



**Исполнительный совет
Программы развития
Организации Объединенных
Наций и Фонда Организации
Объединенных Наций в области
народонаселения**

Distr.: General
19 May 2000
Russian
Original: English

Ежегодная сессия 2000 года
13–23 июня 2000 года, Женева
Пункт 7 предварительной повестки дня
ЮНФПА

**Фонд Организации Объединенных Наций в области
народонаселения**

**Обеспечение охраны репродуктивного здоровья в особо
трудных условиях: опыт и проблемы программ ЮНФПА**

Доклад Директора-исполнителя

1. В ходе второй очередной сессии Исполнительного совета ПРООН/ЮНФПА 1999 года ЮНФПА представил обзор деятельности Фонда в чрезвычайных ситуациях и заявил о необходимости использования в таких ситуациях альтернативных механизмов составления программ и финансирования. После его обсуждения Совет просил Директора-исполнителя на одной из будущих сессий представить доклад, содержащий конкретные предложения относительно процедур составления программ в чрезвычайных ситуациях. Настоящий документ представляется в соответствии с решением 99/16 Исполнительного совета.

I. Справочная информация

2. В докладе «Поддержка ЮНФПА в целях охраны репродуктивного здоровья в чрезвычайных ситуациях» (документ DP/FPA/1999/6), представленном Исполнительному совету на второй очередной сессии 1999 года, подробно рассматривается вопрос о значении деятельности в области охраны репродуктивного здоровья и других мероприятий в кризисных ситуациях. В нем особо упоминается Программа действий Международной конференции по народонаселению и развитию (МКНР), в которой подтверждается тот факт, что маргинализованные группы населения, включая беженцев и вынужденных переселенцев, имеют особые потребности и права в отношении услуг по охране репродуктивного здоровья. В докладе рассматривается вопрос о повышении спроса на помощь ЮНФПА в целях охраны репродуктивного здоровья в таких особых ситуациях, включая

кризисы, обусловленные стихийными бедствиями и вооруженными конфликтами, а также в период постконфликтного восстановления. В нем отмечается тот факт, что во многих странах, в которых ЮНФПА осуществляет свои программы, имели место стихийные бедствия, политические или экономические кризисы. В результате этих кризисов появились новые национальные приоритеты в области охраны репродуктивного здоровья, которые не были предусмотрены в существующих страновых программах.

3. В соответствии с посылкой, изложенной в документе DP/FPA/1999/6, мандат ЮНФПА предусматривает поддержку в целях охраны репродуктивного здоровья, включая охрану здоровья матери, услуги по планированию семьи, лечение и профилактику болезней, передаваемых половым путем (БППП), предупреждение распространения ВИЧ/СПИДа, предупреждение насилия на сексуальной почве и лечение пострадавших от него лиц, которая оказывается нуждающимся, вне зависимости от их положения. Как представляется, предоставлять эти услуги только лицам, проживающим в постоянно существующих общинах, и пренебрегать потребностями перемещенных лиц, было бы нарушением такого мандата. В докладе отмечено, что — отчасти благодаря пропагандистской деятельности ЮНФПА — международное сообщество, национальные правительства, гуманитарные учреждения системы Организации Объединенных Наций и неправительственные организации (НПО) все чаще признают тот факт, что репродуктивное здоровье является существенно важным компонентом услуг, которые необходимо предоставлять в случае кризиса.

4. Однако из-за отсутствия подготовленного персонала, нехватки ресурсов или нечеткого распределения организационных обязанностей в чрезвычайных ситуациях нередко забывали об охране репродуктивного здоровья, что имело серьезные последствия. К числу таких последствий относятся нежелательные беременности и смерть матерей и младенцев от излечимых болезней и распространение БППП, особенно ВИЧ. В документе DP/FPA/1999/6 указывается на то, что ЮНФПА необходимо разработать механизмы оперативного и надлежащего реагирования на чрезвычайные и кризисные ситуации.

5. В ходе второй очередной сессии Исполнительного совета 1999 года состоялось активное обсуждение вопроса о необходимости оказания услуг в области репродуктивного здоровья в чрезвычайных ситуациях, а также о надлежащей роли ЮНФПА в таких ситуациях. Его участники единогласно заявили о важности поддержки в области охраны репродуктивного здоровья беженцев и перемещенных лиц, а также других лиц, пострадавших в результате кризиса. Многие члены Совета высоко оценили ведущую роль ЮНФПА в деле информирования мирового сообщества о важности репродуктивного здоровья и призвали Фонд расширить свою пропагандистскую деятельность с участием других учреждений системы Организации Объединенных Наций, неправительственных организаций и правительств, а также работать в целях совершенствования координации и активизации совместных усилий с другими учреждениями Организации Объединенных Наций.

6. Однако члены Совета высказали различные мнения по поводу использования средств из регулярного бюджета в особых ситуациях и о порядке предоставления чрезвычайной помощи. Некоторые делегации считают,

что в определенных условиях могут быть задействованы регулярные ресурсы, в то время как по мнению других, на цели осуществления мероприятий, до этого не включенных в утвержденные страновые программы, ЮНФПА следует изыскивать внебюджетные ресурсы, предпочтительнее путем участия в процессах в рамках совместных призывов Организации Объединенных Наций (СП). Некоторые делегации выразили озабоченность по поводу того, что использование основных средств в таких обстоятельствах не соответствует рекомендации Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС), в соответствии с которой предоставляемая в интересах развития помощь не должна использоваться для гуманитарных целей. С учетом важности вопросов, связанных с чрезвычайной помощью, и различий во взглядах на то, какую роль ЮНФПА следует играть в кризисных ситуациях, Исполнительный совет просил Директора-исполнителя представить на его рассмотрение доклад, содержащий конкретные предложения в отношении чрезвычайной помощи ЮНФПА.

7. После второй очередной сессии Исполнительного совета 1999 года ЮНФПА изучил опыт отдельных организаций-партнеров, которые оказывают поддержку в области охраны репродуктивного здоровья в трудных условиях, обратился к персоналу Фонда на местах с просьбой представить свои идеи и соображения и тщательно рассмотрел вопросы, поставленные Исполнительным советом. Так как ЮНФПА — непосредственно или через другие учреждения — уже играет важную роль в деле охраны репродуктивного здоровья чрезвычайно уязвимых групп населения, в том числе в форме технического руководства, пропагандистской деятельности, укрепления потенциала и оперативной поддержки, основной вопрос заключается в том, каким образом, с учетом ограниченности людских и финансовых ресурсов Фонда, он способен руководить деятельностью и оказывать своевременную поддержку населению в чрезвычайных ситуациях и добиваться того, чтобы его инициативы были правильными, предусматривали финансовую ответственность и были эффективными с точки зрения затрат.

8. Концептуальная разработка ЮНФПА вопроса о помощи в кризисных и постконфликтных ситуациях активно подтверждает и отражает выводы проведенной в июле 1999 года сессии ЭКОСОС по вопросу о специальной экономической и гуманитарной помощи и чрезвычайной помощи в случае стихийных бедствий, в которых было подчеркнуто, что существовавшее в прошлом представление об оказании помощи (гуманитарной), реабилитации, восстановлении и развитии как о различных и последовательных этапах, требующих разных мероприятий, не отражает реального положения дел и на деле может препятствовать осуществлению эффективных мер реагирования. Совет подчеркнул, что, фактически, эти этапы нередко частично совпадают во времени и протекают одновременно. Ввиду этого Совет признал «необходимость комплексного подхода к стихийным бедствиям и сложным чрезвычайным ситуациям», подчеркнув необходимость «оперативного совместного планирования и установления приоритетов, ключевую роль наращивания потенциала, важность четко согласованного разделения труда в рамках межучрежденческого сотрудничества, а также необходимость более гибких систем финансирования для целей программирования на переходном этапе» (пункт 9 документа E/1999/L.25).

9. Обсуждения в ЭКОСОС отразили значительные усилия, предпринятые Организацией Объединенных Наций и другими субъектами международного сообщества в деле изучения «связей между чрезвычайной помощью и развитием», в ходе которых был сделан вывод о том, что проведение различия между чрезвычайной помощью и развитием может наносить ущерб эффективности мер реагирования в этих ситуациях. Развитие нельзя откладывать до окончательного мира; вместе с тем, оказание помощи должно предусматривать определенные перспективы развития. В согласованных выводах, представленных сессии ЭКОСОС 1999 года (E/1999/L.25), Совет подчеркнул, что «учреждения, занимающиеся вопросами развития, должны принимать участие в урегулировании кризисных ситуаций с ранних этапов» (пункт 17). Совет также признал «важное значение сохранения по возможности в течение всего срока существования чрезвычайной ситуации определенной деятельности в области развития, такой, как образование и здравоохранение» (пункт 17).

10. ЮНФПА считает, что такие мероприятия в области охраны репродуктивного здоровья, как охрана здоровья матери, деятельность по планированию семьи и предупреждение распространения ВИЧ, не могут быть отнесены к развитию в одном контексте и к гуманитарной помощи в другом. Скорее, вся поддержка в области охраны репродуктивного здоровья ориентирована на развитие, независимо от того, оказывается ли она беженцам, перемещенным лицам или населению, которое проживает в своих общинах в условиях безопасности. Действительно, обеспечение охраны репродуктивного здоровья беженцев или пострадавших от стихийных и иных бедствий лиц представляет собой вклад в будущее развитие. Кроме того, с учетом того, что ЮНФПА присутствует в странах, в которых он осуществляет свои программы, до начала, во время конфликтов и стихийных бедствий и после их окончания, представляется ясным, что Фонд, в пределах его ресурсов и мандата, должен располагать потенциалом для оказания надлежащей и своевременной поддержки в течение всех этапов таких чрезвычайных ситуаций, в соответствии с просьбами правительств стран, в которых осуществляются программы.

11. Поскольку понимание повсеместной важности репродуктивного здоровья для всех групп населения и при всех обстоятельствах расширилось, международные учреждения и правительства стран стали выдвигать инициативы в отношении разнообразных мероприятий, которые следует осуществлять в условиях чрезвычайных ситуаций. Помимо ЮНФПА, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) и Международный комитет Красного Креста (МККК), а также некоторые международные неправительственные организации заняли позицию, в соответствии с которой все аспекты репродуктивного здоровья должны быть включены во всеобъемлющую программу охраны здоровья в условиях чрезвычайных ситуаций. ВОЗ конкретно указала на то, что чрезвычайное акушерское обслуживание в целях обеспечения безопасных родов (включая уход за новорожденным, питание и первичные услуги по планированию семьи) должно быть всегда доступно на начальных этапах чрезвычайной ситуации, равно как и лечение осложнений, связанных с беременностью, родами и небезопасными абортами, и что необходимость повсеместного обеспечения

соблюдения мер предосторожности в отношении ВИЧ/СПИДа на ранних этапах чрезвычайных ситуаций носит основополагающий характер.

12. С учетом признания на международном уровне руководящей роли ЮНФПА в этих областях, того доверия, которым пользуется Фонд, а также его присутствия в странах, где осуществляются программы, правительства и учреждения Организации Объединенных Наций обращаются к ЮНФПА как к организации, которая располагает мандатом, опытом и отвечает за оказание технической и материальной помощи в целях охраны репродуктивного здоровья не только в «обычные времена», но и во времена, когда возникают особые потребности. За прошедший год в ходе политических кризисов на Балканах и в Восточном Тиморе и в связи с несколькими стихийными бедствиями правительства стран, а также УВКБ, ВОЗ и ЮНИСЕФ обращались к ЮНФПА с конкретными просьбами оперативно отреагировать и взять на себя руководство в деле охраны репродуктивного здоровья в качестве полноправного члена группы реагирования Организации Объединенных Наций.

II. Опыт ЮНФПА

13. За последние пять лет по просьбе национальных органов власти и других учреждений Организации Объединенных Наций и в самом тесном сотрудничестве с ними ЮНФПА оказывал все более широкую помощь в обеспечении базовых услуг в области репродуктивного здоровья в ряде чрезвычайных ситуаций либо через местные и национальные органы власти, местные или международные НПО, либо через учреждения-партнеры Организации Объединенных Наций, в зависимости об обстоятельств. Эта помощь включала проведение оперативных оценок положения в области репродуктивного здоровья, оказание технической помощи, определение партнеров по осуществлению практической деятельности и заключение с ними соглашений, а также поставки оборудования и предметов снабжения, особенно в области охраны материнского здоровья и обеспечения безопасных родов. В целях содействия осуществлению оперативных мер реагирования ЮНФПА подписал меморандумы о взаимопонимании с МККК, Международной организацией по миграции (МОМ), УВКБ и рядом НПО, занимающихся этими вопросами. ЮНФПА является членом-основателем Межучрежденческой рабочей группы по вопросам репродуктивного здоровья для беженцев. В 1999 году Фонд совместно с УВКБ и ВОЗ опубликовал обновленное межучрежденческое руководство для деятельности на местах в области репродуктивного здоровья в ситуациях, связанных с беженцами, в котором устанавливаются нормы ухода в таких ситуациях. В апреле 2000 года в качестве признания важности вопросов репродуктивного здоровья во время чрезвычайных ситуаций и роли ЮНФПА на местах Межучрежденческий постоянный комитет по гуманитарным вопросам предоставил ЮНФПА полное членство, что является свидетельством признания системой Организации Объединенных Наций руководящей роли ЮНФПА в этой области. Недавно ЮНФПА принял активное участие в обсуждениях с Департаментом операций по поддержанию мира Организации Объединенных Наций, посвященных вопросам предупреждения ВИЧ в рамках деятельности миротворческих миссий.

14. На местном уровне ЮНФПА в качестве члена страновой группы Организации Объединенных Наций в рамках системы координаторов-резидентов является активным партнером в области обеспечения безопасности, проведения межучрежденческих гуманитарных оценок и планирования на случай непредвиденных ситуаций. ЮНФПА принимает все более широкое участие в сводных межучрежденческих призывах Организации Объединенных Наций. В 1999 году Фонд осуществлял компоненты проектов в рамках 12 из 14 сводных призывов. В 2000 году Фонд осуществляет проекты в рамках 17 призывов. Фонд играет ведущую роль в деле обеспечения учета гендерных аспектов во всем процессе разработки СМП для Анголы, что способствует признанию ЭКОСОС того, что чрезвычайные гуманитарные ситуации имеют непосредственные и особые последствия для женщин и что гендерную проблематику необходимо учитывать при планировании и осуществлении всех мероприятий по поддержке.

15. За последний год особенно остро ощущалась потребность в оказании поддержки в области репродуктивного здоровья во всех видах кризисных ситуаций. ЮНФПА получал просьбы об оказании поддержки от правительств различных стран после стихийных бедствий, во время и после вооруженных конфликтов, а также в затянувшихся ситуациях, связанных с беженцами. Фонд не смог удовлетворить все просьбы, однако попытался изыскать пути обеспечения той или иной минимальной, но вместе с тем каталитической поддержки в как можно большем количестве случаев. Стратегия ЮНФПА заключается в том, чтобы обеспечивать крайне ограниченную, но ключевую поддержку в тех вопросах, в которых ни одна другая организация не обладает опытом ЮНФПА, а также в вопросах, которым, как правило, не уделяется должного внимания в связи с их сложным и деликатным характером. Такая поддержка рассчитана на то, чтобы носить избирательный и каталитический характер.

Стихийные бедствия

16. За последний год произошло множество стихийных бедствий, в связи с чем имели место случаи перемещения населения, разрушения инфраструктуры системы здравоохранения и негативные последствия для медицинского обслуживания. После землетрясений в Турции и наводнений в Венесуэле, Зимбабве, Индии, Мадагаскаре, Мозамбике, Судане и Шри-Ланке правительства этих стран обратились с просьбой об оказании специальной поддержки для замены или восстановления служб по охране репродуктивного здоровья для пострадавшего населения. В каждом из этих случаев ЮНФПА предоставлял в чрезвычайном порядке оборудование и предметы снабжения для охраны репродуктивного здоровья и в качестве партнера Организации Объединенных Наций принимал самое широкое участие в оказании многосекторальной чрезвычайной помощи и планировании деятельности по восстановлению.

17. Во всех указанных выше случаях по просьбе правительств соответствующих стран производился пересмотр направлений деятельности по охране репродуктивного здоровья, запланированной в рамках страновых программ, а имеющиеся средства по программам использовались для решения новых безотлагательных приоритетных задач соответствующих стран. В некоторых случаях (Мозамбик и Турция) доноры предоставили

дополнительные средства в ответ на сводный призыв или другие просьбы, и эти дополнительные средства использовались для восстановления служб по охране репродуктивного здоровья. Следует отметить, что оказываемая Фондом поддержка в этих особых ситуациях по-прежнему направлена на достижение тех же целей (т.е. расширение доступа к качественным услугам по охране репродуктивного здоровья), что и в рамках страновых программ, а также на тех же бенефициаров, хотя и в изменившихся обстоятельствах.

Конфликты и ситуации, связанные с беженцами

18. В некоторых странах, в которых осуществляются программы ЮНФПА, включая Анголу, Афганистан, Бурунди, Демократическую Республику Конго, Индонезию, Исламскую Республику Иран, Кению, Колумбию, Объединенную Республику Танзанию, Пакистан, Республику Конго, Российскую Федерацию, Сомали, Судан, Уганду, Эритрею, Эфиопию и Югославию, вооруженные конфликты или политические кризисы вновь привели к перемещению групп населения или же сохранению статуса беженцев других лиц, причем все они нуждаются в дальнейших услугах по охране репродуктивного здоровья. Во многих из этих стран перерывы в обслуживании явились дополнительным фактором риска в расширении распространения ВИЧ/СПИДа.

19. В этих ситуациях страновые отделения ЮНФПА оказывали поддержку в оценке потребностей, разрабатывали проекты для сводных призывов, сотрудничали с национальными партнерами в деле пересмотра проектов и бюджетов страновых программ в целях учета новых потребностей и обращались к донорам с просьбами о поддержке СМП, выступая при этом в качестве полноправного члена страновой группы Организации Объединенных Наций с соответствующими обязанностями в области безопасности и планирования на случай непредвиденных ситуаций. Во многих случаях средства, поступающие из имеющихся ресурсов (бюджет страновой программы), являются весьма незначительными и часто уже распределены на цели осуществления различных проектов, и приходилось принимать меры для их перепрограммирования. Вместе с тем во многих случаях, связанных с международными беженцами, использование средств страновых программ было невозможным и оказание поддержки зависело от внебюджетной помощи доноров.

20. Кризисные ситуации в Косово и Восточном Тиморе породили особые проблемы в том плане, что ЮНФПА ни в том, ни в другом районе не располагал бюджетами по страновым программам. Вместе с тем как часть системы Организации Объединенных Наций Фонд должен был принять определенные меры и выполнить свой мандат в рамках недавно созданных администраций Организации Объединенных Наций в этих районах. С учетом мандата ЮНФПА, директив Программы действий МКНР и в особенности ответственности Организации Объединенных Наций по отношению к населению Косово и Восточного Тимора Фонд предпринял активные усилия для обеспечения внебюджетной поддержки в целях оказания помощи в этих случаях.

21. На Балканах УВКБ конкретно просило ЮНФПА принять оперативные меры для обеспечения руководства деятельностью в области репродуктивного здоровья. Оперативный отклик доноров на СМП позволил Фонду быстро

принять меры для удовлетворения потребностей беженцев из Косово, которые переместились в Албанию и бывшую югославскую Республику Македонию. В этих двух странах быстрый приток значительного числа беженцев из Косово создал непосильное бремя для служб охраны здоровья принимающей страны. ЮНФПА обеспечил поставку предметов снабжения международным и местным НПО, которые взяли на себя медицинское обслуживание в лагерях беженцев, а также национальным системам здравоохранения принимающих стран. Правительство Албании позволило использовать средства в рамках собственной страновой программы для осуществления мероприятий на начальном этапе, что способствовало принятию эффективных ответных мер. Фонд оказал поддержку в проведении первых оценок полового насилия по отношению к косовским женщинам в целях планирования консультативной и иной помощи женщинам и членам их семей. В самом Косово после возвращения беженцев перед Фондом встала задача восстановления в сотрудничестве с другими партнерами Организации Объединенных Наций и НПО службы охраны репродуктивного здоровья в условиях, когда множество объектов и служб было полностью уничтожено, а женщины подвергались широкомасштабному половому насилию.

22. В отличие от ситуации в Косово доноры были в меньшей степени готовы оказать поддержку в Восточном Тиморе, где потребности, возможно, были еще более значительными. В стремлении обеспечить базовую поддержку в условиях крайне ограниченного объема ресурсов ЮНФПА установил тесные рабочие отношения с одной из международных НПО, которая осуществляла координацию деятельности по охране репродуктивного здоровья. Мероприятия ЮНФПА в Восточном Тиморе осуществляются под управлением добровольца Организации Объединенных Наций.

23. В случаях Косово и Восточного Тимора ЮНФПА имел возможность принять соответствующие меры, хотя и в ограниченных масштабах. В других случаях, например в Анголе, не удалось обеспечить поддержку в осуществлении тщательно спланированных мероприятий, которые могли спасти жизни женщин и младенцев и предупредить распространение такого смертельного заболевания, как СПИД. В некоторых из этих случаев проблема заключалась лишь в нехватке средств, тогда как в других имели место задержки в получении средств, которые были объявлены донорами, что воспрепятствовало осуществлению программ.

III. Проблемы

24. Согласно подробной информации в документе DP/FPA/1999/6 в большинстве случаев, когда ЮНФПА оказывал чрезвычайную поддержку в удовлетворении непредвиденных потребностей, национальные органы просто просили пересмотреть текущие мероприятия по проектам и бюджеты проектов, с тем чтобы принять меры для удовлетворения новых потребностей, и сотрудничали с местным отделением ЮНФПА для определения новых приоритетов и подготовки планов работы в рамках общих целей улучшения и защиты репродуктивного здоровья. В нескольких случаях, когда проекты в рамках страновых программ все еще находились на стадии разработки, эти проекты можно было адаптировать к новым потребностям. Вместе с тем, во многих случаях средства страновых программ либо отсутствовали на тот

момент, либо доступ к ним был затруднен. Кроме того, в некоторых случаях вообще не было государственных программ и доступа к бюджетам. Этот недавний опыт указывает на необходимость создания более гибких механизмов финансирования для укрепления потенциала ЮНФПА в плане принятия реагирования.

25. ЮНФПА укрепил свой потенциал в области борьбы с чрезвычайными ситуациями. За прошедший год он рационализировал порядок разработки своих программ, с тем чтобы быть в состоянии реагировать на увеличивающееся количество просьб об оказании чрезвычайной помощи в области репродуктивного здоровья и народонаселения. Был проанализирован и усовершенствован комплекс из 12 типов заранее упакованных чрезвычайных комплектов по охране репродуктивного здоровья (разработанных Межучрежденческой рабочей группой и комплектуемых ЮНФПА, который закупает комплекты также и для других учреждений), и эти комплекты пользуются все большим спросом у других учреждений Организации Объединенных Наций и НПО. При поддержке правительства Бельгии было начато осуществление программы профессиональной подготовки по вопросу использования руководящих принципов, содержащихся в «Inter-Agency Field Manual» («Межучрежденческое руководство для отделений на местах»), для персонала ЮНФПА, других учреждений Организации Объединенных Наций, НПО и национального персонала. Кроме того, Бельгия оказывает поддержку в области информационно-пропагандистской деятельности, включая ряд ознакомительных совещаний по вопросу о репродуктивных потребностях беженцев, для персонала Организации Объединенных Наций и НПО.

26. В настоящее время проводится обзор передового опыта в области обеспечения охраны репродуктивного здоровья беженцев и вынужденных переселенцев подросткового возраста. Был подготовлен реестр персонала ЮНФПА, имеющего специальные знания и опыт работы в чрезвычайных ситуациях, который можно временно перевести в другие места службы, и в настоящее время обсуждается вопрос о кадровых потребностях отделений в странах, в которых сложилась особая ситуация. При поддержке Фонда Организации Объединенных Наций ЮНФПА приступил к оценке накопленного в прошлом опыта по оказанию услуг в области репродуктивного здоровья беженцев и перемещенных лиц, а также регистрации в документах состояния и потребностей в области репродуктивного здоровья вынужденных переселенцев. В настоящее время недавно принятые на работу представители ЮНФПА проходят инструктаж по вопросу о применяемых Организацией Объединенных Наций механизмах принятия чрезвычайных ответных мер и постконфликтной реабилитации, а также инструктаж по вопросам безопасности, проводимый Канцелярией Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности.

27. Самой серьезной проблемой и препятствием для эффективного принятия ЮНФПА ответных мер в чрезвычайных ситуациях являются финансовые трудности. Персонал государственных отделений ЮНФПА и штаб-квартиры прилагал значительные усилия, участвуя в оценках межучрежденческих потребностей и СМП на 1999 и 2000 годы. Эти проекты, включенные в СМП, были разработаны после тщательных оценок особых ситуаций, обстоятельных обсуждений с местными властями и другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций, а также при всестороннем учете

последствий этой деятельности для процесса развития. Однако, как отметил Координатор чрезвычайной помощи Организации Объединенных Наций, отклик доноров на СМП за последние несколько лет вызывает разочарование и является неадекватным.

28. Полная зависимость от процесса СМП подвергла серьезному риску репродуктивное здоровье многих людей, находящихся в опасных ситуациях. В ответ на призыв в отношении Балкан 1999 года семь доноров предоставили ресурсы ЮНФПА, и финансовые средства были выделены почти на все мероприятия. Однако доноры вообще не отреагировали на другие призывы. Единственной непредусмотренной в бюджете помощью, полученной ЮНФПА в течение последнего года на чрезвычайные ситуации, были поставки предметов для охраны репродуктивного здоровья для Турции после того, как в результате землетрясения в стране были разрушены поликлиники и нарушена система оказания услуг, для небольшого проекта, осуществляемого в интересах перемещенных лиц в Эфиопии, а также для мероприятий по оказанию помощи в ликвидации последствий наводнения в Мозамбике. К сожалению, в результате этого сложилась весьма несправедливая ситуация: например, женщины в Анголе и Восточном Тиморе не могли получить поддержку, необходимую для удовлетворения их потребностей в охране репродуктивного здоровья.

29. Для урегулирования сложившейся ситуации ЮНФПА будет продолжать активно участвовать в укреплении процессов призывов в надежде добиться большего успеха в будущем и приложит особые усилия в работе с индивидуальными донорами. Одной из целей ЮНФПА является повышение эффективности пропагандистской деятельности и сбора средств, с тем чтобы мобилизовать внебюджетные средства для удовлетворения потребностей на более справедливой основе: для распространения информации о том, что мужчины и женщины и подростки, которые могут быть «забыты» международными средствами массовой информации, не забыты Организацией Объединенных Наций.

30. Однако даже в случае положительного отклика доноров задержки с фактическим получением финансовых средств могут отсрочить оказание неотложной помощи, т.к. финансовые правила ЮНФПА предусматривают, что финансовые средства должны быть получены, а не только объявлены, прежде чем их можно будет выплатить. В тех случаях, когда для таких чрезвычайных ситуаций используются внебюджетные средства, но когда ЮНФПА должен ждать получения этих средств для начала закупки необходимых в срочном порядке предметов или предоставления запрошенной технической информации, упускаются важные практические возможности. В некоторых случаях в течение прошедшего года небольшие объемы средств для оценок или же начальных поставок предоставлялись по линии проекта общей чрезвычайной поддержки, финансируемого Фондом Организации Объединенных Наций, что дало страновым отделениям время, необходимое для обсуждения вопроса более серьезных потребностей с донорами и другими партнерами. Такие «начальные» финансовые средства позволили приступить к осуществлению мероприятий, которые, после того как доноры смогли проследить за их осуществлением и понять их значимость, стимулировали расширение поддержки. Таким образом, накопленный на сегодняшний день ограниченный опыт свидетельствует о том, что задействование

незначительных сумм на раннем этапе кризиса является эффективной стратегией для мобилизации ресурсов. Однако, как правило, даже таких небольших сумм нет.

IV. Предлагаемые механизмы

31. В целях обеспечения возможности оперативного принятия мер реагирования в чрезвычайных ситуациях ЮНФПА должен иметь оперативный доступ к финансовым средствам. ЮНФПА предлагает использовать небольшую сумму в размере до 1 млн. долл. США в год для специальных обстоятельств на основе принципов, аналогичных таким механизмам, как механизм финансирования ПРООН ПРОФ 1.1.3 (механизм ПРОФ 1.1.3 был утвержден Исполнительным советом в 1995 году и предусматривает обозначение 5 процентов основных ресурсов ПРООН для стран, находящихся в особой ситуации в плане развития). Доступ к этим средствам можно было бы обеспечить в тех случаях, когда четко установлены серьезные и безотлагательные потребности, связанные с населением и репродуктивным здоровьем, но когда: а) вообще отсутствуют финансовые средства по линии регулярных страновых программ; б) в текущий момент финансовые средства по линии страновых программ отсутствуют, но и их можно использовать для выплаты в порядке возмещения на более позднем этапе; и/или с) доноры объявили о поддержке компонента ЮНФПА СМП Организации Объединенных Наций, однако средства еще не получены. В двух последних случаях средства резерва используются для покрытия расходов на удовлетворение безотлагательных потребностей, а затем возмещаются.

32. ЮНФПА будет и впредь изыскивать внебюджетные ресурсы для оказания поддержки в решении проблем, связанных с населением и репродуктивным здоровьем, в кризисных ситуациях, исходя из того, что основные ресурсы в размере 1 млн. долл. США являются базовой цифрой для обращения с такими призывами. Однако даже такая небольшая сумма обеспечит необходимую и безотлагательную возможность для требуемой поддержки на ранних этапах чрезвычайной ситуации или других особых ситуаций, а также позволит своевременно приступить к осуществлению мероприятий, которые могут финансироваться из ресурсов страновых программ или внебюджетных ресурсов на более позднем этапе. Это позволит существенно усилить потенциал ЮНФПА в плане оперативного реагирования в целях удовлетворения срочных потребностей, определенных правительствами стран-партнеров и в ходе межучрежденческих оценок Организации Объединенных Наций. Это явится также простым механизмом реагирования в целях удовлетворения неотложных потребностей, который сможет существенно усилить потенциал ЮНФПА в плане принятия ответных мер в областях, подпадающих под его мандат, обеспечивая при этом отчетность.

33. ЮНФПА установит четкие критерии доступа к таким финансовым средствам и использовал бы те же финансовые и бухгалтерские процедуры и методы контроля, что и в других программах. ЮНФПА представит Исполнительному совету подробный доклад об использовании предлагаемых средств после первого года, при этом будет представлена оценка того, насколько эффективно механизм функционировал в течение этого периода.

V. Элементы для принятия решения

34. Исполнительный совет может пожелать:

а) *рекомендовать* ЮНФПА продолжать осуществление его работы по оказанию помощи, связанной с населением и репродуктивным здоровьем, в сложных обстоятельствах, как это в общем виде изложено выше;

б) *одобрить* использование средств в размере до 1 млн. долл. США в год в особых случаях, о которых идет речь в пункте 30 настоящего доклада.
