



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/C.12/4/Add.6
31 August 2000

RUSSIAN
Original: ENGLISH

Основная сессия 2001 года

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПАКТА ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ,
СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВАХ

Четвертые периодические доклады, представляемые государствами-участниками в
соответствии со статьями 16 и 17 Пакта

Добавление

КОЛУМБИЯ* **

(9 мая 2000 года)

* Третий периодический доклад правительства Колумбии (E/1994/104/Add.2), касающийся прав, закрепленных в статьях 1-15 Пакта, был рассмотрен Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам на его тринадцатой сессии в 1995 году (см. документ E/C.12/1995/SR.32, 33 и 35).

** Информация, представленная в соответствии со сводными руководящими принципами в отношении первоначальной части докладов государств-участников, содержится в базовом документе HRI/CORE/1/Add.56/Rev.1.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ОБЩИЕ СООБРАЖЕНИЯ	1 - 51	7
A. Эволюция социального сектора в результате реализации планов развития	8 - 16	8
B. Национальный план развития на период 1998-2002 годов: "Преобразования в интересах мира"	17	10
C. Колумбийская экономика в 90-х годах	18	12
1. Социально-демографические показатели.....	29 - 39	16
2. Перспективы развития Колумбии	40 - 43	20
D. Насилие в Колумбии	44 - 51	21
II. ПРАВО НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ (статья 1).....	52	23
III. МЕРЫ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА ЭФФЕКТИВНОЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ЗАКРЕПЛЕННЫХ В ПАКТЕ ПРАВ И СУЩЕСТВУЮЩИЕ ПРОБЛЕМЫ (статьи 2, 3, 4 и 5)....	53 - 178	23
A. Расходы на социальные нужды в период 1990-1997 годов	53 - 58	23
B. Распределение государственных расходов на социальные нужды с учетом уровня доходов населения	59 - 116	24
1. Здравоохранение	59	24
2. Образование	60	25

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
3. Государственные ассигнования на систему базового социального обслуживания.....	61 - 62	25
4. Структура расходов в системе БСО.....	63 - 116	26
С. Влияние социальных расходов	117 - 178	40
IV. ПРАВО НА ТРУД, ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВЫЕ УСЛОВИЯ ТРУДА, ПРАВО НА СОЗДАНИЕ ПРОФСОЮЗОВ, ПРАВО НА ЗАБАСТОВКУ (статьи 6, 7 и 8)	179 - 188	60
V. ЗДРАВООХРАНЕНИЕ, СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ, ПРАВА РЕБЕНКА, СЕМЬИ И МОЛОДЕЖИ (статьи 9, 10 и 12)	189 - 299	62
А. Здоровоохранение	198 - 241	67
1. Дородовое и послеродовое медицинское обслуживание	198 - 218	67
2. Питание.....	219 - 226	73
3. Эндемические и эпидемиологические заболевания	227 - 229	76
4. Охрана здоровья на производстве.....	230 - 241	78
В. Дети	242	82
1. Общинные дома социального обеспечения	253 - 265	86
2. Профилактические меры в интересах семьи.....	266 - 267	90
3. Система защиты прав	268 - 277	91

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
4. Семейное право в Колумбии	278 - 281	93
5. Детский труд	282 - 289	95
6. Последние достижения в сфере социальной защиты детей	290 - 297	97
С. Молодежь	298 - 299	102
VI. ЖИЛЬЕ, БАЗОВОЕ ВОДОСНАБЖЕНИЕ И КАНАЛИЗАЦИЯ, АГРАРНАЯ РЕФОРМА И ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ (статья 11)	300 - 354	105
А. Жилье	300 - 325	105
В. Обеспечение питьевой водой и канализация	326 - 340	115
1. Инвестиции в проекты развития инфраструктуры	330 - 331	116
2. Техническое содействие и профессионально- техническая подготовка	332 - 335	117
3. Комплексная оценка качества обслуживания....	336 - 340	118
С. Аграрная реформа	341 - 350	119
Д. Продовольственная безопасность	351 - 354	122
VII. ОБРАЗОВАНИЕ	355 - 456	123
А. Неграмотность	355 - 358	123
В. Дошкольное образование	359 - 363	124

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
C. Базовое образование	364 - 386	126
1. Численность учащихся в разбивке по секторам, зонам и полу	373 - 377	128
2. Эффективность системы начального образования	378 - 386	129
D. Среднее образование	387 - 398	132
1. Численность учащихся в системе среднего образования в разбивке по секторам, зонам и полу	387 - 390	132
2. Эффективность системы среднего образования	391 - 398	133
E. Высшее образование	399 - 401	135
F. Финансирование системы образования	402 - 409	136
G. Динамика расходов в системе образования.....	410 - 414	138
H. Качество образования	415 - 416	140
I. Прочие аспекты	417 - 456	141
1. Эффективность и качество образования	417	141
2. Оценка образовательного процесса	418 - 419	143
3. Академическая подготовка и система повышения квалификации преподавателей	420 - 424	143
4. Заключительные соображения по поводу системы образования.....	425	146

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
5. Женщины в системе образования	426 - 434	147
6. Образование взрослых	435 - 446	149
7. Международное сотрудничество в целях реализации права на образование	447 - 448	152
8. Образовательная политика в рамках Национального плана развития "Преобразования в интересах мира"	449 - 456	153
VIII. КУЛЬТУРА	457 - 482	155
A. Национальная система подготовки деятелей искусства и культуры.....	461 - 466	157
B. Национальная программа координации.....	467 - 468	158
C. Национальная программа развития культурной инфраструктуры "Ла каса гранде"	469 - 470	158
D. Программа стимулирования творческой и исследовательской деятельности.....	471 - 478	159
E. Национальная информационная система по вопросам культуры (СИНИК).....	479 - 481	160
F. Программа КРЕА как средство изучения колумбийской культуры	482	161
IX. ОБЩИЕ ВЫВОДЫ	483 - 488	161

I. ОБЩИЕ СООБРАЖЕНИЯ

1. На фоне остальных стран Латинской Америки показатели социально-экономического развития Колумбии можно охарактеризовать как позитивные. В течение последних 25 лет темпы роста ВВП в Колумбии превышали средние показатели по региону. В течение 80-х годов (1981-1990 годы), которые были особо тяжелыми для Латинской Америки, общий прирост ВВП на душу населения составил в Колумбии 17,9%. Эта цифра выглядит еще более впечатляющей с учетом того, что за этот период ВВП региона сократился в общей сложности на 7,9%.
2. В 90-х годах развитие Колумбии начало замедляться, тогда как в остальных странах региона наблюдались признаки экономического оживления. За период с 1991 по 1994 год ВВП на душу населения вырос в регионе на 6,1%, а в Колумбии - на 8,6%. Хотя темпы развития Колумбии по-прежнему опережают средние показатели по региону, дистанция между Колумбией и остальными латиноамериканскими странами постепенно сокращается.
3. В течение последних 25 лет темпы инфляции составляли около 23%, что свидетельствует о явлении "умеренной и стойкой" инфляции. В то время когда в соседних латиноамериканских странах бушевала гиперинфляция, темпы роста индекса цен в Колумбии свидетельствовали об экономической стабильности страны. При этом нынешнему правительству удастся удерживать темпы инфляции в пределах однозначной цифры.
4. За последние 40 лет в Колумбии были осуществлены радикальные демократические преобразования. Из аграрной страны со среднегодовым приростом населения, который до конца 50-х годов превышал 3%, Колумбия превратилась в основном в урбанизированную страну со среднегодовыми показателями прироста населения менее 1,8%. И действительно, рождаемость сократилась с 7 до 3 детей на одну женщину, а уровень детской смертности - с 90 до 28 на 1 000 живорождений. Вместе с тем в различных округах, районах и департаментах темпы изменений показателя рождаемости не одинаковы. Если в департаменте Чоко и новых департаментах показатель рождаемости по-прежнему превышает 5 детей на одну женщину, то в департаментах Богота, Атлантико и Валье, а также в департаментах зоны кофейных плантаций на одну женщину приходится менее 3 детей.
5. Если в 1990 году расходы колумбийского правительства на социальные нужды не достигали средней цифры по Латинской Америке, то в последние четыре года этот показатель превышает средний уровень по Латинской Америке и составляет 13% ВВП.

Оценивая последствия финансового кризиса в контексте расходов на социальные нужды, можно отметить, что для повышения доли социальных расходов до уровня, предшествовавшего кризису 1985 года потребовалось почти целое десятилетие.

6. Кроме того, следует отметить значительный прогресс в сфере образования, хотя масштабы стоящих перед секторами системы образования задач требуют проведения еще более активной политики, направленной на углубление реформ. Для целей облегчения доступа населения к системе здравоохранения и образования крайне важное значение имел процесс децентрализации, активизировавший участие местных структур в управлении системой базового обслуживания не только на контрольно-административном уровне, но и на уровне ее финансирования. Анализ ситуации в области обеспечения равноправия полов свидетельствует о существенном улучшении положения женщин, включая, в частности, доступ к системе образования, однако на рынке труда по-прежнему наблюдается существенное ущемление прав женщин в отношении заработной платы.

7. Степень такого неравноправия столь велика, что с учетом этого фактора Колумбию нельзя считать страной с высоким уровнем развития человеческого потенциала, поскольку соответствующий показатель упал в стране до уровня десятилетней давности. Кроме того, гибель людей в результате насилия способствовала сокращению средней продолжительности жизни, особенно среди мужчин возрастной категории от 25 до 40 лет. В этой связи следует отметить, что показатель средней продолжительности жизни мужчин сократился на 3-4 года, что негативно отразилось на индексе развития человеческого потенциала (ИРЧП).

A. Эволюция социального сектора в результате реализации планов развития

8. После принятия Политической конституции 1991 года разработка планов развития стала делом конституционного уровня. В соответствии со статьями 339, 340 и последующими статьями Основного закона страны в течение первых шести месяцев с момента вступления в должность президент Республики должен представить на рассмотрение конгресса Республики национальный план развития, включающий общий раздел и раздел, посвященный инвестиционной программе общенациональных государственных структур. В общем разделе плана определяются долгосрочные цели и задачи, приоритетные направления деятельности государства на среднесрочный период и общие элементы экономической, социальной и экологической политики, подлежащие утверждению правительством. Программа государственных инвестиций должна содержать сведения о ежегодных бюджетах по основным программам и проектам государственного инвестирования с указанием источников финансовых средств, необходимых для целей их осуществления.

9. В соответствии с этими конституционными положениями в 1995 году была принята программа "Социальный рывок", на основе которой строило свою деятельность предыдущее правительство, а 17 ноября 1998 года нынешнее правительство обнародовало документ "Основы национального плана развития на период 1998-2002 годов", который был утвержден в 1999 году Законом № 588.

10. Планы развития позволяют получить представление о ходе социального развития страны с учетом предусмотренных в каждом плане целей. Между распределением как основной целью развития и экономическим ростом как основополагающим условием развития человеческого потенциала существует своего рода "маятниковая взаимосвязь".

11. Что касается концептуального уровня, то концепция, в соответствии с которой бедные слои населения являлись пассивным объектом социальных программ, была заменена концепцией борьбы с бедностью при участии и в интересах бедных слоев населения. Борьба с бедностью, обусловленной факторами конъюнктурного характера, которая сокращается по мере подключения населения к системе производства, дополняется стратегиями, направленными на более справедливое распределение богатства и собственности. И наконец, следует отметить, что на смену стратегии борьбы с этими силами государственных структур приходит стратегия, которая предполагает участие всех заинтересованных секторов общества и которая являет собой одно из основополагающих условий, обеспечивающих быстрое и сбалансированное продвижение по пути устойчивого развития.

12. В планах развития учитываются успехи в деле развития системы образования и определяются новые цели. Обеспокоенность проблемой неграмотности сменилась обеспокоенностью по поводу развития системы послесреднего образования, позволяющего обеспечить конкурентоспособность выпускников на рынке труда. Обеспокоенность проблемой укрепления министерства просвещения (МП) в качестве оперативного центра системы образования сменилась обеспокоенностью по поводу укрепления исполнительных полномочий институтов систем образования при сохранении за МП роли руководящего и контрольного органа и органа, определяющего содержание учебных программ. В этой связи проводилась работа по созданию специализированных систем управления для каждого уровня: в рамках такой деятельности был создан автономный университет и министерство, занимающееся вопросами управления системой базового и среднего образования.

13. К числу других важных преобразований, получивших отражение в планах развития, относится создание механизма, который, с одной стороны, предусматривает сохранение

общенациональной схемы финансирования системы государственного образования, а с другой стороны, содействует усилению автономии районов в сфере расходования средств при неукоснительном соблюдении принципа направления средств на развитие системы образования, с тем чтобы избежать отвлечения финансовых потоков на цели осуществления конъюнктурных проектов краткосрочного характера.

14. Несмотря на достигнутые успехи, значительная доля сельского населения трудоспособного возраста по-прежнему не умеет читать и писать: к этой категории относится десятая часть молодых людей в возрасте от 15 до 24 лет и шестая часть взрослых в возрасте от 25 до 39 лет. Все это свидетельствует о наличии серьезных пробелов в сфере борьбы с неграмотностью и требует продолжения работы в этом направлении не только в интересах социального и продуктивного развития, но и в интересах равноправия и социальной справедливости.

15. Принятие документа о статусе преподавателей способствовало достижению крупных успехов в сфере подготовки преподавательских кадров: через 10 лет после его принятия (1976-1986 годы) доля преподавателей с университетским образованием составила более 50%. Кроме того, заработная плата преподавателей перестала быть самой низкой в категории специалистов, и за последнее десятилетие она существенно повысилась.

16. Вместе с тем качество преподавательских кадров по-прежнему не полностью соответствует потребностям экономики.

В. Национальный план развития на период 1998-2002 годов
"Преобразования в интересах мира"¹

17. Центральным элементом Плана развития на период 1998-2002 годов является активное содействие миростроительству. Предлагаемый в этой связи подход предполагает обязательство, причем не только правительства, но и всего колумбийского населения, трудиться на благо создания общества, основанного на принципах мирного сосуществования. Политика преобразований в интересах мирного созидания должна включать следующие четыре ключевых элемента, без которых ее реализация представляется невозможной: построение эффективного государства на принципах политического участия, перестройку социальной структуры общества, активизацию

¹ Национальный план развития на период 1998-2002 годов "Преобразования в интересах мира". Национальное управление планирования при Канцелярии президента Республики.

процессов развития в интересах мира и использование механизма занятости в качестве движущей силы экономического роста². В этой связи были разработаны четыре стратегии:

a) Первая стратегия заключается в обеспечении соответствия политических и административных институтов страны целям укрепления демократии, повышения степени управляемости страны и созданию в обществе условий для достижения общих целей в интересах мира и развития. Иными словами речь идет о становлении государства, основанного на принципах политического участия.

b) Вторая стратегия преобразований в интересах мира заключается в укреплении социальных структур через основополагающие обязательства общества принимать меры в интересах развития системы образования, здравоохранения и улучшения питания населения, что благоприятным образом скажется прежде всего на положении всех колумбийских детей и молодых людей без каких бы то ни было исключений.

c) Третья предусмотренная в плане стратегия заключается в укреплении мира. На основе этой стратегии определяются механизмы и приоритетные направления деятельности в интересах укрепления мира в рамках политики государства и усилий всего общества. В этой связи принимаются меры по определению наиболее адекватных механизмов ведения переговоров в целях прекращения вооруженного конфликта и приоритетных направлений деятельности по секторам, целью которых является ликвидация факторов, способствующих распространению в обществе атмосферы насилия. Из этой стратегии вытекает необходимость проведения политической реформы и осуществления ряда мероприятий для поддержки секторов, групп населения и районов, серьезно пострадавших в результате насилия, включая, в частности, сельское хозяйство, окружающую среду, этнические меньшинства и многие, главным образом аграрные, районы Колумбии. Эта стратегия предполагает проведение борьбы с коррупцией и укрепление в обществе принципов справедливости, защиты прав и безопасности.

d) Четвертая стратегия заключается в активизации производства на базе расширения экспорта и повышении конкурентоспособности районов. Внешние рынки являются надежным источником устойчивого благополучия, и в этой связи в плане предусматриваются конкретные меры по развитию инфраструктуры, горнодобывающей

² Из выступления президента Республики д-ра Андреса Пастраны Аранго при представлении "Основ плана развития" Национальному совету планирования. Санта-Фе-де-Богота, 17 ноября 1998 года.

промышленности, энергетики, промышленного производства, торговли и туризма в целях переориентации национальных производственных мощностей на внешние рынки. Завоевание этих рынков должно стать общенациональной задачей, решение которой позволит Колумбии обеспечить необходимый уровень занятости. Для целей решения этой задачи особо важное значение приобретает регион Карибского побережья, на который замыкаются основные направления деятельности в рамках всех предусмотренных в плане стратегий.

С. Колумбийская экономика в 90-х годах

18. В настоящее время перед Колумбией стоят две серьезные проблемы: социальный конфликт и неадекватное экономическое развитие. Основными проявлениями социального конфликта являются бедность и насилие. В 1997 году 50% семей находились за чертой бедности, при этом уровень доходов двух из каждых десяти колумбийцев находился за чертой абсолютной бедности, т.е. почти 8,3 млн. жителей страны не располагали необходимыми средствами для удовлетворения своих базовых потребностей. По данным проведенного в текущем году обследования качества жизни, доля бедного населения, оцениваемая на основе показателя неудовлетворенных базовых потребностей³, сократилась с 32,7% в 1993 году до 26,9% в 1997 году, а доля населения, живущего за чертой абсолютной бедности, уменьшилась с 13,5% в 1985 году до 9% в 1997 году⁴. Вместе с тем спад, от которого страдает колумбийская экономика в течение последних двух лет, может подорвать позитивные результаты постепенного развития социальной сферы.

³ В соответствии с показателем НБП к категории бедных причисляются те лица и домашние хозяйства, которые не в состоянии удовлетворить какие-либо из потребностей, определяемых в качестве базовых; оценка производится с учетом таких факторов, как неадекватное жилье, необорудованное жилье, критическая перенаселенность жилья, неохваченность системой школьного образования и высокая степень экономической зависимости.

⁴ Соответствующие показатели весьма различаются по районам и департаментам. Наиболее бедным регионом является Атлантическое побережье, а наиболее высокий уровень бедности, по критериям НБП, зафиксирован в департаментах Чоко, Кордоба, Сукре, Нариньо и Бойака (свыше 50%).

19. Социальный конфликт усугубляется обстановкой макроэкономической нестабильности и низкими темпами экономического роста на протяжении последних лет. В 1990 году удалось стабилизировать макроэкономические показатели, главным образом за счет высоких цен на кофе и открытия нефтяных месторождений в Кусиане. В начале 90-х годов в стране был осуществлен процесс институциональной реструктуризации и экономической модернизации в целях содействия интернационализации национальной экономики. Были проведены глубокие реформы, в результате которых в 1991 году была принята Политическая конституция, были намечены и определены цели процесса децентрализации, была обеспечена открытость экономики и проведена реформа режима социального обеспечения в сфере охраны здоровья и пенсионной системы. Все эти реформы имели целью не только совершенствование государственной системы и содействие экономическому росту, но и совершенствование системы распределения доходов и создание более равноправных условий доступа к базовым услугам через определение потребностей наиболее уязвимых слоев населения и уделение приоритетного внимания удовлетворению потребностей этой группы населения в таких услугах.

20. В период 1990-1992 годов отмечалось небольшое замедление экономического развития страны: средние темпы роста ВВП составляли 3,3%, а средний уровень безработицы достиг 10,5%. В период 1993-1995 годов темпы роста ВВП составляли 5,3%, а уровень безработицы сократился до однозначной цифры и достиг своего минимального значения в 7,6% в сентябре 1994 года при существенном росте уровня занятости. Экономика страны, по всей видимости, окончательно оправилась от кризиса 80-х годов, и есть основания рассчитывать на восстановление рынка труда. Вместе с тем, начиная с 1996 года динамичное развитие экономики прекратилось: в 1996 году темпы роста ВВП составили всего 2%, а в 1997 году - 3,1%. В 1999 году в Колумбии были зафиксированы самые низкие экономические показатели за последние годы: по предварительным оценкам, ВВП страны сократился на 3,5%, что объяснялось совокупным воздействием на экономику целого ряда внутренних и внешних факторов, включая, в частности, уменьшение потоков капитала, падение на международном рынке цен на кофе, сокращение производства кофе, тенденция к снижению международных цен на сырьевые товары и катастрофический спад в объеме частных инвестиций. Такая динамика изменений ВВП во второй половине 90-х годов, естественно, сопровождалась ростом уровня безработицы, которая в сентябре 1999 года превысила 20% в семи основных промышленно развитых районах страны.

21. Безработица включает два основных компонента: циклический и структурный. Основной причиной циклической безработицы являются низкие темпы экономического

роста, а структурной - несоответствие между спросом и предложением на рабочую силу по конкретным специальностям или профессиям⁵.

22. Рост циклической безработицы был обусловлен ростом неуверенности хозяйственных субъектов вследствие макроэкономической нестабильности, что привело к резкому сокращению потока частных инвестиций, усугубившемуся в результате значительного повышения реальных процентных ставок. Кроме того, замедлению экономического развития страны способствовало также падение внешних цен на продукцию многих статей колумбийского экспорта, и в особенности на сырье.

23. В основе неблагоприятной макроэкономической ситуации лежит обострение дефицита финансовых поступлений, повлекшего за собой рост банковских процентных ставок и подрыв доверия к политике по снижению инфляции, которая начала приносить позитивные результаты только в 1999 году, когда в стране уже оформились явные тенденции к углублению экономического спада. Кроме того, внешний финансовый кризис спровоцировал резкое увеличение процентных ставок по внешним кредитам, выплачиваемым не только государственным, но и частным сектором, и возникновение факторов, оказывающих мощное давление на курс национальной валюты; предпринятые Центральным банком (Банком Республики) меры по сохранению валютного коридора способствовали дальнейшему росту банковских процентных ставок, вследствие чего Центральный банк был вынужден в конце концов отказаться от системы валютного коридора в пользу свободного колебания обменного курса.

24. Высокие процентные ставки способствовали созданию неблагоприятных условий в сфере функционирования финансовой системы, что тормозило процессы выделения кредитов представителям частного сектора. Удорожание кредитов сопровождалось ростом реальной заработной платы, что затрудняло создание новых рабочих мест.

25. Все вышеуказанные факторы способствовали сокращению инвестиций в промышленное производство и строительный сектор, где в течение первой половины 90-х годов ощущался значительный спрос на неквалифицированную рабочую силу. За период с 1994 по 1998 год занятость в этих двух секторах сократилась соответственно на 2,8% и 3,3%.

⁵ В исследовании Пахеса и Маркеса (1998 год) отмечается, что явление структурной безработицы присуще не только колумбийской экономике и что оно довольно широко распространено во многих латиноамериканских странах.

26. Кроме того, существенные изменения претерпела структура роста колумбийской экономики. За последние годы в структуре ВВП наблюдалось постепенное увеличение доли горнодобывающей промышленности, энергетики и системы финансового обслуживания, где спрос на рабочую силу является незначительным, при этом доля сельскохозяйственного и промышленного сектора резко сократилась.

27. Несмотря на реформы, модернизацию и резкий рост инвестиций на первоначальном этапе экономических преобразований, сложившаяся в последние годы модель экономического развития не позволяла государству осуществлять эффективные меры, содействующие укреплению в обществе принципов социальной справедливости и солидарности в процессе изменения приоритетов системы социальной поддержки в интересах совершенствования и развития механизмов управления ею. Наблюдавшийся в 90-х годах существенный рост государственных расходов, который привел к тому, что бюджетный дефицит центрального правительства составил в 1998 году 5% от ВВП, не только не привел к уменьшению неравенства и бедности, но и способствовал дальнейшему росту внутренней и внешней задолженности, сокращению сбережений населения и стимулировал развитие производителей благ и услуг, ориентированных на внутреннее потребление, в ущерб секторам, ориентированным на международный рынок.

28. Подводя итог вышеизложенному, следует отметить, что в конце нынешнего десятилетия Колумбия вынуждена решать проблемы, связанные с преодолением последствий экономического кризиса регионального и мирового характера. Нынешнее правительство проводит социальную политику, способствующую сокращению масштабов неравенства и бедности и позволяющую населению страны, и в частности наиболее уязвимым его слоям, осуществлять свои экономические, социальные и культурные права. Кроме того, правительство делает все возможное для улучшения макроэкономических показателей и возобновления экономического роста. В этой связи правительство разработало Национальный план развития, предусматривающий осуществление ряда стратегий и программ для достижения этих целей. Вместе с тем достижению этих целей в краткосрочном и среднесрочном плане препятствуют такие факторы, как невозможность дальнейшего увеличения государственных расходов, продолжение вооруженного конфликта, сохранение в стране обстановки насилия и воздействие неблагоприятных внешних условий.

1. Социально-демографические показатели

а) Средняя продолжительность жизни

29. В Колумбии были достигнуты значительные успехи в деле повышения средней продолжительности жизни населения. В настоящее время этот показатель составляет 64,3 года для мужчин и 73,24 года для женщин (средний показатель по стране - 68,77 года). Эти цифры свидетельствуют о существенном росте по сравнению с данными за 1985 год: 64,19 года для мужчин и 71,06 года для женщин при среднем показателе по стране в 67,62 года⁶.

30. Для динамики смертности колумбийского населения⁷ характерно следующее:

- существенное сокращение смертности в разбивке по полу и возрастным группам;
- успехи страны в устранении основных причин общей и детской смертности и, как следствие, общая тенденция к постепенному снижению соответствующих показателей;
- мощное воздействие фактора насилия, затрагивающего взрослое мужское население, в особенности в возрасте от 15 до 40 лет;
- изменение общей структуры смертности, свидетельствующее о постепенном создании в стране условий, которые характерны для обществ с низким уровнем смертности и в которых наименьшие показатели смертности регистрируются в возрастной группе от 5 до 9 лет;
- повышение средней продолжительности жизни колумбийцев, и в особенности женщин;
- наличие огромного разрыва в показателях смертности между наиболее развитыми и наименее развитыми районами страны. В ряде случаев разрыв в показателях средней продолжительности жизни достигает 10 лет;

⁶ Национальное статистическое управление (НСУ), 1998 год. Данные и прогнозы по департаментам в разбивке по полу и возрастным группам: 1990-2015 годы. Колумбия.

⁷ Там же.

- весьма вероятно, что в 2000 году средний показатель продолжительности жизни в Колумбии составит 70 лет.

b) Смертность

31. Уровень смертности среди детей в возрасте до пяти лет составлял в 1995 году 36 случаев на 1 000 живорождений. В 1990 году уровень смертности составлял 39 случаев на 1 000 живорождений, а в 1995 году - 28 случаев на 1 000 живорождений⁸. По данным Национального статистического управления (НСУ), в период 1994-1999 годов среднегодовой показатель детской смертности составлял 33,8 случая на 1 000 живорождений, причем в последнем году этого пятилетия данный показатель снизился до 30,2 случая на 1 000 живорождений. Общее увеличение этого показателя по сравнению с 1995 годом объясняется как совершенствованием системы сбора статистических данных о естественном движении населения, так и возобновлением регистрации внутриутробной смертности, учет которой был прекращен в 1987 году. По предварительным данным министерства здравоохранения за 1995 год, уровень детской смертности среди населения, живущего в условиях нищеты, составлял 76 случаев на 1 000 живорождений, а среди населения, живущего за чертой бедности - 61 случай на 1 000 живорождений. Из вышеизложенного явствует, что, несмотря на в целом благополучную ситуацию по стране, соответствующие показатели для групп населения, живущих в условиях бедности и нищеты, по-прежнему остаются неудовлетворительными, что свидетельствует об уязвимости этих групп и о необходимости принятия срочных мер по исправлению положения⁹.

32. По причине огромного разрыва в социально-экономическом и культурном развитии в Колумбии сохраняются существенные различия в показателях детской смертности между департаментами и между сельскими и городскими районами. В 1993 году детская смертность в сельских районах в два раза превышала аналогичный показатель для городов (соответственно 54,0 и 27,2)¹⁰. Так, в департаментах Чоко, Нариньо, Каука и в новых департаментах уровень детской смертности составлял в 1993 году более 50, а в департаментах Богота, Валье и Антиокия - менее 30 случаев на 1 000 живорождений.

⁸ "Profamilia, 1995. Encuesta de Demografía y Salud..

⁹ Национальный план действий в интересах детей. Июль 1996 года.

¹⁰ Departamento Nacional de planeación, "Sistema de indicadores sociodemográficos". Boletín No 20. Cálculos con base en el Censo 93.

33. К числу основных причин детской смертности относятся перинатальные заболевания, а также пневмония, острые заболевания желудочно-кишечного тракта, недоедание, наследственные заболевания и несчастные случаи. В возрастной группе от 5 до 9 лет основной причиной смертности являются травмы в результате насилия и несчастных случаев, а также инфекционные заболевания, болезни, связанные с нарушением обмена веществ, и наследственные заболевания.

с) Материнская смертность

34. За восемь лет, с 1986 по 1994 годы, средний показатель материнской смертности сократился с 119,8 до 78,2 случая на 100 000 живорождений. Таким образом, за этот период материнская смертность снизилась на 35%¹¹. Средний показатель материнской смертности не дает ясной картины существенных различий в уровне материнской смертности в разбивке по районам и социально-экономическим группам. Так, например, уровень материнской смертности в районе Тихоокеанского побережья в три раза превышает средние показатели по стране и в девять раз - показатели по округу Медельин (72 случая на 100 000 живорождений)¹².

35. Основной причиной материнской смертности в Колумбии является токсемия (38%), за которой следуют аборт (16%), внутренние кровотечения (15%), осложнения во время родов (15%), послеродовые осложнения (10%) и другие осложнения, связанные с беременностью (6%)¹³.

36. На уровне муниципальных округов показатели материнской смертности отличаются в зависимости от социокультурных условий соответствующих муниципий. По состоянию на сегодняшний день в 370 муниципиях страны показатели материнской смертности превышают соответствующий средний показатель по стране, причем в 114 муниципиях показатели материнской смертности превышают этот средний показатель в три раза. Чаще всего регистрируются случаи смерти среди женщин в возрасте от 25 до 29 лет.

¹¹ Отсутствие обновленных данных не позволяет оценить характер изменений в структуре материнской смертности за последние четыре года.

¹² Family Care International (1998). "Dialoguemos sobre salud sexual y reproductiva. Maternidad Segura". Bogotá.

¹³ Ministerio de Salud, (1996). "Mortalidad Materna en Colombia".

37. В стране существуют механизмы для выявления районов и групп, требующих приоритетного внимания в контексте полового и репродуктивного здоровья (ПРЗ). Согласно анализу эпидемиологической службы министерства здравоохранения¹⁴ в 250 муниципиях страны материнская смертность либо крайне высокая, либо не являлась объектом адекватного наблюдения в течение последних пяти лет, вследствие чего эти муниципии были объявлены зонами повышенного риска, требующими принятия в срочном порядке специальных мер в целях сокращения уровня материнской смертности и внедрения механизмов наблюдения и контроля за состоянием полового и репродуктивного здоровья населения.

d) Недоедание

38. По сравнению с периодом 1986 и 1995 годов в области питания детей в целом наблюдается определенное улучшение¹⁵.

39. Ниже приводится информация о видах недоедания:

а) *хроническое недоедание (характеризуется отставанием в росте)*. В 1986 году доля детей, страдающих от хронического недоедания, составляла 16,6%, а в 1995 году она сократилась до 15%. Из анализа положения по конкретным районам явствует, что от хронического недоедания страдает каждый пятый ребенок, проживающий в сельской местности, тогда как в городских районах от хронического недоедания страдает только каждый восьмой ребенок;

б) *острое недоедание (отставание веса от роста)*. В 1986 году соответствующий показатель равнялся 2,9%, а в 1995 году он снизился почти вдвое и составил 1,4%. Из анализа данных по конкретным районам явствует, что проблема острого недоедания носит особо серьезный характер в районе Тихоокеанского побережья, где доля детей, страдающих от острого недоедания, в пять раз превышает соответствующий показатель по стране;

¹⁴ Ministerio de Salud, (1997). "Municipios de riesgo para mortalidad maternal en Colombia 1990-1995". Oficina de Epidemiologia..

¹⁵ Profamilia, (1995). Encuesta Nacional de Demografia y Salud.

с) *общее недоедание (отставание в весе с учетом возрастной группы и пола)*. В 1986 году соответствующий показатель составлял 10,1%, а в 1995 году он сократился до 8,4%. Несмотря на все эти достижения в районах Атлантики и Тихого океана, в субрегионах Тихоокеанского побережья, а также в сельской местности доля детей с отставанием в весе, как правило, достигает 17%.

2. Перспективы развития Колумбии

40. К числу важных задач, которые предстоит решить Колумбии в будущем, относятся достижение устойчивого экономического роста, сокращение бедности, снижение высокого уровня безработицы, повышение уровня конкурентоспособности экономики страны и, в первую очередь, обретение былой сплоченности общества и восстановление нарушенных социальных связей, что без сомнения имеет крайне важное значение для целей миростроительства.

41. Экономический рост складывается из двух неразрывно связанных между собой составляющих: с одной стороны, рост экспорта, а с другой - повышение качества образования, укрепление человеческого потенциала, обеспечение технического развития и проведение научно-исследовательской деятельности. К числу основных целей, заложенных в Национальном плане развития на период 1998-2002 годов, относятся обретение колумбийской экономикой динамики устойчивого роста, превышающего в среднегодовом исчислении 5%, и развитие человеческого потенциала. Все это предполагает не только повышение качества образования и улучшение средних показателей охвата населения системой школьного обучения, но и обеспечение профессиональной подготовки, качество которой должно соответствовать как достижениям и требованиям производственной сферы, так и потребностям в области сокращения безработицы. Кроме того, с учетом взаимосвязи между неравенством в уровне доходов и доступом к образованию ожидается, что расширение возможностей для получения населением образования будет способствовать решению проблем, связанных с неравноправием и бедностью.

42. Динамика социальных расходов на протяжении последнего десятилетия свидетельствует о том, что одно лишь увеличение доли этой статьи расходов в общем бюджете государства является недостаточной мерой. Необходимым условием выполнения социальными секторами своих функций по улучшению жизни населения представляется наличие эффективной и контролируемой административной системы, углубление процессов децентрализации, предусматривающее четкое определение полномочий и обязанностей каждой территориально-административной единицы, организация межсекторальной деятельности по осуществлению программ и

использованию ресурсов, обеспечение гласности на уровне исполнительных органов и обеспечение политического участия и мобилизации общественности.

43. Вместе с тем в ходе мероприятий, направленных на достижение определенных целей, представляется недостаточным сохранение, укрепление и развитие материального, физического и человеческого капитала. Масштабы бедности и несправедливости в стране достигли уровня, требующего рассмотрения вопроса о необходимости принятия мер в целях накопления иного капитала - "социального капитала". Предполагается, что создание такого капитала будет способствовать расширению участия граждан в жизни государства, установлению доверия граждан к государству и проведению коллективных и согласованных действий, позволяющих повысить степень эффективности реализуемых проектов. Иными словами, речь идет о подключении граждан, общин и общественных организаций к программам и проектам, осуществляемым на благо всего общества. Международная практика свидетельствует не только о позитивном влиянии "социального капитала" на процессы экономического роста, но и о его мощном воздействии на процесс укрепления человеческого капитала.

D. Насилие в Колумбии

44. За период с 1990 по 1998 годы в Колумбии имело место резкое расширение и обострение насилия, оцениваемое на основе данных о количестве убийств. За этот период почти в половине муниципий страны наблюдался существенный рост этого показателя. В 1998 году индекс убийств составлял по приблизительным данным 60 случаев на 100 000 жителей.

45. Согласно данным, полученным в результате исследования, проведенного в 1993 году, Социальной миссией Национального департамента планирования¹⁶ индекс убийств в муниципиях с тенденцией к росту насилия составлял 94 случая на 100 000 жителей, превышая на 36% аналогичный средний показатель для муниципий, в которых отсутствовала тенденция к росту насилия (69 случаев на 100 000 жителей). Тем не менее даже эта последняя цифра в три раза превышает аналогичный средний показатель для стран латиноамериканского региона. В этой связи представляется важным отметить следующее.

¹⁶ Sarmiento, Alfredo y Becerra, Lida M. "Análisis de las relaciones entre violencia y equidad".

46. Обобщенные сведения о количестве убийств дают основания полагать, что большинство их совершается в городах, однако более подробные статистические данные на этот счет свидетельствуют о том, что насилие не носит очагового характера, т.е. не сосредоточено в крупных городских центрах, а охватывает всю страну.

47. Нередко высказывается гипотеза, согласно которой питательной средой для насилия является бедность. Вместе с тем из результатов вышеупомянутого исследования явствует, что между индексом убийств и уровнем бедности не существует прямой взаимосвязи. Напротив, по каждой группе муниципий и по стране в целом прослеживается прямая взаимосвязь между индексом убийств и уровнем состоятельности. Таким образом, наиболее высокая вероятность проявлений насилия существует в тех муниципиях, в которых открываются новые возможности для накопления капитала.

48. Если фактор бедности, как представляется, оказывает на уровень насилия понижающее воздействие, то фактор неравенства явно способствует его повышению¹⁷. При этом следует отметить, что воздействие роста неравенства проявляется в 10 раз мощнее в группах с тенденцией к усилению насилия по сравнению с группами с тенденциями к ослаблению насилия.

49. Другим интересным фактором, выявленным в результате исследования, является наличие обратнорпорциональных взаимосвязей между насилием и образованностью, для измерения которой используется усредненный показатель уровня образования членов домашнего хозяйства. В муниципиях с более высоким уровнем образованности, как правило, отмечается более низкий уровень насилия. Увеличение усредненного показателя уровня образования на 1% могло бы повлечь за собой сокращение индекса преступлений на 3,5% для групп с тенденцией к усилению насилия и на 3,0% для всей страны. Такой же вывод содержится в исследовании, подготовленном в 1998 году Хуаном Луисом Лондоньо¹⁸. В этом исследовании отмечается, что одним из основных факторов риска, способных породить насилие, является низкий уровень образования.

50. Эмпирическая оценка ряда гипотез, касающихся факторов, связанных с насилием, позволяет прийти к следующим выводам:

¹⁷ В данном случае при определении степени неравенства в расчет принимается не только уровень доходов, но и все составляющие, отраженные в индексе качества жизни.

¹⁸ Londoño, Juan Luis, (1998). "Epidemiología económica de la violencia urbana".

- явление насилия наиболее характерно для секторов или зон, в которых существуют широкие возможности для аккумуляции экономических ресурсов и в которых слабо ощущается присутствие государства. Вместе с тем из анализа зон и групп населения, для которых характерен высокий уровень насилия, явствует, что основными жертвами насилия являются представители бедных слоев населения;
- существующее неравенство, препятствующее лицам и семьям в полной мере использовать свой потенциал и обеспечивать себе желаемое качество жизни, также способствует возникновению насилия;
- генератором насилия является существование вооруженных групп.

51. Кроме того, следует отметить, что в этой связи был определен и ряд позитивных элементов, позволяющих наметить пути решения этой проблемы.

II. ПРАВО НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ (статья 1)

52. Вся необходимая информация по данной статье содержится в предыдущем докладе.

III. МЕРЫ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА ЭФФЕКТИВНОЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ЗАКРЕПЛЕННЫХ В ПАКТЕ ПРАВ И СУЩЕСТВУЮЩИЕ ПРОБЛЕМЫ (статьи 2, 3, 4 и 5)

A. Расходы на социальные нужды в период 1990-1997 годов¹⁹

53. За период 1990-1997 годов доля социальных расходов в общем объеме ВВП примерно удвоилась: с 8,21% она повысилась до 15,21%.

54. В соответствии с Конституцией 1991 года доля социальных расходов в общем объеме государственных расходов возросла за период 1990-1997 годов с 27% до 43%.

55. В результате усилий, предпринимаемых в течение этого десятилетия в социальном секторе, страна, для которой в начале 90-х годов был характерен умеренный уровень расходов на социальные нужды, не достигавший среднего показателя по латиноамериканским странам, выдвинулась в группу государств с высоким уровнем социальных расходов, превышающим средний показатель по региону.

¹⁹ Sarmiento, Delgado, Reyes (1999). "Servicios Sociales Básicos en Colombia", Iniciativa 20/20.

56. В период 1990-1997 годов приоритетное внимание уделялось развитию системы здравоохранения и жилищного сектора, расходы на функционирование которого утроились, а также укреплению системы социального обеспечения и развитию системы водоснабжения и других коммунальных услуг (расходы на эти цели удвоились). Доля расходов на нужды системы образования составляла 50% от общей суммы социальных расходов, вследствие чего рост соответствующих расходов отставал от общих темпов роста социальных расходов.

57. С учетом вышеизложенного в структуру социальных расходов были внесены изменения в пользу системы здравоохранения за счет пропорционального сокращения расходов на нужды сектора образования. Если в 1990 году расходы на образование и охрану здоровья составляли соответственно 38 и 15% от общей суммы социальных расходов, то в 1997 году - соответственно 29 и 24%.

58. В контексте нормотворческой деятельности Закон № 60/93 знаменует собой применение нового подхода к финансированию социальных секторов на принципах целевой направленности и распределения сфер компетенции с определением минимальных объемов секторально-территориального инвестирования из текущего государственного бюджета и созданием налоговых стимулов, способствующих направлению капиталовложений в сектор образования и сектор здравоохранения. Более подробная информация по данному вопросу содержится в одном из последующих разделов настоящего доклада.

В. Распределение государственных расходов на социальные нужды с учетом уровня доходов населения

1. Здравоохранение

59. О характере государственных расходов на здравоохранение свидетельствуют виды медицинских услуг, которые оказывают медицинские учреждения застрахованным лицам в рамках субсидируемой государством системы охраны здоровья. В соответствии с существующей в Колумбии системой частные лица могут обращаться за медицинской помощью в государственные больницы и платить за предоставляемые им услуги. Общие расходы, связанные с госпитализацией, распределяются на основе сугубо уравнительной схемы среди всех групп застрахованных лиц, поскольку наиболее сложные виды медицинской помощи, как правило, предоставляются в университетских больницах, большинство которых принадлежат государству. В сфере акушерско-гинекологического обслуживания особое внимание уделяется удовлетворению потребностей малоимущих

групп населения, поскольку именно на бедные семьи приходится в среднем самое большое число детей и поскольку представители зажиточных слоев предпочитают обращаться за помощью в частные медицинские учреждения. За зубоврачебной, хирургической и общей медицинской помощью чаще всего обращаются представители наиболее зажиточных слоев населения, и основную часть расходов несут они сами, поскольку наиболее дорогостоящие и пользующиеся меньшим спросом услуги, такие, как ортодонтия, пластическая хирургия и другие аналогичные виды услуг, не включены в обязательный план здравоохранения (ОПЗ).

2. Образование

60. Расходы на базовое образование распределяются по прогрессивной схеме, что означает, что на долю наименее обеспеченных групп населения приходится основная часть государственных ассигнований, в частности в системе начального образования. На уровне высшего образования распределение носит регрессивный характер, что означает, что основная часть расходов приходится на долю представителей обеспеченных социальных групп: 40% представителей наиболее зажиточных слоев населения обучаются в государственных учебных заведениях, хотя они в состоянии оплачивать обучение в частных учебных заведениях. 12% представителей наименее обеспеченных слоев населения (40% от общей численности населения страны) также обучаются в университетах, причем 60% из них обучаются в частных университетах и платят за образование.

3. Государственные ассигнования системы базового социального обслуживания (БСО)²⁰

61. За период 1990-1997 годов расходы государства на систему Базового социального обслуживания (БСО) постоянно росли: в 1996 году доля этих расходов (в долл. США) в два раза превысила аналогичную долю на 1990 год. Если в начале 90-х годов такие расходы на душу населения составляли 63 долл. США, то в 1997 году эта цифра выросла до 153 долл. США по причине общего роста социальных расходов, а также увеличения соответствующей доли в рамках социальных расходов. В 1990 году общая доля таких расходов составляла 12,30%, а в 1997 году она достигла 16,07%. Если в 1990 году доля расходов на БСО в рамках общей суммы социальных расходов составляла 41%, то в 1997 году эта доля выросла до 45%.

²⁰ БСО: Базовое социальное обслуживание включает базовое образование, первичную медицинскую помощь, достаточное питание, меры по планированию семьи, наличие элементарной системы водоснабжения и канализации.

62. Наиболее крупная доля расходов в рамках общей суммы расходов на БСО приходится на базовое образование (средний показатель - 59,60%). На систему первичного медицинского обслуживания приходится 18,32%, на сферу питания - 14,36% и на планирование семьи - 3,23%.

4. Структура расходов в системе БСО

а) Базовое образование

63. Расходы государства на систему базового образования в расчете на душу населения составляли в 1990 году 39 долл. США, а в 1997 году - 71 долл. США. Такой прирост был обеспечен главным образом за счет процессов децентрализации, в рамках которых административные полномочия по предоставлению услуг в сфере образования были переданы местным органам власти при одновременном их снабжении соответствующими финансовыми ресурсами. Если в 1980 году доля расходов на систему образования в общем объеме ВВП составляла 1,8%, то в 1997 году соответствующий показатель составлял уже 2,9%. В последние годы в секторах здравоохранения и образования наблюдаются противоположные тенденции: начиная с 1993 года в секторе образования отмечается постепенное сокращение доли выделяемых государственных ассигнований, а в секторе здравоохранения за тот же период соответствующие показатели выросли более чем на 50%, что объясняется введением в действие нового закона о социальном обеспечении (Закон № 100 1993 года).

б) Базовое медицинское обслуживание

64. За период 1990-1997 годов государственные ассигнования на систему первичного медицинского обслуживания в расчете на душу населения увеличились в четыре раза. Такое увеличение связано с принятием Закона № 100 и обеспечением соблюдения соответствующих конституционных норм. В 1990 году этот подушевой показатель составлял 10 долл. США, в 1992 году - 9 долл. США, а в 1997 году - уже более 41 долл. США.

65. Доля данной статьи расходов в рамках общей сметы государственных расходов увеличилась вдвое (с 2% до 4%), а в рамках системы БСО - с 16% (1990 год) до 27% (1996 год). Следствием этой динамики явилось увеличение доли соответствующей статьи расходов в общем объеме ВВП: в 1990 году этот показатель составлял 0,57%, а в 1997 году - 1,87%.

с) Водоснабжение и канализация

66. В период 1990-1997 годов постепенно увеличивалась доля государственных расходов на создание систем водоснабжения и канализации. В подушевом исчислении в 1990 году соответствующая доля расходов составляла 2,85 долл. США, а в 1997 году - 9,86 долл. США. Доля расходов на создание систем водоснабжения и канализации в общей смете государственных расходов увеличилась с 0,5% в 1990 году до 1,3% в 1997 году.

d) Финансовая стратегия в интересах социального развития

67. В 1993 году в системе социального обеспечения обозначились признаки деградации и усиления социального неравенства. Услугами система социального обеспечения охватывала только 21% жителей страны, при этом средний показатель по Латинской Америке составлял 45%; четко просматривалось неоперативное и неэффективное предоставление услуг более чем 1 000 учреждениями общенациональной системы социального обеспечения; кроме того, систему поразил всеобщий финансовый кризис.

68. Для решения этих проблем в стране было проведено радикальное реформирование систем здравоохранения и пенсионного обеспечения на основе Закона № 100 1993 года. На базе этой реформы, а также с учетом необходимости расширения охвата системы социального обеспечения были приняты меры по увеличению притока финансовых средств в сектор здравоохранения за счет 12-процентного повышения страховых взносов. С той же целью был создан Фонд солидарности и гарантий в сфере здравоохранения, ориентированный на выделение субсидий, при условии поступления соответствующих просьб, в частности для оказания помощи коренному населению, перемещенным лицам, лицам, пострадавшим в результате дорожно-транспортных происшествий и стихийных бедствий, и жертвам терроризма, а также для осуществления программ охраны здоровья и профилактики заболеваний.

69. Что касается пенсий, то уровень поступлений в пенсионную систему удалось повысить путем повышения ставки взносов с 8% до 13,5%. Кроме того, было принято решение об увеличении начиная с 2014 года возраста выхода на пенсию: для женщин с 55 до 57 лет и для мужчин - с 60 до 62 лет.

70. С января 1996 года государственные и частные служащие являются членами Общей системы страхования профессиональных рисков.

71. В 1993 году был принят Закон № 60, устанавливающий режим разделения финансовых полномочий и ресурсов между центральной и местной администрацией на базе механизма распределения бюджетных ассигнований (БА) и участия муниципалитетов в формировании текущих поступлений в государственный бюджет (ТПГБ).

72. Бюджетные ассигнования означают долю текущих доходов государства, выделяемую департаментам, столичному округу Санта-Фе-де-Богота и специальным округам Картагена и Санта-Марта и Барранкилья на цели образования и охраны здоровья. Начиная с 1994 года продолжался медленный рост БА: если в 1994 году БА составляли 23% от общего объема текущих поступлений в государственный бюджет, то к 1996 финансовому году этот показатель достиг 24,5%.

73. Территориальное распределение БА осуществляется на базе следующих критериев: реальное и потенциальное число потребителей услуг в области образования и охраны здоровья, показатель неудовлетворенных базовых потребностей, уровень доходов на душу населения в пределах соответствующей административно-территориальной единицы и доля доходов, равномерно распределяемых между административно-территориальными единицами.

74. Из общего объема средств, выделяемых каждому департаменту или округу, не менее 60% направляются в систему образования и еще 20% - в систему здравоохранения.

75. Бюджетные средства, получаемые по линии участия муниципий в формировании ТПГБ, используются для финансирования ряда мероприятий в секторах образования, здравоохранения, жилья, правосудия, физического воспитания, досуга, спорта и культуры и, в частности, для предоставления субсидий на цели совместного финансирования операций по приобретению земельных участков.

76. Согласно закону № 60 1993 года доля участия муниципий в ТПГБ должна возрасти с 15% в 1994 финансовом году до 22% в 2001 году.

77. Доля участия в формировании ТПГБ определяется с учетом уровня бедности каждой муниципии, числа жителей, не способных удовлетворять свои базовые потребности, доли населения каждой муниципии в общей численности населения страны и эффективности финансовой деятельности местной администрации.

78. В соответствии с законом № 344 1996 года местная администрация должна разрабатывать планы, предусматривающие расширение охвата системы здравоохранения, повышение качества управления ею и переход от системы общих субсидий к

целенаправленным субсидиям в целях уделения приоритетного внимания медицинскому обслуживанию наиболее бедных и уязвимых слоев населения.

79. В этой связи в законе отмечается, что с учетом определенных финансовых стимулов в рамках БА и ассигнований, выделяемых административно-территориальным единицам, доля целенаправленных субсидий, которая в 1997 году, по оценкам, должна была составить в целом около 15%, к 2000 финансовому году должна быть постепенно доведена до 60%.

е) Новые механизмы финансирования социальных программ

80. Концепция солидарности, на основе которой действуют Фонд солидарности и гарантий в сфере здравоохранения и Фонд пенсионной солидарности, учрежденные в соответствии с Законом № 100 1993 года, позволила обеспечить доступ к системе социального обеспечения представителям различных групп населения, которые до этого были лишены возможности получать какую-либо помощь со стороны государства.

81. Фонд солидарности и гарантий системы социального обеспечения в сфере здравоохранения (ФСГ) представляет собой общий банковский счет, которым распоряжается по доверенности министерство здравоохранения. Фонд не имеет ни правосубъектности, ни собственного персонала. В рамках общего счета этого фонда осуществляются следующие финансовые операции:

- внутренний компенсационный механизм режима отчисления взносов: на основе этой процедуры из общего объема собранных взносов осуществляется вычет доли средств, выделяемых системой социального обеспечения органам здравоохранения для целей оказания медицинских услуг застрахованным лицам и остальным бенефициарам системы;
- солидарный режим субсидий в системе здравоохранения: такой режим позволяет охватить наиболее бедные и уязвимые слои населения субсидиями системы социального обеспечения в сфере здравоохранения;
- меры по укреплению здоровья населения: в рамках этого направления деятельности предусматривается финансирование информационно-просветительских мероприятий и мероприятий по укреплению здоровья населения и профилактике заболеваний среди старших возрастных групп;

- стихийные бедствия и дорожно-транспортные происшествия: целью этого направления деятельности является обеспечение комплексного обслуживания лиц, пострадавших в результате дорожно-транспортных происшествий, террористических актов и стихийных бедствий;
- в рамках финансирования системы образования и здравоохранения на базе механизма бюджетных ассигнований была разработана формула, включающая ряд переменных составляющих, на основе которых определяется размер перечисляемых районам бюджетных ассигнований, предусматривающий учет таких факторов, как объем потребностей района, эффективность предоставления услуг и эффективность деятельности местных властей по аккумулированию доходов. Применение такого механизма имеет целью обеспечение более эффективного распределения средств между районами;
- в соответствии со статьей 25 Закона № 100 1993 года был создан Фонд пенсионной солидарности, целью которого является субсидирование взносов в общую систему пенсионного обеспечения наемных и самодельных работников в сельских и городских районах, которые не располагают достаточными средствами для выплаты взносов в полном объеме. Эта схема финансируется за счет дополнительного взноса в размере 1% от заработной платы членов общей системы пенсионного обеспечения, база взносов которых составляет или превышает четыре минимальных месячных оклада, а также за счет образующихся излишков ликвидных средств.

f) Сеть социальной солидарности

82. Сеть социальной солидарности является частью национальной стратегии борьбы с бедностью. В основе этой стратегии лежит признание того, что благоприятные результаты экономического развития страны не повлекли за собой существенного повышения уровня жизни широких слоев населения Колумбии. В этой связи социальная политика должна дополняться мерами прямых социальных действий, сфокусированных на наиболее бедных и уязвимых группах населения.

83. В рамках этой стратегии бедность трактуется в самом широком смысле этого понятия, которое включает не только недостаточную обеспеченность услугами или отсутствие возможностей для занятия приносящей доход деятельностью, но и отсутствие у общин возможностей для отстаивания своих интересов, оформления своих потребностей в виде конкретных предложений и осуществления в этой связи организационных и мобилизационных мероприятий в целях выработки соответствующих решений.

84. С учетом вышеизложенных соображений деятельность Сети на первоначальном этапе была ориентирована на оказание помощи наиболее уязвимым слоям населения путем их подключения к различным программам и процессам социального участия в качестве одного из основополагающих элементов стратегии по ликвидации бедности.

85. С момента своего создания Сеть рассматривалась в качестве неотъемлемого элемента социальной политики государства, призванного не подменять собой, а дополнять действующие программы в области образования, здравоохранения, социального обеспечения и жилья путем создания новых действенных механизмов социальной политики. В целом можно отметить, что программы Сети осуществлялись самыми разными учреждениями общенационального уровня; функционирование Сети заключалось главным образом в создании условий, обеспечивающих населению эффективный доступ к действующим стратегиям и программам секторального уровня²¹.

86. В соответствии с принципами функционирования в Латинской Америке фондов социального инвестирования Сеть создавалась в качестве временной программы, масштабы деятельности которой должны были сокращаться по мере претворения в жизнь планов социально-экономической политики. Вместе с тем, острота поразившего страну социального кризиса не позволила принять меры по сокращению масштабов деятельности Сети. Более того, этот кризис породил новые проблемы, связанные, в частности, с положением насильственно перемещенного населения.

87. В рамках Сети была разработана модель административного управления, предусматривающая уделение приоритетного внимания оказанию финансовой помощи уязвимым группам населения на базе укрепления механизмов сбора и систематизации показателей, позволяющих оценить уровень их уязвимости. Опираясь на критерии политического участия и содействуя усилению процессов социальной интеграции, эта модель административного управления позволила активизировать процесс согласованного отбора проектов и бенефициаров и способствовала созданию благоприятных условий для участия заинтересованных групп и контроля со стороны общественности в рамках процессов разработки, осуществления и оценки соответствующих проектов.

²¹ В 1995 году в рамках Сети была создана система внешнего мониторинга в целях оценки осуществляемых в Сети стратегий и программ и определения необходимых корректировочных мер, способствующих более эффективной реализации поставленных задач. Такая оценка касалась главным образом методов управления Сетью, при этом в стороне оставались такие вопросы, как социальное воздействие стратегий и проектов и их влияние на уровень бедности. В будущем предполагается оценивать и эти аспекты программ Сети.

88. Для целей оказания эффективной помощи соответствующим группам населения предусмотренные Сетью мероприятия осуществлялись в рамках 14 программ, сгруппированных по трем ключевым направлениям социальной политики, определяемым на базе следующих стратегических целей.

89. Одним из приоритетных направлений деятельности Сети в контексте социальных инвестиций в целях создания более благоприятных условий для получения доходов являлось прежде всего создание возможностей для проведения мероприятий, закладывающих основы для осуществления долгосрочных проектов, а также внедрение адекватных альтернативных механизмов социального участия и профессиональной подготовки, нацеленных на оказание помощи представителям особо уязвимых групп.

90. Несмотря на то, что на начальном этапе Сети солидарности удалось создать эффективную административную модель, предусматривающую уделение приоритетного внимания нуждам наиболее уязвимых слоев населения, применяемый в рамках Сети подход не предусматривал осуществления мер, направленных на устранение структурных факторов, порождающих проблему бедности и уязвимости, или на проведение анализа причин дискриминации, вследствие чего воздействие Сети на процессы социальной интеграции общества было достаточно ограниченным.

91. Ниже приводится информация по некоторым программам Сети:

- *Программа улучшения питания детей в общинных учреждениях социального обеспечения.* Цель этой программы Сети социальной солидарности заключалась в улучшении питания 890 000 детей, пользовавшихся услугами общинных учреждений социального обеспечения. За период 1994-1998 годов на эти цели было выделено 192 590 млн. песо. Программой было охвачено 65 848 общинных учреждений социального обеспечения, в которых воспитывалось 987 720 детей;
- *Программа улучшения питания на селе.* Цель этой программы Сети заключалась в повышении качества жизни сельских жителей в возрасте до 7 лет, страдающих, в частности, от недоедания, путем осуществления ряда мероприятий в сфере охраны здоровья, питания и образования. За период 1994-1998 годов на эти цели было выделено в общей сложности 25 125 млн. песо. Одно из основных достижений этой программы заключалось в том, что она позволила охватить 95 000 детей из числа сельских жителей, которые до этого не получали абсолютно никакой помощи;

- *Программа городского жилищного строительства.* В период 1995-1998 годов на цели Программы субсидированного семейного жилья, осуществлявшейся в рамках Сети социального обеспечения, было выделено в общей сложности 248 398 млн. песо. В результате этой программы, осуществлявшейся за счет взносов, поступающих в Фонд совместного финансирования городской инфраструктуры (ФГИ) и Фонд социального инвестирования (ФСИ), удалось улучшить жилищные условия 111 656 семей;
- *Программа помощи коренному населению.* В период 1994-1998 годов в рамках Сети социальной солидарности, при содействии 116 организаций общин коренных народов, на уровне микрорегионов был осуществлен 161 стратегический проект на общую сумму в 4 580 млн. песо. В рамках этих проектов соответствующим общинам была предоставлена компенсация в 5 997 млн. песо за территорию общей площадью в 2 398 804 хорналя и проведены исследования на предмет оценки условий для дополнительного инвестирования на сумму в 700 млн. песо;
- *Программа оказания помощи сборщикам утильсырья.* За период 1996-1998 годов в рамках этой программы был осуществлен ряд проектов на условиях их совместного финансирования Сетью социальной солидарности (1 881 млн. песо) и административными органами муниципий (968 млн. песо). Этой программой удалось охватить 11 295 человек;
- *Программа помощи бездомным.* Целью этой программы Сети социальной солидарности, осуществление которой началось в 1996 году, являлось оказание комплексной помощи бездомным подросткам, молодым людям и взрослым. На цели осуществления этой программы, которой удалось охватить 6 503 человека, было выделено в общей сложности 1 925 млн. песо;
- *Программа по организации досуга.* Целью этой программы являлось создание, восстановление, ремонт, переоборудование и оснащение общинных или общественных центров в наименее развитых районах страны для целей проведения спортивных, культурных и развлекательных мероприятий. Для осуществления этой программы в более чем 500 муниципиях страны было израсходовано 3 258 млн. песо;
- *Программа поддержки талантов в сфере спорта и культуры.* В рамках этой программы выделялись индивидуальные или коллективные субсидии для целей культурного развития и спортивной подготовки перспективных

подростков в возрасте от 12 до 18 лет из числа представителей наиболее уязвимых социальных групп, относящихся к категориям 1 и 2. По линии этой программы Сети социальной солидарности в интересах 3 030 бенефициаров из 19 муниципий страны было выделено 3 017 млн. песо, а также еще 555 млн. песо на условиях совместного финансирования при участии администрации муниципий.

- *Оказание помощи лицам, перемещенным вследствие внутреннего вооруженного конфликта.* В последние годы в Колумбии происходит рост масштабов насильственного перемещения населения по причине неразрывной связи этого явления с вооруженным конфликтом и расширением его границ.

92. Сознавая масштабы и серьезность этой проблемы, правительство Колумбии в 1995 году разработало под эгидой Совета по вопросам социально-экономической политики (КОНПЕС) документ № 2804, в котором предлагалась Национальная программа комплексного насильственно перемещенного населения в целях нейтрализации динамического воздействия насилия и смягчения его комплексных последствий для психики перемещенных лиц. В теории конечной целью предложенной стратегии являлось добровольное возвращение или переселение перемещенных лиц, что способствовало бы созданию минимальных приемлемых условий для их социально-экономической реинтеграции и обеспечения комплексного развития как районов, которые они были вынуждены покинуть, так и районов, в которые они переселились. В 1997 году КОНПЕС подготовил новый документ № 2924, который предусматривал создание Национальной системы комплексного обслуживания насильственно перемещенного населения под эгидой Президентского совета по перемещенному населению²². В том же году в соответствии с Законом № 387, порядок осуществления которого частично определялся Указом № 173 1998 года, были установлены нынешние юридические основы стратегии в области комплексного обслуживания перемещенного населения, а также принципы предупреждения насильственного перемещения, оказания помощи перемещенным лицам, обеспечения их защиты и создания для них благоприятных социально-экономических условий, способствующих их интеграции в общество.

93. Несмотря на то, что разработка этих стратегических норм и документов свидетельствует о намерении правительства вести борьбу с явлением насильственного перемещения на уровне государственной политики, практическая реализация такого подхода натолкнулась на ряд ограничений конституционального, юридического и

²² Этот Совет был создан в 1997 году на основании Указа № 1165. Функции, порученные этому Совету, осуществляются в настоящее время Сетью социальной солидарности.

оперативного характера, затрудняющих осуществление эффективных действий ввиду широких масштабов этой проблемы.

94. С учетом вышеизложенного правительство президента Пастанры включило в мирную стратегию, предусмотренную в Национальном плане развития, конкретный пункт, касающийся оказания помощи перемещенному населению. В процессе разработки этого предложения были выявлены основные проблемы, связанные с этим явлением, и был подготовлен План действий, предусматривающий в качестве основных задач правительства проведение мероприятий по предупреждению случаев насильственного перемещения и обеспечение возвращения перемещенных лиц. Этот План действий был включен в документ, одобренный в 1999 году Национальным советом по вопросам социально-экономической политики (документ КОНПЕС № 3057). В этом документе предлагаются также мероприятия по реорганизации и упорядочению институциональной структуры, укреплению информационных систем и совершенствованию инструментов и механизмов превентивных мер (система раннего предупреждения, создание более безопасных условий и проведение на местном уровне преобразований, способствующих уменьшению степени уязвимости жителей), защиты, гуманитарного обслуживания (создание стратегических союзов при участии государства, неправительственных организаций и международных учреждений), возвращения и переселения в условиях социально-экономической стабильности.

95. В целях укрепления потенциала государства в сфере предупреждения насильственного перемещения и оказания помощи перемещенным лицам Сети социальной солидарности была поручена роль механизма по координации действий соответствующих государственных структур. В документах КОНПЕС № 2804 1995 года и № 2924 1997 года, в Законе № 387 1997 года и Указе № 173 1998 года содержится информация, позволяющая получить представление о подходе колумбийского правительства к проблеме насильственного перемещения и о предпринятых им мерах по ее решению. Целью осуществляемой в этой связи стратегии являлось обеспечение добровольного возвращения или переселения перемещенных лиц, восстановление экономической базы перемещенных семей, а также развитие районов, которые они вынуждены были покинуть, и районов, которые их приняли.

96. С самого начала правительство предпринимало меры по возвращению и переселению перемещенного населения при одновременном совершенствовании системы оказания чрезвычайной гуманитарной помощи и укреплении механизмов комплексного обслуживания перемещенных лиц.

97. Под эгидой Сети социальной солидарности осуществляется, в частности, возвращение ряда общин бассейна реки Какарика (Риосусио); долина Эль-Диаманте, Голоба, Каскахаль и Дивино-Ниньо (муниципий Тьерральта); района Кармен-де-Куку (Сан-Пабло); в муниципии Карепа); в долинах Месопотамия и Пуэбло-Нуэво (Кармен-де-Аtrato); а также района Плайон-де-Ороско (муниципий Эль-Пиньо). Программы возвращения подкрепляются проектами по обеспечению продовольственной безопасности, организации производства и строительству жилья.

98. Наиболее крупномасштабной является программа возвращения жителей общин, проживающих в бассейне реки Какарика. Жители этой общины покинули свою исконную территорию 32 месяца тому назад и в настоящее время обосновались в департаменте Турбо в районах Бокас-дель-Аtrato и Баййя-Купика. Программа их возвращения включает проект по строительству жилья, содействие организации экологически устойчивого производства, меры по очистке русла рек Перанчо и Перанчито, строительство здания суда как символа общественного правопорядка и предоставление общине права на владение территорией площадью в 103 000 гектаров.

99. Кроме того, предпринимались меры по содействию немедленному возвращению 4 000 человек, прибывших из района Ла-Габарра. Помимо этого, в рамках Программы в интересах развития и мира района Магдалена-Медио было обеспечено возвращение 10 000 жителей из южной части департамента Боливар, которые были вынуждены перебраться в Барранкабермеху. В последнем случае процесс возвращения сопровождался проведением консультаций с возвращающимися жителями в целях совместного определения их потребностей и принятия мер в рамках плана по развитию района.

100. В тех случаях, когда возвращение перемещенных лиц не представлялось возможным по соображениям безопасности и по той причине, что они уже окончательно осели в других сельских или городских районах, соответствующие лица получали через Колумбийский институт аграрной реформы (КИАР) официальные документы, закрепляющие за ними право на владение землями в местах переселения, что содействовало завершению уже начатого ими процесса интеграции. Эти мероприятия осуществлялись в координации с министерством сельского хозяйства, административными органами соответствующих территорий и Международным комитетом Красного Креста. Аналогичная деятельность, предусматривающая организацию производства и обустройства жилья, осуществляется в настоящее время в районах Альтамира, Херусалем, Сан-Марино, Атако, Армеро, Гуаябаль, Икононсо, Риобланко и Ронсесвальес.

101. Кроме того, в рамках проектов по организации производства предпринимались меры по созданию благоприятных социально-экономических условий для 350 семей, которые решили обосноваться в Боготе. Помимо этого была определена процедура переселения 100 семей в Кибдо. Процесс переселения этих семей начнется в ближайшее время при содействии Колумбийского комитета Красного Креста, Испанского комитета Красного Креста и местных органов власти; кроме того, переселенцам будет оказана помощь в рамках проекта по строительству временного жилья и проектов по организации продуктивной деятельности. И наконец, несколько индейских семей племени арвако из Сьерра-Невады были переселены в район Соледад, Атлантико, где им была оказана помощь в строительстве жилья.

102. В связи с оказанием гуманитарной помощи представляется целесообразным отметить, что на первых этапах перемещения Сеть солидарности совместно с другими структурами принимала меры по оказанию продовольственной помощи, строительству временного жилья и медицинскому обслуживанию в муниципиях Кармен-де-Боливар, Мутата, Турбо, Маламбо, Дабейба, Богота, Сан-Хасинто, Курумани, Хурадо, Байя Солано, Кабуйаро, Кукута, Кармен-де-Чукури, Ибаге, Ронсесвальес, Буэнавентура, Буга и Хамунди. Кроме того, в ближайшее время будут подписаны соглашения о сотрудничестве с Ассоциацией колумбийских скаутов города Боготы и с Колумбийским комитетом Красного Креста для целей оказания помощи, на начальном этапе, нуждающимся группам населения в Медельине, Кали, Кибдо и Соаче.

103. В контексте укрепления институциональных структур следует отметить, что с учетом необходимости активизации предпринимаемых государством действий по борьбе с насильственным перемещением и обеспечением эффективной координации всех задействованных в этой связи структур в течение последнего года предпринимались усилия по совершению некоторых элементов институциональной системы.

104. В соответствии с Указом № 489 1999 года на Сеть социальной солидарности были возложены функции координатора Национальной системы комплексного обслуживания перемещенных лиц. В соответствии с Указом № 1547, принятым в августе 1999 года, Национальный фонд обслуживания перемещенных лиц был выведен из сферы ведения министерства внутренних дел и передан в сферу ведения Сети социальной солидарности.

105. Кроме того, в ведение Сети социальной солидарности был передан Национальный реестр перемещенного населения, который ранее вело министерство внутренних дел. Сбор информации в рамках этого реестра осуществляется по децентрализованной схеме через размещенные в департаментах филиалы.

106. Между Сетью социальной солидарности и Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) была достигнута договоренность о создании Объединенной технической группы (ОТГ) в качестве специализированного органа по разработке и внедрению схем проведения операций на местах. В число задач этой группы входит срочное оказание содействия в деле организации чрезвычайной гуманитарной помощи, создания необходимой юридической базы, организации системы учета, сбора информации, контроля и оценки. Кроме того, функции этой группы заключаются в оказании консультативной поддержки в процессе возвращения и переселения перемещенных лиц и налаживании контактов по линии международного сотрудничества. В дополнение к этому были подписаны два соглашения о намерениях (от 17 октября 1996 года и от 28 января 1999 года), предусматривающих привлечение УВКБ к мероприятиям по оказанию помощи перемещенным лицам на границе страны с Венесуэлой, Панамой и Эквадором.

107. В настоящее время проводится работа по созданию новых районных отделений Сети социальной солидарности в Барранкамбермехе и Апартадо для целей оказания помощи перемещенным лицам в Магдалена-Медио и Урабе.

108. Осуществляются меры по созданию и укреплению Групп комплексного обслуживания перемещенных лиц в Кибдо, Медельине, Кали, Соаче, Санта-Марте, Картахене, Барранкилье и Вильявисенсио.

109. На осуществление соответствующих мероприятий было выделено 7 500 млн. песо, из которых 5 600 млн. песо приходится на ассигнования для фондов Сети социальной солидарности, а остальная сумма - на ассигнования по линии других учреждений.

110. В отношении ориентиров на будущее следует отметить, что новая миссия Сети социальной солидарности заключается в содействии реализации президентской стратегии, направленной на стимулирование процессов социального участия, которые:

- способствуют ускорению процессов децентрализации;
- обеспечивают более широкое участие местных общин в определении ориентиров собственного развития;
- содействуют укреплению новых институциональных моделей управления социальными стратегиями на уровне административно-территориальных единиц и обеспечивают уделение приоритетного внимания наиболее уязвимым группам населения.

111. Для целей реализации этой миссии Сеть избрала стратегию укрепления "социального капитала", в соответствии с которой меры по реорганизации институциональных структур должны способствовать укреплению механизмов взаимосвязи между бенефициарами и учреждениями социальной сферы, с тем чтобы сами местные жители принимали на себя ответственность за разработку и осуществление необходимых инициатив для решения проблем, связанных с их развитием. В этой связи Сеть намеревается предпринимать активные меры по обеспечению равенства возможностей и социальной справедливости путем применения процедур социальной диагностики существующих между группами различий и критического подхода к выявляемым формам неравенства.

112. Важным элементом деятельности в интересах социальной справедливости является справедливое распределение благ и услуг и обеспечение справедливого доступа к ним, а также уделение приоритетного внимания проблеме наделения обездоленных групп эффективными правами в целях расширения круга их социальных возможностей и правомочий.

113. Кроме того, следуя своей обычной практике и опираясь на накопленный опыт, Сеть намеревается осуществлять меры, направленные на расширение сферы действия и совершенствование применяемых ею механизмов общественного консультирования и гражданского участия. Центральным элементом этого направления деятельности является проведение активных мероприятий по укреплению потенциала низовых общинных организаций в контексте определения собственных коллективных интересов в сфере развития и усиления взаимодействия с другими государственными организациями или учреждениями.

114. С учетом настоятельной необходимости обеспечения гласности в процессе осуществления проектов и осознанного участия реальных и потенциальных бенефициаров этих проектов проводилась работа по созданию советов бенефициаров и служб по наблюдению за осуществлением проектов.

115. В целях расширения диалога между гражданским обществом и государственными и контрольными органами, а также между гражданским обществом и исполнительными органами власти и административными органами местного уровня оказывалось, в частности, содействие созданию инспекционных и контрольных комитетов по надзору за работой всех этих структур.

116. И наконец, в целях содействия более широкому применению в системе исполнительных структур административной модели, основанной на принципах широкого политического участия, проводилась работа по созданию комитетов по вопросам административного управления и технических комитетов в интересах обеспечения увязки деятельности исполнительных органов с муниципальными планами развития.

С. Влияние социальных расходов

1. Нищета²³

а) Экономическое неравенство и монетарная нищета в Колумбии²⁴

117. В таблице 1 приводятся основные показатели монетарной нищеты и экономического неравенства в целом по стране, а также в разбивке по городским и сельским районам за период 1995-1997 годов²⁵.

²³ Используемое в данном контексте понятие нищеты содержит критерии, позволяющие определить лиц, живущих в условиях нищеты. Нищета как социальное явление носит многофункциональный характер и включает, в частности, экономические, социальные, политические и культурные аспекты. Проводимые НСУ обследования домашних хозяйств позволяют оценить социально-экономические аспекты нищеты. Для проведения такой оценки используются два вида показателей: основные показатели (Индекс условий жизни (ИУЖ)) и вспомогательные показатели (Черта бедности (ЧБ)). При помощи таких основных показателей, как НБП и ИУЖ, оценивается качество жизни. Преимущество ИУЖ заключается в возможности более точного измерения уровня жизни и степени удовлетворения базовых потребности в контексте таких параметров, как адекватное жилье, образование, медицинское обслуживание и соответствие жилья базовым санитарно-гигиеническим требованиям. Недостатком этого показателя является придание большей значимости фактору жилья (доля этой составляющей превышает 50%) по сравнению с фактором "человеческого капитала" (образование). В основе вспомогательных показателей лежит уровень доходов (в расчете на каждое домашнее хозяйство). Уровень дохода соответствующего домашнего хозяйства сопоставляется с нормативной цифрой, которая соответствует черте бедности. Этот показатель позволяет оценивать воздействие фактора экономической деятельности (темпы экономического роста) на доходы отдельных лиц и домашних хозяйств. Недостаток этого показателя заключается в том, что он позволяет оценивать уровень нищеты только на базе доходов (речь идет об индексе "монетарной нищеты", который представляется весьма ненадежным, поскольку он зависит от многих переменных, таких, как снижение уровня доходов) и строится на предположении, что малоимущие лица тратят деньги в первую очередь на приобретение продуктов питания. В целом же преимущество показателей, применяемых для оценки уровня нищеты, заключается в том, что они позволяют оценивать воздействие социально-экономической политики на бедные слои населения, т.е. являются "показателями воздействия". Что касается недостатков этих показателей, то они исключают возможность учета других важных составляющих феномена нищеты, включая, в частности, оценку общего потенциала индивида и семьи.

²⁴ См. Esteban Nina B. y Ana I. Aguilar. "Amartya Sen y el estudio de la desigualdad económica y la pobreza monetaria en Colombia, 1978-1997.

²⁵ Термин "сельский", используемый в рамках обследования домашних хозяйств, не совпадает по своему значению с термином "сельский", используемым в рамках переписи населения. В рамках обследований домашних хозяйств этот термин включает: а) все дисперсное население; б) все населенные пункты, за исключением муниципальных центров: поселки, районы и полицейские округа; в) муниципальные центры с населением менее 10 000 человек; г) муниципальные центры с населением более 10 000 человек, если доля жителей муниципального центра не достигает 50% от общей численности населения муниципии, если доля ЭАН, занятого в сельском хозяйстве, не достигает 50% и если доля населения, не имеющего адекватного жилья, превышает 20%.

b) Доля населения, живущая в условиях нищеты

118. За период 1995-1997 годов доля лиц, живущих в условиях нищеты, на национальном уровне (исчисляемая на базе черты бедности) сократилась с 55% в 1995 году до 53,8% в 1996 году. С 1997 года этот показатель вновь стал повышаться и достиг 54,2%, что означает, что в условиях нищеты живут 21,7 млн. жителей страны.

119. В городских районах этот показатель повысился с 42,5% в 1995 году до 45,9% в 1996 году; в 1997 году этот показатель составил 45,5%.

120. В сельских районах показатель нищеты повысился с 68,9% в 1995 году до 73,4% в 1996 году, а в 1997 году этот показатель составил 76,4%. Приведенные цифры свидетельствуют не только о концентрации бедного населения в сельских районах, но и о дальнейшем усилении этой тенденции.

121. С другой стороны, сопоставление городских и сельских районов свидетельствует о том, что численность населения, живущего в условиях нищеты, на селе возрастает гораздо более быстрыми темпами по сравнению с городами, поскольку в 1991 году на 100 бедных городских жителей приходилось 144 бедных сельских жителей, а в 1996 году на каждые 100 бедных городских жителей приходилось уже 167 бедных сельских жителей. Таким образом, налицо усиление тенденции к обнищанию сельского населения, положение которого все более ухудшается по сравнению с городами.

122. В контексте проблемы нищеты или крайней бедности необходимо отметить, что в 1997 году двое из каждых десяти колумбийцев жили за чертой нищеты или чертой обездоленности (ЧО)²⁶, что означает, что доходы почти 8,3 млн. граждан, две трети которых проживают в сельских районах, не достигают уровня базовой продовольственной корзины. В разбивке по районам проживания проблема крайней бедности проявляется более остро в сельских районах, нежели в городах: 43,9% сельских жителей, т.е. 4,8 млн. человек, живут в условиях нищеты. В городах проблема крайней бедности стоит менее остро: в условиях крайней бедности живет 12,1% горожан, т.е. 3,42 млн. человек (см. таблицу 1).

²⁶ Черта обездоленности (ЧО) соответствует в денежном исчислении стоимости базовой продовольственной корзины. ЧБ = 2,5%ЧО.

с) Глубина и масштабы нищеты

123. Масштабы нищеты определяются на базе двух показателей, которые фигурируют в таблице 1: "глубина нищеты" означает исчисляемый в процентах разрыв между доходом и чертой бедности, а "масштабы нищеты" соответствует индексу GT1 и определяется с учетом доли бедного населения в процентах от общей численности населения и дефицита доходов бедных слоев населения.

124. Если исходить из данных за 1997 год, то для того, чтобы все неимущие граждане достигли черты бедности, необходимо было увеличить уровень их доходов на 45% при параллельных мерах по обеспечению их оптимального распределения. В денежном выражении и с учетом данных за тот же год это означало, что доведения уровня ежемесячных доходов каждого неимущего жителя до 109 883,9 песо, что на тот момент соответствовало официальному уровню бедности, требовались ежемесячные подушевые ассигнования в размере 49 447 песо. Таким образом, сумма соответствующих субсидий на каждого бедного жителя страны должна была составлять примерно 1,1 долл. США в день.

125. Приводимые в таблице 1 данные свидетельствуют об общем росте показателя "глубины нищеты": если в 1995 году этот показатель составлял 43,4%, то в 1997 году он достиг 45,0%.

126. Анализ данных по городскому сектору за период 1995-1997 годов свидетельствует о росте дефицита доходов: в 1995 году этот показатель составлял 33,4%, а в 1997 году он достиг 41,3%. Вместе с тем за тот же период показатель глубины нищеты в сельских районах сократился с 51,8% до 50,3%. На основании общего анализа приведенных в таблице данных можно сделать вывод о том, что в течение последних пятнадцати лет дефицит доходов неимущих слоев населения в целом сохранялся на одном и том же уровне, а в некоторых случаях даже обострялся.

Таблица 1

**ДИНАМИКА ПОКАЗАТЕЛЕЙ НИЩЕТЫ И НЕРАВЕНСТВА
В РАЗБИВКЕ ПО РАЙОНАМ ЗА 1995-1997 ГОДЫ**

Район	Показатель нищеты	1995 год	1996 год	1997 год
Всего по стране	Доля неимущего населения, $\alpha=0$	0,550	0,538	0,542
	Глубина	0,434	0,473	0,450
	Масштабы, $\alpha=1$	0,233	0,254	0,248
	Уровень, $\alpha=2$	0,143	0,160	0,164
	Индекс Сен	0,331	0,346	0,375
	Индекс Джини для неимущих слоев населения	0,320	0,320	0,328
	Индекс Джини по стране	0,556	0,561	0,540
Городские районы	Доля неимущего населения, $\alpha=0$	0,425	0,459	0,455
	Глубина	0,334	0,398	0,413
	Масштабы, $\alpha=1$	0,142	0,172	0,188
	Уровень, $\alpha=2$	0,078	0,093	0,111
	Индекс Сен	0,213	0,241	0,293
	Индекс Джини для неимущих слоев населения	0,250	0,267	0,250
	Индекс Джини для городского населения	0,524	0,529	0,599
Сельские районы	Доля неимущего населения, $\alpha=0$	0,689	0,734	0,764
	Глубина	0,518	0,531	0,503
	Масштабы $\alpha=1$	0,357	0,354	0,402
	Уровень, $\alpha=2$	0,230	0,241	0,299
	Индекс Сен	0,467	0,468	0,466
	Индекс Джини для неимущих слоев населения	0,330	0,367	0,319
	Индекс Джини для сельского населения	0,494	0,526	0,570

Источник: Расчеты Целевой группы НСУ по социальным вопросам на базе данных Национального обследования домашних хозяйств, проводимого НСУ, в сентябре каждого года.

127. Из приведенных в таблице данных следует, что для того, чтобы доходы среднестатистического бедного горожанина достигли официальной черты бедности, их необходимо увеличить на треть. Доходы же 8,8 млн. неимущих сельских жителей необходимо в этой связи удвоить, поскольку средний уровень их доходов составляет лишь 50% от официально установленной для села черты бедности. Таким образом, налицо дальнейшее ухудшение индекса глубины бедности на селе. Если в 1995 году индекс глубины бедности на селе составлял 56%, то в настоящее время он вырос еще на 25%, а это свидетельствует также и о том, что доходы городского и сельского населения все более отстают от черты бедности.

128. Подытоживая вышесказанное, можно отметить, что доля неимущего населения в городе и на селе примерно одинакова. Однако положение неимущих сельских жителей по сравнению с горожанами продолжает ухудшаться. Этот фактор является мощным стимулом к бегству от крайней нищеты в сельских районах в города.

d) Неравенство и индекс Сен

129. Насколько бедны бедные и насколько велика степень их неравенства? На эти вопросы позволяет ответить индекс Сен, представляющий собой совокупный показатель, который включает в себя такие составляющие, как доля неимущего населения, показатель глубины бедности и уровень неравенства неимущих групп населения. За период 1995-1997 годов этот показатель вырос в Колумбии с 0,331 до 0,375, что примерно соответствует уровню, характерному для 80-х годов.

130. В сельских районах наблюдалось некоторое снижение индекса Сен: в 1995 году он составлял 46,7%, а в 1997 году - 46,6%. Наиболее низкий индекс неравенства неимущих слоев населения характерен для городских районов: за период с 1995 по 1997 годы он вырос с 21,3% до 29,3%.

131. Подытоживая приведенные выше данные, можно отметить, что рост числа неимущих, увеличение показателя "глубины нищеты" и сокращение доходов означает, что на самых низких ступенях социальной лестницы положение бедного населения выравнивается. Об этом свидетельствуют и расчеты, производимые на основе еще одного индекса неравенства - коэффициента Джини. В период 1995-1997 годов значение этого коэффициента сохранялось на уровне 0,32.

132. Показатели бедности, разработанные Амартией Сен, помогают лучше понять всю сложность стоящей перед колумбийским обществом задачи: вести решительную борьбу с

нищетоу и неравенством в целях внедрения новой модели развития на принципах укрепления равенства и участия в этом процессе всех граждан по мере своих способностей.

133. Новые социальные показатели должны способствовать получению более четкого представления об условиях и стандартах жизни населения страны. В этом контексте индексы Сен и ФГТ позволяют анализировать уровень монетарной нищеты и экономического неравенства (на основе изучения доходов домашних хозяйств) и помогают более точно оценивать воздействие экономической и социальной политики на положение неимущего и обездоленного населения.

е) Нищета, неравенство и маргинализация в Колумбии

134. Экономические модели, применявшиеся в Колумбии правительством, находившимся у власти в период 1991-1997 годов, предусматривали уделение приоритетного внимания вопросам ускорения экономического роста и укрепления потенциала, а также повышению доли социальных расходов в государственном бюджете. Однако, несмотря на внушительное увеличение социальной составляющей в расходах государства, показатели нищеты изменяются в лучшую сторону крайне медленно.

135. Согласно данным проведенного в 1997 году Обследования качества жизни, доля неимущего населения, рассчитанная на основе показателя неудовлетворенных базовых потребностей, сократилась с 32,7% в 1993 году до 26,9% в 1997 году. Эти цифры свидетельствуют об ускорении процесса сокращения нищеты в абсолютных цифрах. За период 1985-1993 годов численность неимущего населения сократилась примерно на 800 000 человек, а за период с 1993-1997 годов - на 1 400 000 человек. Таким образом, к 1997 году доля жителей, положение которых не позволяет им удовлетворять две или несколько потребностей из перечня НБП, сократилась с 13,5% до 9,0%. Структура этого сокращения такова: 400 000 человек - городские жители и 1 млн. человек - сельские жители.

136. С другой стороны, разрыв между реальными доходами неимущих слоев населения и официальной чертой бедности ("глубина нищеты") является достаточно большим. Показатель "глубины нищеты" для неимущих слоев населения составляет 45%, что означает, что уровень их средних доходов или расходов составляет только 50% от черты бедности. Для ликвидации такого разрыва требуется проводить четкую и целенаправленную политику, а также ежегодно выделять примерно 12 трлн. песо для обеспечения неимущим слоям населения приемлемого уровня доходов, соответствующего

черте бедности и еще 977 млрд. песо в год для доведения до черты бедности доходов населения, живущего в условиях крайней нищеты.

137. Бесспорно, что неравенство в отношении доступа к социальным услугам проявляется в Колумбии в разнообразных формах: в форме различий между районами, между селом и городом и между социально-экономическими группами. Доступ к высшему образованию фактически имеют лишь 20% граждан, принадлежащих к наиболее богатым слоям населения, при этом 10% граждан, принадлежащих к самым богатым социальным группам, учатся в среднем на шесть лет больше, чем 10% граждан, относящихся к самым бедным слоям населения. Что касается охраны здоровья, то 43% колумбийцев не охвачены медицинским страхованием, при этом в группе, составляющей 10% наименее обеспеченных граждан, более 60% не охвачены никакими видами медицинского страхования, тогда как среди 10% наиболее обеспеченных граждан теми или иными формами медицинского страхования охвачено 84%. Наличие столь разительного контраста указывает на необходимость проведения целенаправленных стратегий по поддержке беднейших слоев населения и внедрения более эффективной системы социального обслуживания, позволяющей этой группе населения пользоваться необходимыми услугами и обеспечивающей создание благоприятных условий для вовлечения этой группы в экономическую жизнь страны, включая, в частности, профессионально-техническую подготовку, развитие потенциала личности, образование, доступ к собственности и информации.

f) Индекс качества жизни

138. Индекс качества жизни (ИКЖ) представляет собой утилитарное средство для оценки качества жизни домашних хозяйств²⁷ с охватом муниципального уровня, которое позволяет группировать домашние хозяйства в качестве объектов финансовой помощи. Являясь показателем непрерывного действия, ИКЖ позволяет учитывать не только долю неимущего населения, но и такие факторы, как масштабы и распространенность нищеты²⁸.

²⁷ При оценке уровня жизни на базе предложенного Сен механизма можно использовать ряд утилитарных средств, не отвечающих четким характеристикам методики Аггюв в контексте социальных функций благосостояния и не предусматривающих учет вытекающих из этих характеристик факторов заинтересованности, таких, как выгода, накопление богатства и получение удовольствия.

²⁸ Опыт проведения в Колумбии исследований по проблеме нищеты показывает, что при применении индекса неудовлетворенных базовых потребностей для целей оценки масштабов глубины и распространения бедности возникают определенные проблемы. Кроме того, возникают серьезные проблемы, связанные с критериями, на основе которых лица включаются в соответствующие категории или исключаются из них.

139. Количество муниципий, относящихся к категории с самым высоким качеством жизни, составляет 11; на эти муниципии приходится основная часть совокупного индекса условий жизни и основная часть населения: на муниципии вышеуказанной категории, доля которых составляет 1% от общего количества муниципий в стране, приходится 35% общей численности домашних хозяйств и 43% общего объема совокупного индекса. К категории муниципий с низким качеством жизни относится гораздо большее количество муниципий: две наиболее низкие категории охватывают 222 муниципии (почти 22% от общего их количества), но на их долю приходится лишь 2,6% от общего объема индекса уровня жизни и 5,4% от общей численности домашних хозяйств.

140. Между первой и последней категориями прослеживаются четкие отличия: если индекс качества жизни самых бедных муниципий составляет в среднем не более 30,5, то аналогичный показатель для самых богатых муниципий достигает 83,2. В структуре населения бедных и богатых муниципий также прослеживаются важные различия: число членов домашнего хозяйства в категории самых бедных муниципий составляет в среднем 5,4, а в категории самых богатых - 4,1. Средний уровень образования глав домашних хозяйств в 124 наиболее бедных муниципиях составляет 2,6 класса, а в 11 наиболее богатых - 7,6 класса. Кроме того, существующий между этими двумя категориями муниципий разрыв по показателю среднего возраста глав домашних хозяйств составляет почти 3 года, при этом бедные муниципии опережают богатые по числу детей в возрасте до 6 лет (на 30%).

141. Помимо этого, наблюдаются не менее явные различия в доступе этих групп населения к коммунальным услугам: жители наиболее бедных муниципий не имеют доступа к системам водоснабжения и канализации и используют дрова для приготовления пищи. Возводимые ими жилища не соответствуют стандартам качества (земляные полы и стены из жестяных листов, использование в качестве строительных материалов необработанной древесины или бытовых или промышленных отходов). Что касается показателя заселенности жилищ, то в данной категории муниципий он нередко составляет более 5 человек на одну комнату. В категории наиболее богатых муниципий наблюдается совершенно иная картина. Там обеспечивается надлежащий доступ населения к коммунальным услугам в форме водоснабжения и канализации, а также электроснабжения и газоснабжения для целей приготовления пищи, и при строительстве жилищ, как правило, используются стандартные строительные материалы.

142. Из сопоставления всех категорий явствует, что лишь начиная с шестнадцатой категории в соответствующих муниципиях ИКЖ превышает средний показатель по стране. На эти 94 муниципии (9,2% от общего количества муниципий) приходится 58%

домашних хозяйств и 71% от общего объема совокупного индекса уровня жизни. Другие отраженные в данном индексе характеристики позволяют оценивать средний уровень неблагоприятных условий жизни в большинстве муниципий страны: в первых 14 категориях (88% от общего количества муниципий) водопровод и канализация не являются основными средствами водоснабжения и удаления экскрементов. Несмотря на существенное увеличение охвата населения системой электроснабжения, в подавляющем большинстве муниципий в качестве топлива для приготовления пищи по-прежнему используются различные подсобные горючие материалы.

g) Равноправие женщин

143. С 1994 года в Колумбии уделяется особое внимание созданию дополнительных институциональных структур в интересах обеспечения равноправия женщин, и в этой связи был создан целый ряд органов национального, секторального и местного уровня, включая, в частности, Консультативную комиссию по вопросам равноправия и политического участия женщин (Указ № 2055 1994 года), Секретариат по делам женщин и гендерной проблематике при Канцелярии президента Республики и Отдел по гендерной проблематике при министре по делам женщин. Два последних органа функционировали в качестве технических органов Консультативной комиссии до тех пор, пока в конце 1995 года не было создано Национальное управление по равноправию женщин.

144. В рамках своей компетенции Управление считает своей основной целью создание институциональных структур, обеспечивающих равноправие женщин в интересах социального, экономического, политического и культурного развития страны. Эта задача является составным элементом общей стратегии равноправия и справедливости, целью которой является учет особых потребностей женщин при осуществлении макроэкономических мер и которая предусматривает признание существующих между мужчиной и женщиной различий социального, культурного и экономического характера и допускает разделение труда по признаку пола с учетом как физических, так и нравственно-психологических особенностей.

145. В течение последнего десятилетия предпринимались меры, предусматривавшие замену концепции точечного воздействия (женщины как объект конкретных мероприятий) концепцией общегосударственных стратегий в интересах женщин с уделением приоритетного внимания соответствующим позитивным мерам; в этой связи было решено отказаться от создания институциональных структур по поддержке точечных инициатив в пользу применения комплексного подхода, способствующего включению в секторальные стратегии и программы мероприятий, содействующих обеспечению равноправия женщин.

146. Начавшийся в 1990 году процесс институционализации женской и гендерной проблематики свидетельствовал о совпадении социальных приоритетов и политической воли соответствующих правительств. К числу ключевых элементов, способствовавших укреплению этого процесса, относятся завоевания женских организаций, мероприятия по определению целей и развитию международного технического сотрудничества, а также меры по укреплению юридической, конституциональной и правовой системы страны.

147. В рамках процесса модернизации политических структур и государственных институтов и реализации общенациональных стратегий по обеспечению социального равноправия в стране осуществлялись важные преобразования в интересах вовлечения женщин в социально-экономическую и государственную жизнь страны. Все эти меры оказали беспспорное позитивное воздействие на положение женщин, однако одновременно с этим на женщин были возложены новые функции и обязанности, которые не всегда соответствовали уровню их доступа к ресурсам и услугам. Начиная с 1990 года устранение барьеров, препятствовавших полномасштабному участию женщин в жизни общества, рассматривается соответствующими структурами в качестве одного из основных направлений деятельности.

148. Для достижения этой цели разрабатывались стратегии, программы и механизмы, соответствующие разнообразным теоретическим и прагматическим концепциям и различным точкам зрения относительно форм осуществления макроэкономических стратегий при одновременном учете конкретных потребностей в обеспечении равноправия женщин. В этой связи приоритетное внимание уделялось формированию концепции общественного участия, которая постепенно переводилась в плоскость практических мероприятий, направленных на достижение такого равноправия.

149. В период 1990-1998 годов находившиеся у власти правительства предпринимали значительные усилия с целью включения вопросов равноправия женщин в государственные стратегии. В 1992 году Совет по вопросам социально-экономической политики (КОМПЕС) утвердил Комплексную политику в интересах колумбийских женщин. До этого этот орган столь высокого уровня ни разу не затрагивал вопросы, касающиеся общенациональной политики в интересах женщин.

150. В соответствии с Законом № 188 1995 года о Национальном плане развития на период 1994-1998 годов было создано Национальное управление по равноправию женщин на правах специальной административной структуры при административном отделе Канцелярии президента Республики. Национальное управление по равноправию женщин обладает административной автономией и располагает собственным имуществом, а его

функции заключаются в содействии проведению стратегий по равноправию женщин, а также, в более широком плане, в поощрении процессов укрепления гражданского общества и в содействии в пределах своей сферы компетенции укреплению государства как гаранта политических, гражданских, экономических, социальных и культурных прав женщин.

151. Создание Управления представляло собой важный шаг на пути к обеспечению равноправия женщин, поскольку впервые в истории Колумбии в стране был учрежден постоянный орган по вопросам планирования, контроля и координации деятельности различных структур и равноправия в интересах политического участия женщин. Основная задача Управления заключается в реализации разработанной КОМПЕС политики в целях содействия равноправию женщин в различных сферах жизни общества и отражения этого нового культурного фактора в государственных стратегиях.

152. В соответствии с положениями Указа № 1440 1995 года, регламентирующего порядок применения закона о создании Управления, основная задача Управления заключается в осуществлении на постоянной основе мероприятий по поощрению, техническому содействию и консультативному обеспечению в целях координации, согласования, разработки, планирования, контролирования и осуществления национальными и территориальными исполнительными органами политики, направленной на достижение равноправия.

153. В настоящее время Управление осуществляет меры по совершенствованию механизма его связей с территориальными органами, целью которых является наделение отделений по делам женщин консультативными и координационными функциями и функциями технической помощи в контексте взаимодействия с департаментскими и муниципальными органами, ответственными за реализацию политики равноправия и участия женщин (ПРУЖ), в целях включения этой комплексной политики в качестве постоянного элемента в деятельность всех соответствующих учреждений.

154. Национальное управление по равноправию женщин способствует координации усилий, предпринимаемых другими инстанциями, занимающимися женской и гендерной проблематикой. В этой связи Управление оказывало необходимую поддержку для целей завершения ряда экспериментальных программ и их институционализации в рамках соответствующих структур. С учетом оценки результатов их осуществления Управление выявило ряд программ, которые оно посчитало необходимым продолжить или расширить, определило направления своей деятельности и разработало рабочую программу по линии осуществления своих функций в качестве структуры, содействующей исследовательской,

информационно-пропагандистской и организационной деятельности при содействии других органов и организаций гражданского общества.

155. С января 1996 года Национальное управление по равноправию женщин проводит свою работу на базе анализа моделей экономического развития и нынешней политической и культурной организации страны и уделяет приоритетное внимание осуществлению стратегий в области образования, охраны здоровья, занятости, правосудия и развития сельских районов. По каждому из этих направлений деятельности предпринимались меры, способствующие:

а) координации стратегий, планов и программ, ориентированных на обеспечение последовательного учета принципа равноправия женщин. Такая деятельность предполагает перевод политической воли государства в плоскость конкретных обязательств по обеспечению равноправия женщин. В этой связи Национальное управление по равноправию женщин уделяет приоритетное внимание вопросам оказания помощи государственным органам через поощрение, согласование, координацию и техническое обеспечение осуществляемых ими мер по разработке, планированию, осуществлению и оценке стратегий на уровне секторов и административно-территориальных образований в интересах достижения равноправия как одного из основополагающих принципов демократии;

б) признанию прав женщин как на уровне нормотворческой деятельности, так и на уровне государственных планов и программ. Эти функции вытекают из полномочий, предусмотренных в Конституции 1991 года, положения которой требуют уделять особое внимание пропаганде прав женщин на принципах абсолютного равноправия и согласованию с компетентными органами эффективных механизмов по их защите и укреплению в качестве необходимого элемента, позволяющего женщинам осуществлять свои гражданские права в полном объеме;

с) координации стратегий и программ в интересах искоренения насилия в отношении женщин. С учетом потребности в решительной активизации действий по борьбе с практикой насилия представляется необходимым в срочном порядке пересмотреть подход к проблеме насилия в отношении женщин и многочисленным формам ее проявления. Для целей более широкого и объективного анализа этого явления Управление поддерживало мероприятия по определению теоретических и методологических рамок, соответствующих тем реальностям, с которыми каждодневно сталкиваются колумбийские женщины, и способствующих выявлению механизмов, которые позволяют применять эти рамки к условиям повседневной жизни. Кроме того, Управление обязано расширять и совершенствовать услуги по оказанию помощи жертвам

насилия и активизировать работу механизмов, позволяющих покончить с явлением безнаказанности. При осуществлении этих задач Управление исходит из того, что насилие затрагивает не только какую-то часть населения, но и наносит ущерб качеству жизни всех колумбийцев, поскольку женщины становятся жертвами насилия в условиях бездействия общества. В рамках нормотворческой деятельности, направленной на искоренение насилия в отношении женщин, был принят Закон № 248/95 о ратификации Межамериканской конвенции о предотвращении и искоренении насилия в отношении женщин и наказании за него. Кроме того, в 1996 году был принят Закон № 294 о борьбе с внутрисемейным насилием. Год спустя был принят Закон № 360, квалифицирующий в качестве уголовно наказуемых деяний преступления против сексуальной свободы и человеческого достоинства;

d) равноправному участию женщин в механизмах принятия решений по политическим и социальным вопросам. В соответствии с этим обязательством Национального управления по равноправию правительство приступило к работе по укреплению механизмов, которые позволяют женщинам не только принимать участие в выборах, но и быть выбранными на условиях справедливого представительства и принимать участие в принятии решений, планировании и в осуществлении государственных стратегий и деятельности властных структур;

e) доступу к ресурсам, благам и услугам и, в целом, к более благоприятным условиям жизни, а также обеспечению профессиональной подготовки, способствующей укреплению автономии женщин и наделению их реальными правами, позволяющими им проводить активную работу по созданию собственных организаций и занимать руководящие посты в государственных и общественных структурах, что также относится к числу аспектов, которые имеют крайне важное значение для целей качественного и количественного изменения форм участия женщин в политической и гражданской жизни общества.

156. В целях обеспечения равенства прав и возможностей женщин Национальное управление по равноправию женщин приступило к осуществлению Программы развития семей, возглавляемых женщинами. Начало этой экспериментальной программе было положено в Кали в 1990 году, где при финансовой поддержке Фонда Форда был организован конкурс Фонда ФЕС и Всемирного банка женщин Кали. Некоторое время спустя функции по координации деятельности в рамках этой программы и оказанию финансовой поддержки в целях расширения ее охвата на 24 города взял на себя Президентский совет по делам молодежи, женщины и семьи, функционирующий в рамках Канцелярии президента Республики, а затем Секретариат по делам женщин и гендерной проблематике. В настоящее время эти органы при поддержке Многоцелевого

инвестиционного фонда Межамериканского банка развития (МИФ/МБР), в координации с Национальным управлением по равноправию женщин и при участии 26 региональных неправительственных организаций, продолжают работу по углублению этой программы в целях расширения сферы ее охвата в ряде городов, в которых она уже осуществляется.

157. В декабре 1997 года программа охватывала 17 654 женщины из числа глав домашних хозяйств, проживающих в районах категорий I и II; общий объем кредитов, предоставленных в рамках этой программы, составляет примерно 12 998 млн. песо.

158. Управление портфелем ценных бумаг в рамках этой программы осуществляется весьма эффективно: в 1997 году общая прибыль составила 10,01%. Существенный прирост капитала в рамках портфеля ценных бумаг позволил исполнительным органам программы обеспечить высокий коэффициент ротации кредитных фондов, который в 1997 году составил 18,31.

159. Вышеупомянутые мероприятия позволили создать условия, в которых женщины считаются надежными объектами кредитования, что в свою очередь открывает новые возможности для организаций, занимающихся кредитованием сектора малых предприятий.

160. С учетом фактора распределения городского населения, уровня бедности и доли женщин из числа представителей вышеупомянутых социальных групп, которые занимаются предпринимательской деятельностью, предполагается, что этой программой можно будет охватить 100 000 женщин. Благодаря выделенной МИФ/МБР для ФЕС субсидии в размере 3,5 млн. долл. США предполагается охватить женщин из числа наемных работников и домашней прислуги, которые являются главами домашних хозяйств и принадлежат к социальным категориям I и II.

161. В контексте обеспечения равенства прав в программе ставятся следующие цели:

а) *Всестороннее улучшение положения женщин.* Признание важной роли женщин - глав домашних хозяйств и работающих женщин, содействие укреплению их уверенности в своих силах и развитию качеств лидера, обеспечение женщин средствами, позволяющими им эффективно решать возникающие проблемы в целях повышения результативности их производственной деятельности и реализации потенциала человеческой личности.

б) *Комплексное обслуживание.* Создание на уровне институциональных и общинных структур альтернативных возможностей в целях обеспечения доступа к

социальным услугам, позволяющим повысить уровень жизни женщин и уровень благосостояния домашних хозяйств и содействующим облегчить бремя домашнего труда.

с) *Информационно-пропагандистская деятельность.* Разработка нестандартных информационно-просветительских проектов, которые учитывают характер профессиональной деятельности женщин и имеющееся в их распоряжении время и предусматривают проведение целенаправленных информационных стратегий, принимающих во внимание разнообразные проявления гендерных факторов и региональных особенностей, а также обеспечивают сочетание мероприятий национального и местного уровня.

d) *Исследовательская деятельность.* Участие женщин и задействованных в программе структур позволяет более глубоко изучить конкретные проблемы, с которыми сталкиваются женщины, для целей выработки альтернативных вариантов воздействия.

e) *Эффективность программы.* Практическая реализация методологической схемы, обеспечивающей решение проблем экономического и технического характера и проблем развития личности, во взаимодействии с другими аналогичными программами через их полную или частичную интеграцию.

162. Кроме того, Национальное управление по равноправию женщин проводило информационно-просветительскую работу в сфере прав женщин в рамках следующих мероприятий:

- публикация и широкое распространение Закона № 294 1996 года о борьбе с внутрисемейным насилием;
- публикация при содействии ЮНИСЕФ серии буклетов, посвященных международным обязательствам Колумбии;
- публикация и широкое распространение, в ознаменование 40-летия обретения колумбийскими женщинами избирательных прав, книги о правах человека женщин и книги о законах и юриспруденции в области защиты прав женщин;
- уделение приоритетного внимания мерам по устранению институциональных и культурных барьеров, препятствующих охране и соблюдению прав женщин. Проведение в этой связи информационно-просветительской кампании в государственных учреждениях;

- осуществление при содействии радио, телевидения и прессы информационно-пропагандистских кампаний общенационального и районного уровня, включая, в частности, информационно-просветительскую кампанию "Проблема - слово женского рода", в целях укрепления в обществе культуры равноправия женщин и мужчин;
- проведение кампании по выписке удостоверений личности крестьянкам и их детям в департаментах Нариньо, Сукре, Кордоба, Магдалена, Боливар и Сесар. Эта кампания проводилась Управлением при содействии Национальной регистрационной службы и отдела министерства сельского хозяйства по делам сельских женщин;
- осуществление Президентским советом по правам человека серии акций по пропаганде прав женщин, в частности, в рамках проекта по укреплению прав человека и репродуктивных прав в целях пресечения и предупреждения насилия в отношении женщин;
- организация Канцелярией народного защитника серии семинаров для сотрудников различных государственных учреждений в целях пропаганды и укрепления прав женщин.

163. Министерство просвещения (МП) и подразделения по делам женщин, функционирующие на базе различных организационных структур в составе Канцелярии президента Республики и Национального управления по равноправию женщин, способствовали существенному прогрессу институциональных усилий, направленных на включение проблематики равноправия женщин в образовательные процессы. В этой связи проводится целый ряд мероприятий, включая, в частности, следующие виды исследовательской и консультативной деятельности в интересах обеспечения равноправия женщин и мужчин в образовательном секторе по следующим темам: участие в организации государственных экзаменов, предшествующих завершению курса среднего образования; пересмотр Программы полового воспитания министерства просвещения (МП), систематизация данных, касающихся подготовки преподавателей по проблеме половой дискриминации в школе; анализ Национального плана развития для определения стратегических направлений политики в области образования в целях обеспечения равноправия полов.

164. В составе МП этими вопросами занимается специальное подразделение, однако уровень его полномочий и материально-технического обеспечения представляется неадекватным. В целях активизации деятельности в данном направлении при содействии

ЮНЕСКО была начата Программа равноправия женщин, для осуществления которой была создана специальная рабочая группа. В рамках соответствующих стратегий и программ министерство просвещения и Национальное управление по равноправию женщин разрабатывают краткосрочные и среднесрочные планы действий.

165. На программном уровне министерство просвещения осуществляет интересный информационно-просветительский и учебный проект для сотрудников министерства, в функции которых входит содействие реализации внутриучрежденческой политики в области равноправия, а также для сотрудников секретариатов образования в департаментах. Кроме того, министерство разработало и опубликовало учебное пособие для преподавателей по проблеме гендерных стереотипов, занималось сбором опубликованных в стране и за рубежом учебных материалов по проблеме пола и образования, а также способствовало внедрению экспериментальной методологии подготовки преподавателей без отрыва от профессиональной деятельности и опробовало эту методологию в работе более чем 500 преподавателей, административных работников и специалистов университетской системы.

166. Министерство просвещения, Национальное управление по равноправию женщин, Народная сеть образования женщин (НСОЖ) и ЮНИСЕФ осуществляют стратегию по информированию и созданию надлежащих стимулов для педагогических издательств в целях содействия борьбе с гендерными стереотипами на страницах учебников.

167. Кроме того, осуществляется целый ряд новых мероприятий и программ, призванных содействовать созданию более благоприятных условий для получения образования детьми, подростками и женщинами. К числу этих мероприятий относятся, в частности следующие: программа помощи перемещенным лицам; проект, предусматривающий создание благоприятных условий для получения образования сельскими жителями с особым упором на образование крестьянок; образовательная программа для молодежи и взрослых, включающая в качестве одного из компонентов меры по обеспечению равноправия полов с учетом рекомендаций международных конференций, в частности Пятой всемирной конференции по вопросам образования взрослых, состоявшейся в Гамбурге в июле 1997 года; проект обучения преподавателей практике использования методологий выявления гендерных стереотипов в учебном процессе; а также разработка проектов по организации совместного обучения. В рамках процесса организации совместного обучения было подготовлено руководство, озаглавленное "Концептуально-методологический план создания эффективных альтернативных механизмов образования и комплексного развития личности"²⁹. Кроме того, успешно разрабатывается проект по

²⁹ В настоящее время это руководство готовится к публикации.

ликвидации неграмотности среди женщин, занятых в сельском хозяйстве, который предполагается осуществлять в рамках общего проекта развития образования на селе.

168. В ближайшем будущем предполагается провести общенациональное исследование в целях выявления гендерных стереотипов в школе и приступить к осуществлению проектов совместного образования в рамках системы ИОП (институциональных образовательных проектов).

169. Тот факт, что в Национальном плане развития на период 1998-2002 годов "Преобразования в интересах мира" предусмотрена разработка плана равноправия мужчин и женщин, свидетельствует о готовности и политической воле нынешнего правительства предпринимать практические действия в интересах колумбийских женщин. В этой связи в Национальном плане развития отмечается, в частности, следующее:

"...План равноправия мужчин и женщин является инструментом, позволяющим колумбийскому государству обеспечить соблюдение конституционных принципов равенства и подписанных страной международных договоров о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Осуществление этого плана на практике предусматривает разработку и реализацию в различных секторах ряда стратегий по устранению ограничений и препятствий, затрудняющих участие женщин на равных с мужчинами началах в политической, экономической, семейной и культурной жизни, в процессах принятия решений и в деятельности государственной власти..."³⁰.

170. Ответственность за совместную подготовку и внедрение этого плана и за наблюдение за ходом его осуществления была возложена на Президентский совет по равноправию женщин. В этой связи предполагается проводить консультации с группами и организациями женщин и специалистами в различных областях, охватываемых этим планом.

171. План равноправия предполагает дальнейшее развитие политики в интересах женщин, разработанной предыдущим правительством страны и получившей название Политики равноправия и участия женщин (ПРУЖ). Предполагается, что План равноправия позволит решить ряд проблем, связанных с реализацией ПРУЖ, благодаря определению конкретных бюджетных ассигнований для каждой структуры. К числу основных целей ПРУЖ, которые предполагается достичь в рамках Плана обеспечения равноправия, относятся следующие:

³⁰ Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación (1998). Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, "Cambio para construir la paz".

- проведение культурных преобразований, способствующих укреплению в обществе принципов демократии, равноправия и уважения прав женщин;
- ориентация политической воли высших должностных лиц государства на реализацию адекватной политики в каждом из секторов;
- содействие планированию на принципах справедливого участия полов, обеспечивающему более равноправный доступ женщин к благам и услугам в контексте развития;
- содействие равноправному доступу женщин к системе образования на всех уровнях;
- повышение качества образования девочек и молодых женщин через поощрение их успешной деятельности в различных сферах академических знаний;
- включение гендерного аспекта в программы подготовки и переподготовки преподавателей;
- создание стимулов для участия девочек, девушек и женщин в деятельности школьных административных структур;
- борьба с насилием в отношении женщин;
- сокращение уровня безработицы среди женщин и уравнивание уровня заработной платы мужчин и женщин;
- содействие политическому участию женщин в процессах принятия решений;
- обеспечение приверженности государственных структур делу соблюдения прав женщин.

172. Одна из целей этой организации в рамках стратегии нынешней администрации заключается в поддержке и обеспечении соблюдения обязательств, закрепленных в Национальном плане развития, которые четко нацелены на обеспечение равенства возможностей как для мужчин, так и для женщин. В этой связи Управлению надлежит укреплять свою политическую и техническую базу в целях содействия тому, чтобы

осуществляемые им стратегии и программы оказывали желаемое воздействие на проводимую правительством политику.

173. Министерство просвещения разрабатывает проект под названием "Учет гендерного фактора в операциях Всемирного банка: предложение об использовании руководства по совместному обучению преподавателей в рамках проекта развития образования на селе".

174. Национальная служба профобразования (НСП) разрабатывает и внедряет стратегии профобучения, учитывающие особенности социальных слоев с наиболее высокими показателями безработицы, включая такие группы, как молодежь и женщины, с тем чтобы обеспечить им доступ к обычно закрытым для них секторам экономики.

h) Участие женщин в политической и общественной жизни

175. Во время выборов 1998 года участие женщин в качестве кандидатов на выборные должности по-прежнему не превышало 15%. Вместе с тем в отдельных случаях женщинам удавалось добиваться поразительных успехов. В ходе первого тура президентских выборов одна из кандидаток набрала 26,77% от общего количества голосов.

176. Президент Пастрана назначил министрами двух женщин, и поскольку в стране существует 15 министерств, доля женщин среди министров составила 13,3%. Кроме того, 4 из 19 заместителей министров также являются женщинами.

177. После проведения муниципальных выборов выросла доля женщин в составе муниципальных советов, однако снизилась на уровне алькальдов. Из 932 алькальдов женщин всего 50, что означает, что доля женщин на этих постах составляет 5,4%. Из 10 397 членов общинных советов 1 149 - женщины, т.е. доля женщин составляет 11,05%.

178. На уровне департаментов на долю женщин приходится 14,14% от общего числа представителей, избранных в состав департаментских ассамблей (всего 502 человека). После проведения парламентских выборов сократилась доля женщин в палате представителей (из 161 представителя - 15 женщин) и повысилась в сенате (из 101 сенатора - 14 женщин, т.е. 13,9%). Важно отметить, что парламентарием, за которого было отдано самое большое количество голосов, была женщина.

**IV. ПРАВО НА ТРУД, ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВЫЕ УСЛОВИЯ ТРУДА,
ПРАВО НА СОЗДАНИЕ ПРОФСОЮЗОВ, ПРАВО НА ЗАБАСТОВКУ**
(статьи 6, 7 и 8)

179. Достижения и недостатки в деле реализации положений Пакта по данному разделу необходимо рассматривать под тем же углом зрения, под которым рассматривались проблемы насилия и макроэкономики, получившие широкое отражение в настоящем докладе.

180. В более конкретном плане представляется целесообразным отметить, что правительство страны осуществляет целый комплекс мероприятий, нацеленных на борьбу с проявлениями этих двух весьма серьезных проблем в производственной сфере. Ниже приводится информация, касающаяся некоторых из этих мероприятий.

План действий по поощрению и защите прав человека
и основных свобод трудящихся

181. Министерство труда проводит активную работу по разработке и координации комплекса эффективных мероприятий в интересах поощрения и защиты прав человека колумбийских трудящихся, о чем свидетельствуют две ключевые инициативы, осуществляемые в этой связи в настоящее время. Первая инициатива касается разработки, принятия и реализации плана действий по поощрению и защите прав человека трудящихся и основополагающих прав на труд при уделении особого внимания профсоюзным свободам, а вторая - создания и функционирования специализированной группы, призванной обеспечить осуществление этого плана.

182. Программа действий по поощрению и защите прав человека трудящихся предусматривает: активизацию деятельности Постоянной межведомственной комиссии по поощрению и защите прав человека трудящихся, создание и введение в действие межведомственной административной системы по вопросам поощрения и защиты прав человека трудящихся, разработку программы защитных мер и раннего предупреждения в связи с нарушениями прав человека трудящихся, разработку проекта по пропаганде прав человека трудящихся, создание сети пропагандистов прав человека трудящихся, координацию деятельности районных трехсторонних групп по поощрению прав человека трудящихся и проведение информационно-пропагандистской кампании по правам человека трудящихся.

183. Программа поощрения и защиты основополагающих прав на труд при уделении особого внимания профсоюзным свободам предусматривает: осуществление специального проекта по рассмотрению жалоб и заявлений трудящихся, активизацию деятельности в рамках проекта новой культуры производственных отношений, разработку и внедрение механизмов поощрения и защиты основополагающих прав на труд с уделением особого внимания профсоюзным свободам, осуществление программы поощрения основополагающих прав на труд с уделением особого внимания профсоюзным свободам, публикацию ратифицированных Колумбией конвенций МОТ и разработку и публикацию учебно-информационных пособий по заключенным договорам.

184. Программа совершенствования законодательства предусматривает систематизацию и публикацию ратифицированных Колумбией международных конвенций в сфере труда, обзор и анализ ратифицированных Колумбией международных конвенций в сфере труда в контексте правового режима Колумбии, подготовку предложений по проектам законов или нормативным указам в целях совершенствования или упорядочения нормативной базы, рассмотрение при содействии МОТ предложений о реформировании законодательства.

185. Министерство труда и социального обеспечения посчитало необходимым принять меры по модернизации и техническому оснащению административных механизмов и структур, обеспечивающих осуществление соответствующих функций в этой области, в связи с чем при канцелярии министра был сформирован внутриведомственный координационный комитет по вопросам разработки и осуществления плана действий в области поощрения и защиты прав человека и основных свобод трудящихся. Внутриведомственный координационный комитет определяет, координирует и направляет деятельность, которую осуществляют следующие группы: внутриведомственная рабочая группа по вопросам осуществления мероприятий в интересах поощрения и защиты прав человека трудящихся, внутриведомственная рабочая группа по вопросам осуществления мероприятий в интересах поощрения и защиты основополагающих прав на труд с уделением особого внимания профсоюзным свободам, внутриведомственная рабочая группа по вопросам совершенствования законодательства, систематизации и публикации международных конвенций в сфере труда. Каждая из этих групп отвечает за выполнение проектов и мероприятий, предусмотренных в рассмотренном выше плане.

Программа защиты правозащитников и профсоюзных деятелей

186. В развитие ранее принятых нормативных актов о создании и функциях Главного административного управления министерства внутренних дел по правам человека принятый в 1997 году Закон № 418 предусматривал наделение этого органа

полномочиями по защите лиц, жизни, неприкосновенности, благополучию или свободе которых угрожает опасность по причинам, связанным с насилием на политической или идеологической почве или продолжающимся в стране внутренним вооруженным конфликтом.

187. К числу социальных групп, являющихся объектами такой защиты, относятся руководители и активисты гражданских, общественных, общинных, цеховых, профсоюзных и крестьянских организаций, а также этнических, политических, оппозиционных и правозащитных групп.

188. Что касается конкретных мер по защите, то Комитет по выявлению и оценке рисков определяет характер мер безопасности для штаб-квартир профсоюзных организаций (система скрытого телевизионного наблюдения, бронированные двери, сигнальные устройства, специальное освещение, огнетушители, переговорные устройства и т.д.) и характер мер для защиты профсоюзных руководителей (физическая защита, телохранители, смена места жительства, усиление мер предосторожности, обеспечение средствами связи, перевод на другое место работы, гуманитарная экономическая помощь, выдача разрешения на ношение оружия и социальная помощь).

V. ЗДРАВООХРАНЕНИЕ, СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ, ПРАВА РЕБЕНКА, СЕМЬИ И МОЛОДЕЖИ (статьи 9, 10 и 12)

189. Основные параметры осуществления в 1990 году реформы системы здравоохранения и социального обеспечения нашли отражение в Конституции 1991 года, которая предусматривает создание всеобщей системы социального обеспечения в области охраны здоровья на основе закрепленных в Конституции принципов децентрализации. Принятие Закона № 100 1993 года положило начало разработке и определению основных элементов новой системы, внедрение которой началось в 1994 году. Одним из компонентов децентрализованной системы здравоохранения в Колумбии является система всеобщего страхования по территориальному принципу. Такая система обеспечивает полный охват населения набором услуг в рамках единого плана, предусматривающего два режима предоставления услуг: на базе взносов³¹ (Обязательный план здравоохранения - ОПЗ) и

³¹ Членами режима предоставления услуг на базе взносов являются лица, работающие по найму, государственные служащие, пенсионеры и самозанятые лица, способные выплачивать взносы.

на базе субсидий³² (План базового обслуживания - ПБО). Первый режим предусматривает обязательное членство путем отчисления месячных взносов, устанавливаемых пропорционально уровню доходов для всех лиц, трудовые доходы которых составляют или превышают две минимальные заработные платы, и распространяется также на членов семей застрахованных лиц. Режим предоставления услуг на базе субсидий охватывает малоимущие семьи (с доходами менее двух минимальных заработных плат); решение вопросов о причислении соответствующих семей к категории малоимущих и предоставлении им субсидий в рамках второго режима относится к сфере компетенции муниципий. Государственные субсидии в размере базовой ставки медицинского страхования заменяют собой взносы и предоставляются муниципиями, которые получают для этих целей соответствующие финансовые средства из государственного бюджета. Члены обоих режимов выбирают учреждение системы медицинского страхования (службу охраны здоровья), которое может быть государственным или частным и которое обязуется обеспечить застрахованному лицу предоставление всего комплекса соответствующих услуг. Служба охраны здоровья заключает с медицинскими учреждениями, которые могут быть как государственными, так и частными, договоры об обслуживании членов системы медицинского страхования.

190. В соответствии с принципом территориального административного управления на муниципалитеты возлагается обязанность управлять местной системой здравоохранения, гарантировать предоставление населению медицинских услуг, регулировать деятельность медицинских страховых структур на местах через поощрение спроса и регулирования предложения и, наконец, осуществлять контроль за качеством предоставляемых услуг и их воздействием на состояние здоровья населения. В обязанности административных органов на уровне департаментов входит координация деятельности муниципальных органов в сфере охраны здоровья, участие в мероприятиях по контролю за качеством медицинского обслуживания и оказание муниципиям технической помощи, способствующей более эффективному осуществлению ими своих функций.

191. В ходе реформы происходит трансформация механизмов финансирования: режим субсидирования предложения заменяется режимом субсидирования спроса, при этом уточняются направленность, содержание и сфера действия Плана базового обслуживания (ПБО), осуществление которого находится в прямом ведении муниципальных органов власти. В рамках ПБО предусматривается следующий комплекс услуг:

³² Членами режима предоставления услуг на базе субсидий являются малоимущие лица, которые получают от государства полные или частичные субсидии, позволяющие им пользоваться услугами системы социального обеспечения в сфере охраны здоровья.

- медицинское обслуживание групп населения категории повышенного риска: пожилых лиц, инвалидов и нетрудоспособных лиц, а также лиц, занятых в неформальном секторе экономики;
- профилактика заболеваний;
- наблюдение за факторами риска и выявление групп населения, не охваченных мерами по профилактике заболеваний.

192. Национальный план развития на период 1994-1998 годов предусматривал следующие цели в сфере охраны здоровья:

- сокращение на 20% числа потерянных лет здоровой жизни;
- сокращение детской смертности на 15%;
- сокращение материнской смертности на 50%;
- повышение на один год ожидаемой продолжительности жизни при рождении;
- расширение охвата взносного режима и увеличение общей численности членов режима субсидий за счет представителей наиболее бедных и уязвимых слоев населения.

193. Согласно данным проведенного в 1997 Обследования качества жизни, система базового медицинского обслуживания не обеспечивала надлежащего охвата населения, в особенности наиболее бедных и уязвимых слоев. 21% заболевших не обращались за медицинской помощью по причине отсутствия финансовых средств, и около половины заболевших не являлись участниками системы медицинского страхования. Вместе с тем реформа, проведенная на основе Закона № 100 1993 года (речь идет о самой широкой реформе в социальном секторе за последние годы), позволила существенно повысить охват населения системой платного медицинского страхования: с 21% в 1993 году до 57% в 1997 году, т.е. численность участников системы социального обеспечения в сфере охраны здоровья увеличилась с 7,9 до 22,7 млн. человек. При этом 14,6 млн. участников системы социального обеспечения в сфере охраны здоровья получают услуги по линии взносного режима, а 7 млн. - по линии режима субсидий. Из анализа данных по категориям явствует, что к первой категории относится более 60% лиц, не охваченных ни одним из режимов системы медицинского страхования, при этом в категории наиболее

зажиточных слоев уровень охвата населения теми или иными формами медицинского страхования составляет 84%.

194. В целях совершенствования системы медицинского обслуживания, расширения ее охвата и обеспечения более равноправного доступа к ней в Национальном плане развития на период 1998-2002 годов предусматриваются следующие меры:

- обеспечение финансовой жизнеспособности и стабильности системы;
- сокращение числа случаев уклонения от уплаты взносов путем определения механизмов начисления, перечисления и уплаты взносов и введения соответствующих санкций;
- ускорение и углубление процессов преобразования системы субсидирования на основе предложения в систему субсидирования на основе спроса;
- поощрение участия населения в субсидируемом режиме социального обеспечения в сфере охраны здоровья с учетом уровня платежеспособности;
- создание фонда гарантированной охраны здоровья для целей защиты прав членов системы социального обеспечения в сфере охраны здоровья;
- пересмотр требований, предъявляемых к созданию служб охраны здоровья, административных структур в рамках режима субсидируемого медицинского обслуживания и медицинских учреждений, с тем чтобы при создании новых структур такого типа гарантировалось сохранение технических, административных и финансовых условий, позволяющих этим структурам выполнять свои обязательства. Кроме того, предусматривается осуществление мер по оценке деятельности существующих структур;
- обеспечение более рационального использования финансовых средств, перечисляемых в этот сектор в результате перераспределения доходов от индустрии азартных игр. Правительство страны намеревается войти в конгресс с инициативой, предусматривающей принятие проекта единого закона о монополии на такие доходы. Кроме того, правительство намеревается предпринимать совместно с местными органами власти необходимые акции в целях содействия максимальному увеличению отдачи по остальным статьям доходов;

- уточнение сферы компетенции и ответственности местных органов власти разного уровня и обеспечение более эффективного распределения ресурсов. Осуществление мероприятий в сферах профилактики заболеваний и укрепления здоровья населения;
- обеспечение надзора и контроля за деятельностью служб охраны здоровья и административных органов в рамках режима субсидируемого социального обеспечения в сфере охраны здоровья, с тем чтобы гарантировать в государственной системе здравоохранения наличие и доступность комплекса услуг для проведения профилактических мероприятий, своевременного выявления заболеваний и лечения с уделением первоочередного внимания уязвимым группам населения;
- совершенствование системы подготовки медицинских работников;
- укрепление информационной системы;
- усиление надзора и контроля за функционированием всех механизмов на всех уровнях системы путем реорганизации и совершенствования работы Национальной инспекции по охране здоровья.

195. По данным министерства здравоохранения, на декабрь 1998 года общей системой социального обеспечения в сфере охраны здоровья было охвачено 24 960 524 человека, т.е. 60,4% от общей численности населения. 65,8% от общей численности охваченного населения, т.е. 16 433 463 человека (включая лиц, членство которых было отсрочено или приостановлено), пользуются услугами по линии взносного режима в рамках 342 739 учреждений системы, а 34,2% являются бенефициарами режима субсидирования. Наиболее высокий охват населения системой социального обеспечения в сфере охраны здоровья зафиксирован в департаментах Сантандер (75,3%), Антиокия (72,3%) и Санта-Фе-де-Богота (81,2%).

196. Осуществлявшиеся в 1998 году меры по расширению охвата режима субсидирования касались главным образом муниципий, в которых НБП ниже среднего индекса по стране и в которых сосредоточены особо нуждающиеся группы населения, в том числе перемещенные лица, общины коренных жителей, престарелые люди и женщины, возглавляющие домашние хозяйства.

197. Удалось существенно повысить уровень охвата системы пенсионного обеспечения: с 3,3 млн. в 1994 году до 4,7 млн. в 1996 году. Таким образом, системой пенсионного

обеспечения охвачено 29% трудоспособного населения страны и в том числе 52% трудящихся в городах. Увеличение охвата обеспечивалось главным образом за счет динамичного развития частных пенсионных фондов, создаваемых в соответствии с Законом № 100. На декабрь 1996 года общая численность членов частных пенсионных фондов составляла более 2 млн. человек.

A. Здравоохранение

1. Дородовое и послеродовое медицинское обслуживание

198. Общий охват беременных женщин соответствующими медицинскими услугами составляет 83,2%³³. 30% от общего объема оказываемых беременным женщинам медицинских услуг приходится на первые три месяца беременности, и, как правило, соответствующая медицинская помощь предоставляется врачом. 17% беременных женщин, не получающих никакой медицинской помощи, относятся к числу наиболее уязвимых групп населения в силу своего социального, экономического и культурного положения.

199. Охват дородовым медицинским обслуживанием различается по районам: на Тихоокеанском побережье он составляет только 62,3%, а в Боготе - 95%. 60% беременных женщин получают полный курс противостолбнячной прививки.

200. 76,8% женщин рожают в специализированных медицинских учреждениях. В городах этот показатель составляет 88,5%, тогда как в сельских районах 56% женщин рожают в медицинских учреждениях, а 43% - в домашних условиях, как правило при содействии акушерки. Такую ситуацию следует надлежащим образом учитывать при разработке общенациональных стратегий по сокращению общей смертности и материнской смертности.

201. В медицинских учреждениях рожают 99,2% женщин с высшим образованием и только 40,5% женщин без образования; основная часть женщин без образования рождает в домашних условиях (58%). О существенных различиях между районами свидетельствуют следующие цифры: в Боготе на роды в медицинских учреждениях приходится 95,4% от общего количества родов, а на Тихоокеанском побережье - 38%³⁴.

³³ Profamilia (1995), Encuesta Nacional de Demografía y Salud.

³⁴ Profamilia (1995), Encuesta Nacional de Demografía y Salud.

202. Средний общенациональный показатель родов с применением кесарева сечения составляет 16,9%, при этом следует обратить внимание на существенные различия между городом и деревней: в городе на роды с применением кесарева сечения приходится 20,7%, а в сельских районах - 10,1%.

203. Что касается различий между районами, то наиболее существенные различия зафиксированы между Кали (27%) и Тихоокеанским побережьем (5%). Женщины с высшим образованием в первую очередь рискуют стать объектами такого хирургического вмешательства (42,56%), что значительно превышает средний показатель по стране и превращает их в группу риска, нуждающуюся в надлежащем консультировании. Аналогичный показатель для женщин без образования составляет всего 5,2%, что, по всей видимости, объясняется тем, что они не имеют возможности воспользоваться этой медицинской услугой.

204. Охват медицинского обслуживания на послеродовом этапе составляет только 15%. Принятое Национальным советом по вопросам социального обеспечения в сфере охраны здоровья постановление № 117 нацелено на изменение этой неблагоприятной ситуации, угрожающей здоровью многих женщин вследствие возникновения осложнений, обусловленных отсутствием медицинского обслуживания и контроля на послеродовом этапе.

205. В целях выполнения обязательства по сокращению материнской смертности на 50% министерство здравоохранения определило меры по сокращению материнской смертности в качестве одного из ключевых элементов Национального плана полового и репродуктивного здоровья (НППРЗ)³⁵, предусматривающего следующие приоритетные направления деятельности:

- расширение доступа, обеспечение охвата квалифицированными медицинскими услугами и повышение качества и гуманизацию медицинского обслуживания на этапе беременности, родов, в послеродовой период и в период ухода за новорожденным;

³⁵ Законом № 100 1993 года четко определяются функции, полномочия и ресурсы всех структур и уровней, задействованных в Национальном плане полового и репродуктивного здоровья. В основу этого плана положен принцип, согласно которому в целях сохранения и укрепления полового и репродуктивного здоровья правительство страны должно осуществлять соответствующие мероприятия в рамках Общей системы охраны здоровья и социального обеспечения с привлечением государственных и частных структур, гражданского общества, частных лиц, семей и местных общин.

- сокращение случаев вынужденной беременности и аборт и обеспечение более полного удовлетворения спроса на противозачаточные средства;
- улучшение состояния здоровья и питания женщин, и в первую очередь девушек, беременных женщин и кормящих матерей;
- совершенствование информационных систем и систем эпидемиологического надзора в сфере полового и репродуктивного здоровья (ППЗ);
- расширение доступа женщин всех возрастных групп, и в первую очередь женщин из групп риска, к системе социального обеспечения;
- обеспечение согласованного и скоординированного функционирования всех структур и секторов, обслуживающих данную группу населения.

206. Ниже приводится информация о достигнутых Колумбией успехах в области выполнения обязательства по сокращению материнской смертности на 50%:

1. Увеличение охвата женщин медицинским обслуживанием в дородовой период и доведение доли родов в медицинских учреждениях до 80%.
2. Внедрение в 20% районов страны биопсихосоциальной модели, способствующей сокращению материнской и перинатальной смертности, что позволило повысить качество перинатального медицинского обслуживания и добиться сокращения общей материнской и перинатальной смертности в соответствующих районах страны.
3. Введение в действие в 80% районов страны системы эпидемиологического надзора в целях борьбы с материнской и перинатальной смертностью.
4. Проведение при содействии средств массовой информации и других альтернативных информационных средств информационно-просветительской и пропагандистской деятельности, касающейся общепрофилактических средств и мер по сохранению и укреплению здоровья беременных женщин и матерей, профилактики заболеваний, передаваемых половым путем (ВИЧ/СПИД), создания благоприятных условий для охраны здоровья населения, и в первую очередь для охраны здоровья матери и ребенка, формирования в обществе культуры, основанной на принципах гуманизма, нетерпимого отношения к насилию, взаимоуважения и мирного разрешения конфликтов.

207. В целях регламентации принципов полового и репродуктивного здоровья, предусмотренных в Общей системе социального обеспечения в сфере охраны здоровья, был внедрен ряд стандартов, к числу которых относятся следующие:

- ПБО регламентирует коллективную деятельность государственных органов в интересах укрепления полового и репродуктивного здоровья и отражение этих аспектов в повестке дня местных административных органов в рамках Плана развития;
- ОПЗ регламентирует медицинское обслуживание частных лиц в сфере полового и репродуктивного здоровья;
- постановление № 77 Национального совета по вопросам социального обеспечения предусматривает уделение приоритетного внимания обслуживанию беднейших слоев населения, перемещенных лиц, женщин, возглавляющих семьи, подростков, детей младше пяти лет и жителей сельских и наименее развитых районов;
- в постановлении № 117 определяются меры, процедуры и механизмы, обеспечивающие соблюдение обязательств, касающихся удовлетворения спроса и комплексного медицинского обслуживания населения, включая меры по укреплению полового и репродуктивного здоровья.

208. Ниже приводится информация о ряде программ, осуществляемых в рамках Плана полового и репродуктивного здоровья.

209. Программа охраны здоровья матери и ребенка - ПЗМР. Будучи компонентом Обязательного плана субсидирования системы здравоохранения (ОПСЗ), эта программа призвана гарантировать беременным женщинам, кормящим матерям и их детям в возрасте менее одного года из категории неимущего населения доступ к системе пренатального контроля, акушерских услуг и обслуживания на послеродовом этапе, оказание матерям продовольственной помощи и обеспечение медицинского контроля за новорожденными в течение первого года жизни. В 1995 году в целом ряде департаментов удалось достичь значительных успехов по линии реализации ПЗМР за счет более широкого охвата представителей 1-й и 2-й категорий Системы идентификации бенефициаров (СИБ) субсидиарным режимом системы социального обеспечения в сфере охраны здоровья. Этот режим удалось распространить на 82 000 матерей и 64 000 детей в возрасте до одного года.

210. Наряду с этим по линии Колумбийского института благосостояния семьи (КИБС) обеспечивается комплексная защита беременных в возрасте до 18 лет без определенного местожительства и из групп риска и оказание консультативной и иной помощи нуждающимся беременным женщинам.
211. Структуры комплексного обслуживания позволяют создать для матери и ребенка условия для достойной жизни. Кроме того, в стране проводятся информационно-просветительские кампании в целях охраны здоровья матери и ребенка и создания условий для реализации проектов, способствующих росту доходов семей.
212. В период 1994-1999 годов в стране проводилась работа по укреплению медицинских структур, функционирующих при поддержке таких международных учреждений, как Организация Объединенных Наций. Деятельность этих структур на уровне общин способствует расширению сферы охвата служб по профилактике беременности в подростковом возрасте, функционирующих в рамках программ, осуществляемых в школах и по линии низовых общественных организаций. Необходимый уровень комплексного обслуживания соответствующих групп населения обеспечивается за счет скоординированной деятельности сектора здравоохранения, сектора образования и других структур, занимающихся профессионально-технической подготовкой.
213. Охрана полового и репродуктивного здоровья населения относится к числу приоритетных направлений деятельности системы здравоохранения в рамках плана развития страны на текущее четырехлетие (1998-2002 года). Важнейшие мероприятия в рамках этого направления деятельности осуществляются по линии сектора здравоохранения при содействии сектора образования и КИБС.
214. Министерство здравоохранения считает, что реализация национального плана будет способствовать сглаживанию различий между районами и группами населения. В этой связи не следует забывать и о новой задаче, суть которой заключается в обеспечении к 2001 году стопроцентного охвата населения Общей системой социального обеспечения в сфере охраны здоровья (в настоящее время уровень охвата составляет 52,8%).
215. Следует также отметить, что действенность этого плана увеличивается благодаря его взаимодействию с другими стратегиями министерства здравоохранения и других секторов в интересах осуществления преобразований, направленных на устойчивое и сбалансированное развитие человеческого потенциала, укрепление здоровья, повышение уровня образования, улучшение условий труда и повышение благосостояния всего

населения, а также благодаря укреплению структур и механизмов надзора, оценки и контроля за его соблюдением.

216. При планировании мероприятий в области охраны полового и репродуктивного здоровья приоритетное внимание уделяется районам, население которых было перемещено в результате насилия, наименее развитым сельским и городским районам и муниципиям, причисляемым к зонам риска по причине высокого уровня материнской и перинатальной смертности. Кроме того, следует отметить, что в постановлении № 77, принятом на основе Закона № 100 о системе социального обеспечения, предусматривается уделение приоритетного внимания вопросам охвата Общей системой социального обеспечения в сфере охраны здоровья (ОССООЗ) наиболее уязвимых групп населения, включая, в частности, малоимущие слои, женщин, возглавляющих семьи, беременных женщин и кормящих матерей, коренных жителей, подростков и новорожденных.

217. Одним из основных направлений деятельности по линии реализации Национального плана полового и репродуктивного здоровья являются усилия по консолидации общества через активное участие общинных организаций, НПО, социальных и производительных секторов и общества в целом в мероприятиях, способствующих укреплению ПРЗ, наблюдению и контролю за соблюдением прав ПРЗ и оказанию психосоциальной помощи уязвимым группам. Мероприятия в рамках данной стратегии включают:

- обеспечение пропагандистской поддержки, развитие и активизацию процесса укрепления и охраны ПРЗ через проведение форумов, совещаний и семинаров при участии Служб охраны здоровья (СОЗ), Службы страхования профессиональных рисков (ССПР), медицинских учреждений, местных административных органов, медицинских учебных заведений, научных организаций, НПО и соответствующих общин;
- активизация работы групп содействия укреплению ПРЗ в рамках различных компонентов плана;
- подготовка общинных инспекторов в интересах усиления общественного контроля в сфере стандартов ПРЗ;
- проведение во взаимодействии с местными административными органами и некоторыми структурами социальной сферы, включая, в частности, министерство просвещения, министерство юстиции и Управление по равноправию женщин, необходимых мероприятий в целях укрепления ПРЗ уязвимых групп населения.

218. В стране существует несколько неправительственных организаций, осуществляющих свою деятельность в рамках Колумбийской сети защиты сексуальных и репродуктивных прав. Работа этих организаций, целью которых является защита сексуальных и репродуктивных прав женщин, включает следующие направления деятельности:

- признание и защита социальной функции материнства и отцовства;
- защита сексуальных и репродуктивных прав женщин, находящихся в тяжелых условиях, например в женских тюрьмах, где эти права нередко ущемляются;
- разработка новой комплексной концепции ПРЗ;
- обеспечение непрерывности процессов информационно-просветительской и пропагандистской деятельности в области ПРЗ;
- выработка мужчинами и женщинами согласованных определений таких понятий, как "мужественность" и "женственность", и расширение участия мужчин в деле укрепления ПРЗ;
- включение мероприятий по охране сексуального и репродуктивного здоровья в план работы Сети.

2. Питание

219. Несмотря на значительные усилия правительства Колумбии по улучшению продовольственной ситуации в стране по-прежнему сохраняются определенные проблемы, связанные с распределением, потреблением и калорийностью продуктов питания.

220. К числу важнейших стратегий, направленных на решение этих проблем, относится Национальный план в области продовольствия и питания (НПП). Целью этого плана "является содействие улучшению питания колумбийского населения, и в частности наиболее бедных и уязвимых его слоев, на основе комплекса мероприятий межсекторального уровня по линии сектора здравоохранения, пищевой и

продовольственной отрасли сельского хозяйства, образования, пропагандистской деятельности и улучшения состояния окружающей среды"³⁶.

221. В этом плане предусмотрены следующие конкретные цели на период 1996-2005 годов:

- улучшение доступа к продовольствию наиболее бедных домашних хозяйств путем развития системы продовольственного самообеспечения;
- охрана и укрепление права на достаточное питание наиболее бедных и уязвимых групп населения в рамках комплексных программ, предусматривающих, в частности, улучшение питания;
- обеспечение контроля за качеством продуктов питания и соответствием их реального состава указываемым на упаковке ингредиентам;
- борьба с дефицитом микроэлементов в рационе питания (железо, витамин А) и полное решение проблемы йододефицита;
- оздоровление окружающей среды, содействующее достижению адекватного уровня биологической ценности продуктов питания;
- поощрение вскармливания детей материнским молоком до достижения ими двухлетнего возраста: в течение первых шести месяцев жизни младенца - только материнское молоко, а в последующий период до достижения ребенком двухлетнего возраста - материнское молоко с необходимой прикормкой;
- пропаганда здорового питания и здорового образа жизни;
- поощрение исследований и аналитических разработок в области питания и продовольствия в целях содействия реализации Национального плана в области продовольствия и питания;
- укрепление технического и кадрового потенциала в целях содействия надлежащему выполнению плана.

³⁶ Consejería Presidencial para la Política Social y Departamento Nacional de Planificación DNP (1996), Plan en Favor de la Infancia (PAFI), Pacto por la Infancia ".

222. В октябре 1996 года было начато осуществление программы "Стакан молока", которой было охвачено 253 000 школьников, не получавших до этого никакой продовольственной помощи. Программа улучшения питания и продовольственной поддержки позволила повысить показатель удовлетворения ежедневных потребностей детей в питании с 60% до 73%. Программой улучшения питания на селе было охвачено 85 000 крестьянских детей. Кроме того, 340 000 школьников были переведены с режима дополнительного питания в форме завтраков на режим дополнительного питания в форме обедов, в результате чего запланированные на этот год показатели были перевыполнены вдвое.

223. В рамках стратегии по повышению разнообразия рациона питания как одного из компонентов Национального плана в области продовольствия и питания проводилась кампания, направленная на повышение качества питания в общинах Кальдас, Рисаральда и Валле-дель-Каука. Наряду с этим 98 795 общинных специалистов в сфере образования и воспитания прошли подготовку по вопросам, касающимся надлежащего обращения с продуктами питания. Кроме того, в рамках мероприятий по повышению качества питания в департаментах зоны кофейного производства было распределено 572 т соевой муки.

224. За тот же период было произведено и распределено 27 156 т пищевого концентрата "Бьенестарина" на общую сумму в 27 656 млн. песо. Финансовые ассигнования в размере 357 264 млн. песо позволили обеспечить продовольственную безопасность 1 594 863 детей в возрасте до 7 лет, 2 245 677 детей в возрасте от 7 до 14 лет и 300 462 беременных женщин, кормящих матерей и беременных несовершеннолетних девушек. В целях поощрения практики грудного кормления 26 000 общинных специалистов в сфере образования и воспитания прошли подготовку по вопросам проведения соответствующей работы с родителями; эти меры осуществлялись в рамках стратегии содействия улучшению внутрисемейных отношений. Кроме того, следует отметить, что во второй половине 1998 года был подготовлен ряд пособий по проблемам питания детей в возрасте до двух лет.

225. В Национальном плане развития на 1998-2002 годы также учитываются цели НППП и отмечается, что в рамках этой программы необходимо уделять первоочередное внимание осуществлению мероприятий в интересах "учащихся государственных учебных заведений с упором на наименее развитые сельские и городские районы, в которых наиболее остро стоят проблемы питания и проживает большое число беременных

женщин, кормящих матерей и детей в возрасте до семи лет, не охваченных услугами по линии общинных домов социального обеспечения"³⁷.

226. В рамках Национального плана развития предусматривается осуществление ряда конкретных мероприятий по достижению целей НППП, что соответствует заложенным в этот план основополагающим принципам, включая, в частности, углубление процесса децентрализации во всех районах страны и поощрение участия граждан. В этой связи предусматриваются меры по совершенствованию управляемых на уровне общин процессов производства и сбыта продуктов питания и поддержке программ продовольственной безопасности, предусмотренных в планах развития на уровне департаментов и муниципий, а также реализация соглашений, заключаемых на основе пактов о защите ребенка.

3. Эндемические и эпидемиологические заболевания

227. В ходе Всемирной встречи на высшем уровне в интересах детства Колумбия взяла на себя обязательство искоренить полиомиелит и вести решительную борьбу с корью и столбняком у новорожденных, поскольку эти заболевания наносят серьезный ущерб здоровью населения. Кроме того, Колумбия ведет решительную борьбу с гепатитом В и врожденной краснухой и в настоящее время рассматривает возможность применения высокоэффективной вакцины против бактерии *haemophilus influenza* в рамках борьбы с соответствующими формами менингита и пневмонии. К числу других инициатив в этой области относятся меры по защите конкретных групп населения, включая, в частности, общины коренных жителей, население, перемещенное в результате насилия, и бездомных.

228. Изменение характера поддающихся иммунопрофилактике заболеваний, борьба с которыми ведется в рамках Расширенной программы иммунизации (РПИ), и применение в области охраны здоровья новых стратегий, включая, в частности, инициативы по охране здоровья детей и подростков, требуют постоянного совершенствования системы эпидемиологического надзора с уделением приоритетного внимания деятельности по следующим направлениям:

а) План борьбы со столбняком у новорожденных: Во исполнение взятых на себя обязательств Колумбия ведет решительную борьбу со столбняком у новорожденных, который наносит серьезный ущерб здоровью населения. В результате осуществления этого плана за период с 1989 по 1996 год соответствующий показатель заболеваемости

³⁷ DNP. Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, "Cambio para construir la Paz".

сократился на 87%. В настоящее время показатель заболеваемости столбняком у новорожденных составляет менее 0,1 на 1 000 живорождений. Мероприятия в рамках этого плана охватывали 328 муниципий из категории зон риска, при этом в стране продолжалась программа вакцинации дифтерийным анатоксином всех беременных женщин. Этот план полностью соответствует принципам политики министерства здравоохранения в сфере охраны полового и репродуктивного здоровья;

b) План борьбы с корью: цели на период до 2000 года. Осуществление Плана борьбы с корью началось в мае 1993 года в рамках первой в стране глобальной стратегии широкомасштабной вакцинации детей в возрасте от 9 месяцев до 14 лет (достигнутый уровень охвата - 97%, или 11 098 624 человека). Последующие стратегии были направлены на сохранение достигнутых рубежей в сфере иммунизации детей в возрасте до одного года в рамках борьбы с корью (уровень охвата - не ниже 95%) и создание эффективной системы эпидемиологического надзора в области острых сыпных инфекций. В целях укрепления Плана борьбы с корью в сентябре 1995 года в рекомендованную для Колумбии схему вакцинации была включена тройная прививка (корь, краснуха и паротит), которая применялась в период 1993-1995 годов в рамках кампании иммунизации групп населения, подверженных риску заболевания корью (в возрастной группе от одного до трех лет уровень охвата составил 90%). В 1995 году применявшаяся для борьбы с корью вакцина была заменена комплексной тройной прививкой, при этом возраст начала иммунизации был увеличен с девяти месяцев до 12 месяцев (возрастная группа охваченных прививкой детей - 12-23 месяца). Кроме того, введение этой схемы сопровождалось повторной иммунизацией детей путем тройной прививки по достижении ими десятилетнего возраста;

c) План борьбы с краснухой и врожденной краснухой: В 1996 году в рамках Плана борьбы с врожденной краснухой вакцинацию прошли 2,6 млн. детей в возрасте от 10 до 12 лет;

d) План профилактики полиомиелита: План профилактики полиомиелита предусматривает широкий охват населения Общей программой вакцинации против полиомиелита и обширную иммунизацию детей в возрасте до пяти лет в рамках проводимых на общенациональном, департаментском или местном уровнях кампаний по линии системы интенсивного эпидемиологического надзора;

e) План борьбы с гепатитом В;

f) План борьбы с другими инфекционными заболеваниями, поддающимися иммунопрофилактике, включая коклюш, дифтерию, туберкулез, паротит и особую форму менингита, возбудителем которого является бактерия *hemophilus influenzae*.

229. Из оценки охвата, произведенной управлением по реализации Расширенной программы иммунизации, явствует, что в 1998 году в департаментах Амасонас, Араука, Чоко, Гуаиния, Гуахира, Северный Сантандер, Путумайо, Рисаральда, Сан-Андрес, Сантандер, Ваупес, Вичада и в округе Картахена уровень охвата достиг критической отметки. Кроме того, угрожающе низкий уровень охвата был зафиксирован в департаментах Бойака, Кальдас, Каука, Сесар, Кордоба, Кундинамарка, Мета, Нариньо, Киндио, Сукре, Валье и в округе Санта-Марта; средний уровень охвата в этих 25 районах страны не достигал 80%, а в некоторых из них он составлял всего 69%. Такая ситуация объясняется недостаточно последовательной деятельностью административных органов и органов медицинского страхования в деле осуществления Общей программы вакцинации, отсутствием надлежащего контроля за процессом вакцинации со стороны местных структур по охране здоровья и наличием ряда проблем общеполитического характера.

4. Охрана здоровья на производстве

230. В 1994 году правительство страны создало Общую систему страхования профессиональных рисков, руководит которой министерство труда при техническом содействии министерства здравоохранения. Эта система предусматривает конкретные механизмы по охране здоровья трудящихся в контексте производственного травматизма и профессиональных заболеваний.

231. В рамках этой страховой системы выделяются средства на охрану здоровья трудящихся и предотвращение рисков, успешно проводится нормотворческая деятельность в целях уменьшения рисков, включая, в частности, разработку документа "Реализация программ по охране здоровья на предприятиях", и осуществляются стратегии, направленные на расширение участия трудящихся в этих процессах, включая инициативы по созданию "паритетных комитетов по вопросам охраны здоровья на производстве".

232. В 1996 году была создана "Сеть национальных, отраслевых и местных комитетов по охране здоровья на производстве" в целях проведения децентрализованной деятельности по охране здоровья и профилактике заболеваний, подготовке людских ресурсов и выявлению групп риска при одновременном осуществлении мер, способствующих уменьшению рисков.

233. В этой связи министерство здравоохранения при содействии Панамериканской организации здравоохранения, Колумбийской нефтяной компании ("Экопетрол") и Объединенного профсоюза трудящихся (ОПТ) приступило к реализации программы по охране здоровья в нефтяной промышленности (ОЗНП) в качестве типового проекта, предназначенного для стран - производителей нефти.

234. В 1998 году государственные органы и неправительственные организации приступили к совместной деятельности по разработке политики и определению целей, способствующих повышению производительности и конкурентоспособности предприятий на основе сокращения производственного травматизма и укрепления здоровья трудящихся. Кроме того, были подготовлены Национальный план охраны здоровья на производстве на период 1999-2002 годов и Руководство по методике выявления несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, предназначенное для персонала медицинских учреждений системы социального обеспечения. Кроме того, были определены базовые принципы Национальной системы профилактики онкологических заболеваний на производстве.

235. В рамках основных направлений деятельности, предусмотренных в Плане базового медицинского обслуживания, и в целях содействия осуществлению территориальными подразделениями своих функций в сфере охраны здоровья на производстве обеспечивалось предоставление технической помощи по линии разъяснения законодательных норм, разработки технических стандартов, выдачи лицензий на предоставление услуг в сфере охраны здоровья на производстве, снабжения радиооборудованием для организации производственной гимнастики, обеспечения гигиены труда, совершенствования программы охраны здоровья на производстве, реализуемой медицинскими учреждениями системы социального обеспечения, укрепления здоровья трудящихся и проведения мероприятий, направленных на снижение рисков. Кроме того, в координации с районными производственными структурами была произведена оценка эффективности функционирования отраслевых и местных комитетов по охране здоровья на производстве, и был завершен проект по охране здоровья в нефтяной промышленности, охватывавший 730 работников промышленного комплекса в Барранкабермехе, которые в процессе работы подвергаются воздействию ароматических растворителей.

236. В сентябре 1999 года был принят стандарт, устанавливающий такие технические и оперативные рамки деятельности сектора здравоохранения по выявлению, регистрации и учету случаев профессиональных заболеваний и несчастных случаев на производстве, которые позволяют получить реальное представление о масштабах производственного травматизма, связанного с условиями труда, экономической деятельности и занятий, и

таким образом способствуют осуществлению необходимых мер и капиталовложений в целях уменьшения рисков и надлежащего применения норм по охране здоровья и техники безопасности на производстве.

237. Этот же стандарт предусматривает укрепление территориальных управлений здравоохранения, с тем чтобы находящиеся в их ведении службы трудовой инспекции оказывали министерству труда содействие в разработке механизмов надзора и санкций, касающихся работодателей, сотрудников медицинских учреждений системы социального обеспечения и работников системы охраны здоровья на производстве.

238. Министерство здравоохранения приняло целый ряд норм в целях организации и регламентации функционирования системы подготовки медицинских работников в сфере охраны здоровья на производстве. Так, например, в 1996 году были введены в действие нормы и процедуры, регламентирующие выдачу лицензий на предоставление разнообразных медицинских услуг, что способствует активизации деятельности исследовательского, педагогического и культурного характера, направленной на предупреждение профессиональных рисков.

239. В настоящее время в стране существует 64 программы подготовки соответствующих специалистов и насчитывается 1 550 медицинских работников, обладающих лицензиями на предоставление различных медицинских услуг в системе охраны здоровья на производстве.

240. За последние пять лет в системе охраны здоровья на производстве были приняты следующие нормативные акты:

Указ № 1281 от 22 июня 1994 года о видах профессиональной деятельности с высокой степенью риска;

Указ № 1294 от 22 июня 1994 года о порядке получения разрешения на создание некоммерческих обществ по страхованию рисков, связанных с профессиональными заболеваниями и несчастными случаями на производстве;

Указ № 1295 от 22 июня 1994 года, касающийся организации и функционирования Общей системы страхования профессиональных рисков;

Указ № 1346 от 22 июня 1994 года, касающийся состава, финансирования и функционирования врачебно-трудовых экспертных комиссий;

Указ № 1771 от 3 августа 1994 года, касающийся порядка применения части статей Указа № 1295 от 1994 года;

Указ № 1772 от 3 августа 1994 года, касающийся порядка вступления в Общую систему страхования профессиональных рисков и выплаты в нее взносов;

Указ № 1832 от 3 августа 1994 года, касающийся принятия списка профессиональных заболеваний;

Указ № 1833 от 3 августа 1994 года, касающийся управления фондом страхования профессиональных рисков и его функционирования;

Указ № 1834 от 3 августа 1994 года, касающийся состава и функционирования Национального совета по страхованию профессиональных рисков;

Указ № 1835 от 3 августа 1994 года, определяющий особо опасные виды работ для государственных служащих;

Указ № 2644 от 29 ноября 1994 года, касающийся принятия единой шкалы компенсации в связи с частичной потерей трудоспособности от 5% до 49,99% и соответствующей материальной помощи;

Указ № 2925 от 31 декабря 1994 года, касающийся изменения размеров выплат обществ по страхованию жизни в специальный технический фонд, за счет которого финансируются механизмы временного страхования, пенсионного обеспечения и страхования профессиональных рисков в рамках системы социального обеспечения;

Указ № 303 от 10 февраля 1995 года о режиме функционирования врачебно-трудовых экспертных комиссий;

Указ № 676 от 26 апреля 1995 года, касающийся порядка исполнения части статей Указа № 1295 от 1994 года и уточнения и изменения некоторых статей Указа № 1833 от 1994 года;

Указ № 1557 от 15 сентября 1995 года, касающийся состава и функционирования врачебно-трудовой экспертной комиссии;

Указ № 1859 от 26 октября 1995 года, касающийся порядка использования части средств из Фонда страхования профессиональных рисков;

Указ № 2100 от 29 ноября 1995 года, касающийся принятия классификационного перечня видов экономической деятельности в рамках Общей системы страхования профессиональных рисков и введения в действие ряда других норм;

Указ № 2150 от 5 декабря 1995 года, касающийся отмены и изменения устаревших норм, правил или процедур в государственной системе административного управления;

Указ № 2345 от 29 декабря 1995 года, касающийся принятия норм о специальных технических фондах для целей временного страхования по инвалидности и потере кормильца;

Указ № 2347 от 29 декабря 1995 года, касающийся учреждения специальных технических фондов для целей страхования профессиональных рисков;

Указ № 0190 от 25 января 1996 года о нормах, регламентирующих отношения по линии "обучающий-обучаемый" в Общей системе социального обеспечения в сфере охраны здоровья;

Постановление № 001319 от 14 мая 1996 года, касающееся отмены ряда назначений на должности членов и секретарей национальных и окружных врачебно-трудовых экспертных комиссий;

Постановление № 0681 от 18 июня 1996 года, касающееся принятия единого формуляра СОЗ для целей обращения в ССПР с просьбой о выплате компенсации по линии страхования профессиональных рисков;

Указ № 1530 от 26 августа 1996 года о порядке исполнения части статей Закона № 100 от 1993 года и Указа № 1295 от 1994 года.

241. По состоянию на июнь 1998 года участниками системы страхования профессиональных рисков являлись 5,7 млн. наемных работников.

В. Дети

242. Согласно данным последней переписи населения, которая была проведена в стране в 1993 году, 42,7% населения Колумбии составляют несовершеннолетние в возрасте до 18 лет, 41% из которых живут в условиях бедности и 15,3% - в условиях нищеты.

243. В Плане развития, подготовленном администрацией, находившейся у власти в период 1990-1994 годов, особо отмечалась необходимость разработки и осуществления долгосрочной стратегии по превращению социальной политики в одно из ключевых направлений деятельности для целей ускорения процессов развития и содействия экономическому росту в стране. В этой связи правительство предпринимает меры, направленные на увеличение бюджетных ассигнований и социальных расходов, преобразование институтов, имеющих отношение к социальному сектору, а также на совершенствование системы управления соответствующими стратегиями и повышение степени их эффективности и воздействия путем децентрализации ресурсов и полномочий в сфере распределения ассигнований на местном уровне, переориентации выделяемых субсидий в целях оказания помощи малоимущим слоям населения и стимулирования конкуренции в системе предоставления базовых социальных услуг.

244. План действий в интересах детей (ПАФИ) осуществляется в рамках социальной стратегии, разработанной тем же правительством во исполнение обязательств, принятых на себя Колумбией на состоявшейся в 1990 году Всемирной встрече на высшем уровне в интересах ребенка.

245. На базе анализа положения в области охраны здоровья, питания, образования, гигиены и защиты прав колумбийских детей и подростков правительство определило на период 1990-2000 годов следующие цели:

1. снижение на треть уровня детской смертности (дети в возрасте до 5 лет);
2. сокращение на 50% уровня материнской смертности;
3. сокращение на 50% распространенности тяжелой и средней степени недоедания среди детей в возрасте до 5 лет;
4. обеспечение доступа всего населения к системе водоснабжения и канализации;
5. обеспечение доступа всего населения к системе базового образования; доля детей, закончивших начальную школу, должна составлять не менее 80%;
6. сокращение на 50% неграмотности среди взрослых по сравнению с уровнем 1990 года (с особым упором на ликвидацию неграмотности среди женщин);

7. совершенствование механизмов по защите прав детей, находящихся в особо тяжелых условиях.

246. В период 1994-1998 годов мероприятия и программы в интересах детей осуществлялись в рамках стратегии "Пакт о защите ребенка". Этот Пакт включал в себя обязательство содействовать улучшению условий жизни несовершеннолетних лиц в возрасте до 18 лет на основе совместной и согласованной деятельности государства, частного сектора и гражданского общества. Одним из ключевых направлений деятельности в рамках этого Пакта являлась разработка и реализация социальной политики в интересах ребенка через осуществление конкретных мероприятий, направленных в первую очередь на повышение осведомленности и информированности общества о положении и потребностях этой группы населения и о предлагаемых в этой связи институциональных услугах, а также на определение параметров достижимых целей.

247. Пакт о защите ребенка представляет собой пересмотренный, усовершенствованный и усиленный План действий в интересах детей, целью которого является анализ и оценка, на основе многочисленных показателей³⁸ положения детей в масштабах всей страны и создание базы данных, позволяющих разрабатывать соответствующие стратегии и программы и более эффективно и результативно использовать имеющиеся ресурсы. Наряду с использованием ПАФИ в качестве аналитического и контрольного механизма возникла необходимость внедрения этой методологии на всей территории страны и создания соответствующих консультативных и вспомогательных структур в целях активизации этого процесса. Под эгидой Президентского совета по социальной политике в регионах были сформированы группы поддержки, в состав которых вошли представители всех секторов, вовлеченных в процесс исполнения соответствующих обязательств. Президентский совет предоставил в распоряжение этих групп необходимые технические средства как для целей сбора информации, так и для целей осуществления программ и проектов, предусмотренных в Пакте о защите ребенка.

³⁸ Детская и материнская смертность и заболеваемость, питание, охват школьным образованием, уровень и качество водоснабжения, случаи беременности среди девушек подросткового возраста, число брошенных детей, число детей, которым угрожает физическое насилие, уровень трудовой или сексуальной эксплуатации детей, число работающих несовершеннолетних лиц, численность уличных или беспризорных детей, число несовершеннолетних алкоголиков, наркоманов и токсикоманов, численность несовершеннолетних правонарушителей или уголовных преступников.

248. Пакт о защите ребенка и показатели ПАФИ обрели форму фундаментальных стратегий, направленных на укрепление политики по защите прав детей, и позволили активизировать процессы децентрализации, содействуя тем самым созданию благоприятных условий для межсекторальной и внутрисекторальной деятельности на местном уровне при участии структур общенационального уровня, а также для осуществления мониторинга, позволяющего производить корректировку политики и уточнять приоритеты в контексте разработки общенациональных планов и планов секторального и местного уровня.

а) *Образование детей и комплексные профилактические меры.* В рамках этого направления деятельности осуществляются программы в области начального образования, образования детей и подростков из группы риска и комплексной профилактики случаев жестокого обращения с детьми и подростками. Мероприятия в рамках начального образования включают комплексный процесс обучения, охватывающий семьи, общины и учебные заведения и содействующий более эффективной социализации детей в возрасте до шести лет. Эти программы осуществляются во всех департаментах и округах страны при содействии секретариатов образования и под руководством межсекторальных комитетов. В рамках этого направления деятельности осуществляются также научные исследования по проблемам обучения детей. За десятилетний период (1985-1995 годы) было проведено 20 научных исследований (по одному в каждом департаменте) по актуальным проблемам педагогики и 20 социологических обследований (по одному в каждом регионе) по проблемам воспитания детей в Колумбии.

б) *Программа образования детей из групп риска.* Целью этой программы является охват всех детей данной категории государственной системой образования через применение педагогических методик, обеспечивающих всестороннее развитие этих детей в процессе их социальной реинтеграции. В соответствии с положениями статьи 30 Кодекса законов о несовершеннолетних данная категория населения включает детей и подростков из неблагополучной социальной среды. В интересах беспризорных детей и подростков осуществлялись следующие мероприятия: проект по изучению и улучшению условий жизни беспризорных детей с уделением особого внимания детям, употребляющим спиртные напитки и наркотики; учебно-просветительские семинары для представителей властей на уровне департаментов и городских муниципий, принимающих участие в этом проекте; создание на национальном и местном уровнях постоянных механизмов для проведения работы в данном направлении (начальный этап); совершенствование механизмов проведения исследований по проблемам беспризорных детей. Плановые мероприятия, касающиеся несовершеннолетних правонарушителей и преступников, включали, в частности, подготовку во взаимодействии с КИБС комплексного проекта, обеспечивающего охват данной категории несовершеннолетних

услугами в области образования и проведение при участии Межучрежденческого комитета двух рабочих совещаний по вопросам институциональной диагностики и систематизации прогрессивных методик, разрабатываемых в исправительных центрах.

249. Колумбийский институт благосостояния семьи (КИБС) ведает вопросами ориентации и координации проводимой правительством социальной политики в интересах семьи. Опираясь на Национальную систему благосостояния семьи, КИБС координирует деятельность государственных или частных структур по улучшению условий жизни детей и семей, в первую очередь из беднейших слоев населения.

250. К числу основных причин, по которым улица становится постоянной средой обитания ребенка, относятся внутрисемейное насилие, нередко сопровождающееся всплесками физической и психологической агрессии в отношении детей, специфический социальный опыт, приобретаемый ребенком в течение первых лет своей жизни, а также политическое и социальное насилие, приводящие к практике насильственного перемещения семей.

251. Этот институт, созданный для защиты прав несовершеннолетнего и семьи, обслуживает 4 008 613 несовершеннолетних лиц в возрасте до 18 лет. Для проведения деятельности, направленной на оказание непосредственной помощи, задействовано 88% материальных ресурсов института и 70% его людских ресурсов.

252. Институт наметил общий курс преобразований в государственной системе социального обеспечения, в основу которого были положены целенаправленные стратегии, предусматривающие, в частности, расширение социального участия, окончательное определение места семьи в качестве основы духовного и психологического развития детей и подростков и вовлечение общин в проведение конкретных мероприятий, способствующих мобилизации общественности, развитию людских ресурсов и превращению детей, подростков и их семей в активных участников социальных процессов, направленных на осуществление политических, общественных и социальных реформ.

1. Общинные дома социального обеспечения

253. Эта программа предусматривает осуществление комплекса мероприятий общеобразовательного и профобразовательного характера и мероприятий по укреплению

государства, семьи, общины и гражданского общества, направленных на содействие всестороннему развитию семей и детей в возрасте до 7 лет, живущих в условиях крайней бедности, в рамках стратегий, способствующих улучшению условий и качества их жизни и формированию чувства ответственности и сопричастности в семьях, общественных организациях и государственных структурах, вовлеченных в осуществление соответствующих проектов.

254. Эта программа осуществляется семьями детей-бенефициаров, создающими для этих целей ассоциации родителей или другие общинные структуры, которые после их регистрации в КИБС в качестве юридических лиц заключают с программой соглашения, о содействии, позволяющие им распределять финансовые ассигнования, выделяемые национальным правительством, и дотации общественных организаций.

255. В соответствии с технико-административными принципами и процедурами организации и функционирования программы общинные дома социального обеспечения содержатся за счет "дотаций", под которыми понимаются средства, выделяемые на цели уход за детьми в рамках этого проекта. Система "дотаций" позволяет обеспечить приток базовых финансовых поступлений, выплачивать на ежемесячной основе денежное вознаграждение "общинным матерям", закупать учебно-педагогические материалы и оборудование, возмещать расходы на питание детей и "общинных матерей", поддерживать в помещениях чистоту и порядок, приобретать топливо и горючее и/или оплачивать коммунальные услуги. Кроме того, в рамках этой системы предусматривается выделение средств на подготовку общинных воспитательниц (так называемых "общинных матерей"), оплату услуг подрядчиков и оказание помощи родителям, а также на проведение консультаций и наблюдение за ходом проекта.

256. "Общинные матери" являются ключевым элементом проекта создания общинных домов социального обеспечения. Их участие в программе в качестве общинных воспитательниц зиждется на чувстве солидарности, представляет собой добровольный вклад в дело развития общины и ухода за детьми и не предполагает вступление в производственные отношения ни с подрядчиками, ни с КИБС в качестве координатора проекта.

257. В настоящий момент в проекте участвует 81 627 домашних хозяйств, которые обслуживают 1 399 350 бенефициаров. На эти цели выделяется 349 964 млн. песо, т.е. 42,5% от общего объема средств, поступающих в бюджет проекта.

258. Подготовка "общинных матерей" обеспечивается в рамках специальной программы профессионального обучения, которая была внедрена КИБС одновременно с запуском

основного проекта; эта программа призвана содействовать появлению новых лидеров на уровне общин и их участию в реализации новых учебно-просветительских проектов и проектов по благоустройству жизни в общинах.

259. Система подготовки "общинных матерей" представляет собой непрерывный процесс в рамках Педагогического проекта КИБС по развитию системы образования в общинах, предусматривающий, в частности, организацию коллоквиумов и заседаний аналитических рабочих групп (АРГ), а также проведение совещаний, собраний и семинаров. Процесс подготовки включает следующие три этапа: вводно-ознакомительный курс, курс обучения функциям "общинной матери" и общеобразовательный курс, призванный устранить у обучающихся пробелы в общем образовании. Подготовка "общинных матерей" осуществляется при поддержке местных административных органов и частных организаций, заинтересованных в осуществлении программы.

260. К числу позитивных аспектов системы непрерывной подготовки "общинных матерей" относится успешная деятельность по развитию их организаторских и административных способностей, однако при этом институт признает необходимость пересмотра изучаемых тем и применяемых методологий в целях дальнейшего укрепления учебно-воспитательного процесса, способствующего всестороннему развитию несовершеннолетних.

261. Кроме того, "общинная мать" при поддержке институциональных структур в связи с осуществляемой ею деятельностью пользуется рядом льгот, включая, в частности, ссуду на улучшение жилищных условий, предоставление которой зависит от активности участия "общинной матери" в общественной деятельности на уровне общины и непосредственного участия в осуществлении программы, и право на такую же социальную и экономическую помощь, которую получают члены взносного режима социального обеспечения, предусмотренного в Законе № 100 от 1993 года, в соответствии с Законом № 509 от 1999 года. Помимо этого, "общинной матери" предоставляются иные льготы по линии системы социального обеспечения и выплачивается специальное пособие.

262. За 13 лет своего существования программа значительно изменилась, и сфера ее применения расширилась. Нынешнее правительство включило в Национальный план развития (Закон № 508 от 1999 года) пункт, предусматривающий создание новых общинных домов социального обеспечения при участии, в частности, КИБС, семейных касс взаимопомощи, муниципальных органов и самих семей в рамках общей стратегии Национальной системы благосостояния семей. Все это предусматривает тесное взаимодействие касс взаимопомощи с местными органами власти в целях расширения

сферы охвата программы и повышения качества предоставляемых в рамках программы услуг.

263. К числу приоритетных направлений деятельности КИБС в 2000 году относится разработка при содействии государственных структур и неправительственных организаций целого ряда программ по защите прав и предупреждению случаев их нарушения, осуществляемых на принципах солидарности, участия и уважения культурных географических различий как в городе, так и на селе в интересах соблюдения основополагающих прав детей.

264. Национальный план развития на период 1998-2002 годов предусматривает продолжение работы в рамках ПАФИ и достижение предусмотренных в этом проекте целей "в координации с компетентными структурами национального уровня, межведомственными группами на уровне департаментов и местными органами по вопросам планирования, с тем чтобы ввести в действие механизмы, обеспечивающие отражение и осуществление стратегий в интересах семьи и ребенка и проведение в этой связи последующих мероприятий в рамках планов развития, принимаемых местными административными органами".

- a) Новые формы оказания помощи детям до шести лет из малообеспеченных семей. Соответствующие мероприятия будут осуществляться при участии, в частности, КИБС, семейных касс взаимопомощи, муниципальных органов и самих семей. Средства на осуществление этой программы будут выделять кассы и местные органы власти. Эта комплексная программа предусматривает уход за детьми, их дошкольное воспитание, содействие психосоциальному и физическому развитию детей, организацию их досуга, а также охват детей 1-й и 2-й групп СИСБЕН Системой социального обеспечения в сфере охраны здоровья.
- b) Инициативы в интересах детей на уровне муниципий. Это направление деятельности имеет целью обеспечить уход за детьми и охрану их прав по линии совместного финансирования инициатив, осуществляемых органами самоуправления общин, местными органами власти, а также местными предприятиями и общественными организациями.
- c) Национальный план предупреждения и выявления случаев внутрисемейного насилия ("За мир в семье"). В рамках этого плана семья определяется как стержневой элемент системы практической деятельности и общественных взаимоотношений как базисное жизненное пространство, определяющее облик

общества, и как основной генератор процессов мирного созидания. Целью этого плана является борьба с внутрисемейным насилием, укрепление социальных факторов, способствующих защите прав семьи, и создание более благоприятных условий для охвата семьи проектами и услугами в сфере предупреждения и пресечения насилия. План предусматривает три стратегические линии: предупреждение, своевременное выявление и пресечение. К числу необходимых механизмов, обеспечивающих достижение предусмотренных в плане целей, относятся программы профессионально-технической подготовки, меры по укреплению сетей социальной помощи, расширение доступа к средствам информирования и консультирования, а также системы комплексного обслуживания, исследовательской деятельности, консультативной помощи и контроля. При осуществлении этого плана учитываются такие базовые постулаты Национального плана развития "Преобразования в интересах мира", как восстановление нарушенных социальных связей, содействие политическому участию гражданского общества и углубление процесса децентрализации, позволяющее регионам самостоятельно определять цели своего развития.

265. В соответствии с положениями Национального плана развития на период 1998-1999 годов Колумбийский институт благосостояния семьи провел целый ряд мероприятий в сфере профилактической деятельности и защиты прав, которыми было охвачено 5 653 732 человека, в том числе дети в возрасте до 7 лет, подростки в возрасте до 18 лет, беременные женщины, кормящие матери, беременные несовершеннолетние девушки и целые семьи.

2. Профилактические меры в интересах семьи

266. Начиная с 1999 года, в развитие Национального плана предупреждения и выявления случаев внутрисемейного насилия, в координации с Советом по социальной политике в рамках восьми рабочих стратегий осуществляется ряд мероприятий в целях предупреждения, своевременного выявления и пресечения случаев внутрисемейного насилия, которые охватывают семьи 1-й и 2-й групп СИСБЕН, а также особо уязвимые в экономическом, социальном и культурном отношении семьи. На осуществление мероприятий по трем основным направлениям, касающимся определения содержания программ профессионально-технической подготовки и просветительских инициатив, которыми было охвачено 737 учебных заведений, 90 000 членов общин и 181 162 семьи из числа бенефициаров, государство выделило 6 767 млн. песо.

267. Государственные ассигнования в размере 6 млрд. песо способствуют укреплению базы комплекса индивидуальных и коллективных проектов, осуществляемых в интересах несовершеннолетних лиц в возрасте от 7 до 18 лет, относящихся к 1-й и 2-й группам СИСБЕН, на принципах подключения местных институциональных структур к реализации программы создания молодежных клубов, в рамках которой в различных районах страны было создано 2 965 молодежных клубов, охватывающих 44 475 членов. Кроме того, в рамках профилактических мер борьбы с наркоманией проводилась работа по подготовке пропагандистов из числа членов общинных общественных организаций и сотрудников различных государственных структур.

3. Система защиты прав

268. Несмотря на отсутствие в стране системы учета, позволяющей определить число детей, нуждающихся в защите, следует отметить, что за период с 1994 по 1999 годы КИБС охватил различными программами социальной помощи в общей сложности 1 072 753 человек: 431 817 бенефициаров получали помощь по линии программы помощи беспризорным детям и детям из неблагополучных семей, 104 800 - по линии программы помощи несовершеннолетним правонарушителям и уголовным преступникам и еще 536 136 - по линии программы защиты и реабилитации несовершеннолетних в возрасте до 18 лет.

269. КИБС уделяет особое внимание мерам по защите особо уязвимой категории несовершеннолетних в возрасте до 18 лет. В этой связи институт активизирует работу по обслуживанию и консультированию семей для предупреждения неблагоприятных социальных и внутрисемейных ситуаций, вынуждающих государство применять механизмы защиты в целях устранения факторов, порождающих риски и создающих почву для злоупотреблений.

270. КИБС наметил ряд мероприятий в интересах беспризорных детей и детей-сирот, с тем чтобы гарантировать им, в числе прочих основополагающих прав, право на жизнь и право на развитие в семье. В тех случаях, когда, несмотря на все эти меры, семья не может или не желает обеспечить ребенку его основополагающие права, институт принимает меры по изменению среды развития ребенка, что может означать его помещение в приют семейного типа, в специальное учреждение, обеспечивающее защиту его прав, или, наконец, в приемную семью.

271. Нынешняя политика КИБС ориентирована на признание, укрепление или восстановление прав детей в интересах привлечения внимания общественности к этой проблеме в целях содействия формированию на уровне семьи, общества и

институциональных структур традиций и моделей поведения, основанных на уважении прав, принципах социальной справедливости и равноправия полов, а также на признании их значимости и необходимости их защиты.

272. В период 1998-1999 годов осуществлялась программа по защите несовершеннолетних лиц в возрасте до 18 лет и их семей, которой было охвачено 270 908 беспризорных подростков и подростков из неблагополучных семей, 27 768 малолетних уголовных преступников и 474 554 "трудных" подростков, которым оказывались различные социально-правовые услуги. На реализацию этой программы было выделено 118 645 млн. песо. Для оценки эффективности функционирования механизмов защиты был осуществлен концептуальный анализ в контексте доктрины комплексной защиты и воздействия в сфере предоставления услуг; в этой связи был разработан ряд предварительных технико-административных документов и стандартов. Кроме того, был осуществлен "план шокового воздействия", в ходе которого в 33 региональных отделениях и учреждениях была проведена работа по проверке и обновлению 71% досье о применяемых мерах социальной защиты. В результате применения новых форм обслуживания и создания специальных комитетов на местах в 32% случаев детей не помещали в специализированные учреждения, а отдавали на попечение в семьи.

273. В мероприятиях по оценке собственной деятельности и укреплению существующих процедур принимают участие 200 учреждений социальной защиты, реабилитации и перевоспитания, что позволило определить ряд ключевых параметров для целей наблюдения, контроля и оценки качества обслуживания. Кроме того, при содействии Канцелярии народного защитника, Верховного уполномоченного по мирному урегулированию, Генеральной прокуратуры Республики, национальной полиции, армии и министерства внутренних дел осуществлялась общенациональная программа по оказанию помощи несовершеннолетним, пострадавшим в результате вооруженного конфликта.

274. В рамках межучрежденческой деятельности институт принимал участие в разработке Плана стратегической деятельности. В 1999 году в реабилитационных учреждениях содержалось 4 555 детей, а в специальных приютах семейного типа - 2 296 детей; общие затраты на оказание такой социальной помощи составили 23 915 млн. песо. Кроме того, было издано шесть буклетов "Внимание: ребенок-инвалид!" общим тиражом в 18 000 экземпляров.

275. В рамках научно-исследовательской деятельности в муниципии Тебаида проводится специальное обследование в целях выявления факторов риска, способствующих росту динамики инвалидности.

276. К числу достижений в сфере реализации программ социальной защиты относятся повышение качества обслуживания, пересмотр концепции комплексной социальной защиты в свете основополагающих прав ребенка, а также совершенствование юридических и административных процедур в сфере социального обслуживания.

277. К числу узких мест относится, в частности, расширение сферы охвата обслуживания за счет сокращения расходов, что затрудняет осуществление новых проектов. Кроме того, в контексте проблемы межведомственной координации следует отметить, что другие структуры, которые также несут ответственность за решение социальных проблем, в конечном счете перепоручают эту функцию КИБС, вследствие чего институт вынужден вести работу вне сферы своей компетенции.

4. Семейное право в Колумбии

278. В свете деятельности Колумбийского института благосостояния семьи в сфере семейного права следует отметить, что в соответствии со статьями 42, 44 и 93 Политической конституции институт несет основную ответственность за применение Гаагских конвенций в области защиты несовершеннолетних и усыновления детей, которые были инкорпорированы во внутригосударственное законодательство на основе Закона № 173 от 1994 года и Закона № 265 от 1996 года.

279. Ниже перечисляются некоторые законы, непосредственно касающиеся проблем семьи, женщины и ребенка:

Закон № 25 от 17 декабря 1992 года, касающийся применения пунктов 9, 10, 11, 12 и 13 статьи 42 Политической конституции;

Закон № 82 от 3 ноября 1993 года, касающийся применения норм об особом режиме защиты женщин, возглавляющих семьи;

Закон № 173 от 1994 года, касающийся одобрения Конвенции о гражданских аспектах международного похищения детей, подписанной в Гааге 25 октября 1980 года;

Закон № 248 от 29 декабря 1995 года, касающийся одобрения Международной конвенции о предупреждении, наказании и искоренении насилия в отношении женщин, подписанной в городе Белем-ду-Пара, Бразилия, 9 июня 1994 года;

Закон № 258 от 17 января 1996 года о порядке предоставления семейного жилья и о введении в действие ряда других норм;

Закон № 294 от 16 июля 1996 года о порядке применения статьи 42 Политической конституции и нормах, касающихся предупреждения и искоренения внутрисемейного насилия и наказания за него;

Закон № 311 от 12 августа 1996 года, касающийся создания национального реестра защиты семей и введения в действие ряда других юридических норм;

Закон № 360 от 7 февраля 1997 года о внесении изменений в ряд положений Указа-закона № 100 от 1980 года об Уголовном кодексе, в части преступлений против сексуальной свободы и неприкосновенности (раздел XI, том II), о добавлениях в статью 417 Указа 2700 от 1991 года о Политической конституции и о введении в действие ряда других юридических норм;

Закон № 418 от 26 декабря 1997 года, касающийся договоров о мирном урегулировании, повышения эффективности правосудия и введения в действие ряда юридических норм;

Закон № 361 от 7 февраля 1999 года, касающийся создания механизмов социальной интеграции лиц, пораженных в правах, и введения в действие ряда юридических норм.

280. Важно отметить, что в 1996 году технико-юридический отдел Юридического управления подготовил документ, предусматривающий внесение изменений и в Закон № 7 от 1979 года о порядке применения стандартов в области социальной защиты ребенка, создании Национальной системы благосостояния семьи, реорганизации КИБС и применении ряда других юридических норм и в Указ № 2388 от 1979 года о порядке применения Законов № 75 от 1968 года, № 27 от 1974 года и № 7 от 1979 года, а также согласование положений этих двух документов. Кроме того, этот отдел подготовил документ, содержащий дополнения, изменения и согласования, касающиеся Указа № 334 от 1998 года о регламенте КИБС и Закона № 75 от 1968 года о создании КИБС, о членстве в КИБС и о введении в действие ряда юридических норм. Этот документ пока еще не опубликован.

281. В качестве справочного пособия для государственных служащих, сотрудников судебных органов и правоведов, занимающихся вопросами семьи, выпускается периодическое издание "Хартия прав семьи".

5. Детский труд

282. Поскольку проблема детского труда стоит особенно остро в неформальном секторе экономики, в большинстве случаев труд детей оплачивается по самой низкой ставке или не оплачивается вообще, работающие дети не охвачены льготами системы социального обеспечения и продолжительность рабочего дня детей превышает установленные законом нормы, при этом дети, совмещающие на первом этапе работу с учебой в школе, в конечном счете бросают школу по причине чрезмерной продолжительности рабочего дня, финансовых затруднений семьи и отсутствия мест в классах. Согласно данным научных исследований, от 20 до 25% детей и подростков выполняют работу, угрожающую их физическому и психическому здоровью.

283. В Политической конституции Колумбии, Конвенции о правах ребенка, Кодексе законов о несовершеннолетних и Основном трудовом кодексе закрепляется право детей не подвергаться эксплуатации и им гарантируется право на получение как минимум элементарного образования.

284. Межведомственный комитет по постепенному искоренению детского труда и защите трудящейся молодежи разработал в 1995 году Национальный план действий по искоренению детского труда и защите трудящейся молодежи, который предусматривает осуществление ряда программ, направленных, в частности, на:

- укрепление образовательной системы через принятие мер, гарантирующих завершение детьми по меньшей мере курса элементарного образования, и разработку программ профессионально-технической подготовки для подростков в возрасте до 14 лет;
- обеспечение права всех детей на здоровье в семье и доступа трудящихся в возрасте до 14 лет к комплексной системе социальной защиты (охрана здоровья, пенсионное обеспечение и страхование профессиональных рисков);
- оказание помощи беднейшим семьям в целях укрепления их экономического потенциала и содействия воспитанию детей в нормальной обстановке;
- активное выявление детей, занятых на вредных и опасных работах, и обеспечение их всесторонней защиты;

- укрепление национального законодательства и механизмов, обеспечивающих его применение;
- постоянное изучение проблематики детского труда на национальном и местном уровне;
- создание или укрепление структур, занимающихся разработкой политики по искоренению детского труда.

285. В целях борьбы с эксплуатацией трудящихся детей и подростков проводилась работа по созданию модели активного выявления несовершеннолетних трудящихся и по подготовке предложений о сотрудничестве в рамках деятельности по искоренению детского труда во взаимодействии с программой ИПЕК-МОТ.

286. К числу мероприятий, которые осуществлялись в целях искоренения детского труда и защиты несовершеннолетних трудящихся, относятся создание четырех окружных комитетов и разработка модели активного выявления детей, входящих в группу риска, совершенствование информационной системы, внедрение механизма для проведения просветительской деятельности среди трудящихся и работодателей и обеспечение более широкого участия представителей частного и государственного секторов в реализации программы.

287. В период 1997-1998 годов Международной программой по искоренению детского труда (ИПЕК) финансировались проекты³⁹, предусматривавшие:

- разработку программы активного выявления и комплексного обслуживания трудящихся детей и подростков;
- разработку эффективной образовательной модели на базе информационно-просветительской деятельности по охране окружающей среды в качестве одного из средств борьбы с детским трудом в муниципии Серрито, Сантандер;
- разработку индивидуальных планов работы с девочками, занимающимися проституцией;

³⁹ Organización Internacional del Trabajo, OIT, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil - IPEC (1999). "El trabajo Infantil en Colombia, Desarrollo y Perspectivas", Documento de trabajo, Santafé de Bogotá.

- проведение информационно-просветительских мероприятий в целях ознакомления населения с проблемами несовершеннолетних трудящихся;
- учет проблемы детского труда в муниципальных планах развития 14 муниципий в департаментах Бойака, Кундинамарка и Толима.

288. В 1999 году на этапе утверждения ИПЕК находились следующие проекты:

- проект по ликвидации детского труда на центральных продовольственных складах в Санта-Фе-де-Богота;
- проект по ликвидации детского труда в сфере уличной и рыночной торговли в городах Кукута и Букараманга;
- проект по искоренению эксплуатации детей в сексуальных целях в городах Картахена и Барранкилья.

289. В последующие четыре года ИПЕК, министерству труда и социального обеспечения и остальным министерствам, а также другим государственным учреждениям и представителям предпринимателей и трудящихся предстоит работа по пересмотру основных направлений стратегии по искоренению детского труда. В этой связи необходимо принять меры, направленные на совершенствование систем информирования о проблеме детского труда в Колумбии, активизацию процесса децентрализации как ключевого элемента Национального плана развития на период 1998-2002 годов с целью создания благоприятных условий, обеспечивающих осуществление соответствующей программы на местном уровне, укрепление потенциала институциональных структур по реализации предусмотренных в программе целей, совершенствование действующего национального законодательства и ратификацию международных договоров, укрепление механизмов контроля и надзора и, наконец, на вовлечение ключевых секторов общества, и в особенности сектора образования, в процесс борьбы с детским трудом.

6. Последние достижения в сфере социальной защиты детей

290. Признавая необходимость обновления государственных институтов, планов и программ в свете новых потребностей общества, администрация президента Пастраны приступила к реорганизации КИБС с учетом принципов, лежащих в основе плана реорганизации государственной системы. В этой связи в соответствии с Указами № 1137 и № 1138 от 22 июня 1999 года была создана Административная система по вопросам

благополучия семьи, призванная координировать деятельность Национальной системы благополучия семьи.

291. В Национальном плане развития на период 1998-2002 годов предусмотрены конкретные цели и стратегии, призванные обеспечить комплексную защиту детей, и в частности меры, направленные на искоренение детского труда и защиту трудящейся молодежи. К числу позитивных акций в этом контексте относится участие трудящихся детей в разработке программ действий и в ратификации Конвенции № 138 МОТ о минимальном возрасте для приема на работу.

292. Вышеупомянутые программы осуществляются в основном под руководством Колумбийского института благополучия семьи, услугами которого пользовались в течение последних четырех лет 6,8 млн. человек (76,2% детей в возрасте до 7 лет и 83,7% детей и подростков в возрасте от 7 до 18 лет из числа нуждающихся социальных групп). В этой связи следует обратить особое внимание на существенное расширение сферы охвата программ социальной защиты благодаря совершенствованию механизмов выявления лиц, нуждающихся в такой защите.

293. Кроме того, следует отметить, что за период 1994-1998 годов бюджетные ассигнования на цели системы образования увеличились на 178%: с 2,01 триллиона песо в 1994 году до 5,6 триллиона песо в 1998 году, и, таким образом, доля расходов на цели образования составляла в этот период в среднем 20,2% от общей суммы государственного бюджета. В этой связи можно добавить, что доля ассигнований государства на цели развития системы образования в объеме ВВП достигла или даже превысила показатели, характерные для стран с аналогичной экономической структурой. Достаточно отметить, что соответствующая доля расходов в общем объеме регулярных расходных статей госбюджета составляла в 1997 году 28,1%, в 1998 году - 23,6% и в 1999 году - 31,3%, т.е. в среднем равнялась примерно 1,1-1,2% ВВП.

294. За отчетный период мерами по расширению доступа детей к системе образования удалось охватить более 1,7 млн. детей и подростков из соответствующих социальных групп (1 120 000 детей и подростков обслуживались по линии программ правительства и еще 580 000 детей и подростков - по линии частных учебных заведений, частично субсидируемых государством). Также представляется важным отметить, что План развития системы образования в интересах мира на период 1999-2000 годов предусматривал в качестве одного из центральных направлений деятельности мобилизацию ресурсов соответствующих физических и юридических лиц на цели улучшения питания школьников, упорядочения в сельских районах системы социального обслуживания учащихся и преподавателей, расширение доступа некомпактно

проживающего населения сельских районов и взрослого населения к системе образования, а также введение в действие альтернативных моделей обучения в тех сельских районах, где отсутствуют собственные образовательные структуры, осуществление программ по внедрению новых педагогических моделей и организацию системы подготовки преподавательских кадров.

295. Содержащиеся в докладе подробные данные свидетельствуют о расширении охвата населения системой образования: согласно данным по стране, за период 1993-1997 годов доля школьников, завершивших курс начального образования, увеличилась с 81,8% до 83,5%, а доля школьников, завершивших курс среднего образования, выросла с 78,5% до 84,2%.

296. Кроме того, в этой связи следует отметить, что согласно предварительным данным группы "Социальная миссия", основанным на итогах общенациональных обзоров НСУ и результатах исполнения государственного бюджета за 1999 год, ассигнования государства (национальные органы власти и местная администрация) на нужды системы образования составили 4,05 триллиона песо (2,74% ВВП), а на нужды системы социального обеспечения - 889 458 млн. песо (0,6% ВВП).

297. Также следует отметить, что за период с января по июнь 1999 года в рамках стратегий по улучшению благосостояния семей и ребенка, предусмотренных в Национальном плане развития на период 1998-2002 годов, были осуществлены следующие мероприятия:

- a) Национальный план в области продовольствия и питания. В этой связи продолжалось осуществление проекта по пропаганде продуктов питания на основе сои; 4 173 698 человек получали продовольственную помощь по линии проектов комплексного социального обслуживания, обеспечивалось производство и распределение пищевого концентрата "Бьенэстарина" (27 000 т этого продукта получили бенефициары программы по повышению качества питания), проводились замеры содержания фтора и йода в пищевой соли (соблюдение установленных норм было зафиксировано соответственно в 72% и 86,4% случаев); продолжалось осуществление мер по улучшению рациона питания по линии программы экстренной продовольственной помощи; в рамках мер по улучшению благосостояния семьи по линии программы общинных домов социального обеспечения с беременными женщинами, кормящими матерями и беременными несовершеннолетними девушками проводилась просветительская работа по вопросам, касающимся кормления грудью, прикормки младенцев и деятельности "больниц матери и ребенка".

- b) Программы комплексного социального обслуживания детей. В рамках этого направления деятельности следует особо отметить разработку стратегии взаимодействия с "общинными матерями", предусматривающую повышение качества их жизни, а также строительство и ввод в действие 15 многопрофильных приютов в Зоне кофейных плантаций на условиях договора "Кольсанитас" и при участии испанского правительства, выделившего для этих целей льготный кредит.
- c) Специальные меры по защите молодежи в возрасте до 18 лет. В этой связи принимались меры по совершенствованию информационной системы в рамках программы социальной защиты, включавшие обновление досье о мерах социальной защиты и сокращение на 71% досье социальной защиты, по которым более года не принималось никаких мер; разработку предварительных технико-административных документов и стандартов, касающихся комплексной и социальной защиты и служб социальной защиты; увеличение за последние два года на 32% числа детей, уход за которыми обеспечивается в семейной среде; внедрение специальной компьютерной программы для целей контроля и надзора за деятельностью учреждений социальной защиты, применение комплексной программы для оценки деятельности социальных служб.
- d) Национальная система благосостояния семьи. В этой области следует особо отметить разработку концептуальной базы для структурной перестройки этой системы.
- e) Участие семейных касс взаимопомощи в проекте поддержки общинных домов социального обеспечения КИБС. В этой связи следует особо отметить разработку программы совершенствования системы общинных домов социального обеспечения, предусматривающей, с одной стороны, расширение административных полномочий низовых структур и, с другой стороны, осуществление мероприятий, направленных на повышение качества административной и педагогической деятельности, улучшение питания воспитанников и организацию учебно-просветительских курсов, в первую очередь по вопросам педагогики и досуга детей, для ассоциаций родителей и "общинных матерей" в целях повышения качества предоставляемых услуг.
- f) Охрана здоровья. Следует отметить, что только в 1999 году правительство президента Пастраны израсходовало на цели охраны здоровья 3,142 трлн. песо.

Благодаря принятому правительством закону в 1999 году удалось охватить системой социального обеспечения более 80 000 "общинных матерей", на попечении которых находится примерно полтора миллиона детей из малообеспеченных семей.

- g) В рамках Плана базового обслуживания в 2000 году предполагается провести на муниципальном уровне серию мероприятий, направленных на выявление детей с явными признаками нарушения здоровья и оказание им необходимой помощи.
- h) В целях эффективного противодействия росту наркомании и разработки стратегий, призванных содействовать возвращению к здоровому и продуктивному образу жизни всех тех, кого прямо или косвенно затрагивает эта проблема, правительство Колумбии разработало программу РУМБОС, которая осуществляется непосредственно под руководством Канцелярии президента Республики.
- i) С учетом явной нехватки данных по этой проблематике программе РУМБОС и Национальной исследовательской комиссии по проблеме наркомании (НИКН)⁴⁰ было поручено провести социологический опрос по проблеме употребления наркотиков среди детей и молодежи в возрасте от 10 до 24 лет. Этот опрос был проведен в октябре 1999 года при содействии административных органов и неправительственных организаций общенационального и местного уровня, а также специалистов и молодых людей, принимающих участие в осуществлении комплексной профилактической программы в различных районах страны.
- j) Проведение этого социологического опроса является плодом первых совместных усилий РУМБОС и НИКН в процессе поиска новых стратегий, позволяющих оценивать употребление наркотических и психотропных веществ молодыми колумбийцами. В результате применения этой новой тактики

⁴⁰ В состав Национальной исследовательской комиссии по проблеме наркомании входят представители следующих структур: Президентской программы РУМБОС, секретариата здравоохранения Санта-Фе-де-Богота, окружного координационного управления по комплексным профилактическим мерам, Научно-исследовательского центра медицинского факультета Военного университета, Национального управления по психотропным веществам, министерства просвещения и министерства здравоохранения.

выяснилось, что проблема употребления наркотиков в Колумбии стоит гораздо острее, чем это можно было себе представить на основе результатов предыдущих исследований. Вместе с тем, полученные данные не позволяют оценить масштабы роста употребления наркотических и психотропных веществ в Колумбии по той причине, что при проведении предыдущих исследований использовалась совершенно другая методология, вследствие чего данные последнего социологического обследования и данные, полученные на основе предыдущих исследований, являются несопоставимыми.

- к) Данные последнего обследования можно расценить как новый тревожный сигнал, свидетельствующий об опасном уровне употребления колумбийцами некоторых наркотических и психотропных веществ. Последнее обследование свидетельствует о том, что алкоголь и марихуана по-прежнему занимают первое место в списке употребляемых населением наркотических и психотропных средств. Хотя молодые люди в возрасте от 15 до 19 лет употребляют больше таких веществ, чем дети и подростки в возрасте от 10 до 14 лет, обществу, тем не менее, следует уделять особое внимание проблеме защиты детей от наркомании. В этой связи правительство страны проводит широкую профилактическую кампанию при участии средств массовой информации, которая нацелена в первую очередь на подрастающее поколение как наиболее уязвимую социальную группу.

С. Молодежь

298. В целях обеспечения равноправия в секторе образования были намечены первоочередные задачи, предусматривающие проведение деятельности по целому ряду направлений и при участии различных государственных структур, которая на практике реализуется в форме вспомогательных образовательных программ, охватывающих более трети жителей страны из категории уязвимого населения или групп риска. Ниже приводятся сведения о ряде мероприятий в этой области.

299. Разработка стратегий в интересах молодежи. В 1997 году был принят Закон № 375, представлявший собой результат плодотворной совместной деятельности не только правительства и Конгресса, но и более 6 000 общественных организаций и групп молодежи, принимавших активное участие в подготовке текста этого закона. В целях активизации деятельности местных органов власти в интересах молодежи была проведена работа по информированию всех алькальдов страны по вопросам, касающимся функционирования системы специальных исправительно-воспитательных учреждений, межведомственной координации и соответствующих административных структур, с тем

чтобы обеспечить включение в местные планы развития положений о политике в отношении молодежи. В этой связи было создано 20 муниципальных советов по делам молодежи. В рамках предусмотренных целей и с учетом потребностей этой группы населения осуществлялись программы по следующим направлениям:

а) *Профессионально-техническая подготовка молодежи.* В целях расширения и улучшения доступа молодежи к рынку труда был подготовлен документ, на основе которого разработана программа профессионально-технической подготовки, охватывавшая 5 000 молодых людей. Кроме того, в рамках этого направления деятельности проводились конференции и консультативные совещания при участии таких общенациональных структур, как Национальная служба профессиональной подготовки (НСПП) и министерство труда, а также структур частного сектора.

б) *Превентивные меры в рамках борьбы с наркоманией среди молодежи.* В свете проблемы употребления наркотических и психотропных средств представителями самых разных культурных слоев колумбийской молодежи в этой программе был предусмотрен ряд превентивных мер, нацеленных в первую очередь на городское население и группы риска. В этой связи в 14 городах страны было создано 27 молодежных клубов, в 10 городах осуществлялись меры по содействию молодежным инициативам, в рамках которых была оказана помощь 50 000 молодым людям, не охваченным системой школьного образования, а по линии программ Сети агитаторов и пропагандистов осуществлялись проекты "Профилактика наркомании" и "Профилактика наркомании в учебных заведениях", которыми было охвачено 200 000 учащихся, 5 000 преподавателей, 50 000 родителей и 200 учебных заведений. На цели реализации этих двух проектов было выделено 2 050 млн. песо.

с) *Молодежный туризм и окружающая среда.* Этот проект призван способствовать формированию у молодежи уважительного, чуткого и бережного отношения к природе, культуре и традициям страны. В рамках этого проекта, на осуществление которого государство выделило 276 млн. песо, в семи городах страны, а именно: в Картахене, Боготе, Медельине, Кали, Попайане, Сан-Агустине и Вильявисенсио, - было построено семь туристических центров, в которых побывало 100 000 молодых людей.

д) *Программа "Молодежная карточка".* Программа "Молодежная карточка", услугами которой пользуются 300 000 молодых людей, предусматривает систему молодежных скидок, льгот и преимуществ в сфере искусства, культуры, спорта, торговли, туризма, охраны здоровья и образования. На цели осуществления этой программы из государственного бюджета был выделен 1 909 млн. песо.

е) *Национальный проект полового воспитания.* В целях содействия всестороннему половому развитию и воспитанию детей и молодежи как в рамках школы, так и вне школы предпринимались инициативы, направленные на формирование у детей таких качеств, как чувство самоуважения и самостоятельности, умение правильно строить отношения с другими людьми и знание санитарно-гигиенических норм; все это должно способствовать более здоровому, ответственному, естественному и достойному с моральной точки зрения проявлению сексуального опыта и сексуальных чувств. Этой программой были охвачены 1 млн. учащихся, 2 000 преподавателей и 3 000 государственных учебных заведения. На разработку и реализацию программы правительство выделило 1 млрд. песо.

ф) *Программа создания молодежных общественных организаций и расширения участия молодежи в жизни общества.* Эта программа способствовала укреплению различных молодежных организационных структур и дальнейшему развитию целого ряда механизмов, созданных в соответствии с Политической конституцией 1991 года, Законом о молодежи и постановлениями правительства в целях расширения участия молодежи в жизни общества. Программой было охвачено в общей сложности 150 000 молодых колумбийцев.

VI. ЖИЛЬЕ, БАЗОВОЕ ВОДОСНАБЖЕНИЕ И КАНАЛИЗАЦИЯ, АГРАРНАЯ РЕФОРМА И ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

(статья 11)

A. Жилье

300. Для оценки дефицита жилья в Колумбии использовалась методология, предусматривающая разделение дефицита на качественный и количественный. Недавно (1997-1998 годы) консультанты министерства экономического развития предложили применять для этих целей методологию, позволяющую оценивать потребности в жилье на основе совокупных индексов - распространенности и глубины дефицита жилья. Кроме того, некоторые методики анализа нищеты также предусматривают оценку жилищных условий.

301. Под количественным дефицитом понимается разница между количеством домашних хозяйств и количеством жилищ. Качественный дефицит означает несоответствие между минимальными требованиями, предъявляемыми к жилью, и реальными жилищными условиями.

302. Ниже приводятся последние статистические данные о дефиците жилья, основанные на результатах переписи населения и жилья 1993 года.

Таблица № 2

	ВСЕГО	ГОРОД	СЕЛО
Всего домашних хозяйств	7 162 000	5 379 800	1 782 200
Домашние хозяйства, не испытывающие дефицита	3 836 100	3 292 200	543 900
Домашние хозяйства, испытывающие дефицит	3 325 900	2 087 600	1 238 300
Домашние хозяйства, испытывающие количественный дефицит	1 265 900	862 200	403 700
Домашние хозяйства, испытывающие качественный дефицит и нуждающиеся в улучшении качества жилья	2 060 000	1 225 400	834 600

Источник: Министерство экономического развития.

303. Кроме того, следует отметить, что такой дефицит характерен прежде всего для наименее обеспеченных слоев населения и в первую очередь для семей, доходы которых не превышают четырех официальных минимальных месячных заработных плат (ОММЗ); на эту социальную группу приходится 83% дефицита жилья по стране (см. таблицу № 3).

304. В таблице № 4 приводятся данные о строительстве жилья в городах после проведения переписи с учетом, в частности, финансирования жилищного строительства по линии жилищных сберегательных кооперативов (ЖСК) и Центрального ипотечного банка (ЦИБ), на долю которых приходится 70% от общего объема финансирования строительства в секторе жилья.

Таблица № 3

Шкала доходов	Всего домашних хозяйств	Домашние хозяйства, испытывающие дефицит	%
0 - 1	1 151 721	224 371	17,8%
1 - 2	1 759 059	204 203	16,2%
2 - 3	1 225 776	378 154	30,0%
3 - 4	801 858	235 716	18,7%
4 - 5	571 957	88 236	7,0%
5 - 7	671 223	61 765	4,9%
7 - 10	476 631	44 118	3,5%
Более 10	503 775	23 950	1,9%
ВСЕГО	7 162 000	1 260 513	100,0%

Источник: Министерство экономического развития.

Таблица № 4

	ЖСК + ЦИБ (УПАК)
1994	198 165
1995	235 247
1996	258 419
1997	350 836
1998	171 399
1999 (первое полугодие)	20 500

Источник: ИКЖ и данные НСУ.

305. Ниже приводятся данные о строительстве социального жилья за период 1994-1999 годов для малообеспеченных семей с месячным доходом менее четырех минимальных зарплат:

Таблица № 5

Количество индивидуальных кредитов для целей покупки социального жилья
(1994-1999 годы)

	НСБ	Жилищные фонды	ЦИБ	ЖСК	Коммерческие банки	ВСЕГО
1994	1 859	1 625	0	14 941	0	18 425
1995	1 568	1 366	1 575	17 125	92	21 726
1996	261	141	785	22 448	862	24 497
1997	1 165	461	576	15 780	1 726	19 708
1998	239	239	819	12 615	3 719	20 304
1999*	350	120	353	6 521	1 120	8 464

* Первое полугодие.
Источник: НСУ.

306. Из данных, содержащихся в вышеприведенных таблицах, явствует, что темпы ввода в строй нового жилья несколько отстают от темпов образования новых домашних хозяйств: по оценкам Национального управления планирования (НУП) каждый год в стране появляется в среднем 200 000 новых домашних хозяйств. Таким образом, меры, направленные на строительство нового жилья, позволяют лишь замедлить темпы обострения жилищного дефицита.

307. Что касается мер по борьбе с качественным дефицитом, то средства, предназначенные для улучшения существующей жилищной инфраструктуры, выделяются из государственного бюджета в виде целенаправленных субсидий. Установленные на период 1994-1998 годов цели предусматривали выделение 260 635 жилищных субсидий, однако на практике было выделено лишь 113 917 субсидий, т.е. 44% от запланированного объема.

308. Следует также отметить, что к числу факторов, тормозивших осуществление жилищной программы в период 1990-1994 годов, относятся недостаточное участие муниципальных органов в реализации соответствующих мероприятий, уделение чрезмерного внимания работам по подводу к земельным участкам коммунальных санитарно-технических систем и отсутствие проектов по благоустройству жилых кварталов. Правительство, находившееся у власти в период 1994-1998 годов, сосредоточило свои усилия на этом последнем аспекте. Вместе с тем, объем предлагаемого жилья существенно сократился вследствие уменьшения числа свободных

городских земельных участков, охваченных коммунальными системами городской инфраструктуры, в результате чего резко выросли цены на социальное жилье, что в свою очередь подстегивало практику незаконной застройки в крупнейших городах страны. Кроме того, вследствие отмены правила, в соответствии с которым на получение жилищной субсидии могли рассчитывать лишь семьи, охваченные сберегательными программами, такая субсидия превратилась в единственный финансовый механизм, на который могут опереться семьи, не располагающие собственным капиталом и не имеющие доступа к системам кредитования.

309. И наконец, следует отметить, что при осуществлении политики жилищных субсидий не учитывался, в частности, процесс децентрализации, поскольку в ходе распределения и предоставления субсидий общенациональные органы не проводили своевременных консультаций с муниципальными властями в целях учета их социальных приоритетов в социальной сфере и в сфере развития городской инфраструктуры.

310. Подводя итог результатов жилищной политики за последние годы, можно отметить, что в ходе ее осуществления основное внимание уделялось управлению системой распределения субсидий, при этом на второй план отходили другие важные вопросы, касающиеся организации жилищного строительства на принципах малозатратности и обеспечения жильем беднейших семей.

311. Разработанная на период 1998-2002 годов стратегия по развитию системы социального жилья предусматривает выделение целенаправленных субсидий для целей приобретения нового жилья и земельных участков с минимальным уровнем развития коммуникаций. При этом предпочтение отдается решениям, сопряженным с минимальными затратами и использованием прогрессивной схемы субсидирования, предполагающей возврат к системе сберегательных программ. Эта политика охватывает население с месячными доходами менее четырех минимальных зарплат, при этом особо пристальное внимание будет уделяться гражданам с месячными доходами менее двух минимальных зарплат. Транспарентность системы будет обеспечиваться за счет унификации процедур отбора бенефициаров и предлагаемого жилья, а также процедур оформления семьями соответствующих заявлений, распределения и выплаты семьям субсидий. В этой связи планируется построить 420 000 единиц социального жилья (стоимость каждой жилой единицы - менее 200 ОММЗ), при этом для строительства 242 000 единиц будут выделены целевые субсидии.

312. К числу проектов, призванных обеспечить достижение этой цели, относится Программа двойных субсидий, предназначенная для населения с месячным доходом менее двух минимальных зарплат; эта программа предусматривает параллельное

субсидирование соответствующих лиц административными органами муниципального и общенационального уровня. Целью этой программы является активизация процессов децентрализации и возложение ответственности за решение жилищной проблемы на муниципальные органы власти. Программа субсидий в интересах равноправия предназначена главным образом для семей с месячным доходом от двух до трех минимальных зарплат, поскольку именно на эту группу населения приходится основная часть дефицита жилья. Целью этой программы является расширение участия частного сектора в реализации жилищной политики в форме предоставления целенаправленных субсидий нуждающимся, развития системы сберегательных программ и уделения приоритетного внимания строительству дешевого жилья.

313. С учетом особенностей структуры и конъюнктуры жилищного сектора в Национальном плане развития предусмотрены две дополнительные цели: уменьшение дефицита жилья, затрагивающего в первую очередь малоимущие слои населения, и создание системы жилищного финансирования, облегчающей колумбийским семьям доступ к жилью. Закрепленная в плане цель предусматривает введение в строй 500 000 единиц жилья, что представляется вполне реальной задачей. Вместе с тем, это плановое задание не позволяет решить проблему дефицита жилья, поскольку с учетом демографических тенденций и темпов образования новых домашних хозяйств предусмотренные объемы жилищного строительства всего лишь примерно соответствуют росту спроса на жилье, обусловленного появлением новых семей, и таким образом все эти меры будут способствовать лишь незначительному сокращению образовавшегося дефицита.

314. Связующим элементом предусмотренных в плане развития мероприятий по борьбе с дефицитом в жилищном секторе является углубление процесса децентрализации и, соответственно, повышение роли местных органов власти в деле реализации мероприятий в рамках Национальной жилищной политики. В Плане развития отмечается, что стратегия "децентрализации должна стать стержневым элементом всех других государственных стратегий, причем не только в качестве инструмента внутренней реорганизации, но и в качестве механизма перераспределения реальной политической власти на принципах широкого и эффективного участия общин в государственной жизни в интересах определения государством и гражданским обществом совместных обязательств по управлению процессами развития".

315. В этом контексте под децентрализацией в рамках жилищной политики следует понимать передачу реальных полномочий по принятию решений структурам местного уровня, поскольку именно они способны обеспечить эффективное участие широких слоев

населения и предпринимательских кругов в деятельности по разработке собственных стратегий развития в жилищной сфере.

316. Меры борьбы с дефицитом жилья включают:

- a) увеличение объемов предлагаемого дешевого жилья. Достижение этой цели является следствием согласованных действий различных государственных структур, включая разработку программы развития городов на основе Закона № 388 от 1997 года, осуществление мер по снижению процентных ставок, расширение гарантий для строительных подрядчиков, открытие линии кредитования для строительных подрядчиков в рамках Института промышленного развития (ИПР) и уделение приоритетного внимания потребностям малообеспеченных слоев населения⁴¹;
- b) расширение объема предлагаемых к продаже пригодных для освоения и уже освоенных земельных участков. Процедуры, предусмотренные в Законе № 388 от 1997 года в сочетании с механизмами, предусмотренными в Законе № 142 от 1994 года, позволяют окончательно решить проблему, связанную с извечной нехваткой в городах освоенных земельных участков;
- c) сокращение затрат, связанных с приобретением социального жилья. Соответствующие меры предусматривают упрощение процедур и сокращение ставок местных налогов, которые тяжким бременем ложатся как на покупателей, так и на производителей социального жилья;
- d) введение в действие системы прогрессивного субсидирования. Прежняя система субсидирования носила регрессивный характер, вследствие чего самые большие субсидии приходились на семьи с самыми большими доходами. В этой связи в 1999 году были приняты Указы № 824 и № 1538, в которых предусматривались следующие две дополнительные меры: ориентирование системы субсидирования на снижение стоимости жилья и введение единого размера субсидий - в 25 ОММЗ; эти меры должны способствовать постепенному улучшению положения с финансированием строительства дешевого жилья. Отбор проектов для субсидирования производится на основе

⁴¹ Предусмотренные в рамках жилищной политики на период 1999-2002 годов субсидии для малоимущих семей предназначены главным образом для целей строительства или покупки нового жилья, а не для целей обновления уже существующего жилья, что объясняется необходимостью оживления строительного сектора и создания максимального количества рабочих мест.

разработанной министерством методологии, учитывающей такие факторы, как стоимость предлагаемого жилья и ее соответствие стоимости аналогичного жилья на застраиваемом участке, рациональность использования семьей имеющихся средств, размеры семьи, социально-экономическое положение семьи и особо уязвимое положение семей, возглавляемых женщинами;

- e) укрепление механизмов децентрализованного управления в сфере жилищной политики: децентрализация должна стать стержневым элементом жилищной политики. В этой связи правительство:
- f) осуществляет анализ потребностей в субсидировании на местном уровне, с тем чтобы гарантировать эффективное использование субсидий и их выделение наиболее нуждающимся группам населения;
- g) содействует развитию муниципальных механизмов субсидирования с учетом местных потребностей в жилье и на основе дотаций или ассигнований местной администрации на осуществление программы;
- h) публикует списки предлагаемого субсидируемого жилья, с тем чтобы желающие могли подавать заявки. Распределение субсидий производится на основе методологии министерства развития, критерии которой применяются ко всем источникам субсидирования;
- i) при определении размера субсидий в тех случаях, когда субсидии выделяются в дополнение к сбережениям соответствующих семей, принимает во внимание такие факторы, как размеры накоплений в рамках сберегательного плана, стабильность потребностей и уровень дохода семьи;
- j) осуществляет макропроекты по развитию городов. Речь идет о глобальном развитии городской инфраструктуры при участии различных категорий пользователей земельной собственностью, что позволяет обеспечить справедливое распределение обязанностей и прибылей в процессе совершенствования торговой городской структуры, благоустройства городских районов и строительства социального жилья на основе сбалансированных планов городского развития и управления городской инфраструктурой.

317. Осуществление программы строительства социального жилья должно сопровождаться внедрением модели долгосрочного секторального финансирования и развитием вторичного ипотечного рынка.

318. Такая политика предполагает проведение в секторе структурной перестройки в соответствии с намеченными приоритетами и направлениями деятельности. Национальный институт социального жилья и городской реформы (НИСЖГР) сосредоточит свои усилия прежде всего на оказании технической помощи в контексте осуществления макропроектов и укрепления потенциала муниципальных органов по реализации планов функционального зонирования, включая, в частности, меры, предусматривающие применение таких механизмов по распределению и освоению земельных участков в городской черте, которые обеспечивают эффективное функционирование сектора строительства социального жилья.

319. Кроме того, следует отметить роль семейных компенсационных фондов, которые проводят в этой связи важную работу и выделяют значительные средства на цели строительства жилья для своих членов. Вместе с тем необходимо обеспечить более эффективную координацию деятельности этих фондов и их более активное участие в реализации общенациональной жилищной политики. В этой связи семейные компенсационные фонды будут ориентировать своих членов на осуществление проектов, отобранных муниципальными органами, и производить распределение субсидий на основе критериев, предусмотренных в общенациональной жилищной политике.

Оказание помощи населению, пострадавшему в результате землетрясения в зоне
кофейных плантаций

320. Следует отметить, что, хотя деятельность правительства в политической, социальной и экономической сфере строится на плановых и программных разработках, содержащихся в Национальном плане развития, этот план не позволяет предусмотреть непредвиденные ситуации, включая, в частности, стихийные бедствия. 25 января 1999 года в стране произошло землетрясение с эпицентром в муниципалитете Кордоба, департамент Киндио, которое нанесло серьезный ущерб ряду городских и сельских районах в 29 муниципиях Зоны кофейных плантаций.

321. В результате землетрясения погибли более 1 000 человек и получили ранения около 5 000 человек. Кроме того, было повреждено 53 000 зданий. К числу разрушенных зданий и сооружений относятся школы, церкви, стадионы и рынки. Что касается материально-технической инфраструктуры, то самый серьезный ущерб был нанесен телекоммуникационным системам и системам водоснабжения и канализации, в особенности в сельских районах. Кроме того, пострадали транспортные коммуникации, в первую очередь по причине оползней и повреждения мостов. Помимо этого, возросла опасность селей и паводков.

322. В результате проведенного Национальным статистическим управлением специального экономического обследования зоны стихийного бедствия выяснилось, что в результате землетрясения пострадали 90 400 частных построек, из которых 35 000 были полностью разрушены.

323. В этой связи правительство страны учредило Фонд реконструкции и социального развития Зоны кофейных плантаций (ФОРЕК) в качестве специального общенационального органа, находящегося в ведении Административного департамента Канцелярии президента Республики. Этот фонд обладает собственной правосубъектностью, пользуется широкой имущественной и финансовой самостоятельностью, однако не располагает собственными административными структурами. Штаб-квартира Фонда находится в городе Армения.

324. Ниже приводятся данные о финансовой помощи Фонду со стороны ряда структур общенационального уровня:

Название учреждения	Объем ассигнований (в млн. песо)
Национальное управление по чрезвычайным ситуациям	2 729
"Телеком"	225
"Инжеоминас"	50
Управление судебной медицины	50
Колумбийский институт благосостояния семьи	500
Министерство национальной обороны	2 270

325. Ниже приводится информация об основных мероприятиях, осуществленных Фондом реконструкции и социального развития Зоны кофейных плантаций в 1999 году:

а) Жилищные субсидии для городского сектора	75 тыс.
Общий объем	400 млрд. песо
Привлеченные финансовые средства	141 млрд. песо
Число бенефициаров	47 тыс.

- b) Строительство жилья в рамках экспериментальных программ по застройке земельных участков, приобретенных в Армении, Перейре, Каларке, Барселоне и Кимбае:

Сумма капиталовложений	12 млрд. песо
Число бенефициаров	4 тыс.

- c) ФОРЕК провел общенациональную кампанию по мобилизации средств на цели строительства нового жилья для пострадавших жителей муниципалитета Перейра в Зоне кофейных плантаций; в рамках этой программы предполагается переселить примерно 2 500 семей.

- d) Программы строительства жилья для малоимущих семей, размещенных во временных жилищах. По данным ФОРЕК, около 13 тыс. семей были размещены во временных жилищах (в большинстве случаев эти семьи относятся к категории малоимущих). Административный совет наметил в этой связи ряд мер по финансированию жилищного строительства. Эти меры предусматривают выделение семьям жилищных субсидий в размере 5,9 млн. песо (25 ОММЗ). Ниже приводится информация о предпринятых в этой связи мерах:

1. Компенсационные семейные фонды 35 млрд. песо для лиц, являющихся членами фондов

25 млрд. песо для лиц, не являющихся членами фондов

Число бенефициаров - 4 100 семей

В 1999 году семьям, не имеющим собственного жилья, были предоставлены 1 711 жилищных субсидий на общую сумму в 10 100 млн. песо. 346 субсидий предназначались семьям, не состоящим в компенсационных фондах.

2. Дотации:

Дотации предназначены для наиболее уязвимых групп населения, не имеющих собственного жилья и размещенных во временных жилищах.

ФОРЕК предоставил таким семьям примерно 1 300 дотаций на цели приобретения жилья. Кроме того, из средств ФОРЕК выплачивались

дополнительные жилищные субсидии для целей приобретения земельных участков и их обустройства (максимальная сумма субсидий на семью - 3 млн. песо). Общий объем предусмотренных в этой связи субсидий составляет 3 900 млн. песо.

Кроме того, для обеспечения жильем еще 13 000 пострадавших лиц было выделено в общей сложности около 75 млрд. песо.

- е) На строительство жилья в сельских районах ФОРЕК выделил еще 11 100 млн. песо, и таким образом общие ассигнования на реализацию программы по строительству жилья в пострадавших районах составили 66 100 млн. песо. Кроме того, было выделено еще 30 млрд. песо в форме капиталовложений в развитие других пострадавших объектов материально-технической инфраструктуры, включая, в частности, водопроводную и канализационную системы, лечебные и медицинские учреждения, в результате чего общий объем средств, выделенных ФОРЕК по линии оказания помощи селу, достиг 96 100 млн. песо. По состоянию на конец 1999 года общий объем финансовых обязательств ФОРЕК составлял 813 280 млн. песо. Структура распределения этих средств была следующей:

Жилищный сектор		46,89%
Межведомственные соглашения ФОРЕК с другими государственными и частными структурами		19,66%
Создание планировочных зон		11,68%
Развитие сельских населенных пунктов		10,77%
Жилищный сектор		
Жилищные субсидии		
Одобрено:	81 000 субсидий на сумму	381 000 000 песо
Выделено:	59 819 субсидий на сумму	194 145 000 песо

В. Обеспечение питьевой водой и канализация

326. Согласно данным проведенного в 1993 году Обследования качества жизни, водопроводом было оборудовано 80,0% жилищ (94% - в городах и 41% - в сельской местности), а в 1997 году этот показатель достиг 85,6% (98% - в городах и 49% - в сельской

местности). В контексте оборудования жилищ канализационными системами наблюдалась аналогичная тенденция: в 1985 году канализацией было оборудовано 59,4% жилищ, в 1993 году - 63,3%, а в 1997 году - 70,8%. Наиболее остро эта проблема стоит на селе, где, по данным Общенационального обследования домашних хозяйств, проведенного НСУ в 1997 году, обеспеченность жилищ водопроводом составляла 44%, а канализацией - 16%. Лучше всего дело обстоит в городах, где соответствующие показатели превышают во всех категориях 96%, тогда как на селе водопровод и канализация отсутствуют более чем в половине жилищ населения, входящих в первые две категории, и в жилищах около 40% населения, относящегося к верхним категориям.

327. Кроме того, следует обратить внимание на значительные отличия этих показателей в разных районах страны. В департаментах Богота, Атлантико, Киндио, Рисаральда и Валье обеспеченность жилищ канализацией превышает 95%, а в таких департаментах, как Каука, Чоко, Кокета, Кардоба, Боливар, Бойака, Магдалена, Нариньо, Сукре и Гуахира канализационные системы отсутствуют приблизительно в трети жилищ.

328. Основная цель осуществлявшихся в рассматриваемый период программ по строительству систем водоснабжения и канализации заключалась в повышении уровня охвата жилищ этими системами и повышения качества обслуживания.

329. В 1995 году 35% объема предусмотренных на этот год ресурсов были затрачены на проведение 88 исследований в 75 муниципиях с уделением особого внимания наиболее крупным муниципиям. Структура привлеченных финансовых ресурсов свидетельствовала о существенном вкладе в этот процесс самих муниципий: доля выделенных ими средств в форме кредитов составила 50% от общего объема привлеченных финансовых ресурсов. Основная часть этих средств была использована на осуществление проектов предварительного инвестирования в районе Атлантического побережья (54%), за которым следовали западные районы страны (31%), восточная часть центрального района (11%) и департамент Оринокия (3%).

1. Инвестиции в проекты развития инфраструктуры

330. *Поддержка проектов, осуществляемых на местном уровне.* В 1995 году из государственного бюджета выделялись средства на поддержку инвестиционных проектов в 600 муниципиях страны (57% от общего их числа). Таким образом, была обеспечена поддержка большинства проектов, которые рассматривались местными властями в качестве приоритетных. С учетом разбивки муниципий по их размерам можно отметить, что в муниципиях с населением более 100 000 жителей инвестиционными проектами было охвачено 85% населения, в муниципиях с населением 20 000 - 100 000 человек - 70% и в

муниципиях с населением менее 20 000 человек - 50%. На сельские районы, и в особенности на муниципии с населением менее 50 000 человек, пришлось 23% от общего объема ресурсов, выделенных по линии Программы комплексного развития села (ПКС) и Аграрного фонда.

331. В период 1995-1996 годов правительство страны, опираясь на целый ряд механизмов, содействовало реализации широкомасштабных инвестиционных проектов по развитию базовых систем водоснабжения и канализации в таких крупных городах, как Богота, Барранкилья, Картахена, Монтерия, Сан-Андрес, Перейра, Кали и Буэнавентура.

2. Техническое содействие и профессионально-техническая подготовка

332. В программе развития систем водоснабжения отмечалась необходимость создания и наращивания потенциала местных административных структур по планированию, реализации, мониторингу и оценке проектов и укрепления институциональной и оперативной основы базовых систем водоснабжения и канализации. В развитие этих инициатив Управление водоснабжения и канализации разработало следующие проекты, которые осуществляются на уровне департаментов и муниципий:

333. *Система межведомственной поддержки служб базового водоснабжения и канализации (САС).* Целью этой программы является создание и укрепление департаментских служб водоснабжения в 25 департаментах (к настоящему времени обеспечено надлежащее функционирование 12 таких служб). Функции этих служб заключаются в оказании консультативной и иной помощи муниципалитетам в рамках проекта; кроме того, эти службы должны содействовать внедрению на местах нового оборудования и новых технологий.

334. Программа "За рациональное потребление воды" призвана обеспечить реальное участие общества в деятельности, связанной с управлением системами водоснабжения и канализации, их эксплуатацией и контролем за их функционированием. В рамках проектов "Лига защитников воды", "Вода - наш помощник", "За образцовое предприятие" и ряда информационно-пропагандистских кампаний, охватывающих 32 департамента страны, было создано 27 межведомственных комитетов и разработано 25 оперативных планов для 130 муниципий.

335. *Программа профессиональной подготовки и повышения квалификации.* В рамках этой программы была разработана система заочной подготовки вспомогательного персонала, квалифицированных рабочих, операторов и технологов, были разработаны необходимые учебные пособия и было организовано 60 курсов профессионально-

технической подготовки по различным аспектам функционирования систем водоснабжения и канализации, которыми было охвачено 1 509 служащих из 327 муниципий.

3. Комплексная оценка качества обслуживания

336. Мероприятия в этой области призваны обеспечить высокое качество потребляемой воды, надежность функционирования систем водоснабжения, эффективную борьбу с утечками воды, защиту водохранилищ и рациональное использование воды без ущерба для окружающей среды. Кроме того, министерство здравоохранения внедрило Систему сбора и распространения информации о качестве служб водоснабжения и канализации (СИКАС), отделения которой находятся в ведении департаментских и местных служб охраны здоровья. Программа контроля качества потребляемой воды позволила повысить эффективность деятельности лабораторий государственной системы охраны здоровья путем передачи сети лабораторий в ведение Национальной эталонной лаборатории при Национальном институте здравоохранения, в рамках которого функционируют программы эпидемиологического надзора и системы сертификации и аккредитации лабораторий районного уровня.

337. Природоохранная деятельность включает целый ряд проектов по очистке и удалению сточных вод в таких городах, как Богота, Кали и Медельин. Кроме того, проводятся оценочные мероприятия на предмет определения возможности осуществления подобных проектов в Перейре, Картахене, Буэнавентуре, Сан-Андресе и в других городах. Вместе с тем представляется необходимым разработать, в координации с министерством по охране окружающей среды, природоохранную стратегию, учитывающую технологические особенности существующей инфраструктуры и ее соответствие климатическим условиям и институциональной структуре страны, с тем чтобы обеспечить устойчивый характер функционирования объектов, авторекуперационного потенциала водохранилищ и водотоков, инвестиционных и эксплуатационных затрат, а также изменения тарифов.

338. Стратегии в области базового водоснабжения и канализации, предусмотренные в Национальном плане развития на 1998-2002 годы "Преобразования в интересах мира", имеют целью "создание институциональных, финансовых, нормативно-правовых и контрольных механизмов, регламентирующих деятельность соответствующих национальных предприятий и позволяющих коммунальным службам принимать меры, направленные на модернизацию и совершенствование своих управленческих и административных структур".

339. Реализация плана строительства водопроводных систем позволит повысить качество жизни 4,5 млн. сельских и городских жителей, а плана строительства канализационных систем - 5,9 млн. сельских и городских жителей. Кроме того, предполагается уделять приоритетное внимание мерам по повышению качества потребляемой воды в тех муниципалитетах, где охват населения системами водоснабжения и канализации превышает 90%.

340. Политика в области развития систем водоснабжения и канализации должна способствовать тому, чтобы коммунальные службы самостоятельно принимали меры, направленные на сокращение сохраняющихся между районами и между городом и деревней различий в уровне охвата системами водоснабжения и канализации и на повышение качества потребляемой воды, уделяя особое внимание удовлетворению потребностей малоимущих слоев населения. Кроме того, в координации с деятельностью природоохранных структур предполагается определить уровень гидробаланса и степень уязвимости источников водоснабжения, а также разработать экономически, социально и экологически приемлемый план по очистке сточных вод.

C. Аграрная реформа

341. Несмотря на огромные усилия, предпринимавшиеся государством в течение первых 33 лет аграрной реформы, в рамках которой 82 403 семьям было предоставлено 1,6 млн. га земель и за 364 029 семьями переселенцев было официально закреплено 11,3 млн. га земель (из которых 4,6 млн. га приходится на земли, отчужденные вследствие прекращения действия права владения), все эти меры не оказали желаемого воздействия на сложившуюся на селе структуру собственности. Так, например, уровень концентрации собственности на селе почти не изменился, о чем свидетельствует тот факт, что за период с 1961 по 1994 год соответствующий индекс ДЖИНИ снизился лишь незначительно - с 0,832 до 0,802.

342. Принятый в 1994 году Закон №160 имел целью устранение ряда проблем, выявленных в ходе применения Закона № 30 от 1988 года, к числу которых относятся, в частности, чрезмерное вмешательство государства в процесс приобретения и распределения земель, несогласованность действий Колумбийского института аграрной реформы (ИНКОРА) при осуществлении дополнительных мероприятий в рамках земельной программы, поскольку этот орган не опирался на поддержку общественности в силу того, что являлся административной государственной структурой, а также низкая эффективность других координационных структур, обусловленная их сугубо консультативными функциями.

343. С учетом вышеизложенных факторов Закон № 160 предусматривал создание под руководством министерства сельского хозяйства и развития села Национальной системы аграрной реформы и развития села в качестве центрального механизма по планированию, координации, реализации и оценке деятельности, направленной на перераспределение земель и развитие сельскохозяйственного сектора. Кроме того, для целей координации аграрной реформы на районном уровне были созданы соответствующие координационные органы: в департаментах - департаментские комитеты по развитию села и аграрной реформе, а в муниципиях - муниципальные советы по развитию села.

344. К числу мер, содействующих уменьшению вмешательства государства в процесс распределения земель, относятся расширение участия крестьян-бенефициаров в обсуждении условий получения земель, определение и разработка проектов по организации приносящей доход деятельности и заключение с финансовым сектором соглашений о выделении дополнительного кредита в размере 30% от стоимости кредита Сельскохозяйственного семейного объединения (ССО), помимо других кредитов, предоставляемых на цели реализации проекта. Таким образом, функции государства сводятся к оказанию консультативных услуг по просьбе бенефициаров.

345. Кроме того, этот новый закон предусматривает создание в районах новых поселений, зарезервированных сельскохозяйственных зон в целях содействия появлению на селе средних предпринимателей, созданию условий, обеспечивающих увязку их деятельности с деятельностью семейных сельскохозяйственных предприятий, и укреплению их экономической самостоятельности на основе механизмов Национальной системы аграрной реформы и развития крестьянских хозяйств.

346. Эта схема предусматривает разработку муниципальными советами по развитию села (координационные и консультативные органы, созданные в соответствии с Законом № 160 от 1994 года) планов развития зарезервированных сельскохозяйственных зон под руководством и при участии алькадов, крестьянских организаций и представителей государственного и частного секторов.

Масштабы аграрной реформы 1995-2002 годов

347. В программе правительства на 1995-1997 годы предусматривалось перераспределение в рамках аграрной реформы 1,0 млн. га в интересах 75 764 семей (64 336 крестьянских хозяйств и 11 428 хозяйств коренных жителей) и передача

официальных документов на владение 5,0 млн. га неосвоенных земель 103 778 семьям переселенцев и семьям из общин чернокожего населения⁴².

348. За три года земельные участки общей площадью в 2 657 486 га получили 28 714 семей из числа крестьян, коренных жителей, переселенцев и членов общин чернокожего населения. В этой связи следует особо отметить меры, предпринятые в интересах общин чернокожего населения, на которые приходится 120 зарезервированных сельскохозяйственных зон, т.е. 26,3% от общего их числа.

349. Ниже перечисляются факторы, которыми объясняются недостаточно высокие темпы реализации аграрной реформы:

- a) недостаточный опыт оперативной деятельности департаментских комитетов по аграрной реформе и развитию села и муниципальных комитетов по развитию села в качестве предусмотренных в Законе № 160 от 1994 года органов планирования, координации и согласования;
- b) обусловленность предоставления субсидии для целей заключения соглашения о приобретении земельного участка наличием разрешения на получение земельного кредита;
- c) сохранение в сфере земельных отношений дисбаланса между предложением и спросом по причине низкой заинтересованности крестьян к ведению переговоров о приобретении земельных участков вследствие отсутствия системы информации о ценах и воздействия ряда факторов, не имеющих отношения к экономической функции земельного участка;
- d) последовательное сокращение бюджетных ассигнований вследствие общей политики по сокращению государственных расходов.

350. В этой связи в Национальном плане развития на период 1998-2002 годов "Преобразования в интересах мира" предлагается активизировать осуществление аграрной реформы через внедрение механизмов, позволяющих использовать комплексную, эффективную, транспарентную и новаторскую модель. Речь идет о поддержке добровольных сделок и об индивидуальном или коллективном приобретении земель в рамках конкретных производственных проектов, осуществляемых в условиях

⁴² Площадь земельных участков определялась с учетом размеров ССП: индивидуальные - 45 га, коллективные - 100 га.

децентрализации и контроля со стороны общественности. Такая модель предусматривает подключение частного сектора к программам аграрной реформы через вклад в форме финансовых средств или земельных участков, создание производственных союзов в целях подъема и устойчивого развития сельского хозяйства. В этой связи предполагается содействовать эффективному применению процедуры отчуждения земель, приобретенных на незаконно нажитые средства, а также сельскохозяйственных земель, которые были выведены из оборота и не используются по назначению.

D. Продовольственная безопасность

351. Основная цель аграрной реформы заключается в перераспределении земельной собственности на селе и в предоставлении крестьянам дополнительных услуг, обеспечивающих развитие и укрепление сектора мелких производителей. Хотя обеспечение продовольственной безопасности не относится к числу основных целей этой реформы, создание механизмов, открывающих доступ к земле, предоставление субсидий мелким сельскохозяйственным производителям и оказание им технической помощи косвенным образом содействуют достижению этой цели.

352. Кроме того, в Колумбии существует ряд других механизмов, также способствующих достижению продовольственной безопасности. В начале 70-х годов в государственном и частном секторах страны были созданы крупные центры научных исследований и развития технологии в интересах агропромышленного сектора. Эти центры способствовали процессу передачи технологий, диверсификации сельскохозяйственного производства, росту урожайности и улучшению качества зерна, повышению рентабельности агропромышленного производства и, естественно, вовлечению в эти процессы мощных людских и финансовых ресурсов.

353. Однако, невзирая на все эти достижения, и по сей день сохраняется проблема чрезмерного распыления средств, вследствие чего возникает необходимость в интеграции и координации деятельности этих предприятий в целях обеспечения максимально эффективного использования всех ресурсов. Распространение незаконных сельскохозяйственных культур и наркобизнес также относятся к числу факторов, которые затрудняют достижение адекватного уровня продовольственной безопасности, поскольку к числу последствий воздействия этих факторов относятся вытеснение из оборота пищевых сельскохозяйственных культур, неоправданное завышение цен на земельные участки, а также распространение коррупции и насилия.

354. Колумбийское правительство представило на рассмотрение конгресса новый законопроект об аграрной реформе, призванный придать дополнительный импульс борьбе

с бедностью и неравноправием в сельскохозяйственном секторе посредством расширения доступа беднейших слоев населения к земле, предоставления гарантий эффективного использования земли, создания новых рабочих мест и повышения уровня доходов сельских жителей. Наряду с этим проблема аграрной реформы была включена в качестве одной из центральных тем в повестку дня Совещания за круглым столом в интересах мира, вследствие чего ожидается, что проведение этого совещания позволит ускорить ход аграрной реформы. Вместе с тем с учетом того, что в отличие от других развивающихся стран Колумбия не испытывает серьезных трудностей в сфере продовольственной безопасности, разработка и применение соответствующей политики не относится к числу первоочередных задач.

VII. ОБРАЗОВАНИЕ

A. Неграмотность

355. Приведенные в таблице № 6 данные свидетельствуют о существенном сокращении уровня неграмотности, особенно в городах. Если в 1973 году этот уровень превышал 10%, то в 1997 году он составлял уже менее 6%.

Таблица № 6

Данные об уровне неграмотности среди населения в возрасте от 15 лет в разбивке по зонам и возрастным группам (1997 год)

	Городские районы	Сельские районы	Всего
15-39	2,0%	14,0%	4,9%
40-64	8,6%	30,1%	14,2%
65 лет и старше	17,8%	45,7%	26,0%
ВСЕГО	5,3%	22,2%	9,6%

Источник: Данные Ассоциации развития человеческого потенциала (АРЧП) на основе результатов обследований EPCV97 и CASEN93.

356. За период с 1993 по 1997 годы уровень неграмотности среди населения в возрасте старше 15 лет в разбивке по полу⁴³ сократился для мужчин с 9,9 до 8,7 и для женщин с 9,8 до 8,5. Вместе с тем следует обратить внимание на наличие существенных различий между департаментами и между городом и селом. Наиболее высокий уровень неграмотности характерен для департаментов Атлантического побережья, за исключением департамента Антланτικο, а также для департаментов Тихоокеанского побережья, за исключением департамента Валье-дель-Каука. В департаментах Бойака, Какета, Северный Сантандер, Сантандер и Толима уровень неграмотности превышает 10%, а средний показатель неграмотности в сельских районах составляет примерно 20%.

357. Для группы населения в возрасте от 15 до 24 лет средний показатель неграмотности составляет 3,5% (258 083 человека), что с учетом общей численности населения страны представляется достаточно низким показателем. Данные в разбивке по полу существенно не отличаются: для мужчин уровень неграмотности составляет 3,0%, для женщин - 2,9%.

358. Нынешний уровень неграмотности объясняется в основном тем, что дети не посещают школу или бросают школу еще на уровне начальных классов. Такая ситуация объясняется наличием ряда структурных проблем, не имеющих отношения к сектору образования, и только в случае решения этих проблем можно будет добиться снижения уровня неграмотности.

В. Дошкольное образование

359. В соответствии с положениями Конституции и Общего закона об образовании были приняты меры по укреплению дошкольных образовательных структур путем создания в государственных школах обязательной ступени дошкольного образования.

360. Статистические данные за 1997 год свидетельствуют о низком и неравномерном охвате детей системой дошкольного образования. В указанном году лишь 32% детей в возрасте от 3 до 5 лет посещали дошкольные учебные заведения, при этом показатель чистого охвата, составлявший в 1994 году 21%, в 1997 году достиг только 29%. Это означает, что дошкольные учебные заведения посещали четверо из каждых пяти детей, семьи которых относятся к 40% населения с наиболее высокими доходами, и только один

⁴³ Национальное управление по планированию - Группа "Социальная миссия". Расчеты на основе данных НСУ. Перепись населения 1993 года и Национальное обследование домашних хозяйств, ежегодно проводившееся НСУ в сентябре в период 1993-1997 годов.

из каждых пяти детей, семьи которых относятся к 40% населения с наиболее низкими доходами.

361. В дополнение к низкому и неравномерному охвату системы дошкольного образования были выявлены также следующие проблемы, препятствующие достижению поставленных целей:

- a) отсутствие координации между системой официального дошкольного образования и различными программами по уходу за детьми;
- b) недооценка важности раннего образования для целей развития человеческой личности. По этой причине не удастся обеспечить адекватный уровень подготовки и квалификации преподавателей системы дошкольного образования;
- c) отсутствие надлежащей технической базы и учебных пособий, позволяющих развивать творческий потенциал детей.

362. В 1997 году на основе глубокого анализа сложившейся ситуации был разработан и принят Указ № 2247, целью которого является осуществление мер, содействующих совершенствованию деятельности департаментских, муниципальных и окружных рабочих групп, преподавателей и административных органов, занимающихся системой дошкольного образования. В этой связи был заключен ряд соглашений с государственными и неправительственными организациями, которые занимаются вопросами благосостояния детей и участвуют в процессах развития системы дошкольного образования, и приняты меры, призванные активизировать деятельность территориальных органов власти в области развития и поддержки системы дошкольного образования и гарантировать включение этого компонента в местные планы развития.

363. В рамках мер по оказанию технической помощи и процедур, предусматривающих совместное финансирование проектов государством и муниципиями, удалось реализовать на практике инициативу по созданию обязательной ступени дошкольного образования в 750 муниципиях, входящих в состав 32 департаментов, и в четырех округах страны.

С. Базовое образование⁴⁴

364. С 1985 года наблюдался стабильный рост числа учащихся начальных школ - 2% в год. На уровне средних школ этот показатель был вдвое выше: 4,3% - в 1993 году и 5,1% - в 1997 году, что свидетельствует об ускорении темпов роста в 90-х годах. В обоих случаях темпы роста числа учащихся превышают темпы роста численности населения в соответствующих возрастных группах, причем особенно ощутимо эта тенденция проявляется в возрастной группе, соответствующей среднему уровню образования, где ежегодный прирост населения составляет в среднем 1%. Следствием этих тенденций является медленный, но устойчивый рост уровня охвата детей школьным образованием и усредненного показателя количества лет обучения. Показатель потенциального охвата⁴⁵ в системе начального образования составлял в 1985 году (Сармьенто и Каро, 1997 год) 105%, а в 1997 году - 113%, что свидетельствует об увеличении на 8,2% и ежегодный прирост на 0,7%. В системе среднего образования показатель потенциального охвата составлял в 1985 году 52,36%, а в 1997 году - 80,42%, что свидетельствует о ежегодном приросте в 2,34% (Сармьенто и Каро, 1998 год). С учетом совокупного предложения на уровне начального и среднего образования соответствующий показатель охвата составлял в 1997 году 76% от общего числа детей школьного возраста от 4 до 17 лет.

365. Данные об общем охвате учащихся на уровне базового образования свидетельствуют о том, что этот показатель является более высоким для девочек по сравнению с мальчиками, что позволяет сделать вывод об отсутствии в школах дискриминации по признаку пола.

366. Создание условий, способствующих повышению качества образования, по всей видимости, свидетельствует и об улучшении показателей эффективности обучения в колумбийской системе образования. Так, например, в стране отмечается небольшое увеличение доли учащихся, успешно окончивших курс обучения, и снижение доли второгодников и показателей отсева. В целом по стране доля учащихся, успешно завершивших курс базового начального образования, повысилась с 81,8% в 1993 году до 83,5% в 1997 году. На уровне среднего образования этот показатель вырос за указанный

⁴⁴ Samiento, A. y Blanca L. Caro (1997). "La education en cifras: avances en el período 1985-1997)". Misión Social, Unidad de Desarrollo Social, Departamento Nacional de Planeación. Santa Fe de Bogotá, Junio.

⁴⁵ Показатель потенциального охвата системы начального образования в размере 113% означает, что система начального образования располагает такими ресурсами (преподаватели, классы и места), которые позволяют принять в школу на 13% больше общего числа детей в возрасте 7-11 лет. При этом на уровне средней школы необходимо дополнительно 20% ресурсов, чтобы обеспечить полный охват детей в возрасте 12-17 лет.

период с 78,5% до 84,2%. За тот же период показатель отсева на уровне начальной и средней школы снизился соответственно с 7,4% до 6,4% и с 7,0% до 3,0%.

367. Аналогичные изменения претерпел показатель повторного прохождения учебного курса. За период 1993-1997 годов соответствующий общенациональный показатель снизился в системе начального образования с 10,8% до 10,0%, а в системе среднего образования - с 14,5% до 12,8%. Тенденции на секторальном уровне в сфере начального и среднего образования соответствовали изменениям общенационального уровня.

368. Данные о неохваченных образованием детей на уровне базовой и средней школы таковы: нулевой уровень (дети в возрасте до 5 лет) - 369 000, базовое начальное образование (6-10 лет) - 749 000, базовое среднее образование (11-14 лет) - 1 010 000 и общее среднее образование (15-16 лет) - 755 000.

369. Причины непосещения школы могут быть самыми разными. С одной стороны, этот феномен объясняется ограничениями предложения, обусловленными, в частности, отсутствием в школах мест и удаленностью школ от населенных пунктов, а с другой стороны - ограничениями спроса, связанными с детским трудом, высокой стоимостью обучения, оторванностью образовательного процесса от нужд повседневной жизни и социальными проблемами, порождаемыми вооруженным конфликтом.

370. О неравномерности доступа к системе образования свидетельствуют следующие данные: в группе детей в возрасте от 7 до 11 лет начальную школу посещают лишь 87% детей из семей, относящихся к 20% населения с наименьшими доходами, и 100% детей из семей, относящихся к 10% населения с наибольшими доходами. Эти различия становятся еще более явными на уровне среднего образования (дети и подростки в возрасте от 12 до 17 лет): средние учебные заведения посещают только двое из трех детей, семьи которых относятся к малообеспеченным слоям населения, и 88% детей, семьи которых относятся к зажиточным слоям населения.

371. Аналогичную обеспокоенность вызывают различия в охвате по департаментам и зонам. По данным за 1997 год, средний показатель продолжительности обучения составлял в сельских районах 3,2 года, а в городах - 6,8 лет, причем в семи основных городах страны он составлял 7,5 лет. Почти все вакантные места в системе дошкольного образования приходятся на города.

372. Охват системой начального образования в семи крупнейших городах страны является практически всеобщим. Вместе с тем в некоторых департаментах, и в особенности в департаментах, расположенных на Атлантическом и Тихоокеанском

побережье, в сельских районах и в наименее развитых муниципиях показатели охвата детей системой начального образования и успешного завершения курса начального образования существенно не дотягивают до соответствующих общенациональных показателей. Данные в разбивке по территориальным зонам свидетельствуют о том, что охват детей на уровне среднего образования является еще более неравномерным, чем на уровне начального образования. В сельских районах практически отсутствует возможность для продолжения обучения на уровне средней школы. Средние учебные заведения сосредоточены в основном в наиболее развитых департаментах и муниципиях, причем основная доля учащихся средних школ приходится там на обеспеченные семьи.

1. Численность учащихся в системе начального образования
в разбивке по секторам, зонам и полу

373. За период 1985-1997 годов численность учащихся начального цикла образования увеличилась в государственных школах с 3,3 млн. до 4 млн. человек, а в частных школах - с 664 000 до 1,1 млн. человек. Темпы роста численности учащихся в частных начальных школах превышали соответствующие темпы роста в государственных начальных школах и составляли соответственно 4,3% и 1,5%. В результате доля учащихся в частных учебных заведениях увеличилась с 16,6% до 21,8% от общей численности учащихся на начальном уровне образования. Такая тенденция наблюдалась во всех департаментах, за исключением департаментов Нариньо, Сукре, Кальдас, Бойака, Магдалена и Чоко.

374. Согласно данным за 1997 год, в ряде районов, которые являются наименее развитыми с точки зрения качества жизни, включая, в частности, департаменты Чоко, Сукре, Нариньо, Магдалена, Гуахира, Какета и Каука, темпы роста численности учащихся в государственных учебных заведениях превышали средние показатели прироста по стране⁴⁶, что свидетельствует о том, что государство уделяет первоочередное внимание развитию наиболее бедных районов.

375. Данные в разбивке по зонам свидетельствуют о том, что численность учащихся начальных школ увеличилась в городах с 2,5 млн. до 3,2 млн. человек, а в селах - с 1,4 млн. до 1,8 млн. человек, и, таким образом, среднегодовые темпы прироста составляли соответственно 2,1% и 1,9%. На общенациональном уровне соотношение численности учащихся между городом и селом практически не меняется (соответственно 64% и 36%). К числу департаментов, где численность учащихся сельских учебных заведений составляет даже более половины от общей численности учащихся начальных школ,

⁴⁶ Расчет показателя производился группой "Социальная миссия" на основе результатов Национального обследования качества жизни.

относятся Кордоба, Бойака, Какета, Чоко, Нариньо, Толима и Район исконных национальных территорий (РИНТ).

376. Следует отметить, что за 12 лет численность учащихся сельских начальных школ выросла на 400 000 человек. Так, например, в департаменте Антиокия численность учащихся начальных школ выросла более чем на 82 000 человек, в Боливаре, Нариньо и РИНТ - на 30 000-39 000 человек, а в Толиме, Кауке и Кордобе - на 20 000-25 000 человек. Вместе с тем в департаментах с традиционным преобладанием сельского населения, таких, как Бойака и Чоко, численность учащихся сельских начальных школ увеличилась всего лишь на 10 000 и 7 000 человек, соответственно.

377. Данные в разбивке по полу свидетельствуют о том, что численность учащихся-девочек увеличилась с 1,9 млн. до 2,5 млн., а учащихся-мальчиков - с 2 млн. до 2,6 млн. человек. В целом по стране доля мальчиков, обучающихся в начальных школах, составляет 51%, а доля девочек - 49%. Аналогичная ситуация с минимальными отклонениями наблюдается во всех департаментах, за исключением Антиокии и РИНТ, где доля учащихся-девочек составляет примерно 51%.

2. Эффективность системы начального образования

378. Налицо существенное улучшение показателей эффективности системы начального образования, о чем свидетельствует увеличение доли учащихся, завершающих курс начального образования, и сокращение доли детей, повторяющих курс обучения или бросающих школу. Несмотря на тот факт, что частные и городские учебные заведения по-прежнему опережают по этим показателям другие учреждения системы образования, данные за рассматриваемый период свидетельствуют о том, что разрыв между ними постепенно сокращается. За период 1985-1997 годов доля учащихся, успешно завершивших курс начального образования, увеличилась с 77% до 83,5% от общей численности учащихся начальных учебных заведений. В 1985 году разница по показателю успешного завершения начального образования между государственными и частными учебными заведениями составляла 14%, а к 1997 году она сократилась до 10%. В государственных начальных школах показатель успешного завершения курса начального образования увеличился с 74,3% до 81,5% (прирост -7,2%), а в частных учебных заведениях - с 88,3% до 91,4% (прирост - 3%) (следует иметь в виду, что чем выше показатель, тем труднее обеспечить его прирост).

379. В этой связи следует также отметить, что в 1985 году разница в показателе успешного завершения курса начального образования между городскими и сельскими районами составляла 14%, а к 1997 году она сократилась до 10%. В городских начальных

школах показатель успешного завершения начального образования вырос с 83 до 87% (прирост - 5%), а в сельских начальных школах - с 68,4% до 77,6% (прирост - 9,6%). Эти изменения являются следствием применения методологии "новой школы", целью которой является не только повышение качества образования на селе, но и повышение показателей продолжения обучения и успешного завершения учебного курса.

380. Девочки по-прежнему опережают мальчиков по показателю успешного завершения курса начального образования (кроме того, показатели повторного прохождения учебного курса и отсева для девочек ниже, чем для мальчиков), хотя в обоих случаях соответствующий показатель увеличился в среднем на 5,5%: у девочек он вырос с 78,8% до 84,5%, а у мальчиков - с 76,6% до 82%.

381. Анализ эффективности на основе когортных показателей свидетельствует о том, что в целом по стране ежегодный прирост коэффициента учащихся, продолжающих обучение, составлял 1,4% среди представителей возрастных когорт, начавших курс начального образования в 1978 году и в 1991 году⁴⁷. Таким образом, совокупный прирост коэффициента учащихся, продолжающих обучение, составил за 13 лет 38,4%: если в когорте 1978-1982 годов он составлял 47%, то в когорте 1991-1995 годов он достиг 65,1%.

382. Хотя увеличение усредненного показателя продолжительности обучения (средняя продолжительность обучения среди учащихся, входящих в соответствующую когорту) является менее впечатляющим, поскольку за эти 13 лет соответствующий прирост составил 0,7 года, в процентном исчислении этот прирост, тем не менее, достиг 21,4%. Вместе с тем усредненный показатель времени, затраченного на прохождение данной ступени образования, улучшился лишь незначительно, снизившись менее чем на 3%. Таким образом, если повышение коэффициента учащихся, продолжающих обучение, свидетельствует о существенном сокращении уровня отсева, то показатель повторения учебного курса остается достаточно высоким, и именно по этой причине средний показатель времени, затраченного на прохождение данной ступени образования, почти не сократился.

⁴⁷ Результаты этого когортного анализа сопоставляются с результатами исследования эффективности колумбийской образовательной системы на уровне начального образования (1961-1983 годы), осуществленного в 1985 году Управлением по вопросам начального образования министерства просвещения. Сопоставление производится в тех случаях, когда это позволяют дезагрегированные по когортам данные (общие данные, данные в разбивке по зонам и полу).

383. Из сопоставления поведения когорт в разбивке по секторам явствует, что в когортах, представители которых приступили к курсу начального образования соответственно в 1985 и 1991 годах, коэффициент учащихся, продолжающих обучение, в государственных начальных школах увеличился с 54% до 60,5% (прирост - 13%), а в частных начальных школах - всего лишь с 80,5% до 82,5% (прирост - 2%).

384. Данные о поведении когорт в разбивке по зонам свидетельствуют о более ощутимых различиях. За 13 лет коэффициент учащихся, продолжающих обучение, вырос в городских начальных школах на 99%, а в аналогичных учебных заведениях в сельской местности - на 150%. Иными словами, этот показатель в городских начальных школах увеличился с 40,7% до 80,8%, а в аналогичных сельских учебных заведениях - с 18,3% до 46%. За тот же период усредненный показатель продолжительности обучения увеличился в городе на 16% (с 3,7 до 4,4 года), а в сельских районах - на 70% (с 1,7 года до почти трех лет). Вместе с тем ни в городе, ни на селе не отмечалось существенного снижения среднего показателя времени, затраченного на прохождение данной ступени образования.

385. Статистические данные по сельской местности позволяют сделать весьма важные выводы. Активное распространение модели "новой школы", внедрение которой началось в середине 80-х годов, позволило преодолеть застой в системе начального образования на селе. Однако основные проблемы, связанные с внедрением модели "новой школы", находятся не в плоскости ее расширения, а в плоскости обеспечения ее устойчивости, что соответствует приведенным выше данным, согласно которым более высокие темпы прироста показателя продолжения обучения были характерны для государственной системы образования, а не для частного сектора и для сельских районов, а не для городов.

386. И наконец, анализ данных в разбивке по полу свидетельствует о примерно одинаковом росте коэффициента учащихся, продолжающих обучение, среди девочек и мальчиков (соответственно 40% и 39%). Усредненный показатель продолжительности обучения также вырос соответственно на 25% и 24%. Иными словами, коэффициент учащихся, продолжающих обучение, среди мальчиков увеличился с 46,2% до 64% (прирост - 18%), а среди девочек - с 47,8% до 67% (прирост - 19%). Средний показатель времени, затраченного на прохождение данной ступени образования, увеличился у мальчиков с 3 лет до 3,7 года, а у девочек - с 3,1 года до 3,8 года.

D. Среднее образование

1. Численность учащихся в системе среднего образования в разбивке по секторам, зонам и полу

387. За период с 1985-1997 годов численность учащихся в государственной системе среднего образования увеличилась с 1,4 млн. до 2,7 млн. человек, а в системе частного среднего образования - с 910 000 до 1,3 млн. человек. Наиболее высокие темпы роста численности учащихся были характерны для государственного сектора среднего образования, где ежегодные темпы роста значительно опережали аналогичные показатели по частному сектору: соответственно 5,3% и 3,2%. В результате этого доля учащихся в государственных средних учебных заведениях в общем объеме учащихся на данном уровне образования выросла с 61% до 67%. Этот относительный рост был зафиксирован во всех департаментах, кроме Какеты, Гуахиры и Валье.

388. К числу департаментов, в которых темпы роста численности учащихся в государственных учебных заведениях были особенно высокими, относятся Мета, Уила, Нариньо, Сантандер, Кордоба, Боливар, Каука, Магдалена, Бойака и Сукре. По данным за 1997 год, во всех этих департаментах, за исключением Сантандера, очень остро стояла проблема нищеты, и этот факт свидетельствует о том, что власти уделяют повышенное внимание оказанию помощи наиболее бедным районам. Из данных проведенного в 1997 году Обследования качества жизни, результаты которого представлены в разбивке по местонахождению домашних хозяйств, а не по местоположению учебных заведений, явствует, что в городах рост численности учащихся в государственной системе среднего образования характерен для трех наименее обеспеченных категорий населения; в сельской же местности также наблюдается увеличение доли учащихся в средних учебных заведениях из числа представителей наименее обеспеченных категорий, однако наиболее быстрыми темпами этот показатель увеличивается среди представителей наиболее обеспеченных слоев. Иными словами, все больше сельских жителей направляют своих детей в средние школы.

389. Из данных в разбивке по зонам явствует, что численность учащихся в городских средних школах увеличилась с 2,2 млн. до 3,7 млн. человек, а в сельских - со 132 000 до 323 000 человек. Особо быстрыми темпами растет число учащихся средних школ на селе. Так, если в городах соответствующий прирост составлял 4,3%, то в сельской местности - 7,4%. Таким образом, общее число учащихся в сельской системе среднего образования увеличилось почти на 200 000 человек, вследствие чего их доля в общей численности учащихся средних учебных заведений страны увеличилась с 5,6% до 8%. Во всех

департаментах, за исключением Боготы, Меты и РИИТ, наблюдалось относительное увеличение доли учащихся на уровне средней школы. В абсолютных цифрах наибольший прирост был зарегистрирован в Антиокии, Валье, Кундинамарке, Бойаке, Боливаре и Толиме. Столь значительное увеличение численности учащихся средних школ на селе объясняется недавней тенденцией к созданию частных учебных заведений в отдаленных пригородах и в примыкающих к городам муниципиях.

390. Согласно данным в разбивке по полу, число учащихся-девочек увеличилось с 1,2 млн. до 2,1 млн., а число учащихся-мальчиков - с 1,1 млн. до 1,9 млн. В целом по стране на уровне среднего образования сохраняется стабильный половой состав учащихся с некоторым преобладанием учащихся-девочек (мальчики - 47%, девочки - 53%). Во всех департаментах, за исключением департамента Нариньо, доля учащихся-девочек в системе среднего образования колеблется в пределах 51-56%.

2. Эффективность системы среднего образования

391. За охватываемый в докладе период показатели эффективности функционирования системы среднего образования значительно улучшились. Согласно агрегированным данным по стране, показатель успешного завершения курса среднего образования повысился с 76,6% до 84,2%, а показатель отсева снизился с 9,6% до 3,6%.

392. Несмотря на то, что в частных учебных заведениях положение обстоит несколько лучше, чем в государственных средних школах, наблюдается значительное повышение эффективности государственной системы среднего образования и сокращение разрыва между этими двумя секторами. Так, например, если в 1985 году разрыв между этими секторами по показателю успешного завершения курса среднего образования составлял 7%, то к 1997 году он сократился до 4%: в государственной системе среднего образования показатель успешного завершения учебного курса увеличился с 70,8% до 80,9% (прирост - 10%), а в частном секторе - с 78,1% до 85,2% (прирост - 7%). Показатель отсева в государственных средних школах сократился с 10% до 5%, а в частных школах - с 7,4% до 3,4%.

393. Девочки по-прежнему обгоняют мальчиков по показателю успешного завершения образовательного уровня (аналогичным образом у девочек лучше обстоят дела с точки зрения показателей повторения учебного курса и отсева). Вместе с тем, следует отметить, что разрыв в показателях между учащимися мальчиками и девочками сократился. Если в 1985 году разрыв по показателю успешного завершения образовательного уровня составлял 3,6% в пользу девочек, то к 1997 году он сократился до 2,4%. Аналогичная тенденция была характерна и для показателей отсева. В 1985 году разрыв по этому

показателю между мальчиками и девочками составлял 2%, а в 1997 году - уже менее 1%. Среди девочек показатель успешного завершения образовательного уровня увеличился с 76,5% до 85,7%, а среди мальчиков - с 73% до 83,3%. Показатель отсева среди девочек сократился с 8,4% до 3,6%, а среди мальчиков - с 10,4% до 4,5%.

394. Темпы позитивных изменений в системе среднего образования были выше, чем в системе начального образования. В целом по стране ежегодный прирост показателя продолжения обучения по когортам, представители которых приступили к обучению на среднем уровне соответственно в 1978 и 1991 годах, составлял 1,6%, а совокупный рост данного показателя за 13 лет достиг 54% (в системе начального образования - 38%): с 39% в когорте 1978-1983 годов он вырос до 60,3% в когорте 1991-1996 годов.

395. Рост усредненного показателя продолжительности обучения (среднее количество лет обучения учащихся, входящих в соответствующую когорту) составил 32% (в системе начального образования - 21%): он увеличился с 3,2 до 4,2 года. Усредненный показатель времени, затраченного на прохождение образовательного курса, улучшился на 5,8% (в системе начального образования - на 3%): с 7,4 года он снизился до 6,9 года. Таким образом, увеличение показателя продолжения образования и снижение усредненного показателя времени, затраченного на прохождение образовательного курса, свидетельствует о существенном снижении доли учащихся, бросивших школу или оставшихся на второй год.

396. С учетом данных в разбивке по секторам можно сделать вывод о том, что, несмотря на то, что частный сектор по-прежнему несколько опережает государственный сектор по показателю продолжения обучения в рамках когорт, представители которых приступили к обучению на уровне среднего образования соответственно в 1978 и 1991 годах, в государственной системе среднего образования прирост этого показателя был более высоким - 69% (в частных средних школах - 63%). Иными словами, в государственной системе среднего образования показатель продолжения обучения увеличился с 36,5% до 61,8%, а в частном секторе среднего образования - с 42,7% до 69,6%. Усредненный показатель продолжительности обучения увеличился в государственной и частной системе среднего образования соответственно на 45% и 33%. В государственной системе среднего образования этот показатель увеличился с 3 лет до 4,3 года, а в частном секторе - с 3,5 до 4,6 года.

397. За шесть лет в рамках когорт 1985 и 1991 года показатель продолжения образования в городских средних школах увеличился с 61% до 74%, а усредненный показатель продолжительности обучения - с 4,3 года до 4,9 года.

398. И наконец, из сопоставления данных в разбивке по полу явствует, что среди мальчиков наблюдались более высокие темпы роста показателя продолжения обучения по сравнению с девочками (соответственно - 24% и 16%). В первом случае этот показатель увеличился с 46,8% до 60,6%, а во втором - с 56,6% до 66%. Аналогичным образом увеличение усредненного показателя продолжительности обучения составило среди мальчиков и девочек 16% и 10%, увеличившись соответственно с 3,7 до 4,3 года и с 4,1 до 4,5 года. Таким образом, обозначилась тенденция к сокращению разрыва между мальчиками и девочками. В 1985 году разрыв по показателю продолжения обучения составлял почти 8%, а к 1997 году он сократился до 5%. За тот же период разрыв по усредненному показателю продолжительности обучения сократился с 0,42% до 0,24%.

E. Высшее образование

399. Несмотря на то, что общий охват в системе высшего образования увеличился с 12,3% в 1993 году до 18,9% в 1997 году⁴⁸, в стране по-прежнему сохраняется проблема неравноправного доступа к этой ступени образования. 20% наиболее зажиточных жителей страны имеют в 2,6 раза больше возможностей для получения высшего образования по сравнению с 20% наименее обеспеченного населения. В университетах лишь 12% студентов принадлежат к 50-процентной страте наиболее бедного населения, причем две трети из них обучаются в частных университетах.

400. Имеющиеся данные свидетельствуют о снижении качества высшего образования по причине увеличения числа институтов и учебных заведений университетского уровня, программа которых не соответствует минимальным требованиям, что объясняется ошибочным пониманием концепции университетской автономии и слабостью и неадекватностью механизмов регулирования, разработанных в этой связи государством. В Национальном плане развития "Преобразования в интересах мира" предлагается расширить систему кредитования через ИСЕТЕКС в целях расширения охвата и повышения сбалансированности системы выделения кредитов в качестве инструмента, способствующего созданию более справедливых условий для доступа к системе высшего образования. В этой связи предполагается уделять особое внимание льготному кредитованию представителей социальных страт 1-3.

⁴⁸ Расчеты производились на основе результатов обследования CASEN и Обследования качества жизни 1997 года. Если использовать в качестве знаменателя население в возрасте от 20 до 24 лет, то эти показатели составят соответственно 28% и 38%.

401. Меры по повышению качества высшего образования планируется осуществлять в рамках программ подготовки преподавательского состава и укрепления академического потенциала на базе государственных высших учебных заведений. Кроме того, предусматривается осуществление мер в целях повышения научно-технического потенциала университетов через финансирование в системе государственных университетов программ подготовки кандидатов и докторов наук. Помимо этого планируется принимать меры, направленные на повышение качества технического образования, обеспечение его увязки с реальными потребностями общества и расширение участия молодежи в реализации этих программ.

F. Финансирование системы образования

402. В 90-е годы структура финансирования колумбийской системы образования претерпела существенные изменения, которые касаются как источников финансирования, так и потребителей финансовых средств⁴⁹. Начало этим преобразованиям, предусмотренным в Политической конституции 1991 года, положил принятый в 1993 году Закон о полномочиях и ресурсах, в соответствии с которым департаменты и муниципии получили широкие полномочия в сфере управления ресурсами и службами системы образования.

403. Осуществлявшиеся в последние годы стратегии правительства по линии финансирования системы образования страны соответствовали теориям экономического развития, ключевым элементом которых является инвестирование средств в развитие человеческого потенциала. В этой связи были предприняты усилия по увеличению доли государственных расходов на систему образования в рамках механизмов целенаправленного субсидирования.

404. В Законе о полномочиях и ресурсах определялись не только обязанности органов различного уровня административной системы в контексте оказания социальных услуг (образование, охрана здоровья, культуры, досуг и спорт), но и устанавливались два типа финансовых отчислений, соответствующих доле текущих доходов государства: общие бюджетные ассигнования и муниципальные субсидии. Средства в рамках первой категории ассигнований перечисляются департаментам и округам, а в рамках второй - муниципиям, округам и общинам коренных жителей. Кроме того, были определены новые критерии распределения бюджетных ассигнований с уделением первоочередного внимания социальным расходам на удовлетворение потребностей наиболее нуждающихся слоев населения.

⁴⁹ Ministerio de Educación Nacional - 1999 -. Programa de Educación para Todos. Evaluación en el año 2000.

405. По линии общих бюджетных ассигнований департаменты и округа покрывают расходы на содержание преподавателей и административных работников, включая вспомогательные расходы и выплаты в систему социального обеспечения, а также общие расходы, связанные с функционированием учебных заведений. Примерно 90% этих средств уходит на финансирование процесса образования. Средства, выделяемые по линии муниципальных субсидий, направляются главным образом на покрытие расходов, связанных с повышением качества обучения. В число этих расходов входит приобретение учебников, содержание библиотек, закупка учебного оборудования, строительство, ремонт и эксплуатация учебных заведений. До 1992 года все инвестируемые в сектор образования ресурсы направлялись непосредственно департаментам и муниципиям, и управление ими осуществлялось на базе созданного в министерстве просвещения фонда. В период с 1993 по 1998 год на национальном уровне функционировала система финансирования, призванная активизировать процесс инвестирования на местах через механизм совместного финансирования в рамках специализированного органа - Фонда социальных инвестиций (ФСИ). На первоначальном этапе распределение этих ресурсов осуществлялось на основе технических и секторальных критериев, таких, как официальная и реальная численность населения, численность уязвимых групп, показатели охвата, качества и эффективности управления средствами. При этом в обязанности территориальных органов входила разработка проектов и покрытие в среднем 20% от общего объема расходов, связанных с реализацией каждого проекта.

406. Кроме того, в результате сокращения объема бюджетных ассигнований, выделяемых департаментам, и увеличения расходов на систему образования вследствие мер по повышению заработной платы и надбавок преподавательскому составу, осуществленных национальным правительством в период 1996-1998 годов, возник новый переходный источник финансирования образовательного сектора - Компенсационный фонд системы образования.

407. В этой связи следует также отметить, что в течение этого десятилетия расходы правительства на образование частично финансировались за счет внешних кредитов Всемирного банка в размере 190 млн. долл. США, которые выделялись на осуществление проектов по расширению охвата и повышению качества системы начального и среднего образования. Кроме того, следует отметить значение Закона № 21 от 1982 года, который предусматривал отчисления на национальном и местном уровнях в размере 1% от общего объема доходов, которые первоначально предназначались для укрепления технической базы средних школ, а впоследствии - для финансирования специальных программ в области информатики и программного обеспечения в рамках обучения английскому языку и другим иностранным языкам. Помимо этого, департаменты и муниципии принимают

определенное участие в финансировании системы образования на основе механизма, предусматривающего отчисление средств из местного бюджета для покрытия расходов, связанных с функционированием системы образования и реализацией инвестиционных проектов, при уделении особого внимания расходам на содержание преподавателей.

408. В период 1994-1996 годов 50% государственных расходов в системе образования финансировались за счет бюджетных ассигнований. В период 1997-1998 годов эта доля сократилась до 45% вследствие уменьшения текущих доходов государства. Недостающие средства выделялись из Компенсационного фонда системы образования, который в 1997 году профинансировал примерно 8% от общего объема расходов. Важное значение в этой связи имеют и муниципальные субсидии, за счет которых покрывается примерно 10% расходов сектора образования. Кроме того, следует отметить, что, по данным за 1995 год, 5% расходов сектора покрывались за счет ресурсов по линии проектов совместного финансирования, однако доля их участия в финансировании системы образования постепенно снижалась и в 1998 году составила только 2%. Кроме того, доля финансирования системы образования из госбюджета по линии министерства просвещения составляет 9% от общей суммы государственных расходов на образование.

409. Из анализа общего объема расходов на сектор образования явствует, что департаменты и муниципии тратили на финансирование образовательной системы только 10% от общего объема собственных средств. Иными словами, по мере роста ассигнований со стороны государства, уменьшалась доля финансового участия со стороны департаментов и муниципий. За последние годы эта негативная тенденция сделалась еще более явной и обрела форму сильной зависимости этих территориальных образований от дотаций со стороны государства, которая еще более усиливается в случаях, когда социальные, экономические и политические условия характеризуются широким распространением нищеты и маргинализации. Все это ограничивает возможности местных властей в плане реализации стратегий, направленных на расширение охвата и повышение качества системы образования на местном уровне.

G. Динамика расходов в системе образования⁵⁰

410. В течение 90-х годов расходы государства на сектор образования возрастали неравномерно вследствие принятия новых нормативных актов, определяющих финансовую политику в этом секторе, и колебания объемов финансовых ассигнований, выделяемых правительством с учетом состояния государственного бюджета. Из расчетов на базе постоянных цен 1994 года явствует, что наибольший прирост государственных

⁵⁰ Министерство просвещения. 1999 год. Программа образования для всех. Перспективы на 2000 год.

ассигнований приходился на 1992, 1994 и 1996 и 1999 годы. В частности, в 1994 году государственные ассигнования на нужды сектора образования выросли в реальном исчислении на 19%, и начиная с этого года государственные ассигнования стали наиболее крупным источником финансирования сектора образования, что обусловило его динамичное развитие в 90-х годах. Если в начале десятилетия объем государственных ассигнований на цели образования составлял 1,6% ВВП, то к 1997 году он вырос до 2,4%.

411. В период 1997-1998 годов рост государственных расходов на цели образования в реальном исчислении существенно замедлился по причине осуществления правительством ряда мер по ограничению и рационализации государственных расходов. В 2000 году с учетом финансового положения страны бюджет сектора образования предполагается сократить на 14,1%, что затруднит деятельность в целях дальнейшего расширения охвата системы образования и повышения качества образования.

412. Расходы частного сектора образования составляют 4,1% ВВП. 60% этих расходов составляют затраты на функционирование частных учебных заведений, а остальную часть - расходы на вспомогательную деятельность, связанную, в частности, с закупкой учебных пособий и школьной формы, покрытием транспортных расходов и приобретением учебного оборудования. Согласно расчетам, содержащимся в Национальном плане развития на 1998-2002 годы, на финансирование 33% учащихся учебных заведений частного сектора тратится 3,26% ВВП.

413. Эти данные свидетельствуют о том, что, несмотря на рост государственных расходов, семьи принимают значительное участие в финансировании образования, поскольку государственные структуры не в состоянии гарантировать выполнение намеченных целей по обеспечению всеобщего базового образования. Такая ситуация объясняется трудностями в сфере распределения ресурсов между различными районами, а также ростом затрат на оплату труда преподавателей с учетом мер, осуществленных в середине десятилетия.

414. Что касается распределения в этот сектор государственных средств, направляемых на цели функционирования системы образования и реализации инвестиционных проектов, то в этом плане в течение последнего пятилетия сохранялась тенденция, характерная для периода 1990-1994 годов, когда расходы на функционирование сектора составляли в среднем 85%, а расходы на инвестиционную деятельность - 15%. Такое соотношение изменилось в 1995 году: в этом году общая сумма расходов на инвестиционные проекты в рамках сектора достигла 24%. Эта тенденция сохранилась и в 1996 году: в 1996 году расходы на функционирование сектора образования составили 70%, а расходы на инвестиционную деятельность - 30%. В 1999 году соотношение между расходами на

функционирование сектора и инвестиционную деятельность находилась на уровне, характерном для первой половины десятилетия.

Н. Качество образования

415. По данным программы САБЕР, четвертая часть учащихся седьмых классов в государственных средних школах не в состоянии выполнять минимальные контрольные задания в области языковой подготовки, и только 20% учащихся седьмых-девятых классов отвечают требованиям, предъявляемым на этом уровне образования. Согласно результатам Третьего международного исследования по точным и гуманитарным наукам, колумбийские учащиеся из числа наиболее успевающих получали в среднем более низкие баллы по сравнению со своими сверстниками из других стран, особенно в ходе выполнения заданий по математике. Кроме того, колумбийские учащиеся посвящают гораздо меньшее время процессу обучения по сравнению со своими сверстниками из промышленно развитых стран. Если японский ребенок тратит на обучение 1 800 часов в год, то колумбийский ребенок - 600-700 часов.

416. К числу мероприятий по улучшению качества базового образования, осуществленных за период 1994-1998 годов, относятся следующие:

- a) инициатива по введению обязательного дошкольного уровня (первоначальное название - нулевой уровень) на основе проектов совместного финансирования в 750 муниципалитетах 32 департаментов и четырех округов; в рамках этих проектов было создано 7 433 класса, в которых обучался 221 531 ученик;
- b) План всеобщего базового начального образования. Этот план финансировался за счет внешних кредитов и был завершен в 1998 году. Центральным элементом этого плана являлось совершенствование системы образования в сельских районах и в районах индейских общин путем строительства новых школ, модернизации и расширения существующей инфраструктуры, передачи в пользование общинам 25 млн. учебников и 570 000 комплектов педагогических материалов и совершенствования системы подготовки преподавателей. Следует особо отметить важный вклад этого плана в деятельность по распространению методологии "новой школы";
- c) Программа расширения охвата и повышения качества системы среднего образования (ПАСЕС) (март 1995 года - декабрь 2000 года). За три года реализации этой программы было обеспечено финансирование 89 проектов по расширению материально-технической инфраструктуры и возведению новых

объектов в рамках сектора образования, в результате чего в системе государственных учебных заведений было создано 9 395 новых мест для учащихся, были улучшены условия проживания в 285 интернатах, в которых обучалось 16 686 человек; кроме того, 24 773 учащихся, семьи которых входят в 1-ую и 2-ую страту малообеспеченного населения, получили субсидии для целей поступления в частные учебные заведения средней ступени образования, а 400 государственным средним школам были предоставлены средства для модернизации материально-технической инфраструктуры, закупки учебников и учебных материалов и подготовки преподавателей.

I. Прочие аспекты

1. Эффективность и качество образования

417. Улучшение показателей эффективности функционирования системы образования в Колумбии связано с внедрением новой концепции образовательной системы, располагающей адекватными административными, техническими и людскими ресурсами, способными обеспечить конструктивное продвижение по пути совершенствования образовательного процесса и соответственно повышение качества образования. В целях активизации процесса преобразований был принят ряд стратегий по следующим направлениям:

а) *Институционализация Проекта развития образовательных структур (ПРОС)*. Это направление, являющееся ключевым элементом всех программ повышения качества образования, представляет собой непрерывный процесс развития человеческого потенциала и институциональных структур, призванный способствовать созданию адекватных условий для развития, существования, обучения и преобразований на базе инициатив и мероприятий в рамках живой и динамичной структуры, основополагающая цель которой заключается в повышении качества жизни всех вовлеченных в процесс обучения. Этот процесс предполагает наличие конструктивного диалога, анализа и согласованных действий. В настоящее время ПРОС осуществляется в 90% учебных центров страны. К числу мероприятий, осуществленных в рамках этого направления деятельности, относятся создание постоянных структур по консультированию и поддержке 36 секретариатов просвещения, оказание помощи 577 учебным заведениям, испытывавшим трудности в разработке проектов, предоставление дотаций в размере 5,8 млн. песо каждому из 200 учебных заведений, добившихся наиболее значительных успехов в деле реализации ПРОС, популяризация на общенациональном уровне 204 наиболее успешных примеров реализации этого плана, публикация документов: "К вопросу о проектах развития образовательных структур: Руководство по

подготовке оперативных планов", "Принципы ПРОС", "Процесс разработки ПРОС" и "Руководство по оценке ПРОС" общим тиражом в 40 тыс. экземпляров;

b) *Информационно-пропагандистская деятельность в системе образования и укрепление административных структур учебных заведений.* В целях укрепления новой роли школы в качестве центра системы образования и содействия ее осознанию обществом министерство просвещения осуществляет во всех подведомственных отделениях многочисленные информационно-просветительские инициативы и программы, в которых затрагиваются вопросы мира, демократии, прав человека и охраны окружающей среды. Среди этих инициатив следует особо выделить меры по укреплению административной системы учебных заведений, созданию общественных ассоциаций учащихся и разработку пособий по этике поведения во всех учебных заведениях, что способствует изменению культуры отношений и структурным преобразованиям в административной системе школы;

c) *Укрепление материально-технической базы школы: учебные материалы, педагогические пособия и учебники.* В 1996 году было опубликовано и распространено в государственных школах 3,5 млн. экземпляров учебников по гуманитарным наукам и математике; в 1997 году в 42 978 сельских школах и 7 069 городских школах было распространено 5,2 млн. экземпляров учебников по таким дисциплинам, как испанский язык, гуманитарные науки, естественные науки и математика; в 1998 году было обеспечено распространение 50 000 экземпляров учебных пособий и других педагогических материалов в форме комплекта "Хаибана" (на языке колумбийского народа эмбера это слово означает "знания"). Вышеуказанными проектами удалось охватить более 5 млн. детей;

d) *Программа школьных субсидий.* В соответствии с этой программой на основе механизма совместного финансирования осуществляются проекты, предусмотренные в муниципальных планах развития системы образования, целью которых является устранение проблем, препятствующих детям школьного возраста в сельской местности и малоразвитых городских районах проходить и/или продолжать обучение в школах на уровне начального базового образования. Осуществление этой программы началось в 1994 году по линии Сети социальной солидарности в 17 муниципиях, где было распределено в общей сложности 14 000 субсидий. В 1997 году в рамках этой программы осуществлялось уже 764 проекта, которыми было охвачено 131 328 детей школьного возраста.

2. Оценка образовательного процесса

418. С учетом конституционного обязательства по надзору за качеством образования и важного значения оценочных механизмов в условиях осуществляющегося в стране процесса децентрализации в Общем законе об образовании предусматривается создание национальной системы оценки, способствующей разработке стратегий и планов по совершенствованию системы образования.

419. К числу осуществленных в этой связи мероприятий относятся следующие:

а) *Разработка и применение общенациональных систем оценки преподавателей и учащихся на уровне базового начального и среднего образования.* Данное направление деятельности включает оценку уровня знаний детей и подростков на основе выборки из 240 000 учащихся 3-5 классов начальной школы и 7-9 классов средней школы. В 1997 и 1998 годах тестированием на уровне 3-5 классов начальной школы было охвачено 135 690 учащихся и 9 500 преподавателей в 3 896 учебных заведениях.

б) *Оценка учебных заведений.* В 1997 году было подготовлено и разослано во все учебные заведения страны "Руководство по самооценке и совершенствованию административной деятельности". В этом руководстве устанавливаются ориентиры, позволяющие учебным заведениям производить оценку качества административной деятельности.

с) *Распространение информации о результатах.* В стране были опубликованы и распространены среди 50 000 учебных заведений педагогические документы по таким дисциплинам, как испанский язык и математика, а также документы, в которых анализируются факторы, влияющие на успеваемость учащихся 3-5 классов начальной школы, и документы о результатах тестирования по таким дисциплинам, как математика и испанский язык.

3. Академическая подготовка и система повышения квалификации преподавателей

420. Согласно требованиям министерства просвещения преподаватели системы базового начального образования должны иметь степень бакалавра. 54% преподавателей этого уровня являются бакалаврами, а еще 35% имеют высшее образование. Важно отметить, что 89% преподавателей системы базового начального образования имеют педагогическое образование.

421. На уровне базового среднего и среднего профессионально-технического образования преподаватели должны иметь степень лиценциатов. На этом уровне 82,5% преподавателей имеют высшее образование, а из тех, кто имеет высшее образование, 70,7% имеют специальное педагогическое образование.

422. Из вышеизложенного следует, что на всех уровнях системы образования преподавание ведется в основном специалистами в области педагогики. На уровне дошкольного образования доля преподавателей, имеющих специальное педагогическое образование, составляет 88,4%, на уровне базового начального - 89,6%, а на уровне базового среднего и среднего профессионально-технического образования - 82%.

423. Начиная с 1995 года колумбийское правительство предпринимает значительные усилия, направленные на повышение качества системы профессиональной подготовки и улучшение условий жизни и оплаты труда преподавателей.

424. К числу осуществленных в этой связи мероприятий относятся, в частности, следующие:

а) *Национальная программа и система подготовки преподавателей.* В период 1994-1995 годов правительство взяло на себя обязательство создать диверсифицированную систему подготовки преподавателей в целях повышения квалификации преподавательского состава. В этой связи министерство просвещения определило параметры системы подготовки преподавателей, провело исследование в государственных и частных учебных заведениях, в которых обеспечиваются подготовка преподавателей, с учетом потребностей в диверсификации предложения на районном уровне, и консультировало районные структуры по линии разработки проектов создания системы повышения квалификации преподавателей без отрыва от профессиональной деятельности. Кроме того, на уровне департаментов было подготовлено и заключено 49 договоров об организации курсов профессиональной подготовки, которыми было охвачено 107 986 преподавателей и административных работников системы базового начального образования в городских и сельских районах, принимающих участие в осуществлении программы "Новая школа". В 1997 году была проведена реорганизация Национальной программы и системы комплексного обучения и повышения квалификации колумбийских преподавателей и был учрежден Фонд МЕНИСЕТЕКС для целей повышения квалификации преподавателей по таким дисциплинам, как испанский язык и математика, так как именно эти предметы имеют ключевое значение в системе базового начального и среднего образования.

b) *Повышение качества системы подготовки преподавательских кадров.* После проведения широкого процесса исследований и консультаций были приняты три указа, касающиеся общих принципов, критериев и норм разработки и осуществления программ подготовки и повышения квалификации преподавателей: Указ № 709 от 1997 года о разработке и осуществлении программ подготовки и повышения квалификации преподавателей, целью которого является повышение качества преподавания, Указ № 3012 от 1997 года о создании и функционировании учебных заведений высшей школы и Указ № 272, регламентирующий разработку и применение учебных программ на уровне высшего и последипломного педагогического образования.

c) *Права человека.* В целях борьбы с нарушениями прав человека, которые совершаются в ряде районов страны и от которых страдают многие преподаватели, под эгидой министерства просвещения был создан Национальный комитет по профилактике, защите и улучшению положения преподавателей, которым угрожает опасность и которые подверглись принудительному перемещению. Помимо этого, на уровне департаментов была создана система советов по вопросам безопасности, цель которых заключается в изучении и анализе конкретных случаев, когда преподаватели становятся жертвами боевых действий. Кроме того, в соответствии с соглашением, заключенным с Национальной федерацией преподавателей, была разработана программа организации для преподавателей учебных курсов по вопросам, касающимся этических норм, мирного сосуществования и защиты прав человека.

d) *Социальные центры и жилищное строительство.* За период 1994-1997 годов по инициативе министерства просвещения было введено в строй четыре центра социального обеспечения, культуры и отдыха и профессионально-технической подготовки в целях содействия повышению уровня благосостояния и качества жизни преподавателей и членов их семей. Министерство просвещения выделило на эти цели 12 млрд. песо (по 3 млрд. песо на строительство каждого центра) и подписало ряд межведомственных договоров о реализации работ. В период 1997-1998 годов правительство страны и Колумбийская федерация преподавателей (ФЕКОДЕ) заключили соглашение о строительстве 10 000 единиц жилья для преподавателей; по состоянию на конец 1998 года в рамках этой программы при содействии правительства было распределено 11 160 жилых единиц.

e) *Повышение заработной платы.* В 1995 году министерство просвещения и Колумбийская федерация преподавателей подписали Согласительный акт в интересах повышения качества образования, в котором гарантировалось увеличение заработной платы всех преподавателей на 8% в течение последующих трех лет в дополнение к ежегодной прибавке, предусмотренной для всех государственных служащих. Кроме того,

в соответствии с Указом № 1381 от 26 мая 1997 года отпускная ставка для преподавателей государственных учебных заведений устанавливалась в размере 40% от базовой месячной заработной платы уровня 1997 года, а начиная с 1998 года эту ставку планировалось довести до 50%. Таким образом, реальный рост заработной платы преподавателей за период 1995-1998 годов составил 17,3%. Увеличение заработной платы преподавателей происходит на фоне обострения бюджетного дефицита и серьезных проблем с качеством образования. Ожидается, что в будущем прибавки к заработной плате преподавателей будут служить не только средством повышения уровня их дохода, но и стимулом для повышения квалификации преподавателей и качества образования.

4. Заключительные соображения по поводу системы образования

425. В контексте эволюции системы базового образования в Колумбии можно выделить следующие четыре основных элемента:

а) *Значительное повышение охвата и эффективности на уровне начальной и средней ступени образования.* Хотя на уровне начального образования пока не удается обеспечить охват всех детей в возрасте от 7 до 11 лет, тем не менее следует отметить, что если в 1985 году разрыв между реальным и полным охватом детей данной возрастной категории составлял 39 пунктов, то к настоящему времени он сократился до 21 пункта. С учетом того, что по мере приближения к 100-процентному охвату или обеспечению всеобщего начального образования прирост в охвате замедляется, представляется необходимым приложить решительные усилия на основе новаторских и целенаправленных стратегий в интересах устойчивого ускорения этого процесса и достижения указанной цели. В системе среднего образования наиболее значительных успехов добился государственный сектор, однако предстоит еще немало работы, для того чтобы поднять его эффективность до надлежащего уровня. В системе среднего образования важную роль играют меры по расширению предложения наряду с осуществлением стратегий по стимулированию спроса и повышению эффективности образовательного процесса.

б) *Неодинаковые подвижки на уровне департаментов.* В некоторых департаментах динамика миграционных процессов крайне негативно сказывается на охвате детей системой образования. В других департаментах складывается более благоприятная ситуация, хотя по причине более низких темпов прироста населения властям приходится прикладывать для этого меньшие усилия. В этой связи представляется необходимым создание адекватных и надежных информационных систем для распределения ресурсов в целях поддержки усилий, предпринимаемых районными властями. Ресурсы следует распределять с учетом достигнутого охвата, который зависит

как от изменения численности населения вследствие миграционных процессов, так и от усилий, предпринимаемых местными административными органами.

с) *Сокращение разрыва по показателям эффективности между городскими и сельскими учебными заведениями и между государственным и частным сектором образования.* Городские учебные заведения и учебные заведения частного сектора по-прежнему значительно опережают любые другие учебные заведения по показателям эффективности. В государственном секторе одним из основных резервов повышения эффективности образовательного процесса является совершенствование административной системы государственных учебных заведений. Наиболее важные сдвиги в системе сельских учебных заведений, которые в большинстве своем являются государственными, объясняются внедрением модели "новой школы", что свидетельствует о значительном потенциале методологических механизмов для целей совершенствования системы образования. Наименьший охват на уровне средней школы однозначно приходится на категории малоимущего населения, что требует от администрации государственного сектора осуществления более решительных и целенаправленных мер.

d) *Необходимость изменения системы отчетности.* Система ежегодных отчетов, которые составляются учебными заведениями и препровождаются для обработки в центр, представляется устаревшим механизмом сбора информации, который плодит огромное количество ненадежных данных. В этой связи необходимо повысить роль муниципальных и департаментских структур в целях обработки статистических данных и укрепить аналитическую роль центральных органов с уделением особого внимания техническому консультированию и оценке. Соответствующая деятельность должна строиться на следующих принципах: сокращение объема данных в пользу анализа, уделение приоритетного внимания финансовому анализу и анализу затрат, упорядочение системы оценок качества и прежде всего более активное использование имеющихся данных на этапе принятия решений.

5. Женщина в системе образования

426. В Колумбии обеспечивается равноправный доступ к системе образования, и в целом доля мальчиков и девочек в общей численности учащихся является одинаковой - примерно по 50%. Так, например, в 1995 году общая численность учащихся составляла 8 714 603 человека, из которых 4 395 672 приходилось на мальчиков и 4 318 931 - на девочек. В 1997 году системой образования было охвачено 4 256 518 мальчиков и 4 302 672 девочки. Тем не менее в 90-х годах правительство продолжало предпринимать значительные усилия по реализации закрепленных в Конституции положений, касающихся всеобщего доступа к базовому образованию, децентрализации

образовательной системы и участия гражданского общества в соответствующих процессах.

427. В рамках этих усилий в 1993 году был принят Закон № 115, основные положения которого получили отражение в Национальном плане развития на период 1994-1998 годов, и подготовлен Десятилетний план развития системы образования на 1996-2005 годы. В этом плане особо подчеркивается необходимость ликвидации любых проявлений дискриминации или сегрегации по признаку пола, которые затрудняют доступ женщин к образовательной системе и получение женщинами образования.

428. В текущем десятилетии обозначился ряд тенденций, свидетельствующих об улучшении положения женщин в этой области. Ниже описывается ряд этих позитивных изменений.

429. Сохранялась тенденция к повышению доли девочек на различных уровнях системы образования. Если в 1991 году доля девочек среди учащихся дошкольных учебных заведений составляла 50,7%, то в 1993 году она достигла 52,5%; на уровне базового начального образования доля девочек в течение нескольких лет стабильно колебалась на уровне около 50%; в системе базового среднего и среднего профессионально-технического образования доля девочек составляла в 1993 году 52,9%, увеличившись с 1990 года на 3,7%; по данным за тот же год, доля студентов в системе высшего образования составляла примерно 52%.

430. Что касается показателей отсева девочек на различных ступенях государственной системы образования и численности девочек, успешно завершающих обучение в школе, то в течение последних лет девочки по-прежнему опережали мальчиков по показателю продолжения обучения.

431. В составе преподавателей на начальных уровнях образования по-прежнему преобладают женщины, однако доля женщин-преподавателей постепенно снижается по мере повышения уровня образования вплоть до высшего. Вместе с тем за текущее десятилетие доля женщин-преподавателей в системе высшего образования выросла на 2%.

432. Гендерные стереотипы по-прежнему влияют на выбор учащимися профессий, однако это воздействие постепенно ослабевает, о чем свидетельствуют данные о составе учащихся, овладевающих различными специальностями на уровне среднего и высшего образования.

433. За период 1990-1993 годов доля неграмотных женщин несколько уменьшилась, сократившись с 9% до 8,4%.

434. Что касается равноправия полов, то в последние годы в Колумбии было обеспечено относительно равноправное положение мужчин и женщин с точки зрения уровня грамотности, доступа к образованию и продолжительности обучения. Вместе с тем в начальных и средних школах по-прежнему сохраняются гендерные стереотипы, которые проявляются в форме различий в обращении с мальчиками и девочками и находят отражение в содержании учебных программ, учебников и педагогических материалов.

6. Образование взрослых

435. Конституция 1991 года открыла новые важные пути развития системы образования Колумбии. В отличие от предыдущего Основного закона, в Конституции 1991 года особо подчеркивалось крайне важное значение образования среди других обязательств государства, предусматривающих соблюдение основополагающих прав коренных народов, афроколумбийского населения и других групп этнических меньшинств на основе признания принципов разнообразия, поликультурности, автономии, территориальности и уважения самобытных культур и образовательных систем.

436. Стратегия по охвату указанных групп населения системой образования является составной частью Закона № 115 или Общего закона об образовании, который был принят в 1994 году при активном участии общественности.

437. Одним из компонентов этой стратегии является система образования взрослых, предусматривающая предоставление образовательных услуг взрослым людям, которые с учетом их возраста не могут быть приняты ни на один из уровней и ступеней государственной системы образования, но которые хотят дополнить или завершить свое образование. В рамках этой системы предусматривается особое учебное расписание и особые условия, способствующие получению образования на основе заочного (пока еще не регламентированного) и вечернего обучения.

438. Общий закон об образовании, принятый во исполнение закрепленных в Конституции положений, особо подчеркивает, в контексте конкретных целей, необходимость охвата системой образования совершеннолетней молодежи, а также крестьянского населения, и в особенности девочек и женщин, групп этнических меньшинств, инвалидов и лиц, проходящих процесс социальной реинтеграции. В этой связи в Общем законе об образовании определяются следующие основополагающие цели:

- обеспечение базовой и профессиональной подготовки этих групп населения, совершенствование их профессиональных навыков и содействие их доступу к различным уровням системы образования;
- искоренение неграмотности;
- расширение их знаний с учетом уровня образования и
- создание благоприятных условий для их участия в экономической, политической, социальной, культурной и общественной жизни.

439. Особое значение в этой связи приобретает процесс реализации этого закона на практике. Этот процесс предполагает не только разработку соответствующих правовых норм на основе принципов участия, но и вовлечение общественности в деятельность по определению основных его параметров, будь то конституционное признание механизмов, функционирующих внутри этнических групп, осуществление инициатив в целях постепенного охвата системой официального школьного образования лиц с физическими или умственными недостатками или оформление правовых рамок системы образования взрослых, которая впервые в истории страны предлагает и поощряет альтернативные пути получения образования, причем не только на основе концептуальных разработок, результатов исследовательской деятельности и практического опыта, но и с учетом потребностей промышленного сектора в рабочей силе, а также требований и задач современного общества.

440. Опыт разработки Указа № 3011 от 1997 года на принципах широкого участия весьма пригодился в процессе подготовки пятой Всемирной конференции по вопросам образования взрослых, которая состоялась в июне 1997 года. На уровне местных органов власти развернулась дискуссия по таким вопросам, как организация профессионально-технической подготовки с учетом будущих потребностей, роль новых технологий и инноваций в эпоху глобализации экономики, роль средств массовой коммуникации, информатики и технологии, новые задачи в сфере занятости, производства и труда в условиях продолжающегося вооруженного конфликта, насилия, различных форм дискриминации, наркобизнеса и нищеты.

441. В дополнение к этому удалось обеспечить диверсификацию на уровне предложения путем привязки программ по ликвидации неграмотности среди молодежи и взрослых к системе базового начального образования и базового среднего и продвинутого среднего образования, включая программы неформального образования, в рамках которых

предлагается широкий спектр учебных курсов, предусматривающих в качестве основной цели подготовку учащихся к трудовой деятельности.

442. Следует также отметить, что предпринимаемые в системе образования меры по диверсификации предложения сопровождались пересмотром содержания учебных программ в целях создания более благоприятных условий для изучения базовых дисциплин, однако при этом проводилась также работа, направленная на более широкое отражение в рамках учебного процесса других важных аспектов, касающихся, в частности, демократии, принципов гражданского участия, этики и морали, охраны здоровья, экологии, труда и производства.

443. Несмотря на отмеченные успехи, некоторые районы страны по-прежнему существенно отстают в своем развитии, и в первую очередь это касается отдаленных районов, где в особо тяжелом положении находятся беднейшие слои крестьянского населения.

444. В Колумбии постепенно активизируется деятельность общественных организаций. Проблема образования взрослых с учетом ее особого характера и глубинного воздействия на жизнь населения вызывает повышенное внимание и интерес со стороны неправительственных организаций, а также со стороны предпринимательского сектора, церкви, университетов и учебных заведений, которые осуществляют соответствующие мероприятия по линии системы социального обеспечения.

445. Колумбийскому правительству необходимо проявить политическую волю для достижения целей, предусмотренных в Десятилетнем плане развития системы образования на период 1996-2005 годов и касающихся, в частности, осуществления более последовательной и конструктивной национальной политики и обеспечения необходимой институциональной, технической и финансовой поддержки. Кроме того, академическим кругам необходимо продолжить исследовательскую деятельность, которая гарантировала бы удовлетворение наиболее насущных потребностей молодежи и взрослых в образовании, касающихся, в частности, закрепления знаний, навыков, квалификации и опыта, приобретаемых взрослыми вне школы, с уделением особого внимания потребностям завтрашнего дня, а также позволяла бы использовать механизмы, позволяющие внедрять эффективные, интерактивные и социально приемлемые учебные методы и разработки, способствующие повышению качества и расширению охвата учебных процессов, ориентированных на комплексное образование граждан и усвоение ими насущных знаний, касающихся социальной и повседневной жизни.

446. Предусмотренная в плане система непрерывного образования позволяет молодым людям восполнять пробелы в базовом образовании и предполагает в качестве основной стратегической линии переориентацию осуществляемых в настоящее время программ обучения молодежи и взрослых в целях создания благоприятных условий для индивидуальных и коллективных занятий в рамках гибких учебно-просветительских инициатив, осуществляемых при поддержке средств массовой информации, и в особенности радио и телевидения.

7. Международное сотрудничество в целях реализации права на образование

447. В настоящем докладе не представляется возможным охватить весь спектр деятельности, осуществляемой по линии международного технического сотрудничества в интересах развития колумбийского сектора образования, по причине многообразия источников финансирования и большого числа структур, занимающихся реализацией соответствующих проектов (государственные и частные учебные заведения на уровне начального, среднего и высшего образования, неправительственные организации, децентрализованные государственные органы и т.д.). В силу этого предлагаемая ниже информация касается исключительно сотрудничества по линии министерства просвещения, в рамках которого многосторонние структуры осуществляют деятельность, содействующую развитию системы базового и среднего образования.

448. За охватываемый в докладе период общий объем помощи в рамках такого содействия составил 6 414 150 долл. США. В приводимой ниже таблице содержится информация о распределении этой финансовой помощи по конкретным направлениям деятельности.

Таблица № 7

НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	Долл. США
Профилактические мероприятия среди молодежи	2 050 000
Повышение качества образования	956 000
Образование детей	567 098
Просветительская деятельность в целях укрепления базовых нравственных ценностей (мир, демократия, терпимость, права человека)	530 852
Половое воспитание	518 000
Этнообразование	472 817
Просветительская деятельность по охране окружающей среды	460 000

Образование в сельских районах	413 500
Профессионально-техническое обучение	161 983
Реконструкция школ	75 000
Учет гендерных аспектов	60 500
Использование новых технологий в системе образования	45 000
Укрепление системы регионального сотрудничества	113 400

8. Образовательная политика в рамках Национального плана развития
"Преобразования в интересах мира"

a) Дошкольное образование

449. В национальном плане развития на период 1998-2002 годов предусматривается разработка программы "Урсулас", предназначенной для семей и всех детей в возрасте до пяти лет.

450. С учетом реальностей повседневной жизни и культурной среды этой категории населения эта программа предусматривает:

- a) создание для миллиона родителей благоприятной среды, позволяющей им обеспечивать всестороннее развитие своих детей;
- b) применение альтернативных мер, позволяющих обеспечивать адекватное и эффективное воспитание детей в возрасте до пяти лет, способствующее их нравственному развитию, социализации и укреплению их связей с окружающим миром, с использованием в этих целях телевидения и других средств массовой информации;
- c) создание 1 000 семейных микроцентров, 500 игротек в дошкольных учебных заведениях и вовлечение в работу 1 000 комнат игр и досуга представителей различных социальных, административных и общинных структур;
- d) участие в деятельности по разработке планов развития на уровне департаментов, округов и муниципий через поиск, создание, укрепление и введение в действие альтернативных моделей воспитания для этой группы населения;

- e) управление людскими, материальными и финансовыми ресурсами, включающими, прежде всего, физических и юридических лиц, а также национальные и международные организации по развитию сотрудничества, в целях содействия созданию на уровне муниципий, департаментов и страны в целом соответствующих альтернативных механизмов;
- f) обеспечение взаимодействия программы "Урсулас" с педагогической деятельностью на уровне дошкольного образования и деятельностью КИБС.

b) Базовое образование

451. В Национальном плане развития на 1998-2002 годы предусматривается целый ряд стратегий, направленных на расширение охвата образовательной системы с уделением особого внимания качеству учебного процесса, а также повышению эффективности системы распределения ресурсов, административно-управленческой деятельности и практического применения образовательных стратегий.

452. В целях содействия более широкому участию общества в деятельности по развитию системы образования в плане предусматривается укрепление школьных общественных структур, создание механизмов отчетности и внедрение стимулов, побуждающих местные органы власти обеспечивать и поддерживать высокоэффективную систему управления сектором образования. Кроме того, в этой связи представляется важным вовлекать новые структуры в реализацию проектов в области образования.

453. В целях обеспечения всеобщего образования в Национальном плане развития предусматриваются конкретные меры по преобразованию системы распределения средств, укреплению связей по линии "преподаватель - учащийся" и созданию механизма целенаправленного субсидирования нуждающихся.

454. В целях устранения ряда трудностей и совершенствования функционирования сектора образования предлагается разработать технические стандарты и новые критерии распределения ресурсов, уточнить сферу компетенции и ответственности территориальных административных органов различного уровня, предоставить более широкую автономию учебным заведениям и внедрить горизонтальный механизм технического сотрудничества между руководителями и преподавателями государственных или частных учебных заведений в целях обмена опытом, способствующего совершенствованию административной деятельности и повышению качества образования.

455. Ниже перечисляются некоторые из направлений деятельности, целью которых является обеспечение надлежащего качества образования:

- a) создание национальной системы оценки качества;
- b) создание условий, обеспечивающих продвижение преподавателей по служебной лестнице на основе оценки их профессиональных качеств;
- c) укрепление механизмов, позволяющих контролировать качество образования в учебных заведениях, в которых обучаются представители малоимущих слоев населения;
- d) осуществление мероприятий, направленных на то, чтобы методология преподавания, регламент деятельности учебных заведений и культура отношений в системе образования способствовали равноправию полов, а также уважению прав представителей обездоленных слоев населения и этнических групп.

456. Для перевода в плоскость практических действий решимости государства гарантировать равноправный доступ населения к качественной системе образования предполагается реорганизовать действующий механизм распределения средств, при выделении которых будут учитываться достигнутые результаты, принять ряд технических стандартов и содействовать внедрению стимулов, позволяющих повысить эффективность системы образования. Вопросы финансирования или использования средств будут решаться на основе механизмов отчетности и контроля с учетом информации, предоставляемой национальной информационной системой по вопросам административного управления. Кроме того, предполагается рассмотреть вопрос о введении дополнительного налога на недвижимость в целях финансирования системы среднего образования.

VIII. КУЛЬТУРА

457. В соответствии с Законом № 397 от 7 августа 1997 года было создано министерство культуры, основные направления деятельности которого получили отражение в Национальном плане развития на период 1998-2002 года "Преобразования в интересах мира", где, в частности, отмечается, что "культура в качестве основополагающего элемента развития способствует воссозданию традиционных ценностей, выработке концепции гражданского общества, обеспечивающего участие граждан в принятии решений по вопросам, затрагивающим общие интересы, и созданию этической и

общественной модели, позволяющей гражданам строить свою жизнь на принципах коллективизма, солидарности, участия и терпимости". В этой связи государство не только берет на себя обязанность поддерживать культурную деятельность в качестве инициатора, создателя, администратора и пропагандиста структур, обеспечивающих в обществе надлежащие условия для культурного развития на принципах равноправия, но и опирается на поддержку со стороны гражданского общества, местных административных органов и частного сектора в интересах достижения целей, предусмотренных в Национальном плане развития.

458. Одна из основных целей в этой связи заключается в укреплении Национальной системы развития культуры в качестве необходимого элемента стратегии по децентрализации этого сектора. Такая цель предполагает создание на местном уровне органов и структур по вопросам культуры, укрепление неправительственных организаций и углубление процессов в области профессиональной подготовки, информационных систем, планирования, организационных мероприятий и финансирования.

459. Материальное и духовное культурное наследие рассматривается в качестве основополагающего элемента развития и важнейшего источника исторической памяти и самобытности страны. Признание, сохранение и приумножение этого культурного наследия относится к числу обязанностей государства. Государство должно способствовать развитию творческого и культурного компонента на уровне базового образования и укреплению системы воспитания на принципах гуманизма. Государство должно содействовать развитию творчества и выявлению талантов в целях приумножения и укрепления творческого потенциала на принципах преемственности культурных традиций страны. Государству надлежит принимать меры, направленные на укрепление средств массовой информации в целях демократизации информационных потоков и доступа к деятельности, благам и обслуживанию в сфере культуры и творчества. Предполагается направить в сектор культуры дополнительные инвестиции в целях его укрепления в качестве источника социально-экономического развития.

460. Прежде чем перейти к описанию различных программ, в рамках которых министерство культуры осуществляет деятельность, направленную на защиту культурных прав колумбийцев, представляется важным обратить внимание на тот факт, что с момента введения в действие в 1991 году новой Конституции в колумбийском законодательстве произошел целый ряд позитивных изменений, о чем свидетельствует, в частности, принятие законов о книге, интеллектуальной собственности, образовании, окружающей среде, науке и технике, электронной торговле, общинах чернокожего населения, а также принятие в 1997 году Общего закона о культуре. Ниже дается краткое описание программ, которые позволяют министерству культуры содействовать развитию культуры

и обеспечивать право колумбийских граждан на участие в культурной жизни и пользование достижениями культуры.

A. Национальная система подготовки деятелей искусства и культуры

461. В статье 64 Общего закона о культуре предусматривается создание Национальной системы подготовки деятелей искусства и культуры, целью которой является определение параметров, координация и развитие системы неформального образования в области искусства и культуры, а также разработка проектов, планов и стратегий в интересах ее укрепления.

462. В рамках этой системы министерство культуры анализирует, обсуждает и разрабатывает наиболее эффективные альтернативные средства для неукоснительного воплощения в жизнь конституционных положений о демократизации условий профессиональной подготовки в области искусства и культуры, и в особенности выполнения задачи по децентрализации сектора культуры. В настоящее время министерство проводит активную работу по укреплению сетей, позволяющих регионам, департаментам, муниципиям и общинам создавать центры подготовки деятелей искусства и культуры и получать доступ к таким центрам с учетом своих потребностей и местных особенностей.

463. Министерство не собирается закрывать ныне действующие центры или структуры по профессиональной подготовке в области искусства и культуры или соперничать с ними: речь идет об их укреплении и поддержке, об управлении процессом повышения качества услуг и его координации. При этом министерство поддерживает внедрение нового педагогического опыта, особенно в тех сферах и областях, где имеются соответствующие лакуны или пробелы.

464. Первым шагом на пути создания аналитической базы для реализации первого совместного проекта явилось проведение первого совместного национального семинара по вопросам образования в сфере искусства и культуры, который состоялся 27-29 июля 1998 года в Санта-Фе-де-Богота; в семинаре приняли участие 930 представителей мира искусства, культуры и образования из 27 департаментов.

465. Кроме того, в настоящее время ведется работа по укреплению департаментских структур профессиональной подготовки в области искусства и культуры с учетом местных условий и особенностей и на принципах непрерывного совершенствования каналов поддержания связи с регионами. Помимо этого, предпринимаются совместные усилия по созданию экспериментальных центров, с тем чтобы регионы могли строить

свою деятельность на базе какого-либо одного автономного центра, как бы далеко они ни находились от крупных городских агломераций.

466. К числу других направлений деятельности, осуществляемых в рамках Национальной системы в целях повышения уровня, качества и охвата образовательных процессов, связанных с функционированием структур по развитию культуры в Колумбии, относится подготовка пропагандистов, разработка показателей, позволяющих оценивать результаты подготовки в области искусства и культуры, и создание механизмов для взаимодействия с общеобразовательным сектором.

В. Национальная программа координации

467. В 1998 году министерство культуры заключило 213 соглашений с некоммерческими структурами в сфере культуры в целях поддержки талантов и демократизации доступа к сфере искусства и культуры. К числу этих структур относятся 78 концертных залов, 65 районных, национальных и международных комитетов по проведению фестивалей, 25 училищ по подготовке деятелей искусства, культуры и 15 музеев современного искусства, 15 фондов по охране культурного наследия страны и 5 симфонических оркестров.

468. На данный момент в стране действует более 1 000 неправительственных организаций, специализирующихся в различных областях культуры и искусства. Министерство культуры оказывает помощь приблизительно 40% этих неправительственных организаций в рамках Национальной программы координации и других инвестиционных проектов.

С. Национальная программа развития культурной инфраструктуры "Ла каса гранде"

469. К числу приоритетов этой программы относятся меры в интересах муниципий в новых департаментах, которым всегда не хватало внимания со стороны государства. Речь идет о самых бедных, социально неблагополучных и отдаленных районах, об общинах индейского, чернокожего и коренного населения, приграничных зонах и муниципиях, в которых уже существуют базовые административные и организационные структуры, позволяющие создавать такие центры.

470. Одна из положительных сторон этой программы, которая осуществляется во взаимодействии с местной администрацией, заключается в том, что она является источником новых рабочих мест и новаторских архитектурных решений,

предусматривающих, в частности, реставрацию и восстановление монументов и объектов, относящихся к культурному достоянию страны.

D. Программа стимулирования творческой и исследовательской деятельности

471. Программа стимулирования творческой и исследовательской деятельности имеет целью стимулирование и поощрение творческой деятельности в самых различных формах, а также самих исследователей, которые благодаря высокому уровню профессиональной подготовки и четкому применению методологических стандартов предлагают обществу широкомасштабные проекты в области общественных наук.

472. Эта программа подразделяется на программу национальных стипендий в области культуры и программу национальных премий в области культуры.

473. В рамках программы стимулирования творческой и исследовательской деятельности разрабатывается комплекс процедур и стратегий, обеспечивающих объективную транспарентность и беспристрастность критериев при отборе стипендиатов и лауреатов. Эти критерии подкрепляются необходимостью оптимального распределения поступающих в рамках программы средств путем концентрации усилий на культурных проектах, имеющих для страны приоритетное значение.

1. Государственные и департаментские стипендии в области культуры

474. Государственные стипендии призваны способствовать реализации творческих и исследовательских проектов, проектов, направленных на формирование культурной самобытности, и проектов в таких областях, как кино, литература, сценическое искусство, общинное радиовещание и т.д.

475. В 1998 году на конкурс было представлено 1 343 проекта, из которых победителями были объявлены 84 проекта из 17 департаментов страны и один проект из Соединенных Штатов Америки. Общая сумма предоставленных в этой связи стипендий составила 1 723 746 317 песо. Целый ряд проектов было решено осуществлять в таких удаленных районах, как Белен-де-лос-Андакиес (Какета) и Инирида (Гуаиния), что свидетельствует о стремлении министерства охватить этой программой все уголки страны, способствуя таким образом укреплению в обществе социальных связей, созданию новых очагов распространения культуры и вовлечению в этот процесс общественности на уровне общин.

2. Национальные премии в области культуры

476. В 1998 году национальных премий в области культуры были удостоены 46 произведений, охватывающих более 15 сфер искусства и культуры, включая, в частности, литературу, музыку, историю, фотографию и антропологию. Несмотря на тяжелое экономическое положение, в стране были предприняты решительные усилия, призванные не допустить сокращения размеров премий и охватить программой все районы страны.

3. Департаментские премии в области культуры

477. В сотрудничестве и взаимодействии с регионами и смешанными фондами поощрения культуры и искусств на уровне департаментов и округов в текущем году состоялось первое вручение этих премий в области музыки, истории, прозы и поэзии. Основную финансовую нагрузку взяли на себя фонды. На соискание премий было представлено 1 199 произведений из всех районов страны, отобранных Районным советом по социально-экономическому планированию (КОРПЕС). Общая сумма денежных премий, полученных 126 победителями, составила 376 млн. песо.

478. Помимо этого, министерство осуществляло ряд других программ, в рамках которых были созданы новые механизмы поддержки и признания деятелей искусств, науки и культуры. В дополнение к программе департаментских премий в области культуры проводятся совместные колумбийско-мексиканские творческие семинары и выделяются стипендии за счет средств смешанных фондов.

E. Национальная информационная система по вопросам культуры (СИНИК)

479. Министерство культуры развивает Национальную информационную систему по вопросам культуры (СИНИК), разрабатывая механизмы сбора, обработки и обобщения информации в области культуры, укрепляя национальную сеть информационных служб и создавая базы статистических данных для разработки ряда базовых показателей, позволяющих оценивать качество управления и обслуживания.

480. К поставляемой СИНИК информации предъявляются следующие требования: высокое качество, актуальность, широкий охват и надежность. Все это обеспечивается за счет эффективного механизма управления системой, базирующегося на принципе постоянного совершенствования, а также за счет оказания консультативных услуг и технической помощи, что позволяет обеспечить надлежащее обновление информации и беспрепятственный доступ к ней населения, заинтересованного в информации или желающего участвовать в ее сборе.

481. Недавно в Боготе состоялся семинар, на котором анализировалось нынешнее состояние СИНИК и обсуждались стоящие перед системой цели; в семинаре приняли участие представители почти всех департаментов. Результаты этого семинара можно оценить как весьма позитивные, поскольку представители департаментов обязались участвовать в реализации этой программы.

F. Программа КРЕА как средство изучения колумбийской культуры

482. За шесть лет своего существования программа КРЕА превратилась в важный исследовательский процесс, основными координаторами которого являются Управление по вопросам развития и Институт антропологии. Собранные в рамках этой программы материалы служат ценным и емким источником информации о нынешнем этапе развития традиционной культуры народов Колумбии. Кроме того, этот проект способствует консолидации общества и вносит значительный вклад в процесс разработки и определения параметров политики в сфере традиционных культур.

IX. ОБЩИЕ ВЫВОДЫ

483. Информация, содержащаяся в вышеизложенных разделах доклада, позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на то, что в течение текущего десятилетия Колумбия существенно увеличила объем социальных расходов, она тем не менее по-прежнему сталкивается с серьезными проблемами, касающимися охвата и качества базового социального обслуживания. Это означает, что одно лишь увеличение расходов на социальные нужды не позволяет обеспечить равноправный доступ населения к сфере социального обслуживания и улучшить условия жизни беднейших слоев населения. Для достижения этой цели необходимо наличие точной и надежной информации, позволяющей выявлять наиболее нуждающиеся слои населения и правильно определять приоритеты в целях адекватного и целенаправленного расходования средств. Кроме того, необходимо разрабатывать механизмы, способствующие совершенствованию системы управления и повышению эффективности осуществления политики и программ и исполнения расходной части бюджета. И наконец, необходимо обеспечить оценку и мониторинг результатов в целях внесения в соответствующие процессы необходимых поправок, обеспечивающих выполнение поставленных задач.

484. В этой связи можно сделать ряд следующих конкретных выводов:

- Начиная с 1986 года при распределении расходов в рамках государственного бюджета правительство Колумбии уделяло первоочередное внимание расходам по линии базового социального обслуживания (БСО). После резкого сокращения

уровня социальных расходов, вызванного финансовым кризисом 1985 года, в стране вновь продолжился устойчивый рост социальных расходов с упором на увеличение расходов по линии БСО. За последние пять лет следует особо отметить стремительный рост расходов на охрану здоровья, динамичное развитие сектора водоснабжения и канализации и вызывающее тревогу сокращение расходов на базовое образование при том, что стране пока еще не удалось обеспечить всеобщий охват населения образовательной системой и существенно повысить качество обучения.

- Анализ социальных показателей и расходов на социальные нужды позволяет выявить два важных момента. С одной стороны, ясно, что стране не удалось обеспечить всеобщий охват населения системой БСО, а с другой - представляется очевидным, что, несмотря на то, что за текущее десятилетие расходы на социальные нужды выросли в два раза, в обществе не наблюдается никаких признаков существенного сокращения масштабов неравенства и нищеты. В этой связи Колумбия рассчитывает на поддержку со стороны других стран и международных институтов и организаций в контексте поиска средств, позволяющих обеспечить всеобщий охват населения системой БСО, в первую очередь в наиболее бедных и отсталых районах.
- Несмотря на непрерывный экономический рост, в последние 20 лет показатели неравенства оставались на уровне, зафиксированном до введения в действие системы социальных субсидий. Если анализировать общую структуру субсидий и их распределение по категориям населения, то видно, что весьма существенная доля субсидий приходится на сектор охраны здоровья. 52% от общего объема субсидий приходится на 2 категории наиболее богатого населения и 48% - на 50-процентную страту беднейшего населения. Субсидии составляют 60% от общего объема доходов семей в первой категории, 43% - во второй категории и 25% - в третьей категории. С учетом вышеизложенного можно отметить, что на уровне базовых социальных расходов сохраняется возможность их значительного перераспределения, однако наибольшего эффекта с точки зрения справедливого распределения можно добиться путем повышения их целенаправленности. Перераспределение существующих субсидий в пользу беднейших слоев населения могло бы существенно повысить эффективность мер по борьбе с нищетой.
- В 1998 году группа "Социальная миссия" рассчитала примерный объем средств, необходимых для обеспечения всеобщего охвата населения базовыми услугами в области образования, охраны здоровья, ухода за детьми и подростками и базового водоснабжения и канализации. Для достижения этой цели необходимо 2

090 824 млн. песо в постоянных ценах 1996 года. Эта цифра соответствует 2,2% ВВП. Вместе с тем в течение последнего десятилетия доля расходов колумбийского правительства на базовое социальное обслуживание значительно превышала эту цифру. В 1990 году доля расходов на базовое социальное обслуживание составила 3,37% от общего объема ВВП, а в 1997 году достигла 6,94%. Эти цифры свидетельствуют о том, что достижение цели всеобщего охвата не зависит от объема ресурсов или возможностей для их дальнейшего наращивания. **Для достижения этой цели необходимо создать условия, позволяющие направлять основной поток средств на удовлетворение потребностей наиболее уязвимых групп населения, разработать механизмы определения приоритетов для удовлетворения потребностей и применять стратегии и инструменты, способствующие эффективному и продуктивному управлению системой распределения средств.** Для достижения первой цели в дополнение к политической воле необходимо наличие более четких механизмов изучения и классификации беднейших слоев населения. Одним из основных инструментов повышения эффективности и продуктивности системы распределения ресурсов является подключение к процессу выполнения четко определенных задач широких слоев населения. Вместе с тем представляется ясным, что, с одной стороны, необходимо повышать эффективность государственной системы социального обеспечения, а с другой - создавать механизмы мониторинга и оценки. В этой связи Колумбия рассчитывает на поддержку в рамках системы международного технического сотрудничества, особенно в таких сферах, как образование, питание и т.д.

485. Что касается развития системы образования в Колумбии в течение последних 12 лет, то можно отметить ряд факторов:

- серьезные достижения в деле расширения охвата и повышения эффективности системы образования на уровне начальной и средней школы. Недостаточная степень охвата характерна для категорий беднейшего и некомпактно проживающего населения;
- непосещение школы в большинстве случаев объясняется экономическими причинами; в этой связи проводимая стратегия должна строиться на базе приоритетного и целенаправленного субсидирования беднейших слоев населения в городах и предусматривать внедрение новых технологий при поддержке средств массовой информации для охвата образованием населения сельских районов и некомпактно проживающего населения;

- следует уделять приоритетное внимание осуществлению стратегий, направленных на удовлетворение спроса на образование в городах и на проведение глубоких методологических изменений в системе образования в сельской местности;
- на уровне средней школы быстрыми темпами развивалась система государственного образования. Вместе с тем в этой области многое еще предстоит сделать. На этом уровне по-прежнему продолжает оказывать мощное воздействие такой фактор, как рост предложения. С другой стороны, если не будут предприняты меры по существенному повышению эффективности образовательного процесса, то в какой-то момент может возникнуть ситуация, когда на уровне базового среднего образования вообще не останется учащихся. В целях повышения эффективности образовательного процесса меры по передаче полномочий муниципиям должны способствовать росту расходов на цели повышения качества образования за счет средств, предназначенных для найма персонала.

486. Колумбия добилась значительных успехов в деле совершенствования охраны здоровья населения. Отчасти это обусловлено ростом доходов, отчасти – повышением уровня образования населения и сокращением размеров семей и отчасти – прогрессом в медицине. В значительной степени эти успехи объясняются, особенно в последние годы, мерами по реорганизации системы здравоохранения и социального обеспечения, которые были приняты на основе Закона № 100 от 1993 года. Однако не все жители страны имеют возможность в одинаковой степени пользоваться плодами этих позитивных изменений. Если в городах ситуация в сфере охраны здоровья улучшилась, то во многих сельских районах в сфере медицинского обслуживания по-прежнему сохраняются проблемы, значительная часть которых уже была успешно решена в городах. Как в сфере охраны здоровья, так и в секторе образования основная проблема заключается в том, чтобы выработать механизмы, гарантирующие претворение в жизнь принципов равноправия, и в этой связи наиболее адекватной представляется стратегия, предусматривающая принятие целенаправленных мер и вовлечение в этот процесс самих общин.

487. В заключение следует отметить, что приведенная в данном разделе информация по проблеме нищеты свидетельствует о том, что с 1978 года масштабы этого явления несколько сократились и что соответствующие позитивные изменения касаются главным образом крупных городов.

488. Приведенные в докладе данные свидетельствуют о том, что в 90-е годы не удалось добиться существенного улучшения положения беднейших слоев населения и что в стране по-прежнему сохраняются проблемы, касающиеся обеспечения равноправия и адекватного распределения средств. В целях ликвидации структурных причин нищеты необходимо расширить доступ населения к механизмам развития человеческого потенциала, обеспечить соответствие рынка труда реальным потребностям производственного сектора и, самое главное, добиться эффективного и целенаправленного распределения государственных средств в интересах наиболее уязвимых групп населения, что позволит Колумбии выполнить свои обязательства в области сокращения масштабов и искоренения нищеты.
