



Экономический и Социальный

Distr.
GENERAL

E/ICEF/1996/14
8 April 1996
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

ДЕТСКИЙ ФОНД ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Исполнительный совет

Ежегодная сессия 1996 года

17-21 июня 1996 года

Пункт 6 предварительной повестки дня*

НА РЕШЕНИЕ

ОБЗОР ПОЛИТИКИ И СТРАТЕГИИ ЮНИСЕФ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ДЕТЕЙ

РЕЗЮМЕ

Настоящий обзор начинается с резюме проделанной работы и краткого введения. Далее, в главе I, приводятся основные сведения о деятельности ЮНИСЕФ в области защиты детей, а в главе II описывается опыт 10-летней работы ЮНИСЕФ по претворению в жизнь принятой в 1986 году политики в интересах детей, находящихся в особо трудных условиях. В главе III анализируются причины и определяются условия, требующие обеспечения особой защиты. В главе IV рассматриваются вопросы разработки программ и ведения пропагандистской работы в поддержку детей, включая анализ сложившегося положения, программные цели, задачи и стратегии, подготовку программ и пропагандистскую работу на страновом уровне, поддержку на региональном и глобальном уровнях, а также контроль и оценку. В главе V подробно изложены организационные последствия для ЮНИСЕФ. В главе VI содержится рекомендация, предлагаемая на утверждение Исполнительному совету. В приложении к настоящему обзору дается описание деятельности Комитета по правам ребенка.

* E/ICEF/1996/13.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
РЕЗЮМЕ ПРОДЕЛАННОЙ РАБОТЫ		3
ВВЕДЕНИЕ	1 - 5	4
I. ОСНОВНЫЕ СВЕДЕНИЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЮНИСЕФ ПО ЗАЩИТЕ ДЕТЕЙ 6 - 12 5		
II. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ ДЕТЕЙ, НАХОДЯЩИХСЯ В ОСОБО ТРУДНЫХ УСЛОВИЯХ, В 1986-1996 ГОДАХ	13 - 14	7
III. АНАЛИЗ ПРИЧИН И ОПРЕДЕЛЕНИЕ УСЛОВИЙ, ТРЕБУЮЩИХ ПРИНЯТИЯ ОСОБЫХ МЕР ПО ЗАЩИТЕ ДЕТЕЙ	15 - 23	9
IV. ПОДГОТОВКА ПРОГРАММ И ПРОПАГАНДИСТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО ОСОБОЙ ЗАЩИТЕ ДЕТЕЙ	24 - 56	12
А. Ситуационный анализ	26 - 30	12
В. Программные цели и задачи	31 - 33	13
С. Программные стратегии	34 - 40	14
D. Разработка программ и пропагандистская деятельность на страновом уровне	41 - 49	17
E. Поддержка мероприятий на региональном и глобальном уровнях	50 - 52	21
F. Контроль и оценка	53 - 56	22
V. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ЮНИСЕФ	57 - 62	22
VI. РЕКОМЕНДАЦИЯ	63	24
<u>Приложение.</u> КОМИТЕТ ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА		25

РЕЗЮМЕ ПРОДЕЛАННОЙ РАБОТЫ

За 10 лет, прошедших после принятия Правлением политики поддержки детей в особо трудных условиях (ДОТУ) (см. E/ICEF/1986/L.3 и E/ICEF/1986/12, решение 1986/12), возросла информированность мировой общественности о таких проблемах, как эксплуатация детей, злоупотребления в отношении них и неуделение им должного внимания, но вместе с тем увеличилось и число детей, затронутых этими обстоятельствами. Многие из данных проблем являются следствием процессов неудачного или несправедливого развития, другие вызваны организованным насилием, охватившим ряд стран и регионов.

Наряду с этим движение в поддержку прав детей, к которому ЮНИСЕФ присоединился в конце 80-х годов, добилось принятия и почти всеобщей ратификации Конвенции о правах ребенка. В Заявлении с изложением задач ЮНИСЕФ [E/ICEF/1996/12 (часть 1), решение 1996/1] подтверждается, что деятельность в интересах детей будет зиждиться на установленных Конвенцией принципах и нормах в отношении всесторонней охраны детства.

В содержащемся в настоящем документе обзоре политики рассматривается вопрос о том, как ЮНИСЕФ реагирует на обстоятельства и условия, которые ведут к грубым нарушениям прав детей, подвергая их серьезной опасности и риску. В настоящем обзоре сделана попытка выйти за рамки концепции "детей, находящихся в особо трудных условиях", определяющей некоторые категории детей, нуждающихся в дополнительных услугах, и рассмотреть концепцию "особо трудных условий" и необходимость "мер особой защиты" как важного перспективного элемента разработки программ сотрудничества ЮНИСЕФ. Довольно широкий перечень обстоятельств, которые ставят детей в особо неблагоприятное положение и которые часто накладываются друг на друга, можно разбить на следующие категории: а) калечащий детей труд; б) войны и другие формы организованного насилия; в) сексуальные злоупотребления или эксплуатация детей; г) детская инвалидность; е) потеря семьи и первичных кормильцев; и ф) несовершенство законодательства и слабо развитая система борьбы с детской преступностью.

В обзоре отмечается, что грубые нарушения прав ребенка часто сопряжены с типичными проявлениями нищеты, т.е. с низким уровнем дохода в семье, высокими уровнями детской заболеваемости и детской неграмотности, однако нередко подобные проявления нищеты усугубляются другими бедствиями, что подвергает детей особой опасности. В обзоре используется разработанная Комитетом по правам ребенка концепция "мер особой защиты" для определения действий, которые необходимы, чтобы устранить особую уязвимость детей и обеспечить им возможность пользоваться всеми своими правами.

В настоящем обзоре предлагаются меры по упорядочению секторальных программ, с тем чтобы направить их на оказание помощи детям, находящимся в особо неблагоприятных условиях. Кроме того, в обзоре содержатся предложения относительно разработки и осуществления, в случае необходимости, специальных целевых программных мероприятий и мер пропагандистского характера. Включение различных возможных программных мероприятий в целостную программу сотрудничества на страновом уровне будет зависеть от оценки потребностей и проблем, сравнительных преимуществ ЮНИСЕФ в соответствующей стране и деятельности других партнеров и союзников. В обзоре особое внимание обращено на десятилетний опыт осуществления принятой в 1986 году политики в области ДОТУ. Также подчеркнута значимость изучения и разработки – совместно с правительственными, неправительственными и межправительственными партнерами – эффективных путей обеспечения защиты детей, находящихся в особо неблагоприятных условиях.

ВВЕДЕНИЕ

1. Конвенция о правах ребенка, принятая Генеральной Ассамблеей в 1989 году, стала частью международного права и была ратифицирована 187 государствами-участниками. В течение рассматриваемого периода Конвенция становилась все более важным руководством для деятельности ЮНИСЕФ. На начальном этапе роль ЮНИСЕФ в основном сводилась к распространению информации о положениях Конвенции и к оказанию содействия ее ратификации. Однако почти всеобщее признание данного свода минимальных норм по охране детства заставило ЮНИСЕФ пересмотреть свою роль в осуществлении Конвенции, причем социальное начало этому процессу было положено в 1991 году, когда Правлению на его очередной сессии был представлен доклад, озаглавленный "Роль ЮНИСЕФ в осуществлении Конвенции о правах ребенка" (E/ICEF/1991/L.7). В докладе содержался призыв к разработке программ сотрудничества с правительствами в целях практической реализации положений Конвенции.

2. В Заявлении с изложением задач ЮНИСЕФ, принятом 22 января 1996 года Исполнительным советом на его первой очередной сессии [E/ICEF/1996/12 (часть 1), решение 1996/1], содержится новый подход к правам ребенка. В нем указывается, что ЮНИСЕФ "руководствуется Конвенцией о правах ребенка" и осуществляет политику и программы, содействующие повсеместному закреплению принципов Конвенции. Фактически в Заявлении было впервые официально изложено обязательство ЮНИСЕФ в отношении разработки программ и политики защиты прав ребенка, однако неофициально такой процесс уже осуществлялся в рамках ЮНИСЕФ в течение ряда лет. Настоящий обзор политики и стратегий ЮНИСЕФ является первым обзором, который представляется Исполнительному совету после принятия Заявления. Таким образом он знаменует собой начало практического воплощения новых руководящих принципов в активную политику ЮНИСЕФ.

3. Безусловно, еще не все последствия подхода к деятельности ЮНИСЕФ с точки зрения прав ребенка полностью учтены и организационно оформлены. По мере развития нового, основанного на правах ребенка подхода ЮНИСЕФ предстоит изучить и учесть следующие факторы: а) распространение деятельности ЮНИСЕФ на детей во всем мире; б) расширение сферы охвата – от младенцев и маленьких детей до подростков до 18 лет – возраста, определенного в Конвенции как предельный детский возраст; и с) применение – при проведении любого анализа или мероприятия – следующих принципов Конвенции: недискриминация, "наилучшее обеспечение интересов ребенка" и участие детей в принятии решений и осуществлении мероприятий, непосредственно их затрагивающих.

4. Можно сказать, что цель Конвенции – всесторонняя защита детства. Принципы и статьи Конвенции касаются всех детей и распространяются на них в любое время; положения Конвенции не расположены в какой-либо иерархической последовательности: например, право на образование соседствует с правом на защиту от сексуальной эксплуатации, и наоборот. Вместе с тем в Конвенции признается, что существуют весьма различные степени опасности и риска для детей. Конвенция гарантирует всем детям защиту от нанесения им любого физического, психологического или морального ущерба посредством злоупотребления, эксплуатации, отсутствия заботы или небрежного обращения. Некоторые статьи Конвенции охватывают также права детей на особую защиту в условиях войны или вынужденной миграции, в случае совершения правонарушений или в случае инвалидности. В статьях 19–23 и 32–40 конкретно предусматривается, что дети "подлежат защите" от злоупотреблений, включая экономическую или сексуальную эксплуатацию или незаконное усыновление, и что они "должны обеспечиваться" услугами, такими как реабилитация детей, подвергшихся пыткам, злоупотреблениям или пострадавшим от войны, а также получать специальные пособия в случае потери семьи или в том случае, если их родители не выполняют своих родительских обязанностей. Комитет по правам ребенка как орган, контролирующий

осуществление Конвенции, разработал концепцию "мер особой защиты" в качестве руководства для деятельности государств-участников в этих областях.

5. В настоящем обзоре непосредственно рассматривается деятельность по защите детей от условий или рисков, связанных с грубой эксплуатацией, злоупотреблениями, отсутствием заботы или другими обстоятельствами, в силу которых дети находятся в особо неблагоприятном положении, – т.е. от ситуаций, называемых "особо тяжелые условия". В основе всей работы в данной области лежит та предпосылка, что обеспечение защиты детей от чрезмерной опасности и повышенного риска и предоставление им возможности пользоваться всеми своими правами требуют специальных усилий и дополнительных мер, выходящих за рамки обычных программ и политики в области удовлетворения потребностей детей и реализации их прав.

1. ОСНОВНЫЕ СВЕДЕНИЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЮНИСЕФ ПО ЗАЩИТЕ ДЕТЕЙ

6. В ходе проведения в 1979 году Международного года ребенка, в значительной мере благодаря деятельности занимающихся вопросами детей неправительственных организаций (НПО), создалась обстановка, которая характеризовалась большей осведомленностью и обеспокоенностью судьбой детей, находящихся в неблагоприятном положении. Некоторые из особо сложных ситуаций – эксплуатация, злоупотребления, проституция и беспризорничество – впервые были включены в повестку дня государственной политики, хотя до этого они были в центре только благотворительной деятельности. Хотя многие правительства в промышленно развитых и в развивающихся странах до этого не хотели признавать, что такие проблемы у них все же существуют, в связи с проведением Года они начали осознавать эти проблемы и обращаться за помощью при принятии необходимых мер для их решения.

7. В ряду категорий детей, находящихся в особо неблагоприятном положении, которые предстояло рассмотреть в контексте разработки политики ЮНИСЕФ, первой в 1980 году была рассмотрена детская инвалидность (см. записку и рекомендации Директора-исполнителя "Детская инвалидность: ее профилактика и восстановление трудоспособности") (E/ICEF/L.1411). Примерно в 1980 году началась также работа в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна в поддержку НПО, занимающихся беспризорными детьми. В 1984 году в истерзанном войной Сальвадоре были проведены первые "дни мирной жизни", в рамках которых принята концепция, заключающаяся в том, что в интересах детей следует создавать зоны мира, по крайней мере в течение времени, достаточного для проведения кампании по иммунизации. В 1984 году Правление ЮНИСЕФ также просило более внимательно изучить вопрос о детях, находящихся в особо неблагоприятном положении. Это привело к принятию в 1986 году политики ЮНИСЕФ в отношении детей, находящихся в особо неблагоприятном положении (E/ICEF/1986/L.3 и E/ICEF/1986/12, решение 1986/12).

8. В подготовленном в 1986 году документе об обзоре политики анализировалось положение детей, находящихся в особо трудных условиях, по трем направлениям: дети в условиях вооруженного конфликта; работающие и беспризорные дети; и злоупотребления в отношении детей и отсутствие заботы о них. В документе также закреплялись принципы охвата программами детей, находящихся в особо сложных условиях, и содержались рекомендации в отношении деятельности ЮНИСЕФ на страновом и глобальном уровнях. Эти принципы включали обеспечение того, чтобы программы: а) осуществлялись в тесном сотрудничестве с различными партнерами, особенно НПО и организациями частного сектора; б) способствовали соблюдению прав детей на физическое, умственное, нравственное, духовное и социальное развитие; в) содействовали укреплению взаимодействия и поощряли инициативы семьи и общины; и г) были направлены на обеспечение того, чтобы существующие услуги, такие как здравоохранение, образование и социальное

обеспечение, распространялись на детей, находящихся в особо тяжелом положении. Рекомендации касались необходимости проведения ситуационного анализа, пропагандистской работы, распространения информации, создания потенциала, контроля и оценки, а также других обычных компонентов программной деятельности ЮНИСЕФ. Многие элементы этой политики все еще актуальны.

9. С ростом осознания уязвимости детей была предпринята инициатива разработки проекта Конвенции о правах ребенка. Работа над проектом велась под руководством Комиссии по правам человека Организации Объединенных Наций, и в ней значительную роль играли некоторые правительства и НПО. Начиная с 1986 года ЮНИСЕФ также сделал упор на процессе разработки Конвенции (см. E/ICEF/1986/12, решение 1986/21). Принятие Конвенции в 1989 году и то, что она быстро стала нормой международного права, являются важными этапами осознания необходимости защиты детей. Вместе с положениями Декларации и Плана действий Всемирной встречи на высшем уровне в интересах детей, проведенной в 1990 году, Конвенция обозначила рамки деятельности в интересах детей на текущее десятилетие и на последующий период.

10. С 1991 года ЮНИСЕФ поддерживает работу Комитета по правам ребенка (см. приложение), предоставляя странам-участницам техническую помощь в процессе подготовки ими докладов. ЮНИСЕФ сотрудничает также с другими учреждениями Организации Объединенных Наций, включая Международную организацию труда (МОТ), Всемирную организацию здравоохранения (ВОЗ), Организацию Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН), в целях поддержки дополнительных инициатив в интересах детей и играет свою роль в осуществлении различных связанных с детьми резолюций Организации Объединенных Наций. Например, ЮНИСЕФ предоставляет значительную помощь в проведении всеобъемлющего исследования Организации Объединенных Наций, посвященного положению детей в условиях вооруженного конфликта.

11. Взаимодополняемость целей Всемирной встречи на высшем уровне в интересах детей и Конвенции была подчеркнута в начале 90-х годов, после того как Международным центром развития ребенка во Флоренции была проведена соответствующая аналитическая работа. В то же время по мере повышения в промышленно развитых странах интереса общественности к проблемам детей национальные комитеты содействия ЮНИСЕФ стали играть все более активную роль в решении на международном уровне вопросов защиты детей, и при этом Конвенция рассматривалась в качестве основы для проведения публичных обсуждений в странах.

12. Настоящий обзор политики и стратегии ЮНИСЕФ в области защиты детей необходимо было провести по целому ряду причин. Во-первых, за 10 лет, прошедших после принятия политики в отношении детей, находящихся в особо трудных условиях, ЮНИСЕФ стал лучше разбираться в данных вопросах и в том, как можно наиболее эффективно помочь таким детям. Во-вторых, общественность как никогда стала проявлять повышенный интерес к этим вопросам. В-третьих, по мере роста осознания данных проблем общественностью промышленно развитых и развивающихся стран росло и число детей, попадающих в неблагоприятное положение. В-четвертых, все больше правительств стали заявлять о своей готовности действовать в сотрудничестве с ЮНИСЕФ в целях устранения факторов, которые являются причиной особо неблагоприятного положения детей. Об этой тенденции свидетельствуют отчеты государств-участников относительно осуществления положений Конвенции, контроль за реализацией которых возложен на Комитет по правам ребенка.

И наконец, разработка политики осуществления прав детей на защиту позволит ЮНИСЕФ выработать учитывающий права ребенка подход к общему программированию и пропагандистской

деятельности на страновом и глобальном уровнях. Таким образом, обзор представляет собой вклад в дальнейшее развитие идей и практики ЮНИСЕФ в данной области.

II. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ ДЕТЕЙ, НАХОДЯЩИХСЯ В ОСОБО ТРУДНЫХ УСЛОВИЯХ, В 1986-1996 ГОДАХ

13. Отправным моментом для официальной деятельности ЮНИСЕФ в этой области послужили документ 1986 года об обзоре политики и вытекающая из него Программная директива (CF/PD/PRO-1986-004). В конце 80-х - начале 90-х годов основное внимание по-прежнему уделялось вопросам выживания детей, охраны их здоровья и, после 1990 года, образования. На уровне штаб-квартиры ЮНИСЕФ для поддержки детей в особо трудных условиях выделялось недостаточно людских и технических ресурсов. За рядом существенных исключений, когда реализация программы была возможна за счет дополнительных средств, ресурсы на региональном и страновом уровнях были в основном скромными. В большинстве страновых программ и региональных отделений мероприятия в области ДОТУ рассматривались как дополнение к программной деятельности.

14. Некоторые страновые отделения ЮНИСЕФ, в частности в Бразилии, Боливии, Кении, Мозамбике и на Филиппинах, выступили с инициативой включения принципов Конвенции о правах ребенка в ситуационные анализы и страновые программы. Появилось понимание того, что работа по защите прав детей требует не просто охвата программными категориями детей, находящихся в особо трудных условиях, или содействия ратификации самой Конвенции, а более систематической деятельности. Одновременно было признано, что проблемы детей в особо трудных условиях имеют более глубокие, чем это казалось ранее, последствия. В обстоятельствах, допускающих грубые нарушения прав детей, требуются не просто дополнительные услуги или пропагандистская работа. Увеличение числа страдающих детей и характер их тяжелого положения нередко являются отражением общих и структурных проблем общества в целом, а это существенным образом влияет на программы ЮНИСЕФ. На страновом уровне ЮНИСЕФ был предпринят ряд ценных инициатив, и из их осуществления можно извлечь несколько полезных уроков:

а) Уроки, извлеченные из ситуационного анализа. В некоторых странах, особенно Латинской Америки, ЮНИСЕФ приобрел первый опыт в области защиты интересов детей, находящихся в особо трудных условиях, осуществляя свои программы в отношении беспризорных детей. Проведенная на начальном этапе работа привела к признанию того, что многие базовые предположения были неверными, в частности это касалось распространенного мнения о том, что многие беспризорные не имеют родителей или являются бездомными. Методы ситуационного анализа в отношении других находящихся в неблагоприятном положении детей были разработаны и опубликованы Региональной программой ЮНИСЕФ для детей, находящихся в особо трудных условиях, в Латинской Америке и Карибском бассейне (см., например, № 6 "Методологическое руководство по проведению ситуационного анализа в отношении детей, находящихся в особо трудных условиях - "Methodological Guide on Situation Analysis of Children in Especially Difficult Circumstances", 1988 год). Рост осведомленности ЮНИСЕФ вскоре привел к пониманию того, что имеющиеся данные не отражают реального положения практически ни в одной области; это явилось следствием повышенного внимания со стороны общественности и политических деятелей к детям, находящимся в особо трудных условиях, а также детям и молодежи, из числа правонарушителей;

б) Уроки, извлеченные из программирования. Сложность вопросов, которые относятся к детям, находящимся в особо трудных условиях, требует новаторских подходов к программированию. Например, в Гватемале, Индии и на Филиппинах, для того чтобы детей не

выгоняли из семьи на улицу, необходимо улучшить систему базовых услуг. Программы в области здравоохранения и образования сочетались с программами обучения семей приносящим доход видам деятельности в конкретных географических районах и с программами помощи детям, например организация отдыха. В связи с этими профилактическими программами, предназначенными для семей, осуществляются и интенсивные программы для беспризорных детей, а также программы "уличного" образования;

с) Уроки, извлеченные из партнерства. Устранение обстоятельств, в результате которых дети оказываются в неблагоприятном положении, требует многостороннего и межсекторального программного подхода. Поскольку основные правительственные органы, занимающиеся этими вопросами, – министерства социального обеспечения – в одиночку не в состоянии решить такие глубокие социальные проблемы, стали появляться новые направления сотрудничества с НПО и организациями на общинном уровне. Были определены и мобилизованы в качестве партнеров судебная ветвь государственной власти, молодежные организации, женские группы и другие партнеры. Расширение возможностей организаций в плане укрепления и оказания содействия в рамках гражданского общества социальным структурам, занимающимся детьми, – семье и школе – является следующим важнейшим этапом осуществления программ и пропагандистской работы в области защиты детей и подростков;

д) Уроки, извлеченные из пропагандистской работы. Многие правительства чувствительны к широкому освещению таких вопросов, как детская проституция, детский труд, торговля детьми в сексуальных целях или же надругательства над ними в детских исправительных заведениях. Однако было отмечено, что конструктивный диалог между правительствами и НПО, занимающимися защитой прав детей, может помочь мобилизовать общественность и повлиять на государственную политику. Занять какую-либо общую позицию в отношении конкретных случаев нарушения прав детей сложно, поскольку меры, уместные в одном случае, могут быть неприемлемыми в другом. Необходимо внимательно следить за тем, чтобы не поддаваться давлению со стороны средств информации, доноров и активистов и не занимать государственной позиции, не основанной на надлежащем понимании сложных вопросов или же тщательно изученной информации;

е) Уроки, извлеченные из контроля и оценки. Не существует универсальных показателей подверженности детей в особо трудных условиях риску или же влияния такого риска на развитие детей. Каждая конкретная ситуация требует понимания взаимодействия различных факторов. В отсутствие четких концепций и надлежащих методов, позволяющих собрать надежные базовые данные, количественных целей в области ДОТУ установить не удастся. Работа над определением соответствующих показателей предполагает, что согласованные критерии для анализа рисков следует разрабатывать на основе широко принятых минимальных стандартов обеспечения благополучия детей.

III. АНАЛИЗ ПРИЧИН И ОПРЕДЕЛЕНИЕ УСЛОВИЙ, ТРЕБУЮЩИХ ПРИНЯТИЯ ОСОБЫХ МЕР ПО ЗАЩИТЕ ДЕТЕЙ

15. Увеличение числа факторов, ставящих детей в особо неблагоприятное положение, следует рассматривать как частичное следствие перекосов в процессе развития. Многие особо тяжелые условия являются результатом процессов неудачного или несправедливого развития либо последствиями войн или иных бедствий, включая СПИД. Основные причины такого положения заключаются в стремительной урбанизации; социальном воздействии глобализации экономики; явлении "новой бедности", вызванном как экономическими проблемами 80-х годов, так и стремлением их решить – структурной перестройкой; влиянии рыночных сил на социальную

политику; и внутренних конфликтах, связанных с окончанием "холодной войны". Социальные последствия подобных тенденций – это повсеместное перемещение населения; рост социальной напряженности и нищеты в городах; распад и раскол семей; увеличение числа домашних хозяйств, возглавляемых женщинами; использование женщин и детей на рынке рабского и нелегального труда; недовольство и отчуждение молодежи, особенно в странах с застойной экономикой; и рост числа детей без семьи.

16. ЮНИСЕФ располагает ограниченными возможностями для противодействия постоянной дискриминации или структурным причинам бедственного положения детей. Однако его усилия по устранению наиболее очевидных препятствий на пути обеспечения благополучия детей и осуществления ими своих прав должны быть в полной мере нацелены и на более глубокие причины. Эти усилия необходимо, по возможности, сочетать с пропагандистской работой, политическим диалогом и созданием союзов в поддержку структурной перестройки общества и изменения его отношения к данным проблемам.

17. Вопиющие нарушения прав детей часто бывают связаны с обычными проявлениями бедности, такими как низкие доходы семьи, высокий уровень заболеваемости и неграмотности. Однако важно то, что они дополняют такие обычные проявления бедности. "Особо трудные условия" для детей возникают вследствие сочетания этих двух групп обстоятельств: которые требуют принятия мер для обеспечения выживания и развития и которые требуют принятия особых мер защиты. После выработки в 1986 году политики в области ДОТУ состоялись обстоятельные дискуссии по вопросу о том, какие дети должны входить в эту категорию и может ли это оказаться полезным для разработки программ. Дальнейшее использование показателя ДОТУ и включение детей в те или иные категории вызывают обеспокоенность у многих опытных активистов и практиков, утверждающих, что это может привести к "навешиванию ярлыков". Определять категорию детей в зависимости от обстоятельств, которые пагубно влияют на их положение, означает характеризовать их как бы несоответствующими социальным нормам, а не признавать, что они являются жертвами социально неразвитых структур и плохо продуманной политики. В то же время указывалось, что навешивание таких ярлыков не понравится и самим детям, поскольку усилит отрицательное отношение к ним со стороны общества.

18. Однако сложно избежать включения детей, находящихся в особо трудных условиях, в различные категории в целях проведения целостного анализа и разработки программ. Предложенное здесь определение категорий призвано помочь в разработке перспективы оценки различных особо трудных условий, в которых живут дети, а также в осуществлении надлежащего программирования в целях учета потребностей в особых мерах защиты.

19. Предлагаемое широкое определение выдвигает на первый план обстоятельства, в силу которых дети попадают в особо неблагоприятное положение. Это – следующие обстоятельства:

а) Калечащий детей труд: экономическая эксплуатация и другие условия, при которых дети выполняют оплачиваемую и неоплачиваемую работу, что может прямым образом сказаться на их развитии или помешать им осуществлять другие права, включая право на образование, охрану здоровья и отдых. Использование чрезмерного или калечащего детского труда можно найти в формальном и неформальном секторах, включая труд на улицах, рынках, домах работодателей или же в семьях самих детей.

б) Войны и другие формы организованного или крупномасштабного насилия: любая обстановка конфликта или насилия, ставящая под угрозу безопасность и/или физическое, духовное, нравственное или умственное развитие детей. Связанные с этим обстоятельства включают вынужденную миграцию, насильственное разделение семей и вербовку детей в вооруженные силы,

милицию или партизанские формирования либо в организованные криминальные группировки или банды.

с) Сексуальные злоупотребления или эксплуатация: любая форма торговли детьми или подростками в сексуальных целях (включая торговлю детьми, эксплуатацию детей в проституции и порнографии) или любое использование детей и подростков для удовлетворения сексуальных потребностей взрослых не с целью наживы, включая внебрачное сожителство и брак с несовершеннолетним.

д) Детская инвалидность: обстоятельства, ведущие к каким-либо психическим, физическим или сенсорным нарушениям до, во время или после родов, в том числе вследствие детских заболеваний, которые можно предупредить с помощью вакцинации; вследствие плохого питания, связанного с нехваткой йода или витамина А; или же в результате несчастного случая, войны или насилия;

е) Временная или окончательная потеря семьи и/или кормильца: обстоятельства нужды вследствие смерти или нетрудоспособности членов семьи или же раскола семьи в результате развода, помещения в тюрьму одного из родителей или кормильца либо распада семьи.

ф) Несовершенство законодательства и/или негуманные правовые и судебные процедуры: любые правовые или судебные процедуры, не соблюдающие права детей, закрепленные в Конвенции о правах ребенка, включая системы, которые произвольно или неоправданно лишают детей свободы, не защищают их от грубого обращения или злоупотреблений со стороны правовой системы и правоохранительных органов, лишают детей их индивидуальности вследствие неразвитой системы регистрации гражданских актов или ее отсутствия либо допускают продажу и торговлю детьми и их усыновление без учета интересов ребенка.

20. Попытка определения категорий "особо трудных условий", в которых находятся дети, показывает, что окончательного результата достичь сложно. Дети нередко подвергаются одновременному воздействию различных условий. Например, дети без родителей могут зарабатывать проституцией, не имея доступа к образованию и здравоохранению. Более того, отдельные виды трудных обстоятельств усугубляют воздействие других. Например, некоторые виды рабского труда делают детей уязвимыми с точки зрения сексуальной эксплуатации. В качестве основы для разработки соответствующих стратегий необходимо провести всесторонний анализ конкретных ситуаций и обстоятельств на национальном и местном уровнях.

21. Определить число детей, страдающих от тех или иных обстоятельств, сложно, что объясняется недостаточным пониманием того, какие требуются сведения, и отсутствием оптимальных методов их сбора. Определить точное число сложно еще и потому, что условия, в силу которых дети нуждаются в особой защите, часто являются заведомо незаконными и, соответственно, их скрывают от общественности, вследствие чего их непросто выявить и изучить.

22. Оценочные данные, широко используемые в настоящее время, недостаточны, поскольку они редко бывают дезагрегированы по возрастным группам, хотя в данном случае возраст ребенка служит детерминантным показателем степени риска, уязвимости, эксплуатации и потенциального долгосрочного ущерба. Что касается, например, данных о детской проституции, то они редко даются в разбивке по таким группам, как маленькие дети, подростки и юноши и девушки, что ведет к искаженному представлению о характере этого явления. Аналогичным образом, в докладах об экономической эксплуатации может придаваться неоправданно большое значение минимальному возрасту выхода на официальный рынок труда. Вероятно, важнее оценить относительную степень опасности некоторых видов работы для детей различных возрастных категорий или же определить

возможности, упущенные этими детьми, например в плане получения начального образования. Статистические данные редко дезагрегируются также по полу, что не позволяет получить более полное представление о реальном положении с дискриминацией по признаку пола, в частности о том, насколько сильнее девочки страдают от отсутствия заботы или небрежного обращения.

23. Общие данные о численности детей, страдающих от различных обстоятельств, следует использовать осторожно, однако они полезны как показатели масштабов данной проблемы. По оценкам МОТ, на калечащих работах занято во всем мире от 100 млн. до 200 млн. детей. В докладе "Положение детей мира" за 1996 год приводятся данные о том, что в 80-х годах было 12 млн. бездомных детей, 4-5 млн. инвалидов и 1 млн. сирот, потерявших родителей в результате войн. В документе "The Progress of Nations 1995" ("Прогресс наций за 1995 год") ЮНИСЕФ отмечает, что "число детей в возрасте до 18 лет, занимающихся проституцией, вероятно, превышает 2 миллиона". Согласно сведениям ВОЗ, общая численность детей-инвалидов колеблется от 120 млн. до 150 млн. ВОЗ также считает, что 3 млн. детей во всем мире потеряли одного или обоих родителей в результате СПИДа. Несмотря на всю пользу этих приблизительных общих данных, следует подчеркнуть, что программную политику и стратегии следует разрабатывать на основе результатов национальных и местных исследований и анализа как количественной, так и качественной информации.

IV. ПОДГОТОВКА ПРОГРАММ И ПРОПАГАНДИСТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО ОСОБОЙ ЗАЩИТЕ ДЕТЕЙ

24. Как отмечалось в пункте 5, выше, в настоящем обзоре изложены политика и стратегия в отношении необходимых мер защиты детей, чьи права грубо нарушаются или же находятся под угрозой нарушения. Дети, нуждающиеся в мерах особой защиты, практически всегда при этом лишены большинства своих прав, например на охрану здоровья, образование, досуг и отдых, а также участие. Особые или дополнительные меры защиты таких детей лучше всего направить на преодоление стоящих перед ними препятствий, с тем чтобы открыть для них доступ к тем услугам и льготам, на которые имеют право все дети.

25. Программное решение этих вопросов требует, чтобы услуги, предоставляемые всем детям в рамках обычных программ, охватывали и детей, находящихся в особо трудных условиях. В то же время необходимо разработать специальные целевые мероприятия для пострадавших групп. Следует провести параллель между политикой ЮНИСЕФ, направленной на поддержку женщин, которая предусматривает как целенаправленное включение гендерных аспектов в общий процесс программирования и пропагандистской работы, так и действия в интересах находящихся в неблагоприятном положении женщин и девочек.

A. Ситуационный анализ

26. Разработка любой страновой программы сотрудничества ЮНИСЕФ начинается с ситуационного анализа. В некоторых странах, включая те, где идут войны, или находящиеся в условиях тяжелого экономического кризиса, в "особо трудных условиях" могут находиться многие дети. В таких случаях ситуационный анализ следует начинать с изучения угрозы, которой подвергаются дети в результате массового распада семей и/или развала государства и общественных структур безопасности. Пример такого подхода можно найти в ситуационном анализе, проведенном в Уганде в 1994 году. Здесь особое внимание уделялось положению подростков, поскольку большое число беременностей среди них, случаев заражения ВИЧ/СПИДом, прекращения посещения школы, безработица и чрезмерное употребление спиртных напитков свидетельствовали о высокой степени их уязвимости (см. "Равенство и уязвимость: анализ положения женщин, подростков и детей в

Уганде" - "Equity and Vulnerability: A Situation Analysis of Women, Adolescents and Children in Uganda", 1994 год). Для стран, где имеют место серьезные гражданские беспорядки или политические волнения, применение стандартной методологии ситуационного анализа может оказаться неподходящим, а особо трудные обстоятельства могут стать скорее предметом анализа, а не одним из его факторов.

27. Положение женщин, особенно когда многие из них возглавляют домашние хозяйства, занимаются рабским или низкооплачиваемым трудом, потеряли мужа или были им брошены либо являются малограмотными, имеет прямое или косвенное отношение к тому, что многие дети находятся в особо трудных условиях. При проведении любого ситуационного анализа следует в качестве активных участников привлекать женщин, детей, молодежь и семьи и при этом учитывать не только их уязвимость, но и их потенциальные возможности.

28. В рамках каждой основной секторальной области - здравоохранение, питание, образование, водоснабжение и санитария, базовые услуги в городах, а также чрезвычайные операции - будет необходимо изучить вопрос о том, охватывают ли существующие структуры и методы реализации программ детей, находящихся в особо трудных условиях. Это означает составление "карт бедности" и оценку состояния и возможностей местной материальной, административной инфраструктуры и инфраструктуры людских ресурсов.

29. Необходимо провести оценку рисков и возможностей для определения того, каким образом опасные условия затрагивают положение детей. Риски связаны с возрастом, полом, семейными связями, а также физическими, эмоциональными и социальными условиями положения детей. Необходимо собирать факты о лишении детей права на участие и о дискриминации их по признаку расы, религии или инвалидности. Неспособность государства выполнить свои обязательства в отношении защиты детей путем обеспечения соответствующих услуг и структур безопасности сама по себе представляет определенный риск. К соответствующим возможностям относятся все факторы, которые играют свою роль в обеспечении защиты прав детей. Они включают: национальные законы и политику, организационные возможности соблюдения законов и политики; существующий охват соответствующими службами и качество их работы; имеющиеся финансовые и людские ресурсы; и умонастроения и идеалы общества в целом. Фактически многие из этих факторов можно также рассматривать и как некоторый риск; основная задача при разработке программ состоит в том, чтобы преобразовать данные риски в возможности. Необходимо также провести анализ, чтобы определить партнеров как в правительстве, так и в гражданском обществе, и наметить те направления партнерства, которые следует развивать. В число потенциальных партнеров входят законодательная власть, судебные органы, юристы и адвокаты, полиция, научно-исследовательские институты, средства информации, НПО, общинные организации, религиозные образования, предприниматели и профсоюзы. Полезным источником для такого анализа могли бы стать доклады, представляемые государствами-участниками Комитету по правам ребенка.

30. Многие из упомянутых вопросов весьма подробно рассмотрены в рамках секторальных подходов или страновых отделений. Например, доклад "Чрезвычайные операции ЮНИСЕФ" (E/ICEF/1995/5) включает несколько разделов, посвященных конкретным областям особой защиты детей, находящихся в чрезвычайных ситуациях, в том числе детей, потерявших родителей, а также детей, перемещенных внутри страны, пострадавших от наземных мин или подвергшихся каким-либо санкциям. В докладе "Стратегии ЮНИСЕФ в области базового образования" (E/ICEF/1995/16), который был представлен Исполнительному совету на его ежегодной сессии в мае 1995 года, имеется краткий раздел, озаглавленный "Образование для детей в особо трудных обстоятельствах" (пункты 48-50). В настоящем документе предлагается

новый подход: применять перспективу особо трудных условий на систематической основе и в полной мере включать ее во все секторальные аналитические обзоры.

В. Программные цели и задачи

31. Из вышеизложенного можно сделать вывод, что сложности при определении общих целей и конкретных задач в отношении детей, нуждающихся в особых мерах защиты, главным образом обусловлены отсутствием концептуальных рамок и, соответственно, нехваткой надежных данных. Об этом свидетельствует, например, расплывчатость цели, принятой на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах детей: "защита детей, находящихся в особо трудных условиях, особенно в случаях вооруженных конфликтов" (см. Всемирную декларацию и План действий Всемирной встречи на высшем уровне в интересах детей). Для того чтобы расширить защиту детей, необходимо в первую очередь определить те факторы особо неблагоприятного положения, которые касаются той или иной категории, и исходя из этого устанавливать программные цели и задачи обеспечения особых мер защиты. Такой процесс можно проводить только на страновом уровне или, в отдельных случаях, на районном или муниципальном уровне.

32. Главный критерий для определения целей в отношении детей в особо неблагоприятном положении – это защита детей и молодежи в тех случаях, когда их наивысшим интересам, а также физической, духовной, нравственной и эмоциональной безопасности существует угроза действием или бездействием. Устанавливаемые цели должны признавать первоочередную ответственность родителей и семей за своих детей, необходимость и возможность участия и содействия со стороны общественности и гражданского общества, а также обязанность государства помогать родителям при выполнении ими своих функций и защищать детей, лишенных заботы со стороны родителей и семьи.

33. В число задач могут входить как устранение "трудных условий" (например, обезвреживание наземных мин или реформа законодательства, допускающего виктимизацию подростков или лишение их родительского ухода), так и уменьшение опасности или рисков, вытекающих из "трудных условий" (например, борьба с торговлей наркотиками и спиртными напитками, "гуманизация" детских учреждений и повышение уровня грамотности среди женщин). Некоторые задачи могут быть нацелены на детей и молодежь, а не на сами "трудные условия". Сюда можно отнести усилия по вызволению всех детей из "трудных условий" (например, из тюрем для взрослых или лагерей для несовершеннолетних солдат), по вызволению всех детей до определенного возраста из "трудного положения" (например, официальная занятость или работа в ночных увеселительных заведениях) или по сокращению числа детей, подвергающихся риску в силу существования "трудных условий" (например, уменьшение числа детей, бросивших учебу, увеличение числа детей-инвалидов, посещающих школы, или повышение предусматриваемого законом минимального возраста вступления в брак).

С. Программные стратегии

Ключевые принципы программных стратегий

34. В целом опыт реализации программ ЮНИСЕФ, а также уроки, извлеченные из работы с детьми в особо трудных условиях (см. пункты 13–14, выше), показывают, что все программные стратегии должны содержать шесть ключевых принципов:

а) программная деятельность, обзор и разработка политики, создание потенциала, пропагандистская работа, законодательная и институциональная реформа в поддержку детей,

находящихся в особо трудных условиях, – все это составляющие единого процесса, и любая стратегия в области защиты интересов детей должна включать все эти элементы;

b) выбор программных компонентов и установление приоритетности каждого из них должны вытекать из анализа ситуации на местах и не носить рекомендательный характер или быть заранее predeterminedены на различных уровнях организации;

c) сами дети должны играть активную роль в разработке и осуществлении программ; необходимо использовать неисчерпаемую энергию детей и их способность быстро восстанавливать физические и душевные силы, а также следует признать их право на участие;

d) программная деятельность должна быть межсекторальной и многоплановой;

e) жизненно важное значение имеет партнерство на всех уровнях, включая международный, национальный, субнациональный и общинный уровни;

f) все принятые подходы должны носить недискриминационный характер и уважать "наивысшие интересы ребенка".

35. Как отмечено в пункте 34, выше, особые меры защиты следует включить в общее русло социальных программ в интересах детей; кроме того, во многих случаях требуется проведение специальных мероприятий для конкретных групп детей, находящихся в особо неблагоприятном положении. Программные стратегии зависят также и от того, носят ли они в целом превентивный или реабилитационный характер. Можно рассмотреть четыре различных уровня потенциальных мер: a) предотвращение возникновения особо трудных условий; b) снижение риска для особо уязвимых групп детей и детей с какими-либо дефектами, т.е. так называемая "вторичная профилактика"; c) компенсационная поддержка тех групп детей в особо неблагоприятном положении, чьи условия более или менее стабильны или чьи чрезвычайные обстоятельства можно облегчить; и d) реабилитация детей с необратимой инвалидностью. Превентивные меры [подпункты a и b, выше] включаются, как правило, в общие программы, а компенсационные и реабилитационные меры требуют разработки дополнительной программной стратегии. Вместе с тем превентивные и реабилитационные меры не всегда поддаются четкому разграничению, о чем говорится ниже.

Общечеловеческие программы

36. Данная стратегия предусматривает принятие особых мер защиты в рамках уже существующего программного подхода. Это требует корректировки или переработки имеющихся программ с целью учета ситуаций, связанных с особо неблагоприятным положением, и включения групп детей в особо трудных условиях, таких как дети, живущие в отдаленных районах, работающие дети и дети – перемещенные лица. Корректировка существующих программ в данном случае преследует как превентивные, так и реабилитационные цели. Во многих страновых программах уже разработаны подобные стратегии. Например, целевая субрегиональная программа для района Анд в Боливии охватывает географические зоны крайней нищеты и связывает их с общинными организациями, предоставляющими базовые услуги или оказывающими помощь в получении оплачиваемой работы. Новая задача – проводить регулярные обзоры положения дел во всех секторах и обеспечить, чтобы особо трудные условия в полной мере учитывались в процессе разработки программ.

Целевые мероприятия (превентивные)

37. Данная стратегия специально призвана обеспечить защиту детей, подверженных риску стать еще более уязвимыми в особо неблагоприятных условиях. Программы базовых услуг в городских районах, предназначенные для поддержки находящихся в особо неблагоприятном положении семей, женщин, детей и молодежи, носят превентивный характер как в первом (дети в целом), так и во втором (особо уязвимые группы детей) случаях. Примером превентивного подхода могут служить 35 000 школ, находящихся в ведении Комитета по вопросам развития сельских районов Бангладеш и обеспечивающих базовое образование детей из наиболее бедных семей, особенно девочек в возрастных группах 8-10 и 11-16 лет (см. "Primary Education for All: Learning from the BRAC Experience" - "Начальное образование для всех: изучение опыта КРСРБ", Академия развития образования, 1993 год). Другим примером может служить Программа обучения девочек в Таиланде, цели которой состоят в том, чтобы девочки не покидали свои общины ради работы в индустрии развлечений в городских районах.

Целевая деятельность (компенсационная)

38. Данная стратегия призвана оказать компенсационную поддержку детям, находящимся в таком положении, когда причиняемый им ущерб может носить временный характер. В эту группу входят многие связанные с оказанием чрезвычайной помощи программы, включая программы социально-психологической помощи детям - жертвам войны, программы воссоединения детей с их родителями и программы реинтеграции детей-солдат в жизнь общества. Реабилитационные компоненты имеются во многих программах оказания базовых услуг в городских районах. Например, программой базовых услуг для городских районов Филиппин предусматривается выделение стипендий для подростков, не посещающих школу. Некоторые программы компенсационной поддержки могут также включать и превентивные элементы. Например, Программа образования в целях урегулирования конфликтов, которая осуществляется в школах Шри-Ланки, развивает идею "среднего пути" между крайними проявлениями как агрессивности, так и пассивности. Что касается инвалидности, то здесь соответствующие стратегии нацелены на предотвращение того, чтобы дети, имеющие какие-либо физические или умственные недостатки, становились инвалидами, а также на охват базовыми услугами детей-инвалидов.

Целевая деятельность (реабилитационная)

39. В реабилитации нуждаются дети, которые находятся в условиях постоянных или почти постоянных трудностей. К таким условиям относятся инвалидность, умственное расстройство вследствие злоупотребления наркотиками или спиртными напитками, отсутствие семьи или прочных семейных уз, преступное поведение и постоянные правонарушения. Реабилитационные программы, призванные решать упомянутые проблемы, нередко требуют индивидуальной работы со стороны служащих сферы социального обеспечения или религиозных и благотворительных организаций. Стратегические меры реагирования включают "гуманизацию" соответствующих учреждений и создание альтернативных служб, помещение в приемные семьи детей, потерявших родителей в результате войны или СПИДа, либо детей, брошенных родителями или кормильцами, а также предоставление общинных услуг для целей реабилитации детей-инвалидов.

40. При разработке какой-либо программы или пропагандистских мероприятий в поддержку конкретных категорий детей, находящихся в неблагоприятных условиях, важно избегать применения шаблонных подходов в отношении как всей группы таких детей, например работающих детей, так и входящих в нее подгрупп. Для учета "наивысших интересов ребенка" весьма уместно составить перечень возможных стратегических вариантов и выбирать подходящий из них после тщательного изучения каждой конкретной ситуации. К мерам общего характера

относятся расширение возможностей в области образования, поддержка различного рода услуг для семей, особенно обучение женщин приносящим доход видам деятельности, пересмотр законодательства, организационная реформа, позитивные меры в поддержку девочек и пропагандистская работа с целью изменения отношения общества в целом и чиновников в частности. Некоторые программные мероприятия, которые в целом могут подойти для различных категорий обстоятельств, указаны ниже (см. стр. 20).

D. Разработка программ и пропагандистская деятельность на страновом уровне

41. Весь диапазон изложенных выше программных стратегий и мероприятий должен составлять в каждой конкретной стране единое целое. Как и в других областях, охват работы ЮНИСЕФ в области защиты детей, находящихся в особо неблагоприятном положении, различается по странам и зависит от масштабов проблем и потребностей, сравнительных преимуществ ЮНИСЕФ и деятельности других партнеров и союзников. Следующие соображения являются особенно уместными при разработке соответствующего пакета программных мероприятий.

Мероприятия каталитического характера

42. ЮНИСЕФ в одиночку не может существенно улучшить положение детей, находящихся в особо трудных условиях. Его роль заключается в проведении стратегических мероприятий каталитического характера в целях поддержки и укрепления политики, планов и решений различных национальных участников. Надлежащими партнерами здесь будут правительственные органы различного уровня, НПО, научно-исследовательские и учебные институты, группы на уровне общин, средства информации, деловые круги и другие внешние доноры. ЮНИСЕФ лучше всего может осуществлять каталитические мероприятия в интересах детей, находящихся в особо трудных условиях, в тех случаях, когда уже ведется углубленная работа в таких программных областях, как базовые услуги в городах, чрезвычайные операции, элементарное образование, охрана здоровья подростков, участие женщин в развитии, профилактика и лечение СПИДа.

ПРИМЕР ПРОГРАММНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ ПРИ РАЗЛИЧНЫХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ

Для учета "наивысших интересов ребенка" целесообразно подготовить перечень стратегических вариантов и выбрать подходящее сочетание мер на основе тщательного изучения каждой конкретной ситуации. Ниже приводятся примеры превентивных и исправительных мер, которые можно принять при различных обстоятельствах.

- a) Детский труд и иные формы экономической эксплуатации детей: расширение возможностей в сфере школьного образования путем либо предоставления свободного времени для посещения школы в рабочее время, либо организации занятий на рабочем месте; предоставление вспомогательных услуг, включая приносящие доход виды деятельности, родителям детей, в первую очередь матерям; содействие применению более жестких мер к лицам, которые торгуют детьми и "определяют" детей на работу; предоставление услуг детям, работающим на улице; повышение минимального возраста для вступления в брак; и изменение культурных ценностей и социальных норм, допускающих экономическую эксплуатацию детей.
- b) Война и иные формы организованного или крупномасштабного насилия: программы разминирования и борьбы против использования наземных мин; устранение причин внутренней миграции и распада семей, например путем заключения договоренностей об установлении "коридоров мира"; обеспечение профессиональной подготовки преподавателей и социальных работников по вопросам смягчения последствий психологических травм; и разработка программ протезирования для детей-инвалидов.
- c) Сексуальное надругательство и сексуальная эксплуатация детей: поддержка правовых мер и их применения; расширение возможностей для девочек в плане посещения школы и продолжения учебы; предоставление детям - жертвам надругательства и эксплуатации информации о способах уменьшения риска заболевания СПИДом; повышение информированности родителей и общественности об опасности, которой могут подвергаться дети, занятые определенными видами деятельности; установление сотрудничества с работниками индустрии развлечений с целью соблюдения законов, касающихся работы несовершеннолетних в барах и ночных клубах; создание "горячих линий" для детей - жертв сексуальных надругательств; и повышение минимального возраста для вступления в брак.
- d) Детская инвалидность: превентивная и реабилитационная работа на уровне общин; раннее выявление заболеваний и их своевременное лечение с целью предотвращения инвалидности; проектирование зданий и сооружений с таким расчетом, чтобы обеспечить доступ к ним детей-инвалидов; включение детей-инвалидов в контингент учащихся обычных школ; создание дешевых и прочных протезов; программы разминирования и повышения осведомленности об опасности наземных мин.
- e) Временная или окончательная потеря семьи или основных кормильцев: оказание содействия системе воспитания детей в семье и обществе; оказание поддержки, включая обучение приносящим доход видам деятельности, семьям и общинам, обеспечивающим уход за детьми; предоставление таких услуг, как здравоохранение и базовое образование, особенно для беспризорных детей; пересмотр законов об усыновлении; создание служб поиска подходящих приемных семей; оказание содействия "гуманизации" соответствующих учреждений и заведений.
- f) Слабо разработанное законодательство, недостатки системы его применения и судопроизводства: поддержка реформ системы правосудия по делам несовершеннолетних; профессиональная подготовка работников судебной системы и правоохранительных органов; предоставление услуг детям, работающим на улице; оказание содействия "гуманизации" соответствующих учреждений и заведений; и изменение негативных стереотипов в отношении детей-правонарушителей.

Исследования

43. Исследования и разработку их методов и средств следует рассматривать как часть общих мер, необходимых для совершенствования защиты детей. О некоторых категориях особо трудных условий известно мало: например, необходимо изучить – чтобы лучше понять – условия, в

которых работают дети в сельском хозяйстве и на таких "невидимых" работах, как работа прислугой, гостиничное дело и служба питания. Плохо изучены и вопросы инвалидности детей в результате умственного расстройства и других видов инвалидности, и очень мало известно о положении детей в специальных заведениях. Программирование может быть необходимой предпосылкой для проведения некоторых видов серьезных исследований, возможно, потому что некоторые условия очень сложно изучить без проведения исследования в контексте существующих программных мероприятий.

44. Не получила надлежащего внимания и проблема, касающаяся постепенного перехода детей из категории риска в категорию детей, постоянно находящихся в особо неблагоприятном положении. Например, имеются лишь отрывочные сведения о связи между работой детей на улице и тенденцией к совершению уголовных правонарушений или о факторах давления, которые в некоторых случаях приводят к тому, что подростки становятся жертвами сексуальной эксплуатации.

45. Научно-исследовательские институты, статистические управления и НПО являются важными партнерами, которые могут восполнить пробелы в имеющихся знаниях ЮНИСЕФ о детях, находящихся в особо неблагоприятном положении, и о соответствующих обстоятельствах. Национальным организациям, занимающимся проведением обследований и переписи населения, можно было бы помочь включить данные о детях в их системы сбора информации. Очень важно, чтобы местные организации играли ведущую роль в таких исследованиях и чтобы в их проведении участвовали сами дети и подростки. Следует поддержать НПО и общественные организации и поручить им провести обзоры и исследования, где основное внимание уделяется методам целевых исследований и участия.

Создание сетей неправительственных организаций

46. Значительную работу непосредственно с детьми, находящимися в особо трудных условиях, ведут НПО и организации на уровне общин, многие из которых весьма невелики. Такие организации, как правило, создаются неравнодушными людьми для решения назревших проблем, вызывающих озабоченность, и первоначальные средства они получают от благотворительных, религиозных организаций или служб социального обеспечения. ЮНИСЕФ было разработано немало новых способов работы с такими НПО и организациями на уровне общин для оказания им помощи в развитии общих навыков, укрепления возможностей и, в частности, во взаимодействии с правительственными чиновниками и муниципальными властями. В Калькутте ЮНИСЕФ помог работающим с беспризорными детьми НПО составить перечень оказываемых ими услуг, наладить деятельность справочных служб и провести совместные мероприятия. В Бангладеш ЮНИСЕФ помог создать Форум по правам ребенка для проведения НПО совместных исследовательских и практических мероприятий, которые касаются детей, находящихся в особо трудных условиях. В Камбодже было оказано содействие в создании Группы по вопросам благополучия детей в составе местных и международных НПО, и к настоящему времени уже действуют подкомитеты, занимающиеся беспризорными детьми, бездомными женщинами, детьми, подвергающимися сексуальной эксплуатации, торговлей детьми и правами детей.

Содействие свободному выражению детьми и подростками своих собственных взглядов

47. В рамках описанных выше структур и совместных усилий ЮНИСЕФ может оказывать поддержку деятельности, направленной на то, чтобы дети и молодежь могли высказывать свое мнение и выражать озабоченность в связи с тяжелым положением, в котором они находятся. Это может означать поощрение культурных мероприятий, таких как театральные постановки, занятия пением, проведение фестивалей и выставок школами и группами молодежи. Способствовать расширению возможностей детей по защите собственных интересов можно, например, путем

поддержки их участия в проведении "дней детей", карнавалов и спортивных состязаний, а также привлекая детей к таким инициативам, как "Мэры – защитники детей" (международная инициатива, поддержанная ЮНИСЕФ) и "Учителя – защитники детей" (программа, осуществляемая в Таиланде).

Пропагандистская работа

48. Пропагандистская работа играет особую историческую роль в области ДОТУ. Сообщения в средствах массовой информации и разоблачительные статьи о надругательствах над детьми и их эксплуатации служат одним из средств оказания необходимого давления, с тем чтобы покончить с надругательствами и эксплуатацией, повлиять на государственную политику и изменить менталитет общества в целом. Однако любая пропагандистская работа должна основываться на результатах проводимых на страновом или субстрановом уровнях исследований и отражать понимание конкретных обстоятельств, определяющих уязвимость детей и представляющих для них опасность. Нельзя вести пропагандистскую работу без должного изучения проблем детей, т.е. тех, для кого эта работа и ведется. Вся пропагандистская деятельность должна быть организована таким образом, чтобы в результате положение подвергающихся риску детей улучшилось, а не усугубилось. Например, плохо организованные протесты против использования детского труда могут привести к тому, что дети не будут работать и окажутся в еще худшем положении нищеты. Аналогичным образом, непродуманные заявления, в которых надругательство над детьми или их эксплуатация увязываются с конкретными этническими или религиозными группами или лицами, имеющими физические или умственные недостатки, могут усилить негативные стереотипы в отношении членов таких меньшинств и привести к их дальнейшему заклеиванию и изоляции.

49. Разработка и составление программных мероприятий должны строиться на основе опыта осуществляемой в настоящее время в большинстве стран деятельности. Например, полезные уроки можно извлечь из работы ЮНИСЕФ в области защиты прав детей, которую он в течение последних 15 лет проводит в Бразилии. Совсем недавно ЮНИСЕФ оказал поддержку проведения в Бразилии национальной кампании, нацеленной на решение проблемы молодежной и детской проституции посредством организации рекламных телевизионных передач, школьных мероприятий и "горячих линий". В Руанде ЮНИСЕФ обеспечил правовую поддержку детей, отбывающих тюремное наказание по обвинению в геноциде. В Бурунди ЮНИСЕФ в самом начале происходящих в стране гражданских волнений объединил усилия партнеров в разработке программы оказания помощи детям, потерявшим родителей. В Бангладеш ЮНИСЕФ и МОТ совместно с правительством помогли изменить положение некоторых молодых людей, занятых в частном секторе, согласовав для них трудовой договор с Бангладешской ассоциацией производителей и экспортеров верхней одежды.

Е. Поддержка мероприятий на региональном и глобальном уровнях

50. Для ЮНИСЕФ важно поддерживать тесные связи и совершенствовать механизмы, содействующие сотрудничеству с другими соответствующими международными органами. К числу этих органов относятся Комитет по правам ребенка, Комиссия Организации Объединенных Наций по правам человека, Центр Организации Объединенных Наций по правам человека, МОТ и ее Международная программа по ликвидации детского труда, ЮНЕСКО (в отношении вопросов лишения детей доступа к образованию и создания культурной среды для осуществления прав ребенка), УВКБ ООН и Международный комитет Красного Креста (в отношении вопросов, касающихся детей – жертв организованного насилия и насильственной миграции), ВОЗ (в отношении влияния особых условий на здоровье детей) и Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу. В этот перечень входят также ведущие международные НПО в рамках Группы НПО по Конвенции о правах ребенка, ряд из которых играют ведущую

роль в разработке исследовательских методологий и подходов к пропагандистской работе для определенных категорий детей, находящихся в неблагоприятном положении. Примерами важных инициатив, среди многих прочих, являются работа, проделанная организацией "Радда Барненс Риксфербунд" в области сексуальной эксплуатации, и деятельность Общества борьбы с рабством в области защиты прав детей, работающих домашней прислугой. Такие усилия следует поддерживать и расширять, поскольку можно полагать, что при этом будут выработаны новые виды программных мероприятий, лучше учитывающих интересы детей и семей, а также "других важных элементов", таких как работодатели и общество в целом.

51. Нередко бывает так, что в странах в одном и том же регионе бытуют различные точки зрения на то или иное конкретное обстоятельство. Например, в одной стране может быть строго запрещено использование детского труда на каком-либо определенном виде работ, в то время как в другой стране, ввиду иного социально-экономического и культурного положения, может проводиться политика снижения риска, связанного с такими работами. Обе позиции могут быть оправданы конкретными условиями. Иногда, в случае если по тем или иным особо чувствительным вопросам не представляется возможным вести пропагандистскую работу на страновом уровне, данные вопросы можно поднять на региональном уровне; например, это касается торговли девочками в различных районах Южной Азии.

52. Необходимо располагать материалами и информацией о детях, находящихся в особо неблагоприятном положении. Однако важно, чтобы на международном уровне информация, сбор средств и материалы пропагандистского характера в полной мере основывались на понимании всего разнообразия и сложности страновых условий. Нельзя допускать, чтобы сложившимся мировым мнением манипулировали и использовали его для защиты интересов многонациональной индустрии, для создания определенного образа той или иной организации либо донора или же для того, чтобы сделать правительства определенных развивающихся стран или их культуру своего рода "козлом отпущения". Кроме того, принцип "наилучшего обеспечения интересов ребенка" должен определять подготовку мирового общественного мнения в отношении проблем детей, находящихся в особо трудных условиях.

Г. Контроль и оценка

53. Для оценки положения детей, находящихся в особо неблагоприятном положении, и разработки соответствующих программ необходимы количественные и качественные данные. Немало полезной информации можно извлечь из имеющихся результатов переписи населения или обследований домашних хозяйств. Такую информацию можно дополнить сведениями, получаемыми при проведении выборочных или показательных обследований. Однако, поскольку основным источником должны быть сами дети и молодежь, обстоятельная, качественная информация о неблагоприятном положении требует обычно проведения углубленных мелкомасштабных исследований. Эффективный контроль также предполагает применение двух подходов: определения степени изменения неблагоприятного положения детей и оценки хода осуществления программ, а также степени их эффективности.

54. В рамках некоторых страновых программ, в частности в Зимбабве, Объединенной Республике Танзании, Таиланде и на Филиппинах, разработаны системы сбора данных на уровне общин и контроля за осуществлением программ в области выживания детей и развития. Эти системы можно также использовать для получения информации, касающейся конкретных потребностей и мер специальной защиты. В последние годы при планировании социального развития стали все шире использоваться системы участия входящих в группу риска семей и детей, что позволяет также соответствующим участникам накопить полезный опыт.

55. Для осуществления контроля за положением детей, нуждающихся в особой защите, решающее значение имеет регистрация при рождении, что наделяет ребенка именем, индивидуальностью и гражданством. Подтверждение возраста ребенка очень важно, например, в случае судебного разбирательства по факту надругательства, сексуальной эксплуатации, правонарушений, использования труда несовершеннолетних или же заключения в исправительные заведения.

56. Деятельность на региональном и международном уровнях могла бы способствовать улучшению контроля и оценки на страновом уровне. Конкретные меры включают установление общих принципов организации системы контроля и оценки; обмен информацией по вопросам методологии; стандартизацию терминологии; и изучение путей перекрестного контроля в установленных областях (здравоохранение, образование, питание и т. д.), а не просто контроль в областях, связанных с защитой детей. Совместно с Комитетом по правам ребенка следует продолжить работу по укреплению сотрудничества в области контроля и оценки национальных усилий по защите детей, находящихся в особо неблагоприятном положении.

V. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ЮНИСЕФ

57. Необходимость изменения приоритетов подкрепляется тем важным значением, которое ЮНИСЕФ придает делу общей защиты детства в соответствии с принципами и стандартами, содержащимися в Конвенции о правах ребенка, и дополнительным мерам по особой защите. Дети, находящиеся в особо трудных условиях, входят в категорию наиболее уязвимых групп населения, и во многих странах, где сегодня осуществляются политические преобразования и экономические изменения, они составляют самую многочисленную группу. Реальное положение детей требует принятия многоплановых программных инициатив, нацеленных на комплексное решение проблем и предусматривающих во всех случаях восстановление их права на нормальную жизнь, которое гарантируется Конвенцией для всех детей.

58. Для практического осуществления нового мышления, выработанного в ходе настоящего обзора политики, а также деятельности, которую он призван стимулировать, необходимо укрепить организационные возможности и людские и финансовые ресурсы с целью:

а) совершенствования навыков проведения анализа, разработки соответствующих программных мероприятий, ведения пропагандистской работы, осуществления контроля и оценки программ в области защиты детей;

б) развития экспертной базы для содействия разработке законодательства и укрепления системы поддержания правопорядка и судопроизводства, а также для усиления поддержки национальных усилий по приведению внутреннего законодательства в соответствие с положениями Конвенции о правах ребенка;

в) укрепления жизненно важного дополнительного технического потенциала для обеспечения защиты детей в чрезвычайных ситуациях, включая детей – жертв организованного насилия, в связанных с войной ситуациях, таких как санкции или блокада, и в обстоятельствах, когда они лишены услуг, обычно оказываемых государственными институтами.

59. Уделение вопросам защиты детей повышенного внимания потребует укрепления организационных возможностей как на региональном, так и на страновом уровне, включая назначение координационных центров и выделение дополнительного персонала. Имеющиеся у ЮНИСЕФ возможности в программных областях, определенных в Конвенции, обеспечивают

солидную базу, однако, прежде чем программы позволят надлежащим образом решать проблемы защиты детей в каждой стране, необходимо восполнить немало пробелов. Для промышленно развитых стран и стран с переходной экономикой нужны скорее не обычные программные навыки, а опыт в основной консультативной деятельности, включая сбор данных, контроль, институциональную реформу, социальный маркетинг и реформу законодательства.

60. Необходимо укрепить возможности организаций по осуществлению следующих мероприятий, особенно на региональном и страновом уровнях: подготовка и ориентация персонала в области деятельности в особо трудных условиях, а также стратегий программирования и пропагандистской работы; создание технических групп по таким вопросам, как методология исследований и рамки контроля и оценки; создание базовых сетей ЮНИСЕФ, включая сеть ведущих НПО и технических экспертов; содействие созданию межорганизационных технических групп поддержки в основных программных областях для распространения полезного опыта тематических исследований, проводимых ЮНИСЕФ и другими организациями; и создание эффективной информационной сети для регулярных межстрановых обменов опытом и "оптимальной практикой".

61. Необходимо продолжать укреплять существующие механизмы, позволяющие эффективно сочетать функции ЮНИСЕФ в области программирования, разработки политики и внешних сношений в интересах защиты детей. Полезным мероприятием могло бы стать составление перечня технических потребностей и ресурсов при поддержке программных и директивных подразделений ЮНИСЕФ, отделов внешних сношений, страновых и региональных отделений и национальных комитетов.

62. На всех институциональных уровнях необходимы гибкость, а также признание того, что работа ЮНИСЕФ по составлению программ и пропаганде в области защиты детей все еще находится в стадии становления.

VI. РЕКОМЕНДАЦИЯ

63. Директор-исполнитель рекомендует Исполнительному совету принять следующий проект решения:

Исполнительный совет,

рассмотрев обзор политики и стратегий ЮНИСЕФ в области защиты детей (E/ICEF/1996/14), 1/

1. одобряет изложенные в данном документе перспективу, политику и стратегии в отношении мер по защите детей, являющихся или могущих стать жертвой грубой эксплуатации, злоупотреблений, отсутствия заботы и иных форм особого неблагополучия, подчеркивая, что подобные меры защиты следует осуществлять в рамках прав ребенка;

1/ В качестве вспомогательных документов при проведении настоящего обзора использовались следующие материалы: "Обзор: дети, находящиеся в особо трудных условиях" (E/ICEF/1986/L.6), "Дети, находящиеся в условиях вооруженного конфликта" (E/ICEF/1986/CRP.2), "Эксплуатация работающих и беспризорных детей" (E/ICEF/1986/CRP.3) и "Злоупотребления в отношении детей и отсутствие заботы о них в глобальной перспективе" (E/ICEF/1986/CRP.4).

2. просит Директора-исполнителя предпринять необходимые шаги по укреплению потенциала ЮНИСЕФ, с тем чтобы в рамках программ ЮНИСЕФ более четко обозначить меры по защите детей, подвергающихся чрезмерной опасности и риску, а также укрепить партнерские связи ЮНИСЕФ с другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций, НПО и другими организациями, активно занимающимися вопросами защиты детей.

Приложение

КОМИТЕТ ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА

1. Комитет по правам ребенка – это орган, которому в соответствии со статьей 43 Конвенции о правах ребенка поручено следить за осуществлением данной Конвенции на международном уровне. Комитет состоит из десяти экспертов, назначаемых скорее в их личном качестве, а не в качестве представителей тех стран, гражданами которых они являются. Эксперты обладают соответствующими опытом и знаниями в таких областях, как право, медицина, политика, журналистика, помощь в целях развития и общественная работа.

2. Государства – участники Конвенции обязаны представить первоначальный доклад и периодические доклады об осуществлении Конвенции сначала через два года после ее ратификации, а затем каждые пять лет, как указано в статье 44 Конвенции. Данные доклады готовятся в соответствии с руководящими принципами, установленными Комитетом в октябре 1991 года (Convention/C/5). Принципы охватывают все аспекты положения детей в стране, включая законодательные и административные меры, данные, предоставление услуг и т. д. В отношении эксплуатации детей, злоупотреблений в отношении них или других "трудных условий" – как это выражено в положениях об особой защите – Комитет расценивает меры по обеспечению защиты прав ребенка как "меры особой защиты". Такое определение может быть истолковано и иным образом, так как в оперативном и теоретическом плане осуществление Конвенции еще находится на экспериментальной стадии.

3. После рассмотрения представленных докладов, в отношении которых Комитет часто запрашивает мнения различных НПО (через Группу НПО по Конвенции о правах ребенка), Комитет организует в Женеве встречу с представителями государств-участников для обсуждения доклада. Затем последует подготовка Заключительных замечаний. Рекомендации относительно специальной защиты варьируются от законодательной реформы до административных мер, подготовки кадров и совершенствования системы контроля. Правительствам следует обращаться за поддержкой к ЮНИСЕФ, Центру по правам человека, другим донорам и международным НПО для практической реализации этих рекомендаций. Замечания служат также рамками для будущих исследований в соответствующих областях и могут быть использованы в качестве повестки дня для деятельности ЮНИСЕФ и других организаций, защищающих благополучие детей.

4. Кроме того, ежегодно Комитет проводит тематические обсуждения приоритетных вопросов с участием ЮНИСЕФ, других учреждений Организации Объединенных Наций и НПО. До настоящего момента уже были проведены обсуждения по таким темам, как экономическая эксплуатация детей, дети в вооруженных конфликтах, роль семьи и правосудия по делам несовершеннолетних. По результатам обсуждения были приняты соответствующие рекомендации.
