихся молодых людей и женщин по всему Тихоокеанскому субрегиону:

- слабое участие в жизни общин;
- бесцельность жизни;
- нищета;
- злоупотребления наркотиками и алкоголем;
- беременность в подростковом возрасте;
- неграмотность; и
- ограниченный доступ к молодежным мероприятиям.

16. Если правительства не будут решать эти проблемы, они и впредь будут отрицательно сказываться на поведении, мотивации и занятости молодых людей. Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) отмечает, что в этом субрегионе увеличивается число молодых людей, становящихся преступниками из-за нищеты. Сотрудники этой Организации отмечают, что молодежная преступность, как правило, начинается с относительно мелких правонарушений, таких, как кража свиней или домашней птицы, а затем переходит в серьезные преступления, включая кражу со взломом, угон транспортных средств и грабеж, сопровождающийся или не сопровождающийся насилием.<sup>11</sup>

17. Как представляется, в некоторых странах все больше девочек занимаются проституцией, иногда с согласия своих родителей, что в целом объясняется нищетой в сочетании с расширением возможности для зарабатывания денег данным способом.

18. Во многих тихоокеанских странах проводится политика в интересах молодежи и существует ряд неправительственных организаций (НПО) и молодежных программ, а также осуществляется региональная программа при поддержке Секретариата Тихоокеанского сообщества. Однако проблемы занятости среди молодежи и смежные вопросы продолжают вызывать обеспокоенность, несмотря на более ранние призывы решить эти проблемы и разработать меры вмешательства для оказания этим людям помощи в том, чтобы они играли более значимую роль в натуральном хозяйстве и денежной экономике.<sup>12</sup>

#### IV. ЛЮДИ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ

19. В 2002 году Специальный орган ЭСКАТО по тихоокеанским островным развивающимся странам отметил, что люди с инвалидностью в тихоокеанских островных странах, так же, как и в других государствах – членах региона ЭСКАТО, являются одними из

---

<sup>11</sup> *The State of Pacific Youth, 2005, ...* (см. сноску 1).

<sup>12</sup> Suva Declaration on Sustainable Human Development in the Pacific, adopted at the Regional Meeting of Ministers of Planning and Senior Planners on Human Development Strategies in the Pacific, held in Suva in May 1994.

наиболее бедных и маргинализированных членов своих общин.<sup>13</sup> По оценке Всемирного банка, около 20 процентов самых бедных людей в мире являются инвалидами.<sup>14</sup> Инвалидность ограничивает доступ к образованию и трудоустройству, а также прочим основным социальным услугам и ведет к экономической и социальной изоляции, и при этом люди с инвалидностью и их семьи являются объектом дискриминации и отчуждения. По мнению Всемирного банка, приобщение людей с инвалидностью к осуществлению стратегий развития связано как с экономическими, так и социальными выгодами. В настоящее время они не включены в процесс принятия решений.

20. Ряд стран в последние годы решает вопросы инвалидности путем разработки политики. Исследования по Тихоокеанскому субрегиону свидетельствуют о том, что в некоторых общинах дети с инвалидностью получают уход и возможности для развития и внесения вклада в жизнь семьи, а в других общинах такие дети являются источником позора и их прячут от общества. В большинстве тихоокеанских островных стран дети с инвалидностью либо имеют весьма ограниченные возможности для школьного обучения, либо вообще не имеют таких возможностей. Отдельные примеры свидетельствуют о том, что в Тихоокеанском субрегионе всего лишь 10 и менее процентов детей-инвалидов школьного возраста посещают школу.<sup>15</sup> Некоторые тихоокеанские островные страны включили вопрос об инвалидности в таблицы национальных переписей населения, а ряд тихоокеанских островных стран завершил или находится в стадии подготовки специальных переписей или обследований людей с инвалидностью для разработки более обоснованной политики, однако данные о занятости среди людей с инвалидностью по-прежнему в целом отсутствуют в большинстве тихоокеанских островных стран.

21. На проведенном в августе 2005 года в Нади, Фиджи, Тихоокеанском региональном практикуме по проблемам инвалидности отмечалось, что люди с инвалидностью должны обладать правом на приличную работу и что это право поддерживают и обеспечивают такие важные инструменты, как Конвенция Международной организации труда 159 и другие нормативные документы, а также национальное законодательство и политика. На этом практикуме было указано на то, что для всестороннего участия в жизни общества людям с инвалидностью необходимо получать профессиональную подготовку, возможности для занятости и самостоятельной занятости и, по возможности, они должны иметь доступ ко всем основным услугам. Такие услуги должны включать развитие предпринимательства, помощь в области кредитов и маркетинга для самостоятельно занятых людей.

## V. ВЫВОДЫ ИЗ ПРИОБРЕТЕННОГО ОПЫТА

22. Предоставление основных товаров имеет особенно важное значение для того, чтобы дать наиболее уязвимым группам населения возможность для всестороннего участия в экономической и социальной жизни. Накопленный ЭСКАТО опыт свидетельствует о том, что эффективное управление имеет главное значение для предоставления товаров и услуг, помимо правил и учреждений, позволяющих рынкам развиваться, а людям вести более здоровую и счастливую жизнь. Во многих развивающихся странах, где государство не смогло обеспечить самые основные общественные товары в виде прав собственности, дорог, базового здравоохранения и образования, возник порочный круг: население и деловые

---

<sup>13</sup> Доклад Специального органа о работе его седьмой сессии, проведенной в Бангкоке в мае 2002 года (E/ESCAP/1254), пункт 1.

<sup>14</sup> World Bank, *The World Bank and Disability* (<<http://wbi018.worldbank.org/hdnet/hddocs.nsf>>)

<sup>15</sup> См. UN-EPOC reports: *Advisory Service to the Government of the Solomon Islands Community-based Rehabilitation Programme, Ministry of Health and Medical Services: Overview of Disability Issues*, August 2002; *Disability in Vanuatu: The Community View – Services and Service Priorities*, July 2005; *Delivering for Disability in Papua New Guinea*, November 2005.



предприятия отвечают на ухудшение качества общественных услуг уходом от налогов, что ведет к дальнейшему ухудшению услуг.<sup>16</sup>

23. Предоставление неимущим возможности выбора также оказалось эффективным инструментом в деле борьбы с нищетой. Опыт ЭСКАТО в Азиатско-Тихоокеанском регионе<sup>17</sup> свидетельствует о том, что в тех случаях, когда неимущие были организованы, объединены и получили технические и управленческие навыки, они улучшили собственные условия и вырывались из порочного круга нищеты. Они смогли противостоять более сильным группам, получили возможность влиять на процесс принятия решений и развивать равноправные партнерские отношения с правительствами и другими участниками в жизни общества. Например, несколько НПО предпринимают активные попытки для содействия созданию коалиций неимущих в виде федераций жителей скваттерных поселений, что ведет к улучшению положения общин и уровня жизни.

24. Многие страны могут позволить себе поддерживать систему социального обеспечения в помощь наиболее уязвимым группам населения за счет государственных средств. В Тихоокеанском субрегионе финансируемые государством системы социального обеспечения или эффективные программы оказания помощи общинам, в рамках которых предлагаются медико-санитарные услуги, социальная помощь и информация широким общинам, еще не получили достаточного развития. Для того чтобы повысить качество жизни уязвимых групп населения, правительствам необходимо признать центральное место и роль церкви, НПО и других общинных организаций и налаживать прочные партнерские связи между государством и гражданским обществом для оказания основных услуг.

25. Традиционно, социальная помощь уязвимым группам в тихоокеанских островных странах оказывается в рамках семьи и родственных связей. Семья оказывает свое влияние через сложную и мощную структуру и является главной экономической и политической единицей, агентством социального обеспечения и органом, отправляющим правосудие. Как и во всех других обществах, семейные структуры и функции претерпевают быстрые изменения по мере урбанизации и расширения систем образования, здравоохранения и монетизации экономики. Вместе с тем, семья по-прежнему остается главным учреждением социальной помощи во всех этих странах, которую правительства рассматривают в качестве главного органа социального вспомоществования.

## VI. ЗАЩИТА УЯЗВИМЫХ ГРУПП – ПОДХОД НА ОСНОВЕ ПРАВ

26. Концепция «прав» и «обязательств» имеет прочные корни в семейных структурах и традиционном обществе в Тихоокеанском субрегионе в целом, что прежде всего объясняется сохранением сильного влияния традиций в большинстве тихоокеанских островных стран.

27. В докладе о прогрессе, достигнутом в ходе реализации в Азиатско-Тихоокеанском регионе целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия,<sup>18</sup> указывается на то, что этих целей можно достичь только в том случае, если все население получит доступ к основным услугам, таким, как начальное образование и медико-санитарные услуги, надлежащее водоснабжение и санитария. В докладе отмечается, что странам потребует

---

<sup>16</sup> ЭСКАТО, «Текущие вопросы политики борьбы с нищетой в сельских районах» (E/ESCAP/1095), пункт 30.

<sup>17</sup> “Urban poverty alleviation” ... (см. сноску 6).

<sup>18</sup> ESCAP, United Nations Development Programme and Asian Development Bank, *A Future Within Reach: Reshaping Institutions in a Region of Disparities to Meet the Millennium Development Goals in Asia and the Pacific* (United Nations publication, Sales No. E.05.II.F.27).

выделять больше ресурсов для развития базовой инфраструктуру и услуг в целях искоренения нищеты, однако этого будет недостаточно. В этом докладе утверждается, что необходимо применять подход на основе прав, чтобы было видно не только тех, кто получает доступ к таким услугам, но и тех, кто такого доступа не получает.

28. Люди, не имеющие доступа к услугам, могут проживать в определенных районах той или иной страны или относиться к специфическим группам общества и населения. Во многих случаях женщины и девушки, этнические меньшинства, мигранты, жители трущоб, люди с инвалидностью и люди, инфицированные ВИЧ/СПИДом, систематически не получают доступа к таким услугам, даже если эти услуги имеются в наличии и являются бесплатными. Препятствия для получения основных услуг имеют физический, финансовый, юридический и социо-культурный характер. Возможно, странам следует переосмыслить пути предоставления таких услуг, как начальное образование и здравоохранение, водоснабжение и санитария, для того чтобы исключенные группы получили к ним доступ.<sup>19</sup>

29. В качестве одного из способов укрепления прав человека и активизации развития в регионе в Тихоокеанском плане по укреплению регионального сотрудничества и интеграции, одобренном лидерами Форума тихоокеанских островов в октябре 2005 года, предусматривается комплекс инициатив для немедленного осуществления в первые три года (2006-2008 годы). Одна из ключевых инициатив в плане заключается в поддержке прав человека, включая ратификацию и реализацию основанных на правах международных и региональных конвенций и соглашений. В Тихоокеанском плане особо упоминается необходимость обеспечения основанного на правах внутреннего законодательства в Тихоокеанском субрегионе в соответствии с Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенцией по правам ребенка, Международной конвенцией по искоренению всех форм расовой дискриминации, Конвенцией 169 МОТ о правах коренного населения, статьей 50, касающейся торговых и трудовых норм, Соглашения Котону о партнерстве между государствами Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона и Европейским сообществом и его государствами-членами, Международной конвенцией о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и Бивакоской основой для действий на пороге тысячелетия в интересах построения открытого, доступного и равноправного общества для людей с инвалидностью в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

## **VII. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАНЯТОСТИ И ДОХОДОВ ДЛЯ УЯЗВИМЫХ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ**

30. Как в развитых, так и в развивающихся странах нередко предпринимаются попытки помочь находящимся в трудном положении группам населения в обеспечении им доступа к возможностям для получения доходов и официальным рабочим местам. Оказание помощи находящимся в трудном положении группам населения в поиске и сохранении оплачиваемой работы (включая самостоятельную занятость) считается наиболее эффективным способом увеличения доходов этих групп и предоставления им возможностей играть активную роль в жизни общества.

31. Эти попытки можно в широком смысле охарактеризовать как активные программы развития рынка труда, предусматривающие оказание услуг по трудоустройству, профессиональную подготовку, общественные работы, субсидии на заработную плату и трудоустройство и помощь в организации самостоятельной занятости. Программы нацелены на увеличение предложения на рынке труда (например, профессиональная подготовка),

---

<sup>19</sup> ESCAP, "Making the Millennium Development Goals work for the city", доклад, представленный для четвертого Азиатско-Тихоокеанского форума городов, Ханой, октябрь 2005 года.

увеличение спроса на рабочую силу (например, общественные работы, субсидии на заработную плату) и улучшение функционирования рынка труда (например, услуги по трудоустройству). Программы зачастую нацелены на обеспечение долгосрочной занятости, в частности, молодежи, работников из бедных семей и особых групп населения, находящихся в невыгодном положении на рынке труда, например, людей с инвалидностью. Необходимо отметить, что эти программы преследуют не только важные социальные, но и экономические цели.

32. Оценки воздействия таких программ, проведенные Всемирным банком, Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и другими организациями, показывают, что вышеупомянутые программы не являются универсальным механизмом создания новых рабочих мест, однако некоторые виды активной политики, разработанные надлежащим образом, могут быть эффективными для некоторых трудящихся.<sup>20</sup>

33. Факты свидетельствуют о том, что программы могут быть успешными, если они предусматривают полный комплекс услуг, четко нацелены на определенную группу, ориентированны на увеличение спроса на рабочую силу и связаны с реальными рабочими местами. Для трудящихся, находящихся в невыгодном положении, наиболее эффективными программами являются те, которые прежде всего предусматривают оказание услуг по трудоустройству (консультации, помощь в поисках работы), профессиональную подготовку (дотации, субсидии) и субсидии по заработной плате или занятости.

34. У правительств большинства стран, в том числе тихоокеанских островных стран, практически нет другого выбора, кроме активного составления программ в качестве одного из инструментов решения экономических и социальных проблем, связанных с безработицей и нищетой трудоспособного населения.

35. Во многих странах внедряются программы в целях создания новых рабочих мест для молодежи, оказания женщинам помощи в трудоустройстве на их первую работу или повторно оказания помощи в развитии микропредприятий, оказания услуг по трудоустройству и информирования общественности о трудном положении людей с инвалидностью. Пока имеется мало данных, которые свидетельствовали бы об эффективности этих мер.

## VIII. СУБСИДИИ ПО ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЕ

36. Одна из областей, которую лишь некоторые тихоокеанские островные страны и территории проверили на эффективность в плане содействия занятости среди уязвимых групп, – это использование субсидий по заработной плате или занятости. Фиджи и Папуа – Новая Гвинея имеют нормативно-правовую базу по субсидированию занятости среди отдельных групп. Папуа – Новая Гвинея использует субсидию для привлечения людей в развивающуюся обрабатывающую промышленность, причем эта субсидия предоставляется в течение максимум пяти лет каждому работающему на полную ставку сотруднику. В течение первого года эта субсидия составляет 40 процентов минимальной заработной платы, затем она уменьшается до 30 процентов, 20 процентов, 15 процентов и 10 процентов в последующие годы.

37. На Фиджи выплачивается субсидия в виде 150 процентов налогового кредита каждому работодателю, который нанимает человека, впервые ищущего работу. Этот кредит

---

<sup>20</sup> G. Betcherman, K. Olivas, and A. Dar, "Impacts of active labor market programs: new evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries", World Bank Social Protection Discussion Paper No. 0402 (January 2004).

предоставляется на первые два года работы. Эта программа налогообложения в области занятости действует с конца 90-х годов, и в 2003 году ею было охвачено 1 600 работников из 54 компаний. С учетом того, что ежегодно заканчивают школу и вливаются в состав рабочей силы 15 000 человек, из которых около 8 000 получают работу в официальном секторе, это означает, что программа охватывает около 20 процентов впервые нанятых работников. Правительство Фиджи регулярно проводит обзоры функционирования этой программы, выражая при этом озабоченность в связи с нехваткой информации относительно того, стимулирует ли эта программа создание новых рабочих мест или же она просто субсидирует рабочие места, которые были бы созданы в любом случае. В результате последнего обзора функционирования этой программы было предложено усилить ее мониторинг для того, чтобы обеспечить ее надлежащее функционирование.

## IX. ТРУДОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

38. Правовая база в сфере занятости – еще одно средство содействия программе развития рынка труда. Например, Закон о занятости на Фиджи, принятый в 2005 году, содержит положения, касающиеся равных возможностей для занятости, запрещающие дискриминацию (например, запрещается дискриминация в отношении женщин и людей с инвалидностью) при найме на работу и предусматривающие выплату одинакового вознаграждения за одинаковый труд. Кроме того, законодательство Фиджи требует от крупных работодателей нанимать людей с инвалидностью. В Папуа – Новой Гвинее в проекте трудовой политики предусмотрены аналогичные положения, а в ходе одного из регулярных трехсторонних совещаний между работодателями, профсоюзами и правительством среди прочих вопросов обсуждались программы резервирования рабочих мест, в частности, для молодежи и женщин.<sup>21</sup> Например, Совет рассмотрел и решил выпустить разработанный Национальным советом по СПИДу инструментарий по ВИЧ/СПИДу для работодателей и служащих.

## X. ВСЕСТОРОННИЙ ПОДХОД

39. Международный опыт в отношении программ активного развития рынка труда для отдельных групп населения свидетельствует о том, что наиболее эффективным является комплексный подход, т.е. необходимо сочетание мер, чтобы открыть уязвимым группам населения доступ к занятости и возможностям для получения дохода. Такой комплексный подход на экспериментальной основе апробируется на Фиджи в рамках Комплексной программы развития людских ресурсов в интересах содействия занятости. Эта Программа реализуется с 2000 года, причем на ее начальных этапах МОТ внесла свой вклад и предоставила поддержку. Структурная концепция Программы заключается в том, чтобы выявить наиболее уязвимые группы населения в конкретном географическом районе, а затем оказывать им помощь в соответствии с их потребностями и наиболее перспективными с точки зрения получения доходов видами деятельности в этом районе. Согласно оценкам, в рамках этой Программы с 2000 года создано свыше 10 000 рабочих мест, хотя этот показатель не учитывает эффекты замещения.

## XI. РАЗВИТИЕ МИКРОПРЕДПРИЯТИЙ

40. Важным элементом успеха комплекса мер в оказании помощи наиболее уязвимым группам населения является предоставление эффективных альтернатив доходной занятости в организованном секторе. Многие тихоокеанские островные страны внедряют меры по оказанию помощи в развитии мелких предприятий и микропредприятий, включая меры по расширению доступа неимущих к кредитам и сберегательным механизмам.

---

<sup>21</sup> See *Delivering for Disability in Papua New Guinea*, UN-EPOC Technical Advisory Service to the Government of Papua New Guinea, November 2005, p. 18.

41. ЭСКАТО пришла к выводу, что одним из основных препятствий, с которым нередко сталкиваются основанные беднотой микропредприятия, является доступ к кредиту по рыночным ставкам. Кредитные учреждения организованного сектора считают неимущих некредитоспособными, однако несколько общинных сберегательных и торгово-сберегательных и кредитных групп доказали, что неимущие не только кредитоспособны, но и гораздо чаще возвращают ссуды, чем группы населения с высокими доходами. Опыт «Граминбэнка» в Бангладеш, Ассоциации самостоятельно занятых женщин (АСЗЖ) и «Махила Мелан» в Индии, Федерации солидарности с городской беднотой (ФСГБ) в Камбодже, Действий в интересах окружающей среды и развития в третьем мире (ДОСР) во Вьетнаме и Системы сбережений и кредита (СИПСАКРЕС) в Лаосской Народно-Демократической Республике свидетельствует о том, что многие микропредприятия, охваченные этими программами, не только разрушают порочный круг нищеты, в котором находились их семьи, но и создают новые рабочие места в своих общинах.

42. В Тихоокеанском субрегионе функционируют аналогичные программы, однако их охват довольно ограничен. Нередко программы микрокредитов и сбережений постигает неудача, поскольку параллельно с кредитными услугами не предоставляются другие механизмы поддержки бизнеса. С целью оказания всесторонней поддержки и помощи мелким и микропредприятиям был создан Фиджийский национальный центр по развитию мелких и микропредприятий. Этот Центр предоставляет рекомендации относительно того, как начать торговое дело, к кому обращаться насчет кредитных и сберегательных программ и, кроме того, ему поручено выявлять регулирующие положения, которые препятствуют развитию микропредприятий.

43. ЭСКАТО отмечает, что нормативная база и рыночные структуры нередко ограничивают деятельность тех, кто предоставляет подобные микроуслуги.<sup>22</sup> Например, что касается индустрии по производству готовой пищевой продукции, вместо того, чтобы признать, что рынок включает широкий спектр участников – от дорогих ресторанов и заранее приготовленной и упакованной пищи до уличных продавцов пищи, – нормативная база во многих городах имеет запретительный и дискриминационный характер в отношении самых мелких и уязвимых участников рынка. Городская администрация может не только содействовать продаже продуктов питания на улицах путем выделения места рядом с улицами и на открытых продуктовых рынках, но и обеспечивать их регулирование и соответствие минимальным нормам гигиены и удаления отходов.

## ХII. ВЫВОДЫ

44. Дело борьбы с нищетой требует как изменения отношения, так и повышения квалификации государственных должностных лиц. Им следует рассматривать неимущих как клиентов и партнеров, а не как «управляемую» и необразованную массу, о которой необходимо заботиться. Они должны понимать, что неимущие нередко лучше других знают, как решить собственные проблемы, и добиваются успеха при наличии благоприятных организационных условий. Работа государственных должностных лиц заключается в содействии созданию таких благоприятных институциональных условий.

45. Защита прав человека лежит во главе угла в процессах развития и искоренения нищеты. Это соответствует социальной практике и важной роли семейных и общинных прав и социальных обязанностей в Тихоокеанском субрегионе. Основанная на правах общественная политика ориентируется на признанные на международном уровне права в качестве средства расширения возможностей уязвимых групп населения для использования

---

<sup>22</sup>

“Urban poverty alleviation” ... (см. сноску 6).

социальных, политических и экономических ресурсов в целях удовлетворения собственных потребностей. В процессе разработки этой политики выявляются приоритеты, создаются альянсы и укрепляются сотрудничество и координация, углубляется понимание прав человека и повышается информированность широкой общественности с помощью открытых дискуссий и обмена информацией. Чтобы общественная политика была эффективной, она должна основываться на повседневных реалиях и приоритетах, которые определяются наиболее уязвимыми людьми, их семьями и другими заинтересованными сторонами в широких общинах.

46. Государственным должностным лицам следует также изучать положение на местах и извлекать соответствующий опыт, а не разрабатывать политику, основывающуюся на моделях, теориях и нормах, импортированных из развитых стран. Один из главных выводов из успешного осуществления программ борьбы с нищетой заключается в том, что инициаторы этих программ изучили сложившееся положение и выявили пути и средства его улучшения на основе существующих механизмов в партнерстве с неимущими.

47. Экономический рост – это необходимое условие для стабильного обеспечения занятости. Однако рост сам по себе не создает новые рабочие места, как видно по многим странам с высокими темпами экономического роста. Значит необходимо обеспечивать, чтобы рост опирался на широкую основу и его плоды распределялись справедливо среди неимущих через систему занятости.

### **ХIII. РЕКОМЕНДАЦИИ**

49. Правительствам следует проводить политику занятости в интересах уязвимых групп населения и, в частности:

- 1) Разрабатывать программы активного развития рынков труда, предназначенные для наиболее уязвимых групп населения, и применять комплексный подход, который сочетал бы меры, принимаемые в организованном секторе, и меры по содействию самостоятельной занятости, прежде всего на основе развития микропредприятий.
- 2) Анализировать информацию о положении, условиях и перспективах наиболее уязвимых групп и обеспечивать сбор точной и дезагрегированной информации для разработки обоснованной политики и мер.
- 3) Ратифицировать Конвенцию 159 МОТ о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов.
- 4) Собирать более точную информацию о занятости молодежи и разрабатывать надлежащую политику с целью расширения возможностей молодежи для занятости и получения доходов, с тем чтобы решить задачу 16 цели 8 Декларации тысячелетия.
- 5) Налаживать новые партнерские связи с гражданским обществом и общинными организациями для оказания помощи в развитии общин и поддержания социального благосостояния внутри бедных городских и сельских общин и расширения доступа к основным услугам и возможностям для занятости.
- 6) Поощрять региональные учреждения, органы системы Организации Объединенных Наций и других многосторонних доноров к тому, чтобы они

оказывали поддержку в разработке политики обеспечения занятости и доходов для уязвимых групп населения, создавали партнерства в целях разработки и осуществления политики и обеспечивали, чтобы вопросы нищеты и занятости поднимались и обсуждались на двусторонних и региональных форумах.

- 7) Предложить Тихоокеанскому оперативному центру ЭСКАТО (ТОЦЭ-ООН) обобщить передовую практику обеспечения доходов и занятости для уязвимых групп населения, которые были бы актуальными для тихоокеанских островных развивающихся стран, и делиться этим опытом через практикумы и рекомендации в отношении политики.
- 8) Предложить ТОЦЭ-ООН созвать в 2007 году в сотрудничестве с другими региональными учреждениями и органами Организации Объединенных Наций субрегиональный семинар по вопросам занятости, обеспечения доходов и политики социального обеспечения для уязвимых групп населения.

## Приложение

## ОТДЕЛЬНЫЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ

Тихоокеанская островная страна	Последняя перепись населения	Численность населения по результатам последней переписи	Городское население (процентов)	Ежегодный коэффициент прироста городского населения в период между переписями (процентов)	Ежегодный коэффициент прироста населения в стране в период между переписями (процентов)	Доля мужчин в составе рабочей силы <sup>a</sup> (процентов)	Доля женщин в составе рабочей силы (процентов)
Острова Кука	2001	14 990	63	-1	-2,2	76,0	61,0
Фиджи	1996	775 077	46	2,6	1,6	79,2	39,4
Микронезия (Федеративные Штаты)	2000	107 008	27 <sup>b</sup>			67,0	50,0
Кирибати	1995	77 658	37	2,2	2,5	86,0	76,0
Маршалловы Острова	1999	50 840	65	1,8	2,0	66,0	35,0
Ниуэ	1997	2 088	35	1,2	-3,1	75,0	49,0
Палау	1995	17 225	71	2,9	2,2	75,0	64,0
Папуа – Новая Гвинея	2000	5 190 786	15	4,1	4,4	68,0	67,0
Самоа	2001	176 848	35	2	1,0	68,0	73,0
Соломоновы Острова	1999	409 042	12	3,4	...	31,0	15,0
Тонга	1996	97 784	32	0,8	0,6	75,0	53,0
Тувалу	2002	9 526	47	1,7	0,5	Данные отсутствуют	Данные отсутствуют
Вануату	1999	193 219	21	4,3	3,0	55,0	45,0
Итого		7 122 091					

<sup>a</sup> Секретариат Тихоокеанского сообщества; Статистическое бюро островов Фиджи (1996 год).

<sup>b</sup> На основе данных переписи 1994 года.



Тихоокеанская островная страна	Индекс развития человеческого потенциала в 1999 году	Средняя продолжительность жизни при рождении 2001 году	Уровень неграмотности среди взрослых <sup>c</sup>		Процентная доля населения в возрасте 15-24 лет	Доля учащихся в начальных школах в 2000 году	Доля учащихся в средних школах в 2000 году
			Мужчины	Женщины			
Острова Кука	0,822	...	93	94	15,8	92,3	...
Фиджи	0,752 <sup>d</sup>	69,3	95	91	19,6	94,7	...
Микронезия (Федеративные Штаты)	0,569	67,0	77	66	21,4	92,3	24,9
Кирибати	0,515	58,0	94	91	20,3	93,5	38,5
Маршалловы Острова	0,563	68,0	79	69	19,9	84,1	...
Ниуэ	0,774	70,0	98	97	15,4	90,2	64,9
Палау	0,861	67,0	94	88	14,0	76,2	23,1
Папуа – Новая Гвинея	0,523 <sup>e</sup>	57,0	35	21	19,5	77,4	...
Самоа	0,775 <sup>f</sup>	69,5	96	96	17,7	87,0	16,6
Соломоновы Острова	0,594 <sup>g</sup>	68,7	39	20	20,7	56,0	...
Тонга	0,647	68,6	99	99	20,4	89,4	62,7
Тувалу	0,583	64,0	95	95	17,2	99,6	...
Вануату	0,659 <sup>h</sup>	68,3	37	30	19,8	78,2	18,3

<sup>c</sup> ПРООН, Доклад о развитии человеческого потенциала, 1999 год.

<sup>d</sup> Показатель за 2003 год, в 2001 году он составлял 0,754.

<sup>e</sup> Показатель за 2003 год, в 2001 году он составлял 0,548.

<sup>f</sup> Показатель за 2001 год.

<sup>g</sup> Показатель за 2003 год, в 2001 году он составлял 0,632, что является улучшением по сравнению с показателем 0,371 в 1999 году.

<sup>h</sup> Показатель за 2003 год.