



## Экономический и Социальный

Distr.  
LIMITED

E/ICEF/1995/AB/L.11  
25 April 1995  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

ДЕТСКИЙ ФОНД ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Исполнительный совет

Ежегодная сессия 1995 года

22-26 мая 1995 года

Пункт 12 предварительной повестки дня\*

ДЛЯ

### ОБЗОР ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ: ВОПРОСЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ЗАДАЧ ЮНИСЕФ

#### РЕЗЮМЕ

Хотя со времени основания ЮНИСЕФ в 1946 году мандат этой организации претерпел значительные изменения, Исполнительный совет сохраняет прочный консенсус по большинству аспектов этого мандата. Вместе с тем в ряде областей установки Исполнительного совета в отношении мандата, возможно, нуждаются в корректировке с учетом изменения условий на национальном и глобальном уровнях и ожиданий партнеров и союзников ЮНИСЕФ и широкой общественности. Настоящий доклад представляет собой попытку изложить эти вопросы таким образом, чтобы способствовать их плодотворному рассмотрению Исполнительным советом, сотрудниками ЮНИСЕФ и партнерами и союзниками этой организации, с тем чтобы подготовить заявление о задачах, которое бы направляло работу ЮНИСЕФ и с которым он вступил бы в следующее столетие.

#### СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ВВЕДЕНИЕ . . . . .		1 - 3
2		
I. НЕКОТОРЫЕ ФАКТЫ ИЗ ИСТОРИИ . . . . .	4 - 6	2
II. ВОПРОСЫ, ПО КОТОРЫМ ДОСТИГНУТ ОБЩИЙ КОНСЕНСУС	7 - 28	3
III. ВОПРОСЫ ДЛЯ ШИРОКОГО ОБСУЖДЕНИЯ . . . . .	29 - 46	8

\* E/ICEF/1995/13.

IV.	ХАРАКТЕР ЗАЯВЛЕНИЯ О ЗАДАЧАХ . . . . .	47 - 49	13
-----	--	---------	----

## ВВЕДЕНИЕ

1. В своем решении 1995/12 (E/ICEF/1995/9, часть I), Исполнительный совет постановил рассмотреть вопрос о задачах ЮНИСЕФ, в том числе в чрезвычайных ситуациях, на своей ежегодной сессии 1995 года. Настоящий доклад был подготовлен по просьбе бюро Исполнительного совета в качестве основы для обсуждения этой темы членами Совета, а также сотрудниками ЮНИСЕФ, его партнерами и союзниками. Секретариат ЮНИСЕФ убежден в том, что широкое обсуждение задач ЮНИСЕФ на данном этапе имеет важное значение, а старшее руководство особенно заинтересовано в том, чтобы сотрудники всех уровней, как в штаб-квартире, так и на местах, приняли широкое участие в этом обсуждении. Новый Директор-исполнитель ЮНИСЕФ, несомненно, также пожелает принять участие в обсуждении.

2. Перед любой активно действующей и растущей организацией встают вопросы о рамках ее деятельности в меняющихся условиях. Для такой крупной, глобальной организации, как ЮНИСЕФ, скорее отсутствие подобных вопросов в конце XX века, нежели их наличие, было бы поводом для беспокойства. Нижеследующее является попыткой представить членам Исполнительного совета, партнерам, союзникам и сотрудникам некоторые из основных вопросов, вокруг которых может развернуться подобное обсуждение. Цель заключается не в том, чтобы предопределить порядок обсуждения любого из этих вопросов, а в том чтобы стимулировать здоровую дискуссию, в том числе о том, как сформулировать эти вопросы.

3. В главе I содержится краткий экскурс в историю мандата ЮНИСЕФ, а в главе II в сжатом виде излагаются те аспекты задач, по которым, как представляется, существует широкий консенсус. Наконец, в главах III и IV в общих чертах представлены некоторые вопросы, которые секретариат ЮНИСЕФ хотел бы вынести на широкое обсуждение.

## I. НЕКОТОРЫЕ ФАКТЫ ИЗ ИСТОРИИ

4. ЮНИСЕФ начал существовать с декабря 1946 года как Международный чрезвычайный фонд помощи детям (резолюция 57 (I) Генеральной Ассамблеи от 11 декабря 1946 года). В течение первых нескольких лет существования Фонда его ресурсы были направлены главным образом на удовлетворение чрезвычайных потребностей детей в продовольствии и одежде в пострадавших в результате войны промышленно развитых странах, главным образом в Восточной и Западной Европе и Японии. К 1950 году главный акцент в деятельности ЮНИСЕФ переместился на программы долгосрочной помощи детям из развивающихся стран, хотя элемент чрезвычайной помощи неизменно присутствовал в его мандате. В октябре 1953 года Генеральная Ассамблея постановила отменить сроки, ограничивающие деятельность ЮНИСЕФ, исключить из его названия слова "международный" и "чрезвычайный," сохранив при этом аббревиатуру "ЮНИСЕФ", которая уже получила широкую известность (резолюция 802 (VIII) Генеральной Ассамблеи от 6 октября 1953 года). В последующие десятилетия изменился характер помощи ЮНИСЕФ: помощь перешла от относительно разрозненных проектов к программам по странам – подходу, основанному на тщательном анализе ситуации и собственных приоритетов и стратегий соответствующих правительств в интересах детей. С самого начала источником финансирования организации были добровольные взносы. ЮНИСЕФ занимает уникальное место среди учреждений Организации Объединенных Наций, поскольку он пользуется широкой поддержкой общественности, которая проявляется главным образом в деятельности национальных комитетов содействия ЮНИСЕФ. За истекшие годы приблизительно одна четверть средств ЮНИСЕФ неизменно поступала из неправительственных источников (E/ICEF/608/Add.9).

5. С годами мандат ЮНИСЕФ менялся, главным образом с учетом практического опыта. По мере расширения знаний о положении детей во всем мире все больше внимания уделялось помощи странам в вопросах выработки политики и планирования в интересах детей в контексте национального развития. В 70-х годах главными направлениями работы были стратегия основных услуг и налаживание работы на субнациональных уровнях, включая основные услуги в городских районах. Концепция первичного медико-санитарного обслуживания была одним из весьма успешных элементов стратегии основных услуг. В результате успешного проведения Международного года ребенка (МГР) в 1979 году произошло дальнейшее расширение круга ведения ЮНИСЕФ, который был назначен Генеральной Ассамблеей в качестве ведущего учреждения, отвечающего за аспекты деятельности по итогам МГР, связанные с развитием (резолюция 34/4 от 18 октября 1979 года, резолюция 36/197 от 17 декабря 1981 года и резолюция 37/231 от 20 декабря 1982 года). В 80-х годах в соответствии с резолюцией по вопросу об обеспечении выживания и развития детей деятельность ЮНИСЕФ была сосредоточена на поддержке практических и эффективных с точки зрения затрат мер, способных реально изменить положение детей. Признание ЮНИСЕФ того, что проблемы детей должны быть включены в число первоочередных задач при выработке экономической политики, нашло отражение в его работе и в борьбе за "перестройку с учетом человеческого фактора". В течение этого же периода наблюдалось формирование международного консенсуса по вопросу о подготовке Конвенции о правах ребенка.

6. Конвенция о правах ребенка, принятая Генеральной Ассамблеей в 1989 году (резолюция 44/25 от 20 ноября 1989 года), и состоявшаяся в 1990 году Всемирная встреча на высшем уровне в интересах детей дополнили новым содержанием мандат и миссию ЮНИСЕФ. На ЮНИСЕФ были возложены задачи, связанные с выполнением решений Всемирной встречи на высшем уровне; кроме того, на эту организацию впервые в практике международных договоров была возложена особая ответственность за содействие успешному осуществлению Конвенции на национальном и международном уровнях. Не все последствия этих важнейших событий для задач ЮНИСЕФ были в полной мере определены, и поэтому нынешние усилия по выработке заявления о задачах дают возможность изучить их более углубленно.

## II. ВОПРОСЫ, ПО КОТОРЫМ ДОСТИГНУТ ОБЩИЙ КОНСЕНСУС

7. Ниже кратко изложены те аспекты задач ЮНИСЕФ, по которым, как представляется, существует широкое согласие.

### Фонд для детей

8. Хотя это может показаться самоочевидным, основополагающим является тот факт, что миссия ЮНИСЕФ направлена на обеспечение благосостояния детей. Работа в интересах наиболее уязвимых членов общества, которые также являются будущим человечества, поставила дело ЮНИСЕФ в особое положение среди благородных начинаний, требующих внимания и поддержки общественности. Поскольку вокруг детей не может быть споров, ЮНИСЕФ считается организацией неполитической и привлекательной для всех.

9. Стоит также отметить, что эта организация является фондом. Она зависит и всегда зависела от добровольных взносов, и в ее задачи входят сбор средств и поддержка программ. Хотя ЮНИСЕФ с самых первых дней работает в тесном взаимодействии с неправительственными организациями (НПО), он всегда использовал свои ресурсы главным образом для поддержки программ, в которых непосредственно задействован сам, а не выполнял роль фонда, к которому другие обращаются за помощью. Это в свою очередь означает, что организация отвечает перед своими донорами за использование предоставленных ими взносов.

### Определение ребенка

10. Хотя за истекшие годы наблюдались определенные изменения в ориентации деятельности ЮНИСЕФ по возрастным группам, включенным в его мандат, который первоначально охватывал "детей и подростков" (резолюция 57 (I) Генеральной Ассамблеи), как представляется, сейчас сложился международный консенсус в отношении определения, содержащегося в Конвенции о правах ребенка, согласно которому ребенком является "... каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее" (статья 1).

### Ребенок как единое целое

11. Если в начале деятельности ЮНИСЕФ основное внимание уделялось прежде всего физическим потребностям детей, то на достаточно раннем этапе истории этой организации было признано, что эта деятельность должна быть направлена на "ребенка в целом" (резолюция 2057 (XX) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1965 года) с охватом всех аспектов физического, умственного и социального развития ребенка.

### Недискриминация

12. Указание Генеральной Ассамблеи в ее резолюции 1946 года об учреждении ЮНИСЕФ (57 (I) о том, что помощь со стороны ЮНИСЕФ должна оказываться всем детям "соответственно потребностям и без дискриминации в отношении расы, религии, национальности или политических убеждений" (пункт 2b (ii), служила для ЮНИСЕФ в истекшие годы руководящим принципом во многих сложных ситуациях. В связи с предстоящим обсуждением в Совете следует отметить, что нынешний курс также основан на принципе недискриминации по признаку пола.

### Равноправие мужчин и женщин и положение девочек

13. Существует достаточно прочный консенсус в отношении того, что ЮНИСЕФ должен осуществлять свою миссию в будущем с уделением большего внимания ее гендерным аспектам. Исполнительный совет сделал особый акцент на темах равноправия мужчин и женщин и развития с учетом интересов женщин (E/ICEF/1994/13, решение 1994/A/4). Поскольку ЮНИСЕФ занимается вопросами развития в социальном секторе, он, как и все другие учреждения Организации Объединенных Наций, обязан способствовать равноправию. Найробийские перспективные стратегии в области улучшения положения женщин (резолюция 40/108 Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 1985 года) обязывают эту организацию стремиться к обеспечению равноправия мужчин и женщин. Этот принцип также предполагает уделение большего внимания роли мужчин и отцов в семье и обществе.

14. Существует также общее согласие относительно необходимости уделения первоочередного внимания девочкам (включая девушек до 18 лет) в самых разных ситуациях, когда девочки подвергаются дискриминации и/или традиционно находятся в неблагоприятном положении (E/ICEF/1990/13, решение 1990/17).

### Страновой подход

15. За первые 25 лет существования ЮНИСЕФ формы его работы изменились: от ориентации на конкретные проекты в отдельных секторах он перешел к совместной с правительствами разработке программы сотрудничества, непосредственно основанной на тщательном анализе положения детей в стране, а также национальных целей, стратегий, приоритетов и планов в

отношении исправления положения, включая – с 1990 года – национальные программы действий (НПД), направленные на достижение целей Всемирной встречи на высшем уровне в интересах детей. Исполнительный совет неоднократно подтверждал этот подход как основу деятельности ЮНИСЕФ.

#### Первоочередное внимание – наиболее нуждающимся

16. За истекшие годы этот принцип претерпел ряд изменений и повторялся Исполнительным советом настолько часто, что сегодня, пожалуй, все разделяют мнение о том, что ресурсы ЮНИСЕФ предназначены в первую очередь для оказания помощи наиболее нуждающимся странам, особенно наименее развитым странам (НРС) (большинство которых сегодня сосредоточено в Африке), уязвимым группам населения в различных странах и лицам, находящимся в неблагоприятном положении в семьях, которыми нередко являются женщины и девочки. Точно так же включая в сферу своей деятельности всех детей и подростков, первоочередное внимание ЮНИСЕФ уделяет малолетним детям (E/ICEF/633).

#### Обеспечение выживания, развития и защиты детей

17. Три аспекта благосостояния детей стали определять характер работы и приоритеты ЮНИСЕФ – выживание, развитие и защита. Если жизнь значительной части детей оказывается под угрозой, ресурсы ЮНИСЕФ в первоочередном порядке направляются на обеспечение их выживания. По мере снижения детской смертности развитие и защита начинают занимать соответственно более значительное место в деятельности ЮНИСЕФ.

#### Основные услуги в интересах детей

18. Хотя за истекшие годы в число задач ЮНИСЕФ были включены дополнительные направления сотрудничества и соотношение различных подходов в разных странах время от времени менялось, Исполнительный совет твердо и постоянно поддерживал курс ЮНИСЕФ на оказание помощи странам в предоставлении основных услуг в интересах детей в таких ключевых областях, как охрана здоровья, образование, питание, обеспечение чистой водой и гигиена окружающей среды и защита детей. Включение этих областей в качестве вопросов права в Конвенцию о правах ребенка еще больше закрепило их центральное место среди задач ЮНИСЕФ. Понятие защиты детей за прошедшие годы расширилось и стало включать защиту бездомных детей и детей-инвалидов, детей, находящихся в условиях вооруженных конфликтов и пострадавших в результате стихийных бедствий, детей, подвергающихся эксплуатации и грубому обращению, брошенных детей, детей-беженцев, сирот и жертв сексуальных домогательств (E/ICEF/661; E/ICEF/1986/12, решение 1986/12; и E/ICEF/1990/13, решение 1990/6). В начале 90-х годов к этому было добавлено еще одно направление деятельности – дети и окружающая среда (E/ICEF/1989/12, решение 1989/18; E/ICEF/1990/13, решение 1990/2; E/ICEF/1992/14, решение 1992/31; и E/ICEF/1993/14, решение 1993/14).

#### Дети в чрезвычайных ситуациях

19. Хотя слово "чрезвычайный" в 1953 году было исключено из названия организации, она практически всегда включалась в работу при возникновении каких-либо чрезвычайных ситуаций. Это объясняется главным образом тем, что ЮНИСЕФ широко представлен на местах, и тем фактом, что чрезвычайные ситуации, будь то природные или возникшие по вине человека, как правило, затрагивают наиболее уязвимые слои населения, особенно детей и женщин. При возникновении серьезной чрезвычайной ситуации, чреватой неблагоприятными последствиями для детей, практически невозможно, чтобы ЮНИСЕФ не откликнулся. Дети, находящиеся в условиях

вооруженных конфликтов, дети, пострадавшие в результате стихийных бедствий, и дети-беженцы со всей определенностью включены в категорию "детей, находящихся в особо трудных условиях", которую Совет одобрил в качестве направления деятельности ЮНИСЕФ (E/ICEF/1986/12, решение 1986/12; и E/ICEF/1990/13, решение 1990/6). Исполнительный совет также поддержал стремление ЮНИСЕФ утвердить понятие "дети как зона мира". Благодаря опыту работы в конфликтных ситуациях, накопленному за истекшие годы, ЮНИСЕФ приобрел уникальную и особую роль нейтрального сторонника детей и защитника их интересов, отстаивающего особые права детей, нуждающихся в заботе во время конфликтов, и право помогать детям и женщинам, независимо от того, к какой стороне в конфликте они принадлежат. Вопросы, касающиеся характера и масштабов деятельности организации в чрезвычайных ситуациях, рассматриваются в пунктах 39-40 ниже.

#### Создание потенциала

20. Содействие созданию и укреплению потенциала на национальном, субнациональном и местном уровнях в областях, затрагивающих интересы детей, всегда являлось частью мандата ЮНИСЕФ и с годами приобретало все большее значение. Работа ЮНИСЕФ направлена на то, чтобы помочь людям самим справиться со своими проблемами, а не закрепить навечно их зависимость от внешней помощи. Там, где это необходимо, созданию потенциала также уделяется особое внимание в сфере сотрудничества с НПО. Результаты оценки работы ЮНИСЕФ группой доноров в 1992 году показали, что этому элементу можно уделить еще большее внимание (E/ICEF/1993/CRP.7).

#### Расширение возможностей

21. Расширение возможностей детей и женщин всегда было составной частью миссии ЮНИСЕФ, однако недавно Исполнительный совет определил смысл и границы этого понятия как расширение возможностей "через повышение уровня знаний и навыков, содействие организации целевых групп и участие в процессе принятия решений и укрепление сотрудничества в рамках гражданского общества" (E/ICEF/1994/13, решение 1994/A/8, пункт 2c). Особое внимание вопросу расширения возможностей девочек и женщин было уделено на ежегодной сессии Исполнительного совета 1994 года. Расширение возможностей общин, всегда входившее в стратегию основных услуг, приобрело новое значение в Бамакской инициативе и других аналогичных инициативах. В пункте 41 и в последующих пунктах рассматриваются некоторые новые проблемы в области расширения возможностей.

#### Устойчивость

22. Обеспечение устойчивости любых успехов, достигнутых при содействии ЮНИСЕФ, подразумевалось в мандате ЮНИСЕФ с самого начала. В последние годы Исполнительный совет и секретариат ЮНИСЕФ придают этому аспекту мандата ЮНИСЕФ все большее значение и уделяют ему повышенное внимание (см., например, E/ICEF/1987/11, решение 1987/17; E/ICEF/1989/12, решение 1989/5; E/ICEF/1990/13, решение 1990/2; и E/ICEF/1993/14, решение 1993/7).

#### Пропаганда и мобилизация общественности

23. В основе информационно-пропагандистской функции ЮНИСЕФ лежат прежде всего надежды людей, которые видят в нем "совесть" мира в том, что касается молодежи в развивающихся и промышленно развитых странах. Почти всеобщая ратификация Конвенции о правах ребенка придала этой информационно-пропагандистской роли более четкую этическую направленность и

большую актуальность. В развивающихся странах информационно-пропагандистская работа и мобилизация общественности занимают все более значительную часть в страновых программах. Особенно после Всемирной встречи на высшем уровне в интересах детей и разработки НПД в интересах детей программа сотрудничества ЮНИСЕФ стала в большей степени ориентированной на содействие мобилизации ресурсов многочисленных партнеров и союзников в самих странах в интересах достижения национальных целей, касающихся детей.

24. Что касается промышленно развитых стран, то Генеральная Ассамблея "приветствовала усилия Фонда по привлечению внимания во всем мире к потребностям детей и подростков в развивающихся странах" (резолюция 2855 (XXVI) от 20 декабря 1971 года). Исполнительный совет признал усилия ЮНИСЕФ "по мобилизации общественности и частных кругов в деле повышения благосостояния детей в развивающихся странах независимо от того, имеет ли отношение такая поддержка или нет к деятельности ЮНИСЕФ" (E/ICEF/1984/12, пункт 119). Из ряда публикаций, таких, как "The Progress of Nations", следует, что информационно-пропагандистская работа ЮНИСЕФ охватила и вопросы благосостояния детей в промышленно развитых странах.

#### Знания о детях

25. ЮНИСЕФ постепенно превратился в хранилище информации о положении детей в мире. Это проявляется не только в глобальном масштабе, примером чему являются такие публикации, как "Положение детей в мире", но и на национальном уровне, поскольку ЮНИСЕФ оказывает национальным информационным системам помощь в областях, которые касаются детей, проводя и организуя аналитические и специальные исследования по положению детей, женщин и семьи. Все чаще отделения ЮНИСЕФ в различных странах выступают в роли информационных центров по детской проблематике.

#### Оперативная организация с ориентацией на деятельность на местах

26. Хотя ЮНИСЕФ все больше выполняет роль источника информации о детях, смысл его деятельности заключается в стимулировании положительных изменений на благо детей. Используются технические знания, информация и научные исследования, однако все направлено на практическую отдачу на местах. В связи с этим закономерно, что основная часть персонала ЮНИСЕФ работает в отделениях на местах, и обязанности децентрализованы. В более крупных странах сотрудники работают в зональных отделениях и в столичных городах, и ЮНИСЕФ с одобрения Исполнительного совета прилагает усилия по укреплению институтов и служб, занимающихся проблемами детей, на промежуточном и местном уровнях.

#### Направленность и выборочность

27. Хотя глобальный круг ведения ЮНИСЕФ охватывает широкую возрастную группу, все аспекты благосостояния детей и широкий круг проблем, его деятельность в любой данной стране обязательно носят селективный характер. Становые программы, хотя и основаны на всеобъемлющем обзоре положения детей, требуют от ЮНИСЕФ оказания поддержки в осуществлении ограниченных по масштабу стратегических мероприятий, отбираемых в соответствии со сравнительными преимуществами ЮНИСЕФ и взаимодополняемостью его деятельности с усилиями других сторон, ввиду их стимулирующего и пропагандистского характера, а также их непосредственного воздействия на конкретных бенефициаров.

#### Межучрежденческое сотрудничество



28. С самого начала ЮНИСЕФ являлся частью системы Организации Объединенных Наций, тесно взаимодействуя со смежными учреждениями с учетом их мандатов и сравнительных преимуществ и часто проявляя инициативу и играя руководящую роль в деле укрепления эффективного взаимодействия. Ввиду своих многосекторальных интересов ЮНИСЕФ активно участвует в успешном осуществлении межучрежденческого сотрудничества, содействуя не только реализации деятельности всей системы Организации Объединенных Наций на благо детей, но и тому, чтобы прогресс в интересах детей способствовал общим усилиям Организации Объединенных Наций в целях развития. Ни одна из целей, утвержденных Исполнительным советом в интересах детей и развития в 90-е годы, не может быть достигнута усилиями лишь одного ЮНИСЕФ. Аналогичным образом, выполнение целей и задач последних конференций Организации Объединенных Наций по вопросам окружающей среды, народонаселения, социального развития и женщин требует также достижения целей системы в интересах детей. В последние годы ЮНИСЕФ играет ведущую роль в рамках системы Организации Объединенных Наций в деле определения основы, необходимой для более эффективного сотрудничества, не допуская при этом "размывания" обязанностей, снижения эффективности и отчетности, а также уменьшения сравнительных преимуществ различных организаций. В последнее время система координаторов-резидентов и указания, содержащиеся в резолюции 47/199 Генеральной Ассамблеи от 22 декабря 1992 года, были в большей степени ориентированы на обеспечение межучрежденческого сотрудничества.

### III. ВОПРОСЫ ДЛЯ ШИРОКОГО ОБСУЖДЕНИЯ

29. Без ущерба для дальнейшего рассмотрения каких-либо вышеупомянутых тем или других аспектов задач ЮНИСЕФ, не упомянутых в настоящем докладе, секретариат ЮНИСЕФ считает целесообразным более подробно обсудить изложенные ниже вопросы.

#### Конвенция о правах ребенка

30. Вне всякого сомнения, первоначальный мандат ЮНИСЕФ заключался в оказании помощи детям "соответственно потребностям" (резолюция 57 (I) Генеральной Ассамблеи). После принятия Генеральной Ассамблеей в 1989 году Конвенции о правах ребенка и ее последующей ратификации почти всеми странами мира наблюдается изменение основ этики деятельности в целях развития в интересах детей. В Конвенции признается, что выживание детей, их развитие и защита являются не просто потребностями. Они также представляют собой неотъемлемые права. Признание этих прав имеет глубокие последствия для того, каким образом многие лица, занимающиеся вопросами благосостояния детей, в том числе сотрудники ЮНИСЕФ, относятся к своей миссии.

31. Изменение представления о задачах ЮНИСЕФ тесно взаимосвязано с призывом к проведению в 1992 году рядом доноров оценки деятельности ЮНИСЕФ, с тем чтобы он играл более важную роль в качестве "основного партнера" правительств, выполняя обязанности по контролю и рассмотрению вопросов, касающихся несоблюдения Конвенции о правах ребенка и Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (E/ICEF/1993/CRP.7). Очевидно, что основная задача контроля за осуществлением Конвенции о правах ребенка в рамках системы Организации Объединенных Наций лежит на Центре по правам человека и Комитете по правам ребенка Организации Объединенных Наций. Последний может предложить ЮНИСЕФ представить экспертные рекомендации и доклады об осуществлении Конвенции в соответствии со статьей 45 этого документа. Совсем недавно Генеральная Ассамблея просила Комитет по правам ребенка "... предложить Фонду, в сотрудничестве с Центром по правам человека Секретариата, представить доклады по конкретным вопросам, касающимся, в частности, эксплуатации детей и злоупотреблений в отношении них ..." (резолюция 49/211 от 23 декабря 1994 года).

/...

Исполнительный совет поручил ЮНИСЕФ выполнять некоторые конкретные функции, связанные с осуществлением Конвенции, включая сбор данных, обзор законодательства, проведение исследований, создание потенциала и проведение информационно-просветительской деятельности среди детей, молодежи и влиятельных общественных групп по вопросам прав детей (E/ICEF/1991/15, решение 1991/9).

32. Все вышеперечисленные действия привели к более глубокому осознанию сотрудниками ЮНИСЕФ и их партнерами во всем мире вопросов прав детей. Ряд правительств развивающихся стран и НПО приветствовали оказываемую ЮНИСЕФ поддержку их усилий по выполнению положений Конвенции о правах ребенка и контролю за успешным осуществлением этих усилий. Другие выразили обеспокоенность тем, что открытое осуждение нарушений прав детей (в отличие от подспудной пропагандистской деятельности) может нарушить исторический нейтралитет, который позволял ЮНИСЕФ оказывать помощь детям в ряде очень сложных ситуаций. При уточнении своей роли в деле пропаганды прав детей ЮНИСЕФ должен учитывать как растущие надежды общественности на то, что он будет являться "всемирной совестью" во всех вопросах, касающихся детей, так и потребности конструктивного взаимодействия с правительствами с целью улучшения положения детей. Это, по-видимому, говорит в пользу применения гибкого и сбалансированного подхода, а не жестких методов в ответ на ущемление прав детей.

#### Женская проблематика в мандате ЮНИСЕФ

33. Темы равенства между мужчинами и женщинами и приоритетного решения проблем девочек, если и обсуждаются, то не широко, и можно было бы более подробно рассмотреть вопрос о положении женщин как непосредственных объектов программ ЮНИСЕФ вне зависимости от их связи с детьми.

34. Ввиду своей ориентации на нужды детей ЮНИСЕФ рассматривался и рассматривается в некоторых странах в качестве организации, занимающейся проблемами женщин исключительно в связи с их материнскими обязанностями в ущерб их другой роли в обществе. Исполнительный совет специально рассмотрел этот вопрос и в 1980 году согласился с тем, что ЮНИСЕФ "должен пропагандировать восприятие в более широком контексте той роли, которую играют женщины в обществе и в процессе развития, принимая во внимание тот факт, что роль женщин не сводится к материнству и ведению домашнего хозяйства, а должна рассматриваться в комплексе функций женщины как матери и супруги, кормильца, гражданки и руководящего деятеля на всех уровнях, а также полноправной личности" (E/ICEF/673, пункт 149а), и подтвердил в 1985 году "свое стремление расширять помощь, которая окажет непосредственное положительное воздействие на живущих в условиях нищеты женщин (в социальной и экономической областях, а также в области здравоохранения) в целях повышения их благосостояния и в признание того факта, что улучшение условий жизни женщин является необходимой предпосылкой социального развития и укрепления здоровья и благополучия детей" (E/ICEF/1985/12, пункт 92а). Эти утвержденные Советом направления политики привели к поддержке ЮНИСЕФ многих программ, рассчитанных на женщин как женщин, а не только как матерей, хотя некоторые стороны, в том числе ряд доноров, участвовавших в проведении в 1992 году оценки деятельности ЮНИСЕФ, выступают за то, чтобы ЮНИСЕФ продолжал уделять первоочередное внимание репродуктивной роли женщин как матерей.

35. Благосостояние детей, особенно девочек, неразрывно связано с благосостоянием женщин, которое не может и не должно сводиться лишь к репродуктивным функциям. Сегодня, как никогда раньше, четко признается, что развитие общества и его детей будет невозможно без содействия улучшению положения женщин. Однако справедливо и то, что ЮНИСЕФ является Детским фондом Организации Объединенных Наций, а не Детским и женским фондом

Организации Объединенных Наций. Существуют другие подразделения Организации Объединенных Наций, мандаты которых специально ориентированы на женщин. Прямой призыв ЮНИСЕФ к его донорам по сути обращен от имени детей. Детская направленность деятельности ЮНИСЕФ определяет его лицо и ясность целей. Поэтому в новом заявлении о задачах ЮНИСЕФ эти соображения должны быть приняты во внимание.

#### Роль ЮНИСЕФ в промышленно развитых странах

36. Хотя вначале поддержка ЮНИСЕФ была главным образом ориентирована на детей промышленно развитых стран, возрождавшихся из руин второй мировой войны, после 50-х годов получателями помощи организации стали развивающиеся страны, а промышленно развитые страны взяли на себя роль основных доноров. Однако, когда в конце 80-х годов некоторые бывшие доноры столкнулись с трудностями, Исполнительный совет в своем решении 1990/5 (E/ICEF/1990/13), подтверждая стремление ЮНИСЕФ сосредоточить свою финансовую помощь на развивающихся странах, разрешил предпринять "особые усилия по оказанию им помощи в переходный период". Хотя объем помощи, оказываемой странам в переходный период и был небольшим, представляется, что выбор тех стран, которым должна быть оказана непосредственная финансовая помощь со стороны ЮНИСЕФ, зависит, прежде всего, от принципа приоритетности в отношении тех, кто находится в наименее выгодном положении, о чем говорилось в пункте 16 выше.

37. Однако в сфере пропаганды ЮНИСЕФ никогда не ограничивался развивающимися странами. Его агитационно-пропагандистские усилия в промышленно развитых странах осуществлялись не только от имени детей в развивающихся странах, но и, как указывалось в докладе Исполнительного совета в 1984 году, "с целью углубления понимания потребностей детей во всем мире" (E/ICEF/1984/12, пункт 119). Время от времени пропаганда ЮНИСЕФ охватывала программные подходы и анализ политики, применимые как в промышленно развитых, так и в развивающихся странах. Распространение современных транспортных средств и глобализация экономики обусловили новые проблемы, которые можно решить лишь на общемировом уровне. Такие проблемы, как торговля детьми в сексуальных целях, детский труд, пандемия СПИД (синдрома приобретенного иммунодефицита) и уменьшение масштабов грудного вскармливания, требуют решений, выходящих за рамки деления стран на развивающиеся и развитые.

38. Промышленно развитые страны участвовали в 1990 году в работе Всемирной встречи на высшем уровне в интересах детей и подписали те же Декларацию и План действий, что и развивающиеся страны. В Плате действий к ЮНИСЕФ как ведущему всемирному учреждению, занимающемуся проблемами детей, была обращена просьба подготовить сводный анализ планов и мероприятий, осуществляемых отдельными странами и международным сообществом в поддержку целей развития на 90-е годы, связанных с положением детей (пункт 35 (v)). Эти планы и мероприятия включают соответствующие планы и мероприятия в промышленно развитых странах. В доклады ЮНИСЕФ, например "The State of the World's Children" ("Положение детей в мире") и "The Progress of Nations" ("Прогресс наций"), регулярно включается информация о положении детей во всех странах. Промышленно развитые страны также почти все ратифицировали Конвенцию о правах ребенка. С учетом этих событий необходимо также попытаться уточнить в определении миссии ЮНИСЕФ в отношении Конвенции о правах ребенка его роль в деле осуществления последующих мероприятий в рамках Всемирной встречи на высшем уровне в интересах детей и выполнения положений этой Конвенции в промышленно развитых странах.

#### Чрезвычайные ситуации

39. Хотя включение чрезвычайных ситуаций в мандат ЮНИСЕФ никогда не вызывало сомнений, в последние годы характер и масштабы чрезвычайных операций ЮНИСЕФ неоднократно обсуждались на заседаниях его Исполнительного совета. Однако в период с начала 50-х по начало 90-х годов доля ресурсов ЮНИСЕФ, выделявшихся на проведение чрезвычайных операций, составляла обычно чуть меньше 10 процентов (за исключением чрезвычайных операций в Камбодже в 1980 году, когда этот показатель вырос до 20 процентов). Увеличение числа сложных чрезвычайных операций и доли средств, выделяемых на них в 90-е годы, повысили актуальность этого вопроса, хотя такое увеличение почти полностью происходило за счет дополнительных средств, главным образом без какого-либо уменьшения объема поддержки ЮНИСЕФ в рамках обычных программ. Доля расходов на чрезвычайные операции в рамках общих расходов увеличилась в среднем с менее 10 процентов в период 1982-1990 годов до 27 процентов в 1993-1994 годы. Исполнительный совет выразил пожелание обсудить последствия этой тенденции для политики и стратегий, особенно в свете замечаний, высказанных в рамках нынешнего обзора системы управления.

40. Все элементы общего мандата ЮНИСЕФ также способствуют уточнению его роли в чрезвычайных ситуациях. Например, в чрезвычайных ситуациях, а также в области долгосрочного развития ЮНИСЕФ уделяет основное внимание положению детей. Его забота о "ребенке как едином целом" обуславливает комплексный подход к чрезвычайным мероприятиям и партнерству с учреждениями, которые занимаются оказанием помощи и предоставлением услуг в конкретных секторах. Его приоритеты касаются тех, кто находится в наименее благоприятном и наиболее уязвимом положении, в том числе девочек и т.д. Аналогичным образом, вопросы, требующие дальнейшего обсуждения в связи с общим мандатом ЮНИСЕФ, влияют также на его мандат в чрезвычайных ситуациях, особенно в области прав ребенка. Например, в международном гуманитарном праве уже давно существует право вмешательства в гражданские конфликты во имя гуманных целей. Однако лишь в последние годы все больше проявляется международный консенсус в отношении ограничения суверенитета в контексте нарушений прав человека. Поскольку ЮНИСЕФ уже имеет четко определенные обязанности в отношении детей в вооруженных конфликтах, к нему все чаще обращаются с просьбой отстаивать права детей в конфликтных ситуациях.

41. Секретариат ЮНИСЕФ приветствует мнение Исполнительного совета по этим и другим аспектам задач организации в чрезвычайных ситуациях.

#### Изменение условий

42. Большая часть настоящего документа была написана с учетом имевших место прецедентов и руководящих принципов, разработанных в прошлом, однако Исполнительный совет хотел бы также определить долгосрочную перспективу в отношении задач организации. Условия, в которых она действует, претерпевают существенные изменения, поэтому понимание ЮНИСЕФ своих задач должно соответствовать этим изменениям и даже превосходить их.

43. К числу этих изменений относятся демократизация, приватизация некоторых служб, децентрализация полномочий на уровень субнациональных органов и общин, включая оплату услуг. Эти изменения происходят в конечном счете повсюду, однако их последствия наиболее сильно проявляются в наименее развитых странах, прежде всего в Африке; во многих случаях они фактически навязываются странам. Если страны хотят улучшить благосостояние своих детей, они должны учитывать эти изменения.

44. Министерства, с которыми сотрудничает ЮНИСЕФ, функционируют либо в условиях сокращенных в реальном выражении бюджетов, либо не получают достаточных средств, необходимых для распространения услуг в национальном масштабе или обеспечения роста

численности населения (в наименее развитых странах в Африке система медицинского обслуживания охватывает в среднем 50 процентов населения). В некоторых случаях эти функции возлагаются на провинциальные и муниципальные органы управления без предоставления им достаточного объема ресурсов, а приватизация осуществляется без необходимого учета интересов тех, кто не может позволить себе платить за частные услуги.

45. Все это повышает роль общества, а также ответственность общин. Последнее подразумевает нечто большее, чем просто "участие" на основе обеспечения трудовых ресурсов и местных материалов. Это означает, что община влияет на выбор и характер мероприятий в том, что касается их осуществления и руководства ими, а также контроля и оценки. Она должна выделять средства на покрытие оперативных расходов, взимая сборы с пользователей и собирая общинные налоги, т.е. уделять основное внимание тем общинным приоритетам, на осуществление которых она готова выделять средства. Другие институты общества – не только НПО, но и группы потребителей, профессиональные союзы и частный сектор, – по-видимому, должны быть еще более серьезными, чем в прошлом, партнерами в деле развития в интересах детей. Министерством и субнациональным органам, с которыми взаимодействует ЮНИСЕФ, необходимо оказывать помощь в их адаптации к новому кругу партнеров, в том случае, если они еще не делают этого.

46. Эти и другие глубокие изменения происходят во многих странах. Во многих случаях ЮНИСЕФ адаптируется к ним, однако их последствия для общих задач ЮНИСЕФ требуют более серьезного анализа и обсуждения.

#### IV. ХАРАКТЕР ЗАЯВЛЕНИЯ О ЗАДАЧАХ

47. Помимо его содержания, Совет может пожелать обсудить сам характер заявления о задачах и указать, что он ожидает от проведения нынешнего мероприятия. Если в заявление о задачах будут включены пространные положения о политике и стратегии каждого крупного аспекта деятельности ЮНИСЕФ, итоговый документ будет очень громоздким. Заявление о задачах обычно представляет собой краткое, нетехническое по характеру изложение того, что делает организация, почему она делает это и чего надеется достичь. Заявление о задачах, как правило, предназначается для изложения ценностей организации. Это то, с чем могут идентифицировать себя все, кто связан с организацией, начиная с Исполнительного совета и старшего руководящего звена и кончая вспомогательным персоналом, партнерами, донорами и широкой общественностью.

48. Оно несколько отличается от заявления о мандате организации, которое в случае такого образования, как ЮНИСЕФ, формируется исторически и может потребовать обсуждения на высоком уровне с использованием, как правило, дипломатического языка и компромиссных формулировок. Его цель заключается в указании направления деятельности и определении скорее границ, чем стимулов.

49. Совет может также высказать пожелание рассмотреть временные рамки, которые должно охватывать заявление о задачах. Задачи той или иной динамичной организации в условиях быстро меняющегося мира будут, вероятно, по-прежнему изменяться. Таким образом, некоторое указание на промежуток времени, который охватывает заявление о задачах, могло бы содействовать обеспечению его большей направленности и своевременности. Поэтому подготовка заявления о задачах, которое отличалось бы достаточной перспективностью и гибкостью, с тем чтобы выдержать испытание временем, не будучи при этом слишком общим, что не будет удовлетворять цели обеспечения руководства и общей направленности, является трудной задачей.

E/ICEF/1995/AB/L.11

Russian

Page 14

-----