

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General  
15 December 2015  
Russian  
Original: English

**Совет по правам человека**  
**Тридцать первая сессия**  
Пункты 2 и 3 повестки дня  
**Ежегодный доклад Верховного комиссара**  
**Организации Объединенных Наций**  
**по правам человека и доклады**  
**Управления Верховного комиссара**  
**и Генерального секретаря**

**Поощрение и защита всех прав человека,**  
**гражданских, политических, экономических,**  
**социальных и культурных прав,**  
**включая право на развитие**

**Последующая деятельность в связи с инвестициями**  
**в обеспечение прав ребенка**

**Доклад Управления Верховного комиссара Организации**  
**Объединенных Наций по правам человека**

*Резюме*

Настоящий доклад, представляемый Совету по правам человека в соответствии с его резолюцией 28/19, развивает положения предыдущего доклада Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, озаглавленного «Повышение инвестиций в обеспечение прав ребенка» (A/HRC/28/33). В настоящем докладе Верховный комиссар приводит примеры передовой практики государств применительно к основным аспектам инвестиций в детей, в том числе составлению бюджетов и расходованию средств с учетом прав человека, транспарентности, участию и подотчетности. Он также содержит наглядные примеры обеспечения учета проблем детей при подготовке бюджетов, мер по борьбе с дискриминацией и усилий по охвату наиболее уязвимых и обездоленных детей, а также примеры оценок воздействия на права ребенка.



## I. Введение

1. Настоящий доклад представляется Совету по правам человека в соответствии с резолюцией 28/19, в которой Совет просил Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) подготовить последующий доклад об инвестициях в обеспечение прав ребенка на основе передовой практики и извлеченных уроков, действуя в тесном сотрудничестве с соответствующими заинтересованными сторонами, включая государства, Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), другие соответствующие органы, учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций, мандатариев соответствующих специальных процедур, региональные организации и органы по правам человека, гражданское общество, национальные правозащитные учреждения и самих детей.

## II. Обзор

2. Настоящий доклад подготовлен в развитие доклада Верховного комиссара, озаглавленного «Повышение инвестиций в обеспечение прав ребенка» (A/HRC/28/33), в котором Верховный комиссар изложил обязанности государств по осуществлению надлежащих инвестиций в права детей в соответствии с Конвенцией о правах ребенка. В ходе заседания, состоявшегося 12 марта 2015 года в ходе двадцать восьмой сессии Совета по правам человека и проходившего в течение полного рабочего дня, Совет обсудил вопрос об инвестициях в детей. В процессе обсуждения многие государства призвали УВКПЧ делиться примерами передовой практики для оказания помощи государствам в обеспечении эффективного и действенного инвестирования в детей.

3. Одна из целей настоящего доклада заключается в том, чтобы представить такие примеры и показать, что государства, на всех этапах экономического развития могут выполнять свои обязательства по Конвенции о правах ребенка осуществлять в надлежащем объеме, эффективно и на справедливой основе инвестиции в обеспечении прав детей. Увеличение объема и повышение качества инвестиций в детей в конечном итоге связано с готовностью и возможностями руководящих лиц, которые определяют и утверждают национальные, региональные и местные бюджеты и обеспечивают эффективное распределение ресурсов и исполнение бюджетов. Это включает в себя обеспечение мобилизации внутренних ресурсов, в том числе за счет политики прогрессивного налогообложения, международного сотрудничества, достаточного и справедливого выделения бюджетных средств на ключевые сектора и программы, имеющие важное значение для детей, эффективных систем управления государственными финансами и транспарентного использования средств. Кроме того, могут быть приняты или укреплены механизмы, обеспечивающие выполнение директивными органами своих обязательств, в том числе благодаря надлежащей подотчетности, транспарентности, недискриминации и участию граждан, включая детей. Приводимые в настоящем докладе примеры передовой практики носят иллюстративный и выборочный характер.

## III. Генерирование доходов на цели осуществления прав ребенка

4. Наиболее существенным и предсказуемым источником финансирования для государств на всех уровнях развития являются налоги. В Аддис-Абебской программе действий третьей Международной конференции по финансированию раз-

вития мировые лидеры заявили, что для обеспечения устойчивого развития будет крайне необходимо значительно повысить объем внутренних государственных ресурсов и дополнить их, по мере необходимости, международной помощью. С этой целью государства обязались улучшить управление бюджетными поступлениями за счет использования усовершенствованных систем прогрессивного налогообложения, совершенствования налоговой политики и повышения эффективности сбора налогов и прилагать усилия для повышения справедливости, транспарентности, эффективности и действенности их налоговых систем, в том числе за счет расширения налоговой базы<sup>1</sup>.

5. Важность эффективного и действенного налогообложения была продемонстрирована в исследовании, в котором изучалась связь между налоговыми поступлениями и прогрессом в достижении сформулированных в Декларации тысячелетия целей в области развития. Авторы исследования пришли к выводу о том, что при высоком соотношении налогов к ВВП и ситуации, когда налоговые поступления способствуют постепенному прогрессу в выполнении установленных обязательств, возникают условия, позволяющие снизить число страдающих от недоедания детей, увеличить число умеющих читать, сократить показатель детской смертности и показатель смертности женщин при родах<sup>2</sup>. Важность эффективного налогообложения была отражена в лозунге кенийского налогового управления: «Плати налоги и сделай свою страну свободной»<sup>3</sup>.

6. Создание эффективных и справедливых налоговых систем может способствовать диалогу между государством и гражданами и улучшить официальную подотчетность. В Гане формирование функционирующей налоговой администрации также мотивировало создание учреждений в других частях государственного сектора, таких как здравоохранение и образование<sup>4</sup>. Кроме того, в штате Лагос в Нигерии удалось более чем в десять раз увеличить налоговые поступления за период с 2003 по 2007 год за счет улучшения сбора налогов. Эта тенденция совпала с заметным расширением объема социальных услуг и способствовала изменению отношения населения к правительству и налогообложению<sup>5</sup>.

7. Готовность граждан платить налоги тесно связана со снижением уровня коррупции и создает для правительств стимул для более эффективного управления в целях обеспечения большего объема поступлений. Например, за последнее десятилетие правительство Руанды расширило сферу своей налоговой деятельности для увеличения объема инвестиций в детей не только за счет повышения эффективности сбора налогов, но и посредством пресечения коррупции, сократив свою зависимость от более регрессивных налогов на потребление. Эти меры способствовали увеличению социальных расходов на здравоохранение и социальное обеспечение<sup>6</sup>.

8. Для обеспечения того, чтобы все граждане и корпорации в полной мере выполняли свои обязанности, государства должны стремиться к достижению транспарентности налогообложения, укреплению налоговой базы, ликвидации налоговых лазеек и развитию международного сотрудничества в целях недопущения уклонения от уплаты налогов. Налоговая политика должна сопровождаться созданием административного и институционального потенциала для спра-

<sup>1</sup> Резолюция 69/313 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 22.

<sup>2</sup> Atiya Waris and Matti Kohonen, «Building taxation to achieve the Millennium Development Goals in Africa», paper presented at the Workshop on Debt, Tax and Human Rights, Essex University, July 2011.

<sup>3</sup> David McNair et al, *Tackling Tax and Saving Lives* (London, Save the Children, 2014), pp. 4–6.

<sup>4</sup> Ibid., p. 6.

<sup>5</sup> Cristina Bodea and Adrienne LeBas, «The origins of social contracts: attitudes toward taxation in urban Nigeria», Centre for the Study of African Economies, CSAE working paper, January 2013.

<sup>6</sup> Информация представлена организацией «Спасите детей».

ведливого и эффективного сбора налогов. Государства должны также признать важность налогообложения для противодействия и недопущения системной дискриминации путем обеспечения более справедливого сбора налогов. В этой связи налогообложение должно быть прогрессивным, при этом следует избегать любых регрессивных налогов. Правительствам следует также обеспечить, чтобы налоги на товары и услуги не наносили ущерба детям в результате повышения цен на товары первой необходимости, включая продовольствие и медикаменты, с тем чтобы это не оказывало негативного влияния на осуществление прав детей.

#### **IV. Составление и расходование бюджета с учетом прав ребенка**

9. Бюджет отражает повестку дня правительства и является четким выражением его приоритетов, результатов деятельности, решений и намерений. По этой причине бюджеты в целом должны оцениваться по их воздействию на осуществление прав детей. Анализ бюджета является инструментом как контроля за результатами деятельности государства, так и обеспечения его подотчетности.

##### **A. Отражение в бюджете проблем детей**

10. Государства должны обеспечить, чтобы первоочередное внимание при принятии бюджетов уделялось осуществлению прав детей и чтобы интересы детей были приоритетом при распределении и расходовании средств. Подробно составленный бюджет позволяет различным заинтересованным сторонам, включая самих детей, видеть, какой объем ресурсов выделяет правительство на бюджетные статьи, напрямую связанные с интересами детей. Многие правительства и субъекты гражданского общества пришли к выводу, что бюджетная классификация с учетом результатов и программ является наиболее эффективным методом классификации для определения в бюджете статей, ориентированных на детей. Благодаря использованию методов классификации на основе результатов и программ бюджеты составляются и представляются с учетом ожидаемых результатов и запланированных программ.

11. В Замбии, Индии и Южной Африке, где применялся метод составления бюджета с учетом результатов и/или программ, было проще отслеживать бюджетные средства и расходы на детей. Например, в смете бюджета Замбии на 2014 год показаны как ожидаемые результаты, так и программы, которые предполагается осуществить в рамках достижения каждого результата; программа 5021 в разделе «Инвестиционный капитал» включает в себя программу для сирот и уязвимых детей, программу по вопросам здравоохранения и питания в школах и программу по смягчению последствий ВИЧ/СПИДа.

12. В тех случаях, когда основа для составления бюджета и систем бюджетной классификации позволяет выявлять бюджетные ассигнования на нужды детей, некоторые правительства также подготовили в качестве отдельных документов резюме бюджетных ассигнований, прямо или косвенно предназначенных для удовлетворения потребностей детей. Например, в Индии в отчете № 22 приводится резюме ассигнований на проекты, в первую очередь ориентированные на обеспечение благополучия детей<sup>7</sup>. В июне 2015 года правительство Бангладеш

<sup>7</sup> Government of India, Ministry of Finance, Budget provisions for schemes for the welfare of children, Expenditure Budget vol. I, 2015–2016 (имеется по адресу <http://indiabudget.nic.in/ub2015-16/eb/stat22.pdf>).

объявило о начале подготовки на 2015/16 финансовый год «бюджета для детей» в отдельных министерствах социального сектора.

## В. Расчет и анализ расходов

13. Первостепенное значение для обеспечения того, чтобы стратегии воплощались в конкретные бюджеты и чтобы планирование бюджетов было основано на реалистичных оценках, имеет всеобъемлющий и основанный на учете прав детей расчет расходов на осуществление предназначенных для детей программ, особенно предусматривающих комплексные меры, такие как меры по защите детей. Например, в 2009 году ЮНИСЕФ провел исследование для определения экономических издержек насилия в отношении детей в Вануату. Он пришел к выводу, что ежегодная оценочная сумма издержек насилия в отношении детей составляет от 0,5% до 0,75% ВВП Вануату, а издержки насилия в отношении детей на протяжении всей жизни, по оценкам, составляют приблизительно 6,8% годового ВВП. Он также сопоставил издержки, связанные с насилием в отношении детей, с экономией за счет инвестиций правительства в проведение законодательной реформы и укрепление служб по защите детей. Результаты исследования были использованы для усилий по укреплению систем защиты детей<sup>8</sup>.

14. В 2010 году в ходе другого исследования было установлено, что в Соединенных Штатах Америки можно было бы сэкономить 13 млрд. долл. США в год и предотвратить более 900 смертных случаев при условии, если бы 90% семей выполняли рекомендации врачей об исключительно грудном вскармливании в течение шести месяцев<sup>9</sup>. Экономия средств за счет практики грудного вскармливания была подтверждена в докладе ЮНИСЕФ, в котором утверждалось, что можно было бы избежать издержек на лечение острых заболеваний среди детей в размере более 17 млн. фунтов стерлингов в год, если бы лишь 45% женщин кормили своих младенцев исключительно грудью в течение четырех месяцев и если бы 75% новорожденных в отделениях неонатологии вскармливались грудью с самого рождения<sup>10</sup>. В этой связи Международная сеть организаций, занимающихся вопросами детского питания, разработала механизм финансового планирования – Всемирную инициативу по калькуляции расходов, связанных с грудным вскармливанием, – для оказания помощи странам в разработке национального плана действий, а также подготовке бюджета на осуществление программ и стратегий в области грудного вскармливания в целях реализации Глобальной стратегии по кормлению детей грудного и раннего возраста, начатой в 2002 году ЮНИСЕФ и Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ).

15. Важность анализа затрат была также отмечена в Румынии, где неправительственная организация «Надежда и дом для детей» провела исследование финансовых последствий реформы системы защиты детей. В частности, исследование показало, как благодаря реформе расходы на учрежденческий уход могут быть сведены к нулю и в кратчайшие сроки, если меры по переводу детей из детских учреждений в приемные семьи и дома семейного типа сопровождаются превентивными мерами, позволяющими изначально не допускать разлучение детей со своими семьями. Согласно информации одной из неправительственных организаций, это исследование использовалось для поощрения и проведения система-

<sup>8</sup> Jo Pollett and Steve Gurr *Lifting the Financial Burden of Child Abuse: A Vanuatu case study* (UNICEF Pacific, 2010).

<sup>9</sup> Melissa Bartick and Arnold Reinhold, «The burden of suboptimal breastfeeding in the United States: a pediatric cost analysis», *Pediatrics*, vol. 125, No. 5, (2010), p. 1048.

<sup>10</sup> Mary J. Renfrew et al, *Preventing disease and saving resources: the potential contribution of increasing breastfeeding rates in the UK*, (UNICEF UK, London, 2012).

тических реформ служб защиты детей в более чем 20 региональных административных отделениях Румынии<sup>11</sup>.

### **С. Инвестирование в детей на субнациональном уровне**

16. Хотя обязательства на национальном уровне в отношении составления бюджета с учетом прав детей имеют основополагающее значение, во многих случаях фактические расходы на нужды детей и предоставление услуг осуществляются на субнациональном уровне. В этой связи государства должны обеспечить, чтобы муниципалитеты располагали достаточными ресурсами для инвестирования в детей, в том числе для своевременного перечисления национальными правительствами финансовых средств на основе справедливой и предсказуемой национальной формулы распределения поступлений. Особое внимание следует уделять наиболее уязвимым регионам и муниципалитетам, которые могут нуждаться в дополнительных ресурсах. Хороший пример составления бюджета с учетом прав детей на субнациональном уровне можно отметить в Дании, где была создана система возмещения правительством страны расходов муниципалитетов. Эта система позволяет муниципалитетам получать от государства компенсацию за расходы на социальную помощь и поддержку, объем которой превышает определенный уровень<sup>12</sup>.

17. Налаживание связей, взаимное обучение и обмен опытом между различными муниципалитетами может способствовать укреплению приверженности и расширению возможностей избранных должностных лиц и работников муниципальных советов в деле инвестирования в детей, как это видно на примере Центральноамериканского центра образования по вопросам прав детей и развития на местном уровне. Благодаря получаемой от детей информации и поддержке со стороны Центра образования и неправительственной организации «Спасите детей» муниципалитет Ямарангила в Гондурасе увеличил объем бюджетных ассигнований на нужды детей с 14% от общего объема средств муниципального бюджета в период 2006–2009 годов до 23% в период 2010–2013 годов. Участие детей в деятельности муниципалитета также укрепило их возможности влиять на осуществление муниципального плана развития, одной из приоритетных задач которого является инвестирование в детей<sup>13</sup>.

### **Д. Отсутствие дискриминации и охват наиболее уязвимых и обездоленных детей**

18. Государства должны анализировать и принимать во внимание многочисленные и различные факторы уязвимости детей на всей своей территории, обеспечивать, чтобы в их политика и программы строились с учетом прав всех детей с уделением особого внимания наиболее уязвимым и обездоленным детям. Проведенные исследования показывают, что инвестиции в детей приносят более весомые выгоды и являются более целесообразными, если они направлены на уязвимых детей<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Информация представлена «Еврочайлд».

<sup>12</sup> Информация представлена Данией.

<sup>13</sup> *Experiences from Investment in Children in Latin America and the Caribbean Supported by Save the Children* (Save the Children, Managua, 2013).

<sup>14</sup> Nichoas Rees, Jingqing Chai and David Anthony, «Right in principle and in practice: a review of the social and economic returns to investing in children», UNICEF Social and Economic Policy Working Paper, June 2012.

19. Государства должны также принимать во внимание меняющиеся потребности детей различных возрастов и уникальные ситуации и факторы уязвимости различных групп детей. Хороший пример можно отметить в Перу, где при анализе бюджетных ассигнований на обеспечение прав детей применяется подход с учетом жизненного цикла. Цель такого подхода состоит в том, чтобы количественно определить конкретные государственные инвестиции на трех основных этапах развития детей (дети в раннем возрасте – от 0 до 5 лет; дети более старшего возраста – от 6 до 12 лет; и подростки – от 13 до 17 лет) с целью оказания поддержки конкретной государственной политике, направленной на достижение более эффективного осуществления прав детей на каждом из этих этапов<sup>15</sup>.

20. Государства должны признать, что инвестирование в социальную защиту в интересах детей – в том числе в социальную помощь, социальное страхование, социальное обслуживание и меры по обеспечению социальной справедливости – является ключевой стратегией решения проблемы детской бедности и неравенства. Такие меры помогают вывести детей из состояния хронической нищеты, расширив при этом их возможности в плане выживания, участия, защиты и развития<sup>16</sup>. Один из примеров в этой связи можно отметить в Малави, где в 2006 году была введена система направления без каких-либо условий средств на социальные нужды в рамках осуществления экспериментальных программ в интересах наиболее бедных домашних хозяйств с ограниченными возможностями трудоустройства. Эта программа привела к улучшению разнообразия питания домашних хозяйств, повышению спроса на образование и медицинское обслуживание и сокращению на 23% заболеваемости среди участвующих в программе детей. Результатами в плане образования стали 5-процентное увеличение числа зачисленных в школы детей, сокращение расходов на образование на каждого ребенка, снижение показателя отсутствия в школе на один день и 10-процентное сокращение объема работы на дому для районов осуществления программы по сравнению с показателями по детям, входящим в контрольную группу<sup>17</sup>.

21. Осуществление программ социальной защиты в интересах детей также было начато в Бангладеш, Индии и Непале для оказания влияния на правительства и их поддержки с целью снижения степени уязвимости и сокращения нищеты детей путем обеспечения того, чтобы меры социальной защиты способствовали существенным инвестициям в детей<sup>18</sup>. В результате этого были внесены изменения в 10-летнюю программу социальной защиты правительства Непала, позволяющие отразить принцип социальной защиты в интересах детей в качестве одного из рабочих принципов; кроме того, местными органами управления были взяты дополнительные обязательства в этой области в интересах детей-сирот.

## Е. Оценка воздействия на права детей

22. Государствам проще проводить эффективную бюджетную политику в отношении детей, если они внедряют меры, позволяющие обеспечить учет их интересов в рамках бюджетного цикла и в других финансово-бюджетных процессах. Воплощению в жизнь этого принципа может помочь проведение систематической оценки воздействия на права детей путем оценки того, как социальная и экономическая политика, мобилизация ресурсов, бюджеты, расходование средств

<sup>15</sup> UNICEF, *Inversión pública en la infancia en América Latina y el Caribe: Sistematización de experiencias destacadas* (Panama, 2014).

<sup>16</sup> African Child Policy Forum, *African Report on Child Wellbeing 2013: Towards greater accountability to Africa's* (Addis Ababa, 2013), p. 66.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Save the Children Finland, *Putting Child Sensitive Social Protection into Practice*, discussion papers on Bangladesh, India and Nepal.

и другие финансово-бюджетные процессы влияют на детей и осуществление их прав. Комитет по правам ребенка рекомендовал государствам – членам Конвенции о правах ребенка использовать оценки воздействия для анализа того, как инвестиции в какой-либо сектор могут служить наилучшим интересам ребенка<sup>19</sup>.

23. В Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии Управление Уполномоченного по правам детей опубликовало доклад под названием «Оценка воздействия бюджетных решений на права детей», в котором оно рассмотрело воздействие изменений в налогах, налоговых льготах и социальных выплатах на расходование средств на государственные услуги, предоставляемые (или планируемые) в период с мая 2010 года по апрель 2015 года. Цель оценки заключается в определении возможного воздействия бюджетных решений на осуществление прав детей в Соединенном Королевстве, а также того, в какой степени правительство выполнило свои обязательства по учету интересов детей в качестве основного критерия при принятии решений, в том числе бюджетных решений, затрагивающих детей<sup>20</sup>.

## **Е. Сбор всеобъемлющих, дезагрегированных и своевременных данных**

24. Для успешного применения основанного на учете прав детей подхода к составлению государственных бюджетов государства должны обеспечить сбор своевременных, всеобъемлющих и дезагрегированных данных, в том числе касающихся наиболее уязвимых и обездоленных детей, для их использования в процессе планирования, распределения и расходования ресурсов. Пример такого подхода можно отметить в Аргентине, где в 2000 году был создан Национальный совет по социальной политике для обеспечения эффективного и действенного управления государственными ресурсами, выделяемыми на цели социальной политики с особым упором на политику в отношении детей. В 2001 году Совет в свою очередь создал Информационную систему для оценки и мониторингу социальных систем (СИЕМПРО), используемую для разработки и применения инструментов получения информации, необходимой для определения и мониторинга социально-экономического положения населения (включая детей и подростков) и разработки политики, основанной на конкретных фактах. При этом система обеспечивает получение информации о текущих социальных программах, мониторинг прогресса в достижении поставленных в программах целей и оценку того, в какой степени достигается достижение запланированных результатов.

## **В. Подотчетность**

25. Не достаточно просто осуществлять мониторинг количества ресурсов, выделяемых на детей; государствам следует также разработать методологии оценки того, в какой степени инвестиции используются в соответствии с намеченными целями и гарантируют осуществление прав и повышение качества жизни детей. В своем сообщении, представленном УВКПЧ для целей подготовки предыдущего доклада (A/HRC/28/33), правительство Таиланда указало, что основная связанная с бюджетом проблема состоит не в объеме выделяемых средств, а в том, как эти средства расходуются. Аналогичным образом в своем сообщении Эстония указа-

<sup>19</sup> См. CRC/C/44/3, приложение II. См. также «Integrating a Child Focus into Poverty and Social Impact Analysis», a UNICEF – World Bank Guidance Note, 2011, имеется по адресу <http://www.childimpact.unicef-irc.org/en/psia-cria/child-centered-psias-unicef-world-bank-guidance-note>.

<sup>20</sup> Информация представлена Комиссией по вопросам равенства и правам человека (КРПЧ).



ла, что основная проблема при распределении ресурсов на нужды детей заключается в целенаправленном и затратоэффективном расходовании средств на местном и национальном уровнях.

## **А. Официальная подотчетность**

26. Внутренние и внешние механизмы финансового надзора служат необходимой гарантией обеспечения использования государственных средств по назначению и обеспечения подотчетности участников процесса. Государства должны укреплять роль парламента, высших контрольно-ревизионных учреждений, независимых правозащитных учреждений и уполномоченных по делам детей для обеспечения подотчетности правительств за их инвестиции в детей. В частности, крайне необходимую роль в контроле за использованием государственных средств на различных этапах бюджетного цикла играют ревизионные учреждения. Важную роль в повышении эффективности этих учреждений могут играть организации гражданского общества. Например, на Филиппинах Комиссия по ревизии создала программу ревизии с участием граждан, благодаря которой Комиссия в партнерстве с организациями гражданского общества создает специальные аудиторские группы и проводит аудиторские проверки отдельных государственных проектов с точки зрения соотношения их цены и качества<sup>21</sup>.

27. Кроме того, важную функцию по надзору за использованием государственных средств могут осуществлять сами парламента. Для выполнения этой функции им необходимы достаточное время для рассмотрения предложений по бюджету и надлежащее понимание бюджетного цикла, наряду со знанием прав детей и уделением особого внимания этим правам. Например, для оказания помощи законодателям в понимании бюджетного процесса Институт исследований в области безопасности в Южной Африке опубликовал «Руководство по бюджету для членов парламента». Для обеспечения координации по вопросам прав детей некоторые парламента создали специальные комитеты по вопросам детей: например, в Южном Судане благодаря усилиям парламентской группы по лоббированию интересов детей и подготовке парламентариев, организованной одной из неправительственных организаций, был существенно увеличен объем бюджетных ассигнований на здравоохранение, образование, социальное обеспечение и защиту детей<sup>22</sup>.

28. Органы власти на субнациональном уровне в равной степени подотчетны за расходование средств. Пример передовой практики в этой связи можно отметить в Мексике, где правительство представляет ежеквартальный информационный бюллетень об учете прав детей в бюджете, который содержит анализ расходов, дезагрегированных по конкретным правам, секторам и министерствам, а также различным уровням управления<sup>23</sup>. С учетом того, что в Мексике более 50% ресурсов на нужды детей выделяются на субнациональном уровне, местные органы власти изучают передовую федеральную практику и оценивают важность инвестирования в детей и формирование действенных и эффективных бюджетов благодаря поддержке и информационно-просветительской деятельности партнеров, таких как ЮНИСЕФ. В результате этого в 2013 году бюджеты штатов Чьяпас и Юкатан были составлены с учетом конкретной информации, касающейся детей. Для содействия постоянному мониторингу федеральных и субнациональных

<sup>21</sup> International Budget Partnership, *Open Budget Survey 2015*, p. 45.

<sup>22</sup> Save the Children, «Investment in Children – Investment in Everyone», *Child Rights Governance Global Initiative*, 2014, pp. 11–12.

<sup>23</sup> UNICEF, *Inversión pública en la infancia* (см. сноску 15).

средств ЮНИСЕФ создал информационный веб-сайт, позволяющий обеспечить прозрачность и подотчетность<sup>24</sup>.

## **В. Социальная подотчетность с упором на нужды детей**

29. Помимо официальных учреждений по вопросам подотчетности детьми и взрослыми могут быть использованы механизмы социальной подотчетности, позволяющие обеспечить, чтобы государственные должностные лица и поставщики услуг несли ответственность за взятые ими обязательства в отношении детей, в том числе в плане расходования государственных средств и предоставления услуг. Социальная подотчетность включает в себя прямое взаимодействие между носителями обязанностей и обладателями прав и может быть мощным инструментом укрепления процессов планирования, составления бюджетов, осуществления, отчетности и надзора на всех уровнях. Например, в Камбодже правительство внедрило социальную подотчетность на уровне местных органов управления, приняв Стратегический план социальной подотчетности в интересах демократического развития на субнациональном уровне. В этом стратегическом плане признается, что каждый субнациональный совет в первую очередь и напрямую подотчетен местному населению в целях обеспечения прозрачности и поощрения участия людей в принятии решений о распределении и использовании ресурсов и управлении ими и предоставлении государственных услуг.

30. Гражданское общество играет жизненно важную роль в обеспечении социальной подотчетности с помощью таких методов, как контроль за государственными расходами и социальный аудит. Одна из неправительственных организаций сообщила УВКПЧ о том, что в Замбии она оказывала помощь осуществляющим уход лицам в использовании общинных карт балльных оценок для определения качества услуг в области здравоохранения в округе Люфваньяма. На основе полученных с помощью этих карт результатов были проведены открытые слушания, в ходе которых представители общин и поставщики услуг в области здравоохранения обсудили сделанные выводы и приняли решение о дальнейших мерах по улучшению качества медицинских услуг в этом округе<sup>25</sup>. Кроме того, организация «План Интернэшнл» в своем сообщении УВКПЧ указала, что она на экспериментальной основе применила в Уганде и Индии подход с использованием балльной шкалы оценок, – программу «Потому что я девочка» – для оказания помощи находящимся в условиях маргинализации и социальной изоляции девочкам и молодым женщинам в оценке наличия и качества городских услуг, гарантирующих детям, в частности девочкам-подросткам, возможность свободного и безопасного передвижения по городу и обсуждения с городскими властями путей улучшения ситуации. Благодаря оценке услуг с помощью балльной системы и проведению встречи между представителями общины и поставщиками услуг (при содействии девочек-подростков) в обеих странах были достигнуты улучшения в плане предоставления услуг. Рассмотрение вопроса об инвестициях в безопасность и защиту девочек-подростков также способствовало перенаправлению городскими властями бюджетных средств на решение приоритетных проблем, указанных девочками, находящимися в условиях маргинализации.

31. Для содействия участию детей и подростков в программах обеспечения подотчетности государствам необходимо развивать навыки, позволяющие понимать и анализировать бюджетные процессы. В Кении организация «План Интернэшнл» способствовала укреплению потенциала молодых граждан путем обеспечения их подготовки в вопросах составления бюджета и процедур предо-

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Информация представлена организацией «Спасите детей».

ставления услуг. Эта инициатива реализуется с опорой на информационно-коммуникационные технологии и средства массовой информации как важнейшие инструменты, способствующие участию молодежи и помогающие местным властям и негосударственным субъектам обеспечивать транспарентный процесс принятия решений с широким участием на районном уровне. Молодые люди учатся использовать инструменты социальной подотчетности в качестве эффективного средства согласования приоритетов с поставщиками услуг. В то же время это позволяет укрепить потенциал районных органов в плане анализа бюджета, его составления с учетом гендерного фактора и разработки программ с учетом прав молодежи и детей, а также расширить их возможности в плане обсуждения с гражданами последствий бюджетных ассигнований для конкретных секторов.

### **С. Международные и региональные обязательства и механизмы подотчетности**

32. Обеспечению подотчетности за инвестиции в реализацию прав детей могут способствовать международные политические обязательства и обязательства по соблюдению прав человека и прав ребенка. Например, в Шри-Ланке правительство на основе резолюции 28/19 Совета по правам человека провело консультации по вопросам инвестиций в обеспечение прав детей с привлечением широкого круга заинтересованных участников в рамках самого правительства и представителей гражданского общества. Благодаря этому процессу правительство и субъекты гражданского общества получили представление о важности инвестирования в детей. В июне 2015 года правительство приняло национальную повестку дня по вопросам обеспечения прав детей, которая включает в себя четкое обязательство увеличить объем средств, выделяемых на детей.

33. Важным инструментом оказания помощи государствам в инвестировании в осуществление прав детей является механизм универсального периодического обзора Совета по правам человека. На двенадцатой сессии Рабочей группы по универсальному периодическому обзору правительство Республики Корея взяло на себя обязательство уделять приоритетное внимание выделению ресурсов на нужды детей. По итогам состоявшихся в ходе сессии обсуждений была сформирована группа по проведению встреч с участием посольств различных стран по вопросам прав детей. Кроме того, во время проведения обзора по Замбии на четырнадцатой сессии правительство приняло рекомендации в отношении бюджетных ассигнований на охрану здоровья матери и ребенка и инвестиций в образование в сельских районах. Рекомендации относительно выделения бюджетных средств на здравоохранение способствовали проведению национальной информационно-пропагандистской деятельности, что привело к увеличению бюджетных ассигнований на здравоохранение с 9,3% в 2012 году до 11,3% в 2013 году<sup>26</sup>.

34. В Бангладеш универсальный периодический обзор способствовал проведению национальной информационно-пропагандистской кампании в поддержку Закона о правах ребенка, который был принят парламентом 16 июня 2013 года – через два месяца после проведения обзора Бангладеш Рабочей группой на ее шестнадцатой сессии<sup>27</sup>. В Пакистане информационно-пропагандистская деятельность, развернутая благодаря универсальному периодическому обзору, явилась решающим фактором в ускорении проведения ключевых правовых и политических реформ, находившихся в процессе рассмотрения в течение многих лет. В ноябре 2012 года – через месяц после проведения четырнадцатой сессии Рабо-

<sup>26</sup> Save the Children, «Investment in Children – Investment in Everyone» (см. сноску 22), pp. 20–21.

<sup>27</sup> Ibid., p. 21.

чей группы – Национальная ассамблея приняла Закон о праве на бесплатное и обязательное образование, гарантирующий бесплатное образование всем детям в возрасте от 5 до 16 лет. Правительство объявило 2013 год годом прав детей, предоставив тем самым дополнительную возможность гражданскому обществу оказывать давление на правительство с целью обеспечения выполнения им своих обязательств в отношении детей.

## VI. Транспарентность

35. Эффективная подотчетность возможна лишь в том случае, когда граждане, включая детей, и гражданское общество имеют возможность своевременно получать сведения о политике и финансах для обеспечения их информированного участия в процессах составления бюджетов. Вместе с тем Открытое бюджетное обследование за 2015 год показало, что в 102 рассмотренных странах лишь одна треть бюджетных документов, которые должны быть доступны общественности, не были подготовлены, представлены лишь для служебного пользования или опубликованы слишком поздно, чтобы быть полезными. Особую обеспокоенность вызывает тот факт, что правительства 16 стран не опубликовали даже базовый документ с изложением предлагаемой бюджетной политики<sup>28</sup>.

36. Государствам следует своевременно представлять в течение годового бюджетного цикла национальные и субнациональные документы о бюджетных ассигнованиях и расходах. На национальном уровне это включает в себя публикацию проекта бюджета, предложения по бюджету исполнительной власти, принятого бюджета, отчетов в течение года, полугодового обзора, годового отчета и отчета о ревизии, представленного высшим контрольно-ревизионным учреждением. Например, в Бангладеш местные органы власти опубликовали «хартии граждан», содержащие информацию о средствах, выделенных в местных бюджетах на программы и социальное развитие в интересах детей. Содержащаяся в них информация обновляется на ежеквартальной основе с целью отражения фактических расходов.

37. В Уганде транспарентность способствовала существенному увеличению ассигнований на сектор образования и повышению качества расходов в этом секторе. В середине 1990-х годов правительством и Всемирным банком было проведено обследование с целью отслеживания государственных расходов для сбора информации от непосредственных поставщиков услуг в области образования, с тем чтобы определить, в какой степени выделенные средства действительно были использованы по назначению. На основе сбора количественных данных и публикации документов об ассигновании средств на школы родители и дети могли следить за фактическим поступлением ресурсов в школы. Менее чем за десятилетие показатель использования школами государственных субсидий увеличился с 20% до более 80%, что также означает снижение уровня коррупции. Транспарентность последовательно обеспечивалась благодаря публикации в газетах школьных бюджетов, что позволяло родителям и общинным группам обеспечить подотчетность политиков и гражданских служащих за надлежащее расходование выделенных средств<sup>29</sup>.

38. Правительствам необходимо представлять бюджетную информацию в ясной и простой форме с целью облегчить понимание бюджета общественностью. Ряд государств разработали новые пути представления информации и привлечения детей и молодежи к процессам подготовки бюджетов. УВКПЧ получило сведения

<sup>28</sup> International Budget Partnership, Open Budget Survey (см. сноску 21), p. 2.

<sup>29</sup> См. Ritva Reinnikka and Jacob Svensson, «Fighting corruption to improve schooling: Evidence from a newspaper campaign in Uganda», 2005.

о том, что в Японии Министерство финансов создало веб-сайт для детей, который с помощью игр и видеоматериалов позволяет лучше изучить и понять налоговую и финансовую систему, а в Гондурасе правительство ведет в национальной газете колонку, в которой вкратце излагается и объясняется содержание бюджета.

39. Для обеспечения возможности участия детей в налогово-бюджетной деятельности государствам следует подготовить доступную для детей различных возрастных групп информацию о финансово-бюджетном процессе и бюджете на различных используемых в стране языках (в том числе языках коренного населения и меньшинств) для ее распространения в школах и общинах. Эта информация должна иметься не только в печатном виде, но и в Интернете и социальных сетях. Хороший пример можно отметить в Уэльсе, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, где местные органы власти разработали проекты с участием молодежи для повышения знаний по финансовым вопросам как в общинах, так и в учебных заведениях. В 2012 году там был опубликован информационный бюллетень для оказания помощи детям и молодежи в понимании проекта бюджета. УВКПЧ также получил информацию о том, что в Грузии в национальную школьную программу 2011 года включили факультативный предмет «Экономика и государство». Преподавание этого предмета, дающего представление об основах составления бюджета и финансово-бюджетной и денежно-кредитной политике, ведется для учащихся в возрасте 11–12 лет.

## VII. Участие

40. Конвенция о правах ребенка гарантирует детям право на участие в общественной жизни, в том числе в процессе составления бюджета и другой финансовой деятельности. Помимо того, что участие детей является юридическим обязательством, оно также может помочь правительствам в разработке программ, в большей степени ориентированных на детей и обеспечивающих более эффективное распределение ресурсов. Участие детей в общественной жизни также способствует практической реализации их гражданских прав и свобод, обеспечивает их вовлечение в жизнь общества и позволяет им понимать и формировать демократические процессы.

41. В 2014 году 2 700 детей из 71 страны приняли участие в процессе консультаций по вопросу о том, куда, по их мнению, должны инвестировать средства правительства и как их привлечь к процессу составления государственного бюджета. В итоговом докладе подчеркивалось, что дети хотят участвовать в процессе принятия решений, касающихся государственных расходов и составления бюджета, и убеждены в том, что их знания помогут государствам принимать более правильные решения<sup>30</sup>. Как указал один из детей-участников, «Они не могут инвестировать в нас, если не спрашивают нас, что инвестировать. Мы знаем; и они должны спросить»<sup>31</sup>. Тем не менее дети рассчитывают на поддержку со стороны относящихся к ним с уважением взрослых, которые помогут им понять процессы государственных расходов и высказать свои мнения с целью добиться всестороннего участия. Кроме того, государствам крайне важно обеспечить, чтобы мнения детей были не только услышаны, но и приняты во внимание в процессе принятия решений.

42. Большинство стран в настоящее время предоставляют мало возможностей для участия общественности в бюджетных процессах<sup>32</sup>. Дети особенно сталки-

<sup>30</sup> Laura Lundy et al, *Towards Better Investment in the Rights of the Child: The Views of Children*, Centre for Children's Rights, 2015.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> International Budget Partnership Open Budget Survey (см. сноску 21).

ваются с трудностями в этом вопросе, что во многих случаях связано с отсутствием политической воли и патерналистским видением места детей в обществе<sup>33</sup>.

43. Существует целый ряд механизмов, с помощью которых государства могут обеспечить возможность участия детей и молодежи в связанной с бюджетом деятельности. Согласно представленной УВКПЧ информации, одним из наиболее известным из них является создание детских парламентов, которые служат платформой для высказывания детьми своих мнений и предоставляют им возможность совершенствовать свои навыки, необходимые для участия в политической жизни и процессе управления. Например, в Индии детские парламенты являются форумом, на котором дети могут выступать за увеличение объема ресурсов, выделяемых на осуществление прав детей. Дети организованы по признаку близости проживания путем формирования местных парламентов, объединяемых на различных уровнях управления<sup>34</sup>.

44. Действенность и эффективность детских парламентов и всех механизмов участия зависит от их репрезентативности, инклюзивности и подотчетности избравшим их детям, а также от того, принимаются ли всерьез их мнения. Например, в Сенегале детский парламент может выносить в адрес правительства «консультативные мнения» по проблемам, касающимся детей. Государственные должностные лица и другие руководители, занимающиеся вопросами детей, должны также своевременно и в понятной для адресата форме представлять детям информацию о том, были ли и в какой степени приняты во внимание их рекомендации. В Зимбабве детский парламент постоянно следит за тем, чтобы мнения детей напрямую заслушивались взрослыми парламентариями. Например, в 2009 году детский парламент добился получения от вице-президента заверения о том, что правительство остается приверженным осуществлению права детей на образование, несмотря на бюджетные ограничения<sup>35</sup>.

45. Для оказания поддержки участию детей и представления этой концепции на различных уровнях управления некоторые страны назначили ориентированных на детей координаторов или подразделения на муниципальном и национальном уровне, например в ряде муниципалитетов Никарагуа<sup>36</sup>. Кроме того, в Шри-Ланке национальная повестка дня по вопросам обеспечения прав детей (см. пункт 32 выше) также включает в себя обязательства назначать координаторов по вопросам прав детей в рамках министерств образования, здравоохранения, юстиции, трудовых отношений и социальных услуг.

46. Хотя, как было указано выше, предоставление многих основных услуг для детей координируется и финансируется на субнациональном уровне, государства, тем не менее, должны обеспечивать участие детей и молодежи в процессе принятия решений на всех уровнях управления. Примером передовой практики может служить проект «Благоприятные для жизни детей города» (БДГ) в Испании, который содействует обеспечению прав детей путем создания благоприятных для жизни и участия детей городских условий. Небольшие и крупные города или районы получают печать БДГ, если они отвечают необходимым требованиям по таким показателям, как участие детей, отчетность, достаточный бюджет, мониторинг и оценка, внутренняя и внешняя координация, повышение информирован-

<sup>33</sup> Save the Children, *Contributions to Improve Investment in Children and Adolescents and Children's Participation in the Municipalities of Central America*, Managua, 2011, p. 20.

<sup>34</sup> Информация представлена Международным представительством объединения Сестер Пресвятой Девы Марии.

<sup>35</sup> African Child Policy Forum, *African Report on Child Wellbeing* (см. сноску 16), p. 26.

<sup>36</sup> Save the Children, *The Municipal Investment in Children in Nicaragua 2005–2014*, Managua, August 2015.

ности, привлечение к участию граждан и гражданского общества. В Хорватии общественная организация «Наши дети» руководит деятельностью детского городского совета в городе Опатия с целью привлечения детей к изложению взрослым и лицам, ответственным на принятие решений, своих пожеланий и потребностей. Совет имеет свой собственный устав и состоит из детей, избираемых в ходе реальных выборов, проводимых раз в два года. В составе совета обеспечена представленность лиц обоих полов, инвалидов и представителей различных этнических групп. Совет тесно сотрудничает с Детским форумом – платформой, на которой дети в свободное время получают информацию о своих правах и изучают проблемы детей и представляют свои выводы национальному парламенту и местным органам власти<sup>37</sup>.

47. Организация «План Интернэшнл» сообщила УВКПЧ о том, как бюджетные инициативы с широким участием и другая деятельность, направленная на привлечение к участию граждан, при содействии со стороны правительства или субъектов гражданского общества могли бы также служить важными платформами для содействия участию детей в составлении бюджетов. Государствам следует налаживать партнерские отношения с организациями гражданского общества для создания совместных платформ, которые могли бы способствовать деятельности по составлению бюджета и контролю за расходами и создавать условия для участия детей, особенно тех из них, привлечение которых трудно обеспечить иным образом. Например, в Гватемале организация «План Интернэшнл» совместно с фондом «Надежда детей» и в сотрудничестве с гражданским обществом и муниципальными органами трех муниципалитетов оказывала поддержку детям и подросткам в проведении анализа существующих для молодых людей препятствий к тому, чтобы пользоваться своими правами на охрану здоровья, питание, водоснабжение и санитарии, образование, защиту, проведение досуга и участие в жизни общества. По итогам этого анализа были совместно определены приоритетные вопросы и разработан проект общей стратегии деятельности и связанный с ним план действий, которые были представлены детьми и подростками муниципальному совету. Благодаря использованию этого подхода три муниципалитета приняли свою муниципальную стратегию деятельности в отношении детей и подростков, выделив на ее реализацию в бюджете на четырехлетний период в общей сложности 12 662 620 долл. США.

48. В то же время успех не может измеряться только в цифрах. Для достижения эффективности государствам необходимо создать условия, в которых дети из всех слоев общества, включая наиболее уязвимых детей, могли бы взаимодействовать с государственными должностными лицами и другими руководителями для обсуждения своих проблем и представления своих рекомендаций. Как указал один ребенок, «необходимо обеспечить более тесное взаимодействие между теми, кто принимает решения, и теми, на ком сказываются последствия этих решений»<sup>38</sup>. Один из примеров такой ситуации можно отметить в Бахрейне, где различные группы детей участвовали в деятельности, связанной с выделением бюджетных средств в ходе разработки национальной стратегии в интересах детей. Обсуждения в рамках целевых групп, в которых участвовали дети и родители, представляющие различные этнические группы и социально-экономические слои общества, были посвящены выявлению потребностей и приоритетов детей. На основе результатов этих обсуждений был разработан план действий с подробной разбивкой ассигнований на его осуществление.

49. Детям также необходимы свое собственное пространство и организации (в сети Интернет и вне сети), где они могли бы встречаться, получать информа-

<sup>37</sup> Информация представлена «Еврочайлд».

<sup>38</sup> Lundy, *Towards Better Investment in the Rights of the Child* (см. сноску 30), p. 22.

цию о своих правах и о том, как действует бюджет, обмениваться опытом и принимать совместные меры. Для этого государствам необходимо решать правовые и административные проблемы, с которыми сталкиваются дети в процессе создания своих собственных организаций, включая проблему регистрации. Кроме того, детям необходимо иметь возможность получать понятную для их возраста и своевременную информацию о бюджете и другую налогово-бюджетную информацию (см. пункт 40 выше). Без наличия своевременной и понятной информации детям сложно принимать конструктивное участие в этих процессах. Например, Фонд в поддержку детей и молодежи Филиппин при содействии со стороны организации «Спасите детей» и местных организаций гражданского общества провел анализ среднесрочного плана развития в интересах детей (2012–2016 годы), уделив особое внимание наличию программ и бюджетных ассигнований, доступу к программам и проектам и их качеству, а также осуществлению проектов. Особую роль в этой связи могут играть информационно-коммуникационные технологии. ИКТ позволяют детям получать доступ к информации, пользоваться возможностью получения знаний от сверстников и поддерживать оперативную и малозатратную связь<sup>39</sup>.

### VIII. Права детей и частный сектор

50. Хотя государства несут главную ответственность за обеспечение уважения, защиты и осуществления прав детей, для этого также необходима поддержка со стороны как гражданского общества, так и частного сектора. В частности государства должны принимать меры к тому, чтобы деятельность и операции частного сектора не оказывали негативного воздействия на их возможности осуществлять необходимые инвестиции в полноценную реализацию прав детей. Эти меры включают в себя пресечение незаконных финансовых потоков и предотвращение уклонения от уплаты налогов, например, путем установления требования об открытом представлении сведений странами. Это простой механизм, требующий, чтобы компании, действующие в нескольких юрисдикциях, раскрывали информацию о своих доходах, выплачиваемых налогах и другие соответствующие финансовые сведения по каждой конкретной стране. Таким образом будут известны страны с низким уровнем налогов, в которые компании переводят свои прибыли с целью сократить размер выплачиваемых налогов. В 2013 году «Группа восьми» приняла решение о создании международного налогового инструмента, дающего налоговым органам доступ к отчетности по странам; Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) ведет дальнейшую работу в этом направлении<sup>40</sup>. Для эффективного решения проблемы незаконных финансовых потоков государства должны также создать государственные реестры бенефициаров-собственников компаний и доверительных фондов, а также приступить к многостороннему автоматическому обмену налоговой информацией.

51. Государства могут также помогать в обеспечении того, чтобы частный сектор являлся позитивным фактором в деле реализации прав детей путем поощрения стратегических инвестиций. Например, Индия стала в апреле 2014 года первым государством, которое на основании принятого законодательства требует от компаний с определенным оборотом и прибылью направлять 2% от их средней чистой прибыли за последние три года на социальные проекты и программы. В статье 135 Закона о компаниях изложены подробные руководящие указания относительно видов деятельности, которые могут проводиться в рамках соответствующих категорий социальных инвестиций, в том числе связанных с борьбой с

<sup>39</sup> Информация представлена организацией «Спасите детей».

<sup>40</sup> McNair et al, *Tackling Tax and Saving Lives* (см. сноску 3), p. 21.



голодом и нищетой, образованием, здравоохранением, гендерным равенством и расширением прав и возможностей женщин, профессиональным обучением, окружающей средой, проектами создания социальных предприятий и развитием спорта в сельских районах и на национальном уровне.

## **IX. Обязательства в отношении международной помощи и сотрудничества**

### **A. Международное сотрудничество**

52. Сотрудничество между государствами в усилиях по поощрению инвестиций в детей имеет ключевое значение на различных уровнях. Например, международное сотрудничество может играть важную роль в укреплении возможностей государства в плане сбора налогов, в том числе в части законодательства, сбора, аудита и правоприменения. Одним из таких примеров является инициатива ОЭСР «Налоговые инспекторы без границ», направленная на предоставление международной экспертной и консультационной помощи в проведении ревизии для оказания помощи развивающимся странам в более эффективном решении проблем, связанных с эрозией налоговой базы, в том числе с уклонением от уплаты налогов и уменьшением их суммы. Эта программа будет отвечать потребностям развивающихся стран во внешней помощи в проведении сложных международных налоговых проверок при содействии международных экспертов. Руководство деятельностью объединенных групп будет осуществляться на местном уровне в каждой стране<sup>41</sup>.

53. Одним из ключевых инструментов содействия эффективному инвестированию в детей также является официальная помощь в целях развития (ОПР). При осуществлении ОПР государства должны обеспечить, чтобы доноры сообщали соответствующую информацию о предоставляемой помощи, ориентированной на детей. Позитивные результаты правильно ориентированной ОПР можно видеть на опыте Руанды, которая получила от правительства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии 20 млн. фунтов стерлингов, в частности на создание Руандийского налогового управления. С тех пор Соединенное Королевство и другие доноры оказывали содействие в обеспечении функционирования Управления, и сейчас оно обеспечивает сбор налогов, объем которых за каждые четыре недели составляет размер первоначально выделенной на него суммы. Этот успех является результатом укрепления внутренних организационных структур и процессов и формирования подотчетных отношений с внешними партнерами и способствует укреплению общественного договора между гражданами и государством<sup>42</sup>.

### **B. Финансирование развития и повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года**

54. Правительства стран международного сообщества приняли 25 сентября 2015 года обширную и нацеленную на преобразования Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года<sup>43</sup>, включающую в себя 17 целей в области устойчивого развития и 169 связанных с ними задач, а также приняли решение осуществлять Повестку дня в соответствии с обязательствами госу-

<sup>41</sup> Ibid., p. 23. См. также резолюцию 69/313 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункты 27–29.

<sup>42</sup> McNair et al, *Tackling Tax and Saving Lives* (см. сноску 3), p. 23.

<sup>43</sup> Резолюция 70/1 Генеральной Ассамблеи.

дарств согласно международному праву. До принятия Повестки дня правительства подтвердили, что она должна подкрепляться столь же обширными и заслуживающими доверия средствами осуществления, в том числе финансовыми средствами<sup>44</sup>. Центральное значение для этого имеет укрепление государственной политики и нормативно-правовых основ и создание эффективных, подотчетных и инклюзивных институтов на международном, национальном и субнациональном уровнях для обеспечения эффективной, действенной и транспарентной мобилизации ресурсов и их использования<sup>45</sup>.

55. Аддис-Абебская программа действий влечет за собой обязательство укреплять национальные механизмы контроля, такие как высшие контрольно-ревизионные учреждения, и повышать транспарентность и равное участие в процессе составления бюджета. В этой связи главы государств и правительств, участвующие в третьей Международной конференции по финансированию развития, отметили, что повышение транспарентности имеет существенное значение и может быть обеспечено посредством публикации своевременной, всеобъемлющей и перспективной информации о деятельности в области развития в общепринятой, открытой электронной форме<sup>46</sup>. В частности, они признали, что инвестиции в детей и молодежь имеют решающее значение для обеспечения всеохватного, справедливого и устойчивого развития в интересах нынешнего и будущих поколений, а также признали необходимость оказания помощи странам, которые сталкиваются с особыми проблемами в плане осуществления надлежащих инвестиций в этой области.

## X. Выводы и рекомендации

56. Представленные в настоящем докладе примеры передовой практики иллюстрируют ряд мер, предпринятых государствами во всех регионах и на всех уровнях экономического развития в целях выполнения своих обязательств по осуществлению надлежащих инвестиций в обеспечение прав детей. Важно отметить, что эта практика формировалась в различных контекстах развития и свидетельствует о том, что более развитым странам многому можно поучиться у развивающихся стран и наоборот. Тем не менее еще многое предстоит сделать, прежде чем государства будут осуществлять достаточные, эффективные, действенные и справедливые инвестиции в соответствии с положениями Конвенции о правах ребенка.

57. Государствам следует продолжать поощрять реальные изменения в подходе к мобилизации государственных ресурсов, обеспечивая справедливые и эффективные расходование, мониторинг и оценку бюджетных ассигнований в целях осуществления прав детей. В этой связи в числе основных примеров передовой практики можно назвать следующие:

а) уделение более приоритетного внимания при принятии всех бюджетно-финансовых решений выделению средств на детей на основе анализа государственных расходов на детей и подготовки и использования информации о бюджетном дефиците и качестве расходования средств при принятии связанных с бюджетом решений; государствам также следует уделять внимание детской проблематике в процессе подготовки бюджета, в частности отражая ее в проекте бюджета, в конкретных положениях бюджетных циркуляров и в документах, представляемых на парламентские слушания;

<sup>44</sup> Резолюция 69/313 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 2.

<sup>45</sup> Там же, пункт 5.

<sup>46</sup> Там же, пункт 127.

b) сохранение ассигнований на детей в периоды финансовых трудностей и кризисов посредством систематической оценки воздействия на права детей и инвестирования в механизмы, с тем чтобы учитывать любое потенциально отрицательное воздействие в ходе подготовки и утверждения бюджета;

c) обеспечение всеобъемлющего и основанного на правах детей подхода к калькуляции затрат на осуществление программ в интересах детей, с тем чтобы реалистичная бюджетная смета могла способствовать увязыванию политики с бюджетным планированием; калькуляция затрат, которая должна опираться на конкретную информацию, может также способствовать проведению анализа затрат-выгод мероприятий в интересах детей;

d) принятие конкретных мер для получения достаточного объема ресурсов за счет мобилизации внутренних средств, в частности за счет прогрессивного налогообложения, а также, при необходимости, в рамках международного сотрудничества, в том числе финансирования по линии ОПР и гуманитарной помощи, для инвестирования в осуществление прав детей. Международное сотрудничество имеет крайне важное значение для обеспечения эффективного и действенного инвестирования в детей. На финансовые возможности государств оказывают влияние глобальные экономические структуры; в этой связи международное сообщество должно обеспечить, чтобы глобальное управление было транспарентным и подотчетным. Глобальное партнерство и сотрудничество также необходимы для борьбы с незаконными финансовыми потоками и уклонением от уплаты налогов;

e) признание того, что местные органы власти играют все более важную роль в предоставлении услуг для детей и в освоении бюджетных ассигнований. Государства должны обеспечить, чтобы местные органы власти располагали достаточными ресурсами для инвестирования в детей, в том числе посредством своевременного выделения средств национальными правительствами на основе справедливой и предсказуемой формулы распределения доходов; в этой связи необходима техническая помощь и помощь в укреплении потенциала для оказания поддержки государственным должностным лицам и органам власти на национальном и местном уровнях в выполнении ими обязательств по инвестированию в осуществление прав детей;

f) признание того, что дети имеют различные потребности и возможности на различных этапах своей жизни. Для того чтобы бюджет был эффективным для детей, государства должны принимать во внимание меняющиеся потребности детей в разном возрасте, а также особые ситуации и факторы уязвимости различных групп детей. Инвестиции в детей более эффективны, если они осуществляются на основе всеобъемлющей, дезагрегированной и своевременной информации о положении детей в государстве, в том числе о положении наиболее уязвимых и обездоленных детей;

g) активизация участия общественности, включая детей, для обеспечения того, чтобы при составлении бюджетов и расходовании государственных средств принимались во внимание права и потребности взрослых и детей и обеспечивалась подотчетность государств. Для содействия участию детей в бюджетной и другой налогово-финансовой деятельности государствам следует создать доступные для детей, эффективные, учитывающие возрастные особенности и безопасные официальные механизмы и пространство, в рамках которых дети, в том числе из наиболее уязвимых групп, могли бы взаимодействовать с государственными должностными лицами и другими

руководителями с целью обсуждения своих проблем и представления своих рекомендаций;

h) признание того, что конструктивное участие возможно лишь в том случае, когда взрослые и дети имеют возможность получать сведения о политике и финансах для обеспечения их информированного участия в этих процессах. Такие сведения должны иметься в письменном виде и публиковаться в доступной для детей различных возрастов форме;

i) признание того, что рекомендации международных правозащитных механизмов могут содействовать активизации деятельности и обеспечению подотчетности за инвестирование в осуществление прав детей. Государствам следует активно взаимодействовать с такими механизмами, как универсальный периодических обзор и договорные органы, и принять все необходимые меры для выполнения выносимых ими рекомендаций.

58. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года является нацеленным на преобразования, основанным на правах и учитывающим гендерную проблематику глобальным обязательством не оставлять никого без внимания и важной возможностью достижения прогресса в осуществлении всех прав человека без какой-либо дискриминации, в том числе прав детей. Повестка дня должна опираться на эффективные средства осуществления, основанные на мобилизации и использовании ресурсов, которые были бы действенными, справедливыми и транспарентными. Государства должны также признать, что осуществление прав детей – это общая ответственность развитых и развивающихся стран, и это должно найти свое отражение в рамках ОПР и в процессах финансирования гуманитарной помощи и финансирования развития.

---