



---

**Детский фонд Организации  
Объединенных Наций**

Исполнительный совет

**Первая очередная сессия 2003 года**

13–17 января 2003 года

Пункт 5 предварительной повестки дня\*

**Доклад об опыте участия ЮНИСЕФ в реализации  
общесекторальных подходов к процессу развития**

*Резюме*

Настоящий доклад был подготовлен в ответ на решение 2001/11 Исполнительного совета (E/ICEF/2001/6). В докладе общесекторальные подходы к развитию (ОСП) рассматриваются в контексте существующих и возникающих финансовых инициатив в области развития и подчеркивается вклад ЮНИСЕФ в реализацию ОСП. В нем отражены реальные преимущества и недостатки участия ЮНИСЕФ в реализации ОСП и обсуждается прогресс, достигнутый в укреплении возможностей Организации участвовать в их реализации. Доклад в значительной степени основан на результатах оценок опыта ЮНИСЕФ в области реализации ОСП и ежегодных докладах страновых отделений ЮНИСЕФ, которые в настоящее время участвуют в реализации ОСП.

---

\* E/ICEF/2003/2.

## **I. Введение**

1. Настоящий доклад представлен в ответ на решение 2001/11 Исполнительного совета (E/ICEF/2001/6), в котором Совет рекомендовал Директору-исполнителю и далее расширять участие ЮНИСЕФ в реализации общесекторальных подходов к развитию (ОСП) и обеспечить надлежащую подготовку персонала в этой области. Совет просил также Директора-исполнителя представить доклад о преимуществах, проблемах и препятствиях в связи с участием ЮНИСЕФ в реализации ОСП, в том числе участием в деятельности по финансированию.

## **II. Общесекторальные подходы в контексте новых инициатив в области развития**

2. С того момента, как в начале 90-х годов были внедрены секторальные программы, возник ряд других инициатив в области развития, некоторые из которых имели более широкий охват, чем ОСП, а другие — более узкую ориентацию. На глобальном уровне в результате проведения в 1995 году Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития были определены международные цели в области развития. В 2000 году Генеральная Ассамблея приняла Декларацию тысячелетия, а в 2002 году — документ, озаглавленный «Мир, пригодный для жизни детей». Эти инициативы определили комплексные программы сокращения масштабов нищеты, включая конкретные цели, которые должны быть достигнуты в период с 2010 по 2015 год. В 1999 году Всемирный банк и Международный валютный фонд представили расширенную инициативу в области задолженности в интересах беднейших стран с крупной задолженностью (БСКЗ) и ее оперативный механизм — документ о стратегии смягчения проблемы нищеты (ДССН), для сокращения бремени задолженности 42 самых бедных стран. В 2001 году лидеры африканских стран приняли программу «Новое партнерство в интересах развития Африки» (НЕПАД). В рамках других инициатив, таких, как Глобальный альянс по проблемам вакцинации и иммунизации (ГАВИ), Глобальный альянс за улучшение питания, Глобальный фонд борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией и Межстрановая программа Всемирного банка по борьбе с ВИЧ/СПИДом, основное внимание уделяется мобилизации ресурсов в целях осуществления конкретных мер.

3. В рамках инициативы ДССН, которая в настоящее время отделена от БСКЗ и во все большей степени является основной стратегией стран по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, основное внимание уделяется Африке, где осуществляется большинство ОСП. Таким образом, многие страны, участвующие в реализации ОСП, осуществляют несколько инициатив одновременно. С 2001 года многие правительства уделяли особое внимание инициативе ДССН, которая получила важную поддержку со стороны доноров и гражданского общества. В настоящее время формируются взаимосвязь ОСП и ДССН и порядок их реализации, что открывает возможности как для взаимодополняемости, так и напряженности между ними. Когда-то ОСП был основным механизмом объединения международной поддержки в целях проведения секторальных реформ; в настоящее время су-

существует целый ряд инициатив, что представляет определенную дилемму для национальных правительств и многосторонних и двусторонних учреждений.

### **III. Вклад ЮНИСЕФ в реализацию общесекторальных подходов**

4. ЮНИСЕФ в той или иной степени участвует в разработке ОСП и программ секторального развития в 20 странах, главным образом в области здравоохранения и образования. ОСП находятся на начальных этапах разработки в странах, включая Буркина-Фасо, Лаосскую Народно-Демократическую Республику, Лесото, Мавританию, Малави, Папуа — Новую Гвинею, Руанду и Йемен. В осуществлении таких процессов достигнут относительно большой прогресс в других странах, таких, как Бангладеш, Камбоджа, Эфиопия, Гана, Мали, Мозамбик, Непал, Сенегал, Уганда, Объединенная Республика Танзания, Вьетнам и Замбия. В этой группе ряд стран имеют несколько ОСП, которые находятся на различных стадиях разработки. С самых ранних этапов планирования отделения ЮНИСЕФ постоянно усиливали поддержку для проведения консультаций по ОСП. На страновом уровне вкладом ЮНИСЕФ в ОСП являются четыре элемента: информационно-пропагандистская деятельность в интересах детей; техническая поддержка в разработке мероприятий и контроле за их осуществлением; поддержка межсекторальных мероприятий, имеющих отношение к секторальным приоритетам; и материальная поддержка (материально-техническое снабжение и финансирование).

#### **A. Информационно-пропагандистская деятельность**

5. ЮНИСЕФ добивается того, чтобы дети и обеспечение их прав и потребностей занимали центральное место в деятельности по реализации ОСП, которые делают возможным улучшение положения детей и в реализацию которых организация может внести вклад на основе использования своих сравнительных преимуществ. Отделения ЮНИСЕФ в странах, осуществляющих ОСП, стремятся поднимать вопросы, касающиеся детей, в ходе обсуждений на уровне политики и оказывать помощь национальным партнерам в обеспечении того, чтобы ОСП в максимально возможной степени отражали:

а) основные принципы прав человека и детей, имеющие универсальный характер и исключающие дискриминацию, право на выживание и развитие, право на участие и самовыражение и высшие интересы детей;

б) целостный подход в интересах детей, который признает детей как обладателей прав;

в) включение в ОСП целей и задач в области развития, которые касаются детей и женщин, а также ключевых программных компонентов, обеспечивающих удовлетворение их потребностей;

г) оперативный подход, который при необходимости включает межсекторальные перспективы и содействует участию в реализации ОСП заинтересованных сторон, представляющих местные организации, гражданское общество и неправительственные организации.

6. Например, в Мали ЮНИСЕФ оказывает содействие в реализации ОСП для системы правосудия на национальном и поднациональном уровнях на основе поощрения кодексов и законодательных документов, касающихся прав детей и женщин, и на основе содействия наблюдению за осуществлением Конвенции о правах ребенка и Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. В Сенегале и Объединенной Республике Танзании ЮНИСЕФ подчеркивал необходимость реализации ОСП для расширения участия общин, особенно через школьные комитеты, и решения вопросов, затрудняющих получение девочками образования. В Уганде ЮНИСЕФ является членом рабочих групп по находящимся в неблагоприятном положении группам и образованию девочек. В Гане ЮНИСЕФ проводил информационно-пропагандистскую работу, определил и поддержал мероприятия по сокращению географических, гендерных и социально-экономических несоответствий путем усовершенствования систем контроля за дезагрегированными показателями положения в области здравоохранения и образования.

## **В. Разработка структуры и контроль за общесекторальными подходами**

7. Как правило, этап разработки ОСП является весьма ответственным и предусматривает применение их концепций с учетом конкретного положения в странах, проведение многочисленных оценок и определение секторальных приоритетов, планов и механизмов контроля за осуществляемой деятельностью. Во многих случаях правительства запрашивают помощь у партнеров по процессу развития для выполнения этих задач. В Непале ЮНИСЕФ совместно с правительствами Финляндии и Норвегии оказал техническую помощь в разработке «основного плана осуществления» в области образования. В Эфиопии ЮНИСЕФ оказал помощь субрегиональным официальным органам в разработке их планов и укреплении служб охраны здоровья. В Камбодже ЮНИСЕФ был одним из пяти учреждений, которые оказывали помощь правительству в создании важнейших служб и разработке стратегий для ОСП в секторе здравоохранения. В Малави ЮНИСЕФ возглавлял группу, которая разработала и подготовила смету пакета важнейших услуг в области здравоохранения. В Объединенной Республике Танзании ЮНИСЕФ оказал помощь правительству в оценке стоимости медицинских услуг на уровне районов. В Мали, благодаря десятилетнему сотрудничеству между ЮНИСЕФ и Всемирным банком, правительство получило техническую и финансовую поддержку, которая была необходима для разработки стратегий в области здравоохранения на уровне районов, что является ключевым элементом ОСП в области охраны здоровья.

8. ЮНИСЕФ оказывает также значительное содействие в обеспечении контроля за реализацией ОСП. В Эфиопии Министерство здравоохранения выразило ЮНИСЕФ и Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) особую признательность за их вклад в проведение среднесрочного обзора ОСП в области здравоохранения в 2001 году. В Бангладеш и Уганде сотрудники ЮНИСЕФ являлись председателями основных рабочих групп в ходе среднесрочного обзора секторальных программ.

## **С. Межсекторальная деятельность**

9. Другим вкладом ЮНИСЕФ в реализацию ОСП является оказываемая им поддержка межсекторальной деятельности, которая в свою очередь делает еще более реальным достижение секторальных целей в таких областях, как питание, гендерная проблематика и санитарно-гигиенические условия. Существует риск того, что эти вопросы не получают достаточного внимания в том случае, если масштабы реализации ОСП будут узкими. ЮНИСЕФ поддерживает такие децентрализованные институты, как местные органы власти, организации гражданского общества (ОГО) и общинные группы в целях достижения секторальных целей в Эфиопии, Гане, Сенегале, Мали, Мозамбике, Уганде и Объединенной Республике Танзании. Кроме того, ЮНИСЕФ содействует проведению технических мероприятий и внедрению новейших методов, с тем чтобы продемонстрировать возможность расширения охвата служб в интересах бедных слоев населения. ОСП способствовали расширению передовой практики при содействии ЮНИСЕФ, включая обеспечение питания и охрану здоровья матери и ребенка в Бангладеш, инициативы в области образования на уровне общин и обеспечение образования девочек в Сенегале и оперативные руководящие принципы оказания поддержки на уровне районов в Уганде.

10. Эффективность межсекторальной деятельности ЮНИСЕФ повышается за счет ряда факторов. К ним относятся углубленное понимание организацией положения детей и женщин; способность создавать союзы на основе широкого участия и добиваться консенсуса между правительством и гражданским обществом; способность осуществлять деятельность на национальном и субнациональном уровнях в рамках форумов по вопросам политики и программной деятельности; и способность осуществлять планирование и добиваться результатов на основе комплексных программ, в рамках которых рассматриваются комплексные причины игнорирования прав детей и проявлений нищеты.

#### **D. Финансовый вклад**

11. ЮНИСЕФ вносит значительный вклад в общую мобилизацию ресурсов для секторов, в которых реализуются ОСП, и служит каналом для финансовых ресурсов, поступающих от двусторонних доноров, которые совместно с международными финансовыми институтами предоставляют финансовые средства непосредственно правительствам, осуществляющим ОСП. Как правило, правительства больше ценят ЮНИСЕФ не за объем его финансовых взносов, которые, как правило, являются незначительными, а за оперативность и гибкость, с которой он распределяет средства, особенно в ответ на чрезвычайные потребности и неожиданное развитие событий, а также за его готовность опробовать новейшие подходы. Вклад ЮНИСЕФ в реализацию ОСП обеспечивается за счет материально-технического снабжения, технической помощи или помощи в виде наличных средств. Как отмечалось выше, финансирование со стороны ЮНИСЕФ имеет особо важное значение для поддержки новейшей практики в области здравоохранения и образования, содействия межсекторальной деятельности и поощрения участия организаций гражданского общества и общин в секторальной деятельности.

12. Из 20 стран, в которых реализуются ОСП и связанные с ними инициативы, лишь 5 (Бангладеш, Гана, Уганда, Объединенная Республика Танзания и Замбия) предпочитают объединение ресурсов (комплексное финансирова-

ние/бюджетная поддержка)<sup>1</sup>. Например, Мозамбик имеет механизм объединения ресурсов на цели закупки медикаментов и оказания технической помощи, а Эфиопия предлагает партнерам четыре варианта предоставления ресурсов правительству. Несмотря на свою популярность в некоторых странах, общее объединение всех ресурсов для конкретного сектора не было обеспечено ни в одной из стран. На настоящий момент финансовые средства, мобилизованные через механизмы объединения ресурсов/бюджетной поддержки, составляют лишь 17 процентов от объема финансовых средств доноров на цели секторальных программ<sup>2</sup>. ЮНИСЕФ является лишь одним из многих партнеров в области развития, предоставляющим правительствам целевые средства в сочетании с механизмом комплексного финансирования.

13. Исследование, проведенное в 2001 году министерством по вопросам международного развития Соединенного Королевства в Объединенной Республике Танзании, показало, что 15 из 23 партнеров в области развития, осуществляющих свою деятельность в этой стране<sup>3</sup>, не используют общего фонда в секторе здравоохранения. Другие восемь партнеров<sup>4</sup> использовали комплексный подход для оказания частичной помощи сектору здравоохранения. В пяти странах, в которых существует практика объединения ресурсов, если ЮНИСЕФ и правительства-партнеры определяют, что положение детей в данном секторе может быть значительно улучшено путем внесения ограниченных финансовых средств организации в общий фонд, финансовые правила и положения ЮНИСЕФ позволяют урегулировать такое предпочтение при том условии, что могут быть применены жесткие стандарты отчетности и подотчетности.

## V. Преимущества участия

14. Подтверждением реальной пользы участия ЮНИСЕФ является информация, которую представляют его отделения на местах. По мнению страновых отделений, реализация ОСП имеет существенные потенциальные выгоды для детей, включая возможность оказывать влияние на политику, выступать в защиту детей, мобилизовывать ресурсы, расширять охват, повышать качество и эффективность услуг и сокращать заболеваемость и смертность.

15. В целом опыт ЮНИСЕФ в реализации ОСП является весьма позитивным. Ряд страновых отделений сообщили о конкретных успешных мероприятиях в интересах детей, которые они непосредственно связывают с этой инициативой. Отделение ЮНИСЕФ в Мали сообщило, что поддержка доноров в реализации ОСП в области здравоохранения и образования позволила увеличить объем финансовых ресурсов для детей, особенно в области первичного медико-санитарного обслуживания и базового образования. Отделение ЮНИСЕФ в Бангладеш сообщило об усилении консенсуса по проблемам и приоритетам в области охраны здоровья, что обеспечило систематичность в реагировании на проблемы, с которыми сталкивается сектор здравоохранения. В Малави ЮНИСЕФ отметил, что в результате реализации ОСП процесс программирования в секторе образования является последовательным и комплексным. По сообщениям, преподавателям в Непале помогает более системная поддержка в рамках системы ресурсных центров, включенной в ОСП. Отделения ЮНИСЕФ в Боливии, Камбодже и Непале сообщили об увеличении показателей зачисления детей в школы, а отделения ЮНИСЕФ в Бангладеш и Объединенной Рес-

публике Танзании сообщили о сокращении масштабов заболеваемости и смертности.

## **VI. Сдерживающие факторы**

16. В ряде случаев ОСП в некоторой степени ограничены в результате узкого определения сектора. Например, в ряде случаев сектор здравоохранения определяется как ограниченный государственным сектором, в котором министерство здравоохранения имеет прямые обязанности надзора, вместо того, чтобы включать другие важные и связанные с ним области. Питание, гендерная проблематика и санитарно-гигиенические условия являются межсекторальными вопросами, которые требуют повышенного внимания в рамках ОСП в связи с их воздействием на охрану здоровья и образование детей. В случае узкого определения сектора при реализации ОСП существует риск маргинализации неправительственных организаций (НПО) и общин, в результате чего будет упущена возможность обеспечить участие важных заинтересованных сторон. В области здравоохранения к таким заинтересованным сторонам относятся частные некоммерческие поставщики услуг, военнослужащие, группы частного сектора и врачи, придерживающиеся традиционной медицины. В ходе этапов разработки и планирования ОСП ЮНИСЕФ рекомендует включать такие межсекторальные вопросы в рамках своей деятельности, с тем чтобы в процессе развития основное внимание уделялось детям.

17. Как правило, основная задача страновых отделений ЮНИСЕФ заключается в обеспечении способности сотрудников уделять постоянное внимание детям в рамках диалога, поддерживаемого в связи с реализацией ОСП, поскольку некоторые сотрудники обладают ограниченным опытом работы на более широком секторальном уровне. Вопрос о возможностях сотрудников становится еще более важным в связи с быстро изменяющимися условиями и сложными обстоятельствами, связанными с такими комплексными механизмами координации, как ОСП, документы о смягчении проблемы нищеты, Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, и такими глобальными или региональными инициативами, как глобальный альянс по проблемам вакцинации и иммунизации (ГАВИ) или Новое партнерство в интересах Африки (НЕПАД). Эти инициативы одновременно осуществляются в ряде стран, что создает весьма серьезную проблему для ЮНИСЕФ (а также для правительств) в связи с нехваткой персонала для выполнения таких задач, отнимающих много времени, и необходимостью определять критерии неизбежных компромиссов, возникающих в связи с удовлетворением таких потребностей<sup>5</sup>.

## **VII. Укрепление потенциала для эффективного участия в реализации ОСП**

18. С момента принятия решения 2001/11 ЮНИСЕФ принимает систематические меры по отслеживанию опыта участия страновых отделений в реализации ОСП. Во-первых, были пересмотрены форматы ежегодных докладов страновых отделений и региональных аналитических докладов, в которые была включена информация об ОСП. Во-вторых, два региональные отделения

ЮНИСЕФ в Африке, которые имеют наибольшее число ОСП, создали сети, в рамках которых рассматриваются вопросы партнерских отношений, связанные с ОСП, и другие инициативы, такие, как ДССН, и которые содействуют обмену опытом между странами и поддерживают укрепление внутреннего потенциала. Важное место в повестках дня региональных и глобальных консультаций ЮНИСЕФ отводится ОСП. И, наконец, штаб-квартира ЮНИСЕФ следит за изменяющейся ролью организации в реализации этих инициатив.

19. ЮНИСЕФ в координации с другими партнерами в области развития рассматривает необходимость расширения возможностей сотрудников принимать полезное участие в диалоге на уровне политики по ОСП и их осуществлению. На глобальном уровне межучрежденческая группа по общесекторальным подходам играла важную роль в разработке комплексного пакета подготовки по ОСП и организации пяти региональных практикумов с сентября 2001 года. В работе этих практикумов (в Найроби, Кения; Ханое, Вьетнам; Манагуа, Никарагуа; Дакаре, Сенегал; и Бишкеке, Кыргызстан) приняли участие почти 200 участников, представлявшие национальные правительства, двусторонних доноров, многосторонние учреждения и НПО. Для реализации этой инициативы финансовые средства были представлены правительствами Нидерландов, Норвегии и Швеции и ВОЗ. Общее руководство осуществлял секретариат межучрежденческой группы и его члены (включая двусторонних доноров и учреждения Организации Объединенных Наций). Участие в практикумах приняли сотрудники ЮНИСЕФ из 15 страновых отделений в пяти регионах. Участники отметили, что практикумы содействуют лучшему пониманию ОСП и обмену знаниями об их разработке и осуществлении.

20. Помимо межучрежденческой подготовки ЮНИСЕФ осуществляет другие мероприятия в целях устранения разрыва в уровне потенциала. В настоящее время важное место в повестках дня региональных групп по управлению в Африке и ежегодных консультациях технических специалистов, сотрудников по планированию и координаторов программ занимают ОСП. ОСП и руководство для участия ЮНИСЕФ отражены в последней версии руководства по процессам и процедурам программирования, являющегося справочным документом по программированию для сотрудников ЮНИСЕФ, работающих в разных странах мира. В ежегодных докладах страновых отделений и ежегодных региональных аналитических докладах содержится обзор достигнутого прогресса. Региональное отделение для Западной и Центральной Африки выдвинуло инициативу по укреплению партнерских отношений в создании потенциала с уделением особого внимания ОСП. В начале нынешнего года этим усилиям была оказана поддержка благодаря субсидии правительства Норвегии, которое поддерживает различные мероприятия, включая целевые практикумы, тематические исследования по таким вопросам, как гендерная проблематика и партнерские отношения, анализ несоответствий и сотрудничество между ЮНИСЕФ и НПО по вопросам прав детей в рамках ОСП и ДССН. В конце 2002 года целевая группа регионального отделения для восточной и южной частей Африки по ОСП планирует провести для сотрудников ЮНИСЕФ в этом регионе углубленный семинар для рассмотрения вопросов прав детей в контексте ОСП, гендерной проблематике и участия общин в процессах реализации ОСП. В число консультантов на этом семинаре будут входить сотрудники ЮНИСЕФ, которые принимали участие в состоявшемся в Найроби в сентябре 2001 года практикуме межучрежденческой группы.

## **VIII. Выводы**

21. В целом обзор опыта стран свидетельствует об активном и многоаспектном участии ЮНИСЕФ в реализации ОСП. В рамках своей деятельности по уделению основного внимания детям в стратегиях развития ЮНИСЕФ усилит свое участие в реализации ОСП и всех других инициатив и программ развития, которые предоставляют возможность улучшить положение детей и в реализацию которых организация может внести свой вклад. ЮНИСЕФ будет добиваться того, чтобы ОСП, ДССН и другие программы в области развития включали задачи, которые связаны с обеспечением прав детей, межсекторальными ориентирами и стратегиями расширения прав семей, общин, местных органов управления и организаций гражданского общества, с тем чтобы содействовать достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и обеспечить ответственность правительств за их достижение. Сравнительное преимущество ЮНИСЕФ будет по-прежнему заключаться в поддержке и разработке стратегий информационно-пропагандистской деятельности, оказании услуг, развитии потенциала и обеспечении прав, а не в финансировании, объем которого, как правило, будет незначительным и которое будет иметь каталитический характер.

22. В нынешней динамичной обстановке, когда ОСП являются одним из нескольких механизмов координации и развития и все шире используются ДССН в качестве стратегического механизма достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, ЮНИСЕФ будет постоянно проводить оценку того, каким образом и в каких областях он может наиболее эффективным образом использовать свои ограниченные ресурсы для удовлетворения потребностей детей и обеспечения их прав. Он будет добиваться расширения партнерских отношений и создания союзов с членами Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, Всемирным банком, донорами, национальными правительствами и организациями гражданского общества, а также самими детьми и молодежью и будет стремиться обеспечить, чтобы цели среднесрочного стратегического плана «Мир, пригодный для жизни детей» и Декларации тысячелетия занимали центральное место во всех мероприятиях в области развития. Для того чтобы такая деятельность была успешной, необходимо расширять возможности сотрудников для участия в диалоге по вопросам политики, анализа и планирования, а также поддержания контактов и ведения переговоров. Эти задачи носят серьезный характер, и ЮНИСЕФ начал решать их на страновом, региональном уровнях и уровне штаб-квартиры с уделением особого внимания Африке, где осуществляются большинство ОСП и ДССН.

### *Примечания*

<sup>1</sup> Институт развития сектора здравоохранения/ВОЗ, 2002 год.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Бельгия, Канада, Финляндия, Франция, Италия, Япония, Испания, Швеция, Соединенные Штаты, Европейский союз, Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу, Программа развития Организации Объединенных Наций, Фонд

Организации Объединенных Наций в области народонаселения, ЮНИСЕФ и ВОЗ.

<sup>4</sup> Дания, Германия, Ирландия, Нидерланды, Норвегия, Швейцария, Соединенное Королевство, Всемирный банк.

<sup>5</sup> Например, см. Riddell, A, “Sector-wide Approaches in Education: Implications for Donor Agencies and Issues Arising from Case Studies of Zambia and Mozambique”, 2001.

---