



**Конвенция
о правах ребенка**

Distr.: General
21 July 2016
Russian
Original: English

Комитет по правам ребенка

**Замечание общего порядка № 19 (2016 год)
о государственных бюджетных
ассигнованиях для осуществления прав
детей (статья 4)**

GE.16-12638 (R) 011116 021116



* 1 6 1 2 6 3 8 *

Просьба отправить на вторичную переработку 



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
A. Справочная информация.....	4
B. Обоснование.....	6
C. Цель.....	7
II. Правовой анализ статьи 4 в связи с государственными бюджетами.....	8
A. «Государства-участники принимают».....	8
B. «все необходимые законодательные, административные и другие меры»	8
C. «для осуществления прав, признанных в настоящей Конвенции».....	9
D. «В отношении экономических, социальных и культурных прав государства-участники принимают такие меры в максимальных рамках имеющихся у них ресурсов».....	11
E. «и, в случае необходимости, в рамках международного сотрудничества».....	12
III. Общие принципы Конвенции и государственные бюджеты.....	13
A. Право не подвергаться дискриминации (статья 2).....	13
B. Наилучшее обеспечение интересов ребенка (статья 3).....	14
C. Право на жизнь, выживание и развитие (статья 6).....	15
D. Право быть заслушанным (статья 12).....	15
IV. Принципы выделения бюджетных ассигнований для осуществления прав детей.....	17
A. Эффективность.....	17
B. Результативность.....	17
C. Справедливость.....	18
D. Прозрачность.....	18
E. Стабильность.....	18
V. Осуществление прав ребенка в рамках государственных бюджетов	18
A. Планирование	19
B. Утверждение.....	25
C. Исполнение.....	26
D. Проверка результатов.....	27
VI. Распространение настоящего замечания общего порядка	29

I. Введение

1. Статья 4 Конвенции о правах ребенка гласит:

Государства-участники принимают все необходимые законодательные, административные и другие меры для осуществления прав, признанных в настоящей Конвенции. В отношении экономических, социальных и культурных прав государства-участники принимают такие меры в максимальных рамках имеющихся у них ресурсов и, в случае необходимости, в рамках международного сотрудничества.

Настоящее замечание общего порядка станет для государств-участников подспорьем в осуществлении статьи 4 применительно к государственным бюджетам. В нем определены обязанности государств-участников и изложены рекомендации о том, как осуществлять все предусмотренные Конвенцией права, особенно права детей, находящихся в уязвимом положении, посредством эффективного, действенного, справедливого, прозрачного и стабильного принятия решений, которые касаются государственного бюджета.

2. Поскольку статья 4 касается всех прав ребенка и поскольку состояние всех этих прав может зависеть от государственных бюджетов, настоящее замечание общего порядка применимо в отношении Конвенции и факультативных протоколов к ней. Оно обеспечивает государствам-участникам основу для обеспечения того, чтобы государственные бюджеты способствовали реализации этих прав, а в его разделе III содержится анализ общих принципов Конвенции, которые изложены в статьях 2, 3, 6 и 12.

3. За счет употребления терминов «ребенок» и «дети» настоящее замечание общего порядка охватывает всех лиц обоих полов в возрасте до 18 лет, права которых прямо или косвенно, позитивно или негативно могут затрагиваться решениями, связанными с государственным бюджетом. «Дети, находящиеся в уязвимом положении» – это дети, которым грозит повышенная опасность нарушений их прав, такие как, в частности, дети-инвалиды, дети, оказавшиеся в положении беженцев, дети из групп меньшинств, дети, живущие в условиях нищеты, дети в учреждениях альтернативного ухода и дети, находящиеся в конфликте с законом.

4. Для целей настоящего замечания общего порядка употребляются следующие определения:

- a) «бюджет» включает в себя мобилизацию государственных доходов, выделение бюджетных ассигнований и расходы государств;
- b) «обязанности по осуществлению» означают обязанности государств-участников, изложенные в пункте 27 ниже;
- c) «общие принципы Конвенции» означают принципы, содержащиеся в разделе III;
- d) «бюджетные принципы» означают принципы, изложенные в разделе IV;
- e) «законодательство» означает все международные, региональные, национальные и субнациональные договоры и/или законодательство о правах детей;
- f) «политика» означает всю государственную политику, стратегии, регулирующие положения, руководства и заявления, включая их цели, задачи, ин-

дикаторы и целевые показатели, которые влияют или могли бы повлиять на права ребенка;

g) «программы» означают рамки, в которых государства-участники предусматривают достижение целей своего законодательства и политики. Такие программы могут прямо или косвенно затрагивать детей, например, оказывая влияние на отдельные права ребенка, процедуры государственного бюджета, инфраструктуру и трудовые ресурсы;

h) «субнациональный» означает административный уровень или уровни, находящиеся ниже национального уровня, такие как уровни регионов, провинций, графств или муниципалитетов.

5. В разделе I представлены справочная информация, обоснование и цель настоящего замечания общего порядка. Раздел II содержит правовой анализ статьи 4 в связи с государственными бюджетами. В разделе III приводится толкование общих принципов Конвенции в контексте рассматриваемой темы. Раздел IV посвящен принципам государственного бюджетирования. В разделе V рассматривается вопрос о том, как государственные бюджеты способствуют осуществлению прав ребенка, а в разделе VI изложены рекомендации относительно распространения настоящего замечания общего порядка.

A. Справочная информация

6. В основу настоящего замечания общего порядка положено замечание общего порядка № 5 (2003 год) об общих мерах по осуществлению Конвенции, согласно которому понятие «общие меры по осуществлению» представляется сложным, и Комитет подчеркивает вероятность подготовки им в соответствующее время более подробных замечаний общего порядка по отдельным элементам этой концепции¹. Одним из таких элементов является использование государственных бюджетов. Кроме того, в настоящее замечание общего порядка также включены материалы общей дискуссии, проведенной Комитетом в 2007 году по теме ответственности государств за выделение ресурсов на реализацию прав ребенка.

7. В настоящем замечании общего порядка был учтен ряд резолюций и докладов Организации Объединенных Наций, в которых бюджетные принципы излагаются под углом зрения прав человека, в том числе:

a) резолюция 28/19 Совета по правам человека, направленная на повышение инвестиций в обеспечение прав ребенка², а также предшествовавший этой резолюции доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, озаглавленный «Повышение инвестиций в обеспечение прав ребенка» (A/HRC/28/33). В них рассматривается роль национальной политики, мобилизации ресурсов, прозрачности, подотчетности, участия, асигнования и расходования средств, систем защиты детей, международного сотрудничества и последующих действий по инвестированию средств на нужды детей;

b) резолюция 67/218 Генеральной Ассамблеи «Содействие обеспечению прозрачности, участия и подотчетности в контексте бюджетно-налоговой политики», в которой особо отмечается необходимость повышения качества,

¹ См. предисловие к замечанию общего порядка № 5.

² Эта резолюция была принята без голосования.

эффективности и результативности бюджетно-налоговой политики, а государствам-членам рекомендуется активизировать усилия по повышению прозрачности, расширению участия и усилению подотчетности в контексте бюджетно-налоговой политики.

8. Кроме того, в настоящем замечании общего порядка нашли отражение итоги консультаций, проведенных Советом с представителями государств, Организацией Объединенных Наций, неправительственными организациями, детьми и отдельными экспертами в рамках обследований, совещаний и региональных консультаций в Азии, Европе, Латинской Америке и Карибском бассейне, на Ближнем Востоке, в Северной Африке и в странах Африки к югу от Сахары. В замечании общего порядка были также учтены итоги глобальной консультации с 2 693 детьми из 71 страны³, которая проводилась в формате онлайн-опроса, дискуссий с целевыми группами и региональных консультаций в Азии, Европе и Латинской Америке. В ходе консультации были собраны ответы мальчиков и девочек, относящихся к различным группам с точки зрения возраста, пола, способностей, социально-экономических условий, языка, этнической принадлежности, охвата школьным образованием, перемещения и опыта в вопросах составления бюджета с участием детей. Дети, в частности, выразили следующие пожелания в адрес лиц, принимающих решения по бюджетным вопросам:

- a) Ведите разумное планирование. В бюджете должно быть достаточно денег для обеспечения всех прав детей;
- b) Вы не можете инвестировать в нас, не спрашивая нас о том, куда именно нужно вкладывать средства! Мы знаем куда, спросите нас;
- c) Не забывайте предусмотреть в ваших бюджетах расходы на детей с особыми потребностями;
- d) Расходуйте деньги справедливо и продуманно. Не тратьте наши деньги на что-то бесполезное – будьте эффективны и экономны;
- e) Инвестиции в детей – это долгосрочное вложение средств, которое приносит заметные результаты, не забывайте об этом;
- f) Инвестирование в наши семьи – еще один важный способ обеспечения наших прав;
- g) Не допускайте коррупции;
- h) Признавайте права всех граждан – молодых и старых, прислушиваясь к мнениям людей по вопросам управления;
- i) Нам хотелось бы, чтобы правительство было более подотчетным и прозрачным;
- j) Публикуйте отчеты о том, как расходуются деньги;
- k) Предоставляйте бюджетную информацию всем детям доступными для них способами и с помощью средств, которые популярны среди детей, например через социальные сети.

9. Во всех основных договорах по правам человека содержатся положения, аналогичные статье 4 Конвенции. Поэтому замечания общего порядка, где рас-

³ Laura Lundy, Karen Orr and Chelsea Marshall, “Towards better investment in the rights of the child: the views of children” (Centre for Children’s Rights, Queen’s University, Belfast, and Child Rights Connect Working Group on Investment in Children, 2015).

смаатриваются государственные бюджеты, подготовленные с учетом этих положений, следует считать дополнениями к настоящему замечанию общего порядка⁴.

10. Настоящее замечание общего порядка касается управления финансовыми ресурсами государств-участников, которые прямо или косвенно затрагивают детей в рамках их юрисдикции. В нем подтверждаются Аддис-Абебская программа действий третьей Международной конференции по финансированию развития (2015 год) и резолюция «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (2015 год). В этих программах действий рассматриваются вопросы управления ресурсами государств в сфере международного сотрудничества, которые затрагивают детей, такие как поддержка программы, сектора и бюджета, сотрудничество по линии «Юг–Юг» и межрегиональное сотрудничество. Комитет ссылается на заявление о взаимопонимании относительно правозащитного подхода к сотрудничеству и разработке программ в области развития, принятое Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития (2003 год), Парижскую декларацию об эффективности помощи: ответственность, гармонизация, согласование, результаты и взаимная подотчетность (2005 год), Аккрскую программу действий (2008 год) и на Пусанский план партнерства в целях эффективного сотрудничества в области развития (2011 год), где также рассматриваются вопросы такого управления. Кроме того, Комитет осознает возможную актуальность для настоящего замечания общего порядка существующих и эволюционирующих национальных, региональных и международных стандартов в сфере государственного финансового управления, при условии что такие стандарты не противоречат положениям Конвенции. Тремя такими примерами являются *Международный справочник по государственному финансовому управлению*⁵, в котором особое внимание уделяется эффективности, результативности и справедливости в вопросах управления государственными финансами; Кодекс прозрачности налогово-бюджетной политики, принятый Международным валютным фондом в 2014 году, основными принципами которого являются всеохватность, ясность, надежность, своевременность и применимость государственной отчетности по прошлым, нынешним и будущим государственным бюджетам в целях укрепления системы налогового управления и подотчетности, а также Принципы поощрения ответственного выделения и получения суверенных кредитов, принятые Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию в 2012 году.

В. Обоснование

11. Комитет признает значительный прогресс, достигнутый государствами-участниками в пересмотре внутреннего законодательства, политики и программ и в их приведении в соответствие с положениями Конвенции и факультативных протоколов к ней. В то же время Комитет подчеркивает, что такое законодательство, политика и программы не могут осуществляться без мобилизации, выделения и расходования достаточных финансовых ресурсов на основе принципов подотчетности, эффективности, результативности, справедливости, участия, прозрачности и стабильности.

⁴ См., например, замечание общего порядка № 3 (1990 год) Совета по экономическим, социальным и культурным правам о природе обязательств государств-участников.

⁵ Richard Allen, Richard Hemming and Barry Potter, eds., *The International Handbook of Public Financial Management* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013).

12. При рассмотрении докладов государств-участников Комитету, в ходе дискуссий с представителями государств-участников и в своих заключительных замечаниях Комитет выражал озабоченность относительно того, является ли объем выделяемых бюджетных средств достаточным для осуществления прав ребенка. Комитет вновь заявляет, что уделение первоочередного внимания правам детей при составлении бюджетов на национальном и субнациональном уровнях, как это предусмотрено Конвенцией, способствует не только осуществлению этих прав, но и оказанию долгосрочного позитивного воздействия на будущий экономический рост, устойчивое всестороннее развитие и социальную сплоченность.

13. Исходя из вышеизложенного, Комитет подчеркивает, что государствам-участникам следует учитывать все права детей на всех этапах своих бюджетных процедур и административных систем на национальном и субнациональном уровнях. Ввиду того, что бюджетные процедуры разных государств несколько отличаются друг от друга и что некоторые государства разработали свои собственные методы составления бюджета для обеспечения прав детей, настоящее замечание общего порядка содержит рекомендации относительно четырех основных этапов подготовки бюджета, касающихся всех государств, а именно планирования, утверждения, исполнения и проверки результатов.

С. Цель

14. Цель настоящего замечания общего порядка – повысить уровень осмысления обязательств по Конвенции в связи с выделением бюджетных средств на нужды детей, чтобы активизировать реализацию этих прав и способствовать внесению реальных изменений в процедуры планирования, утверждения, исполнения и проверки результатов для более успешного осуществления Конвенции и факультативных протоколов к ней.

15. Эта цель оказывает влияние на меры, которые принимаются в ходе всего процесса подготовки бюджета ветвями государственной власти (исполнительной, законодательной и судебной), уровнями (национальным и субнациональным) и учреждениями (такими, как министерства, ведомства или агентства). Указанные обязательства распространяются на доноров и бенефициаров в сфере международного сотрудничества.

16. Поставленная цель воздействует и на другие заинтересованные стороны процесса работы над бюджетом, такие как национальные правозащитные учреждения, средства массовой информации, дети, семьи и организации гражданского общества. Государствам-участникам следует с учетом сложившихся обстоятельств создавать благоприятные условия для активной проверки результатов и осмысленного участия таких заинтересованных сторон в процессе подготовки бюджета.

17. Кроме того, эта цель оказывает влияние на государства с точки зрения повышения осведомленности и ознакомления соответствующих должностных лиц с содержанием настоящего замечания общего порядка.

II. Правовой анализ статьи 4 в связи с государственными бюджетами

A. «Государства-участники принимают»

18. Слово «принимают» означает, что государства-участники не могут поступать по своему усмотрению в вопросе о том, выполнять или нет свою обязанность по принятию всех необходимых законодательных, административных и других мер для осуществления прав детей, к числу которых относятся меры, связанные с государственными бюджетами.

19. Следовательно, государственные органы всех ветвей власти, уровней и структур, которые в той или иной степени занимаются составлением государственных бюджетов, должны выполнять свои функции в условиях соблюдения общих принципов Конвенции и бюджетных принципов, изложенных в разделах III и IV выше. Кроме того, государствам-участникам следует создавать благоприятные условия, позволяющие законодательным, судебным и высшим ревизионным органам действовать таким же образом.

20. Государствам-участникам следует обеспечивать директивным органам по бюджетным вопросам на всех уровнях исполнительной и законодательной властей доступ к необходимой информации, данным и ресурсам, а также наращивать потенциал в области осуществления прав ребенка.

B. «все необходимые законодательные, административные и другие меры»

21. Обязательство принимать «все необходимые меры» включает в себя обязанность обеспечивать:

a) наличие законов и политики для содействия мобилизации ресурсов, выделению и расходованию бюджетных средств в целях осуществления прав детей;

b) сбор, подготовку и распространение необходимых данных и информации о детях для содействия разработке и проведению в жизнь соответствующего законодательства, политики, программ и бюджетов в целях обеспечения прав ребенка;

c) мобилизацию, выделение и эффективное освоение достаточных государственных ресурсов для полного осуществления утвержденного законодательства, стратегий, программ и бюджетов;

d) систематическое планирование, утверждение, исполнение и отчетность по бюджетам на национальном и субнациональном уровнях государства таким образом, чтобы обеспечивать осуществление прав детей.

22. Принимаемые меры считаются надлежащими, если они прямо или косвенно содействуют обеспечению прав детей в определенном контексте, в том числе на уровне государственных бюджетов.

23. «Законодательные меры», которые государства обязаны принимать в отношении государственных бюджетов, включают в себя пересмотр существующего законодательства, разработку и принятие законодательных актов, направленных на обеспечение достаточных объемов бюджетных средств для осу-

ществления прав детей на национальном и субнациональном уровнях. К «административным мерам» относятся разработка и реализация программ, отвечающих целям согласованного законодательства, а также обеспечение надлежащих бюджетных средств для достижения этих целей. Термин «другие меры» может толковаться как охватывающий, например, развитие механизмов участия в подготовке государственного бюджета, данных и политики в интересах прав детей. Государственные бюджеты можно рассматривать как имеющие отношение ко всем трем указанным категориям мер, но в то же время необходимые для принятия других мер законодательного, административного и иного характера. Государственные органы всех ветвей власти, уровней и структур несут ответственность за поощрение прав ребенка.

24. Комитет подчеркивает, что государства-участники обязаны показать, как намечаемые ими к принятию меры в сфере государственного бюджета обеспечивают улучшение положения в области прав ребенка. Государствам-участникам следует демонстрировать подтверждение результатов в деле улучшения положения детей, которых им удалось достичь благодаря принятию таких мер. С точки зрения соблюдения статьи 4 Конвенции недостаточно предъявить доказательства принятия мер, не подтвердив при этом их результативность.

С. «для осуществления прав, признанных в настоящей Конвенции»

25. К числу «прав, признанных в настоящей Конвенции», относятся гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права. Государства-участники обязаны незамедлительно осуществлять гражданские и политические права, а также обеспечивать реализацию экономических, социальных и культурных прав «в максимальных рамках имеющихся у них ресурсов». Это предполагает, что полное осуществление указанных прав будет в обязательном порядке обеспечиваться постепенно (см. раздел II D ниже).

26. Осуществление прав ребенка требует уделения особого внимания всем четырем этапам процесса работы с государственным бюджетом: планированию, утверждению, исполнению и проверке результатов. На протяжении всего бюджетного процесса государствам-участникам следует учитывать всю совокупность прав детей согласно общим принципам Конвенции и бюджетным принципам, которые указаны в настоящем замечании общего порядка.

27. В бюджетном контексте «осуществление прав детей» означает, что государства-участники обязаны мобилизовать, выделять и расходовать государственные ресурсы в соответствии со своими обязательствами по осуществлению. Государствам-участникам следует уважать, защищать и обеспечивать все права ребенка при следующем понимании:

а) «уважать» означает, что государства не должны прямо или косвенно вмешиваться в процесс осуществления прав детей. Применительно к бюджету это подразумевает, что государство воздерживается от вмешательства в осуществление прав ребенка, например путем дискриминации некоторых групп детей при принятии бюджетных решений либо путем изъятия средств или отвлечения ресурсов от существующих программ, обеспечивающих осуществление детьми экономических, социальных и культурных прав, за исключением обстоятельств, изложенных в пункте 31 ниже;

b) «защищать» означает, что государства-участники предотвращают вмешательство третьих сторон в осуществление прав, гарантируемых Конвенцией и Факультативным протоколом. Применительно к государственным бюджетам возможными примерами таких третьих сторон являются предпринимательский сектор⁶ и региональные или международные финансовые учреждения, которые могут играть какую-либо роль на различных этапах процесса работы над государственным бюджетом. Обязанность защищать предполагает, что государствам-участникам следует принимать меры к тому, чтобы третьи стороны не вмешивались в процессы мобилизации их доходов, выделения бюджетных средств и осуществления расходов и не подрывали эти процессы. Для этого государствам-участникам потребуется регулировать функции таких третьих сторон, создать механизмы рассмотрения жалоб и систематически принимать меры в случае вмешательства третьих сторон;

c) «обеспечивать» означает, что государства-участники должны принимать меры по обеспечению полного осуществления прав ребенка. Государствам-участникам следует:

i) содействовать осуществлению прав детей путем принятия мер, которые дают возможность и помогают детям пользоваться своими правами. Применительно к бюджетам эти меры включают предоставление всем уровням и структурам исполнительной, законодательной и судебной властей ресурсов и информации, которые необходимы для всестороннего и стабильного укрепления прав всех детей. Это предполагает проведение мероприятий по повышению уровня знания и понимания Конвенции и факультативных протоколов к ней среди государственных должностных лиц и распространение культуры уважения, защиты и обеспечения прав детей;

ii) обеспечивать права детей, когда государства по независящим от них причинам не в состоянии претворять эти права в жизнь средствами, имеющимися в их распоряжении. Эта обязанность включает в себя обеспечение открытого доступа к надежным дезагрегированным данным и информации для оценки и мониторинга той степени, в которой дети могут пользоваться своими правами, например, в разных частях государства;

iii) поощрять права детей посредством обеспечения надлежащего просвещения и повышения осведомленности населения о процессах принятия решений по бюджету и о последствиях этих решений. Применительно к бюджетам это означает мобилизацию, распределение и расходование достаточных средств для общения и взаимодействия с детьми, их семьями и опекунами по вопросам бюджетных решений, включая законодательство, политику и программы, которые их затрагивают. Государствам-участникам следует постоянно оценивать итоговые показатели в различных группах, чтобы определять, где именно требуются более эффективные меры по поощрению прав.

⁶ См. замечание общего порядка № 16 (2013 год) об обязательствах государств, касающихся воздействия предпринимательской деятельности на права детей, в котором Комитет указывает, что «государства должны принимать меры для расследования, наказания в судебном порядке и исправления нарушений прав детей, полностью или частично вызванных деятельностью предприятий» (пункт 28).

D. «В отношении экономических, социальных и культурных прав государства-участники принимают такие меры в максимальных рамках имеющихся у них ресурсов»

28. В соответствии с этой обязанностью государства-участники принимают все возможные меры для мобилизации, распределения и расходования достаточных финансовых ресурсов. Средства, выделяемые на нужды стратегий и программ, обеспечивающих дальнейшее осуществление прав, предусмотренных Конвенцией и факультативными протоколами к ней, нужно расходовать оптимальным образом и в соответствии с общими принципами Конвенции и бюджетными принципами, сформулированными в настоящем замечании общего порядка.

29. Комитет принимает во внимание эволюцию понятий «максимальные рамки имеющихся ресурсов» и «постепенное осуществление», наблюдаемую в других основных международных договорах по правам человека⁷, и рассматривает статью 4 Конвенции как отражающую оба этих понятия. Таким образом, государствам-участникам следует принимать меры в максимальных рамках имеющихся у них ресурсов для обеспечения экономических, социальных и культурных прав, а в случае необходимости – в рамках международного сотрудничества в целях постепенного осуществления этих прав в полном объеме без ущерба для обязательств, которые непосредственно применимы по международному праву.

30. Фраза «государства-участники принимают такие меры в максимальных рамках имеющихся у них ресурсов» означает, что государства-участники, как ожидается, продемонстрируют, что ими были предприняты все возможные усилия для мобилизации, распределения и расходования бюджетных средств в целях обеспечения экономических, социальных и культурных прав всех детей. Комитет подчеркивает, что права детей являются взаимозависимыми и неделимыми и что следует проявлять осторожность при проведении различия между экономическими, социальными и культурными правами, с одной стороны, и гражданскими и политическими правами – с другой. Осуществление экономических, социальных и культурных прав будет часто воздействовать на способность детей в полной мере пользоваться своими политическими и гражданскими правами, и наоборот.

31. Обязательство по осуществлению экономических, социальных и культурных прав детей «в максимальных рамках», налагаемое на государства-участники статьей 4, также означает, что им не следует принимать преднамеренных регрессивных мер в отношении экономических, социальных и культурных прав⁸. Государства-участники не должны допускать снижения существующего уровня осуществления прав детей. В периоды экономического кризиса принятие регрессивных мер может рассматриваться только после изучения всех других вариантов и обеспечения минимального воздействия таких мер на детей, особенно тех, которые находятся в уязвимом положении. Государства-участники должны продемонстрировать, что такие меры являются необходи-

⁷ См., например, статью 4 (2) Конвенции о правах инвалидов.

⁸ См., например, пункты 24 и 25 рекомендации по итогам дня общей дискуссии на тему «Ресурсы для прав ребенка: ответственность государств» (2007 год), замечание общего порядка № 15 (2013 год) о праве ребенка на наивысший достижимый уровень здоровья, пункт 72, и замечание общего порядка № 3 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, пункт 9.

мыми, разумными, соразмерными, недискриминационными и временными и что любые права, затронутые этими мерами, будут как можно скорее восстановлены. Государствам-участникам следует принимать надлежащие меры к тому, чтобы затронутые группы детей и другие лица, осведомленные о таком положении детей, участвовали в процессе принятия решений относительно упомянутых мер. Первоочередные и минимальные основные обязательства⁹, связанные с правами детей, не должны подрываться никакими регрессивными мерами, даже в периоды экономического кризиса.

32. Статья 44 Конвенции обязывает государства-участники регулярно представлять доклады о прогрессе, достигнутом ими в осуществлении прав детей, находящихся под их юрисдикцией. Для иллюстрации постепенного осуществления экономических, социальных и культурных прав детей в максимальных рамках имеющихся ресурсов, а также выполнения непосредственных обязательств, налагаемых этими правами, и осуществления гражданских и политических прав необходимо использовать четкие и последовательные качественные и количественные целевые показатели и индикаторы. Предполагается, что государства-участники регулярно рассматривают и совершенствуют свои меры по обеспечению наличия и максимального привлечения ресурсов для укрепления прав всех детей.

33. Комитет придает большое значение налаживанию процессов принятия решений на основе принципов подотчетности, прозрачности, всеохватности и широкого участия на национальном и субнациональном уровнях как средству изыскания ресурсов, которые необходимы для осуществления прав детей, включая экономические, социальные и культурные права.

34. Проявления коррупции и злоупотреблений бюджетными средствами при мобилизации, распределении и расходовании государственных доходов указывают на неспособность государства соблюдать свое обязательство по привлечению максимальных имеющихся ресурсов. Комитет подчеркивает важность выделения государствами-участниками средств на предупреждение и пресечение любых коррупционных действий, затрагивающих права детей, в соответствии с Конвенцией Организации Объединенных Наций против коррупции.

Е. «и, в случае необходимости, в рамках международного сотрудничества»

35. Государства-участники обязаны сотрудничать друг с другом в содействии всеобщему уважению и соблюдению прав человека¹⁰, в том числе прав ребенка. Государства, испытывающие нехватку ресурсов для осуществления прав, провозглашенных в Конвенции и в факультативных протоколах к ней, обязаны стремиться к налаживанию международного сотрудничества, будь то на двусторонней, региональной, межрегиональной, глобальной или многосторонней основе. Государства-участники, располагающие ресурсами для международного сотрудничества, несут обязательство по обеспечению такого сотрудничества

⁹ См. основные обязательства, изложенные в замечаниях общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, таких как № 13 (1999 год) о праве на образование, № 14 (2000 год) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья и № 19 (2007 год) о праве на социальное обеспечение.

¹⁰ См. Декларацию о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (1970 год).

для оказания содействия в осуществлении прав детей в государстве-бенефициаре.

36. Государства-участники должны показывать, что они по мере необходимости прилагают все усилия для налаживания и осуществления международного сотрудничества в целях обеспечения прав ребенка. Такое сотрудничество может включать в себя техническую и финансовую помощь на нужды осуществления прав детей в процессе подготовки бюджета, в том числе со стороны Организации Объединенных Наций¹¹.

37. Государствам-участникам следует взаимодействовать с другими государствами в их усилиях по мобилизации в максимальной степени имеющихся ресурсов для обеспечения прав детей.

38. Стратегии сотрудничества государств-участников со стороны как доноров, так и бенефициаров должны способствовать осуществлению прав детей и не оказывать негативного влияния на детей, особенно тех, которые находятся в наиболее уязвимом положении.

39. Государства-участники должны руководствоваться своими обязательствами по Конвенции и факультативным протоколам при осуществлении сотрудничества в целях развития в качестве членов международных организаций¹² и при заключении международных соглашений. Кроме того, при планировании и введении экономических санкций государствам-участникам следует рассматривать вопрос об их возможных последствиях для прав детей.

III. Общие принципы Конвенции и государственные бюджеты

40. Четыре общих принципа Конвенции служат основой для всех решений и действий государства, которые прямо или косвенно связаны с правами ребенка, включая подготовку государственных бюджетов.

A. Право не подвергаться дискриминации (статья 2)

41. Государства-участники обязаны защищать детей от всех форм дискриминации «независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального, этнического или социального происхождения, имущественного положения, состояния здоровья и рождения ребенка, его родителей или законных опекунов или каких-либо иных обстоятельств» (статья 2 (1)). Государствам-участникам следует на всех административных уровнях предупреждать дискриминацию и не подвергать детей прямой или косвенной дискриминации в рамках связанных с бюджетом законов, стратегий или программ, их содержания или осуществления.

42. Государствам-участникам следует принимать упреждающие меры для обеспечения всем детям позитивных результатов в связи с осуществлением законодательства, политики и программ путем мобилизации достаточных доходов и соответствующего распределения и освоения бюджетных средств. Для обеспечения подлинного равенства государствам-участникам нужно выявлять груп-

¹¹ См. статью 45 Конвенции.

¹² См. замечание общего порядка № 5, пункт 64.

пы детей, имеющих право на особые меры помощи, и использовать бюджетные средства для принятия таких мер.

43. Государства-участники должны формировать недискриминационную среду и предпринимать шаги, в том числе путем распределения ресурсов, для обеспечения того, чтобы государственные органы всех ветвей власти, уровней и структур наряду с гражданским обществом и предпринимательским сектором активно занимались обеспечением права детей не подвергаться дискриминации.

44. Для подготовки бюджетов, способствующих достижению позитивных результатов в области осуществления прав детей, государствам-участникам требуется устранять проявления неравенства среди детей путем анализа и пересмотра соответствующего законодательства, стратегий и программ, расширения или переориентирования некоторых разделов бюджета или повышения эффективности, результативности и справедливости своих бюджетов.

В. Наилучшее обеспечение интересов ребенка (статья 3)

45. Статья 3 (1) Конвенции гласит, что во всех действиях в отношении детей первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка. Государства-участники обязаны включать и применять этот принцип во всех законодательных, административных и судебных процедурах, оказывающих прямое и косвенное воздействие на детей¹³, включая бюджетную сферу. Наилучшее обеспечение интересов ребенка должно учитываться в приоритетном порядке на каждом этапе бюджетного процесса и во всех затрагивающих детей решениях по бюджету.

46. Как отметил Комитет в своем замечании общего порядка № 14 (2013 год) о праве ребенка на учет его или ее интересов на первоочередной основе, права, предусмотренные в Конвенции и факультативных протоколах к ней, обеспечивают основу для оценки и определения наилучших интересов ребенка. Это обязательство имеет ключевое значение, когда государства анализируют конкурирующие приоритеты в сферах распределения и расходования бюджетных средств. Государства-участники должны суметь продемонстрировать, как наилучшие интересы ребенка учитывались в ходе принятия решений по бюджету и как они сопоставлялись с другими соображениями.

47. Государствам-участникам следует проводить оценки воздействия на права ребенка¹⁴, чтобы спрогнозировать последствия принимаемых законов, стратегий и программ для всех детей на национальном и субнациональном уровнях, особенно детей, находящихся в уязвимом положении, которые могут иметь особые потребности и поэтому нуждаться в несоразмерной доле расходов для осуществления своих прав. Оценки воздействия на права ребенка должны являться частью каждого этапа бюджетного процесса и дополнять другие мероприятия по проверке результатов и оценке. Хотя при проведении оценок воздействия на права ребенка государства-участники будут применять различные методологии и виды практики, при формировании основы для таких оценок им нужно использовать Конвенцию и факультативные протоколы к ней, а также соответствующие заключительные замечания и замечания общего порядка Комитета. При проведении оценок воздействия на права ребенка следует учитывать ин-

¹³ См. замечание общего порядка № 14 (2013 год) о праве ребенка на учет его или ее интересов на первоочередной основе, пункт 6 а).

¹⁴ См. замечания общего порядка № 5, пункт 45, и № 14, пункты 35 и 99.

формацию, полученную от заинтересованных сторон, таких как дети, организации гражданского общества, эксперты, государственные структуры и научные учреждения. Результаты такого анализа должны служить основой для подготовки рекомендаций относительно поправок, альтернативных вариантов и усовершенствований, а также быть общедоступны.

С. Право на жизнь, выживание и развитие (статья 6)

48. Статья 6 Конвенции гласит, что каждый ребенок имеет неотъемлемое право на жизнь и что государства-участники обеспечивают выживание и здоровое развитие всех детей. В своем замечании общего порядка № 5 Комитет указывает, что здоровое развитие ребенка следует понимать «в качестве целостного понятия, охватывающего физическое, умственное, духовное, моральное, психологическое и социальное развитие ребенка» и что «меры по осуществлению должны быть направлены на обеспечение возможностей оптимального развития для всех детей» (пункт 12).

49. Комитет признает, что дети на разных этапах своего роста и развития испытывают различные потребности¹⁵. В своих решениях по бюджету государствам-участникам следует рассматривать все факторы, имеющие значение для выживания, роста и развития детей разного возраста. Государствам-участникам следует подтверждать свою приверженность правам детей, выделяя разделы бюджета, оказывающие влияние на детей различных возрастных групп.

50. Комитет признает, что инвестиции в развитие детей раннего возраста позитивно влияют на способность детей пользоваться своими правами, позволяют разорвать порочный круг нищеты и обеспечивают высокую экономическую отдачу. Недостаток инвестиций в детей в их раннем возрасте может нанести вред их когнитивному развитию и усугубить существующие лишения, проявления неравенства и состояние нищеты, переходящее от одного поколения к другому.

51. Обеспечение права на жизнь, выживание и развитие включает в себя необходимость рассмотрения бюджетов для различных групп детей в рамках нынешнего поколения, а также учет интересов будущих поколений путем разработки стабильных многолетних проектов поступления и расходования средств.

Д. Право быть заслушанным (статья 12)

52. В статье 12 Конвенции предусмотрено право каждого ребенка свободно выражать свои взгляды по всем затрагивающим его или ее вопросам, причем взглядам ребенка уделяется должное внимание в соответствии с возрастом и зрелостью ребенка¹⁶. Государствам-участникам следует регулярно заслушивать мнения детей по затрагивающим их бюджетным решениям через механизмы конструктивного участия детей на национальном и субнациональном уровнях. Участники этих механизмов должны иметь возможность вносить свой вклад, не опасаясь преследований или насмешек, а государства-участники должны обес-

¹⁵ См. замечание общего порядка № 7 (2005 год) об осуществлении прав ребенка в раннем детстве и замечание общего порядка № 20 о правах подростков (в стадии подготовки).

¹⁶ См. также замечание общего порядка № 12 (2009 год) о праве ребенка быть заслушанным.

печивать обратную связь с участвовавшими лицами. В частности, государствам-участникам следует консультироваться с детьми, которые сталкиваются с трудностями, стремясь быть заслушанными, в том числе с детьми, находящимися в уязвимом положении.

53. Комитет напоминает, что «принятие мер по обеспечению осуществления права ребенка быть заслушанным по всем затрагивающим его вопросам, равно как и права ребенка на то, чтобы его мнениям уделялось должное внимание, является очевидным и приоритетным обязательством государств – участников Конвенции... Необходима также готовность к выделению ресурсов и обеспечению подготовки кадров»¹⁷. В этом положении выделена ответственность государств-участников за принятие мер по обеспечению финансирования конструктивного участия детей в принятии всех затрагивающих их решений. В нем признается важная роль должностных лиц исполнительной власти, независимых омбудсменов по правам детей, образовательных учреждений, средств массовой информации, организаций гражданского общества, включая детские организации, и законодательных органов в обеспечении участия детей в подготовке государственных бюджетов.

54. Комитет признает, что прозрачность бюджета является одной из предпосылок конструктивного участия. Прозрачность означает обеспечение своевременного размещения в свободном доступе удобной для пользования информации о планировании, утверждении, исполнении бюджетов и проверке результатов. Она включает в себя как количественные данные по бюджету, так и соответствующую информацию о законодательстве, политике, программах, графике подготовки бюджета, обосновании приоритетных статей расходов и решений, итоговых показателях, мероприятиях и данных об оказании услуг. Комитет подчеркивает необходимость для государств-участников включать в бюджет и предоставлять соответствующие конкретным условиям материалы, механизмы и учреждения для обеспечения конструктивного участия¹⁸.

55. В целях обеспечения конструктивного участия в процессе работы над бюджетом Комитет подчеркивает важность осуществления государствами-участниками мер по принятию законодательства и политики в области свободы информации, которые включают или хотя бы не исключают детей и защитников прав детей из числа лиц, имеющих право на доступ к основной бюджетной документации, такой как предварительные заявления по бюджету, бюджетные предложения, принятые бюджеты, промежуточные отчеты, отчеты в течение года и аудиторские заключения.

56. Комитет признает, что ряд государств обладает опытом в области привлечения детей к конструктивному участию в различных этапах бюджетного процесса. Он призывает государства-участники обмениваться этим опытом и выявлять передовую практику, пригодную для их условий.

¹⁷ См. замечание общего порядка № 12, пункт 135.

¹⁸ См. статью 13 (1) Конвенции.

IV. Принципы выделения бюджетных ассигнований для осуществления прав детей

57. Как указано в разделе II выше, Комитет подчеркивает, что государства-участники обязаны принимать меры в рамках своих бюджетных процессов для создания доходов и управления расходами таким образом, чтобы обеспечивать реализацию прав ребенка. Комитет признает, что существует много способов обеспечения достаточных ресурсов для осуществления прав детей, включая применение общих принципов Конвенции и бюджетных принципов эффективности, результативности, справедливости, прозрачности и стабильности. Государства – участники Конвенции ответственны за выполнение своих бюджетных обязательств по осуществлению прав детей.

58. Комитет признает, что государства обладают знаниями и опытом в области применения общих принципов Конвенции и указанных ниже принципов к своим процессам работы над бюджетом. Государствам-участникам рекомендуется обмениваться своей передовой практикой.

A. Эффективность

59. Государствам-участникам следует осуществлять планирование, утверждение, исполнение и проверку результатов такими способами, которые позволяют наращивать обеспечение прав ребенка. Государства-участники должны принимать меры для анализа положения в области прав ребенка в сложившихся у них условиях и разрабатывать и проводить в жизнь законы, политику и программы, стратегически нацеленные на преодоление вызовов в сфере осуществления прав ребенка. Государствам-участникам следует постоянно проводить оценку того, как их бюджеты воздействуют на различные группы детей, и принимать меры к тому, чтобы их бюджетные решения приводили к оптимальным результатам для максимального числа детей, уделяя при этом особое внимание детям, находящимся в уязвимом положении.

B. Результативность

60. Управление государственными средствами, которые выделяются на осуществление политики и программ в интересах детей, должно осуществляться таким образом, чтобы создавать условия для расходования средств с максимальной отдачей и соблюдения обязательства уважать, защищать и обеспечивать права детей. Утвержденные расходы должны производиться в соответствии с действующим бюджетом. Товары и услуги для обеспечения прав ребенка должны закупаться и поставляться в условиях прозрачности и своевременности, а также должны отвечать надлежащим требованиям качества. При этом нельзя допускать растраты средств, выделяемых на сферу прав ребенка. Государствам-участникам следует прилагать усилия по преодолению институциональных барьеров, препятствующих эффективному расходованию средств. Проверка, оценка и аудит государственных средств должны обеспечивать систему сдержек и противовесов, способствующую рациональному управлению финансами.

С. Справедливость

61. Государства-участники не должны проявлять дискриминацию в отношении какого-либо ребенка или категории детей при мобилизации ресурсов или при распределении либо расходовании государственных средств. Справедливое расходование означает не расходование равных сумм на каждого ребенка, а, скорее, принятие таких решений по расходам, которые приводят к установлению подлинного равенства среди детей. Для повышения уровня равенства необходимо справедливое целевое использование ресурсов. Государства-участники обязаны устранить все дискриминационные барьеры, с которыми дети могут столкнуться при доступе к своим правам.

Д. Прозрачность

62. Государствам-участникам следует разрабатывать и поддерживать такие системы и методы государственного финансового управления, которые доступны для проверки, а также своевременно предоставлять открытый доступ к информации о государственных ресурсах. Прозрачность способствует повышению эффективности и борьбе с коррупцией и злоупотреблением бюджетными средствами, что, в свою очередь, приводит к наращиванию объема ресурсов, выделяемых на обеспечение прав ребенка. Кроме того, прозрачность является предпосылкой для налаживания конструктивного участия исполнительной власти, законодательных органов и гражданского общества, включая детей, в процессе подготовки бюджета. Комитет отмечает, насколько важно государствам-участникам активно расширять доступ к информации о государственных доходах, ассигнованиях и расходовании средств на нужды детей и проведении политики поддержки и поощрения постоянного взаимодействия с законодательными органами и гражданским обществом, в том числе с детьми.

Е. Стабильность

63. В ходе принятия всех решений по бюджету необходимо уделять серьезное внимание обеспечению наилучших интересов нынешнего и будущих поколений детей. Государствам-участникам следует мобилизовать поступления и управлять государственными ресурсами таким образом, чтобы обеспечивать текущее проведение политики и реализацию программ, прямо или косвенно направленных на осуществление прав детей. Государства-участники могут принимать регрессивные меры в отношении прав детей только в порядке, изложенном в пункте 31 выше.

V. Осуществление прав ребенка в рамках государственных бюджетов

64. В данном разделе Комитет дает более подробные указания и рекомендации о том, как осуществлять права детей на каждом из четырех этапов процесса работы над государственным бюджетом:

- a) планирование;
- b) утверждение;
- c) исполнение;
- d) проверка результатов.



65. Уделяя в этом разделе особое внимание национальным и субнациональным процессам подготовки государственного бюджета, Комитет подчеркивает обязательство государств-участников по активизации осуществления Конвенции за счет международного сотрудничества¹⁹. Такое сотрудничество должно быть отражено в соответствующих случаях на уровне национальных и субнациональных бюджетов.

66. Наряду с этим Комитет подчеркивает важность эффективной межсекторальной, межминистерской, междепартаментской и межведомственной координации и сотрудничества в рамках процесса подготовки бюджета для всестороннего осуществления Конвенции и факультативных протоколов к ней. Государствам-участникам следует выделять ресурсы и налаживать свои информационные системы для поддержания такой координации на национальном и субнациональном уровнях.

A. Планирование

1. Оценка ситуации

67. При бюджетном планировании требуется реальная оценка экономического положения и того, насколько эффективно существующее законодательство, политика и программы способствуют уважению, защите и обеспечению прав детей. Государства нуждаются в надежной, своевременной, доступной и всеобъемлющей дезагрегированной информации и оформленных в многоразовых форматах данных о положении в областях макроэкономики, бюджета и прав ребенка как в настоящее время, так и в прогнозах на будущее. Такая информация имеет ключевое значение для разработки законодательства, политики и про-

¹⁹ См. раздел II E выше и статью 45 Конвенции.

грамм, оказывающих прямое или косвенное целевое воздействие на права ребенка и обеспечивающих эти права.

68. При планировании бюджета государствам-участникам следует подробно рассматривать положение различных групп детей, особенно тех, кто находится в уязвимом положении, принимая во внимание прошлые (как минимум за последние 3–5 лет), нынешние и будущие ситуации (как минимум на 5–10 ближайших лет). Для обеспечения доступа к надежной и полезной информации о положении детей государствам-участникам настоятельно рекомендуется:

а) периодически проводить пересмотр мандатов и ресурсов статистических органов и систем сбора, обработки, анализа и распространения демографических и других соответствующих данных о детях;

б) принять меры к тому, чтобы имеющаяся информация о положении детей давалась в разбивке по целесообразным категориям с учетом различных групп детей и принципа недискриминации, предусмотренного статьей 2 Конвенции (см. также раздел III А выше);

в) своевременно предоставлять удобную для пользования информацию и дезагрегированные данные о положении детей должностным лицам исполнительных органов власти и парламентариям, занимающимся бюджетными вопросами на национальном и субнациональном уровнях, а также гражданскому обществу, включая детей;

г) создать и вести базу данных обо всех стратегиях и ресурсах, касающихся детей, с тем чтобы лица, участвующие в реализации и проверке результативности соответствующих программ и услуг, имели постоянный доступ к объективной и надежной информации.

69. Государствам-участникам следует анализировать прошлые и потенциальные последствия бюджетных решений для детей посредством:

а) проведения аудиторских проверок, оценок и исследований воздействия на детей применявшихся в прошлом процедур сбора поступлений в государственный бюджет, распределения и расходования бюджетных средств;

б) проведения консультаций с детьми, их опекунами и защитниками их прав с последующим всесторонним учетом их результатов при принятии бюджетных решений;

в) пересмотра существующих или создания новых механизмов для проведения регулярных консультаций с детьми в течение всего бюджетного года;

г) применения новых технологий для содействия эффективному бюджетному планированию в связи с правами детей.

2. Законодательство, политика и программы

70. Законодательство, политика и программы, связанные с налоговыми аспектами, процессом подготовки бюджета или конкретными правами ребенка, оказывают на детей прямое или косвенное воздействие. От государств-участников требуется принимать все возможные меры для обеспечения того, чтобы все законы, политика и программы соответствовали Конвенции и факультативным протоколам к ней, отражали реальное положение детей, особенно тех, которые находятся в уязвимом положении, не наносили детям ущерба и не препятствовали осуществлению их прав.

71. Комитет признает, что законодательство, политика и программы в макроэкономической и налоговой областях могут оказывать прямое или косвенное воздействие на детей, их опекунов и ухаживающих за ними лиц, которые, например, могут быть затронуты трудовым законодательством или сферой управления государственным долгом. Государствам-участникам следует проводить оценки воздействия на права ребенка всех законодательных актов, стратегий и программ, в том числе относящихся к макроэкономической и налоговой областям, на предмет того, чтобы они не создавали препятствий для осуществления прав детей.

72. Законодательство, политика и программы, касающиеся детей, должны стать частью процесса принятия решений и мероприятий в сфере международного сотрудничества в целях развития и в рамках членства государств-участников в международных организациях. Государство, участвующее в международном сотрудничестве в областях развития или финансирования, должно принимать все необходимые меры к тому, чтобы такое сотрудничество осуществлялось в соответствии с Конвенцией и факультативными протоколами к ней.

73. Комитет обращает особое внимание на то, что государствам-участникам следует составлять смету расходов на осуществление предлагаемых законопроектов, стратегий и программ, которые затрагивают детей, чтобы оценивать объем необходимых финансовых средств и давать органам бюджетного планирования и соответствующим директивным органам исполнительной и законодательной власти возможность принятия обоснованных решений относительно ресурсов, требующихся для их претворения в жизнь.

3. Мобилизация ресурсов

74. Комитет признает важность государственных законов, политики и механизмов, связанных с мобилизацией доходов и заимствованиями для поддержания уровня имеющихся ресурсов, направляемых на обеспечение прав ребенка. Государствам-участникам следует принимать конкретные устойчивые меры по мобилизации внутренних ресурсов на национальном и субнациональном уровнях, в том числе за счет налоговых и неналоговых поступлений.

75. Если объем имеющихся ресурсов для осуществления прав детей является недостаточным, государства-участники обязаны стремиться к налаживанию международного сотрудничества. В рамках такого сотрудничества положения Конвенции и факультативных протоколов к ней должны учитываться как государствами-бенефициарами, так и государствами-донорами. Комитет подчеркивает, что международное и региональное сотрудничество в целях осуществления прав детей может включать в себя привлечение средств для реализации целевых программ, а также принятие мер, связанных с налогообложением, борьбой с уклонением от уплаты налогов, управлением задолженностью, обеспечением прозрачности и другими аспектами.

76. Мобилизация ресурсов для финансирования государственных расходов на обеспечение прав ребенка должна сама по себе проводиться в условиях соблюдения бюджетных принципов, изложенных в разделе IV. Недостаток прозрачности в механизмах мобилизации ресурсов может приводить к недоработкам, злоупотреблению государственными финансами и коррупции. Это в свою очередь может становиться причиной нехватки имеющихся ресурсов для покрытия расходов в связи с правами ребенка. Применение различных систем налогообложения, в которых не учитываются возможности семей по уплате налогов, способно приводить к неравенству при мобилизации ресурсов. Это может налагать не-

соразмерно тяжелое налоговое бремя на лиц, и без того располагающих незначительными финансовыми ресурсами, причем некоторым из них придется заниматься обеспечением ухода за детьми.

77. Государствам-участникам следует обеспечивать максимальную мобилизацию имеющихся ресурсов в соответствии со своими обязательствами по осуществлению посредством:

а) проведения оценок воздействия на права ребенка законов и политики, касающихся мобилизации ресурсов;

б) проведения обзоров и принятия мер к тому, чтобы политика и порядок распределения доходов, как вертикального (между различными уровнями государственной системы), так и горизонтального (между подразделениями одного уровня), способствовали поддержке и распространению равенства среди детей в разных географических регионах;

в) пересмотра и наращивания возможностей для разработки и проведения в жизнь налогового законодательства, политики и систем, включая подписание соглашений между странами с целью недопущения уклонения от уплаты налогов;

г) сбережения имеющихся ресурсов для обеспечения прав детей, не допуская их растраты вследствие неэффективности или злоупотреблений при их использовании и ведении борьбы с коррупцией или незаконными видами практики на всех уровнях;

д) применения принципов, которые изложены в разделе IV, при осуществлении всех стратегий по мобилизации ресурсов;

е) принятия мер к тому, чтобы их источники доходов, расходов и обязательств способствовали осуществлению прав детей для нынешнего и будущих поколений.

78. Комитет признает, что устойчивое управление задолженностью со стороны государств, будь то кредиторов или дебиторов, может способствовать мобилизации ресурсов в интересах прав ребенка. Устойчивое управление задолженностью предполагает наличие прозрачного законодательства, политики и систем с определенными функциями и обязанностями в областях заимствования и кредитования, а также регулирования и контроля задолженности. Комитет также признает, что неприемлемо высокий уровень долгосрочной задолженности может ограничивать возможности государства по мобилизации ресурсов для осуществления прав ребенка и приводить к таким ставкам налогов и платы за пользование, которые негативно воздействуют на детей. Поэтому оценки воздействия на права ребенка следует проводить также в связи с долговыми соглашениями.

79. Облегчение долгового бремени может расширять возможности государства по мобилизации ресурсов для обеспечения прав ребенка. При списании части заложенности государств-участников аспекты прав ребенка следует должным образом учитывать в процессе принятия решений о распределении ресурсов, высвобождаемых в результате снижения объема задолженности.

80. Государствам-участникам следует обеспечивать защиту прав детей при принятии решений об использовании поступлений от добычи полезных ископаемых. Например, в национальных и международных соглашениях о таких ресурсах нужно учитывать последствия для нынешнего и будущих поколений детей, к которым могут привести такие соглашения.

4. Подготовка бюджетов

81. Предварительные материалы по бюджету и бюджетные предложения являются для государств мощными инструментами, позволяющими им претворять свои обязательства в области прав ребенка в конкретные приоритетные задачи и планы на национальном и субнациональном уровнях. Государствам-участникам следует готовить предварительные материалы и предложения по бюджету таким образом, чтобы обеспечивать эффективное сопоставление и контроль бюджетов, касающихся детей, посредством:

а) внедрения систем бюджетной классификации, согласованных на международном уровне, таких как разбивка по функциональному (сектор и подсектор), экономическому (текущие и капитальные расходы), административному (министерство, ведомство, учреждение) и программному признакам (при применении метода формирования бюджета на основе программ), в той мере, в какой они не нарушают права детей;

б) пересмотра своих административных принципов и процедур подготовки предварительных материалов и бюджетных предложений, таких как типовые формуляры и инструкции о том, с какими заинтересованными сторонами следует проводить консультации, чтобы обеспечить их соответствие настоящему замечанию общего порядка;

в) дальнейшего пересмотра своих систем классификации для обеспечения того, чтобы они включали в себя бюджетные статьи и коды, обеспечивающие минимальную разбивку бюджетной информации по всем категориям, которые перечислены в пункте 84 ниже;

г) принятия мер для обеспечения соответствия своих бюджетных статей и кодов на национальном и субнациональном уровнях;

д) опубликования предварительных материалов по бюджету и бюджетных предложений, которые являются удобными для пользования, своевременными и доступными для органов законодательной власти, детей и защитников прав детей.

82. Предварительные материалы по бюджету и бюджетные предложения дают основную информацию о том, как государство планирует обеспечивать соблюдение своих обязательств в области прав ребенка. Государствам-участникам следует использовать свои предварительные бюджетные материалы и предложения для того, чтобы:

а) пояснять, каким образом будут финансироваться и претворяться в жизнь новые законы, стратегии и программы;

б) определять, какие бюджетные ассигнования выделяются непосредственно на нужды детей;

в) определять, какие бюджетные ассигнования косвенно затрагивают детей;

г) представлять выводы по результатам оценок и аудиторских проверок воздействия предшествующих бюджетов на детей;

д) подробным образом излагать недавние или будущие меры, направленные на продвижение прав детей;

е) представлять финансовые данные и письменные пояснения в отношении прошлых, нынешних и прогнозируемых ресурсов, имеющихся в нали-

чий для расходования на осуществление прав ребенка, а также фактических расходов;

g) устанавливать плановые показатели, обеспечивающие привязку целей программ в интересах детей к бюджетным ассигнованиям и фактическим расходам, с тем чтобы проводить мониторинг их результатов и последствий для детей, в том числе детей, которые находятся в уязвимом положении.

83. Предварительные материалы по бюджету и бюджетные предложения – это важные источники информации для организаций по правам ребенка, для самих детей и их опекунов. Государствам-участникам следует повышать уровень своей отчетности перед населением, находящимся под их юрисдикцией, путем подготовки удобной для пользования и доступной информации и ее распространения среди широкой общественности.

84. Системы четкой бюджетной классификации предлагают государствам и другим субъектам основу для проверки того, насколько управление бюджетными ассигнованиями и фактическими расходами соответствует указанным бюджетным принципам. Это предполагает применение таких бюджетных статей и кодов, которые как минимум обеспечивают разбивку по всем планируемым, утвержденным, пересмотренным и фактическим расходам, непосредственно затрагивающим детей, по следующим признакам:

a) возраст, с учетом того что определение возрастных групп в разных государствах будет неодинаковым;

b) пол;

c) географический район, например по субнациональным единицам;

d) нынешние или вероятные будущие категории детей, находящихся в уязвимом положении, с учетом статьи 2 Конвенции (см. также раздел III A);

e) источник дохода – национальный, субнациональный, региональный или международный;

f) ответственные подразделения, такие как ведомства, министерства или учреждения национального и субнационального уровней.

85. В своих бюджетных предложениях стороны должны указывать любые программы в интересах детей, которые они предлагают передать или уже передали на подряд частному сектору²⁰.

86. Комитет отмечает, что те государства, которые в наибольшей степени продвинулись по пути отведения должного места правам детей в своих бюджетах, склонны применять программный подход к составлению бюджета. Государствам-участникам настоятельно предлагается обмениваться опытом применения такого подхода и рассмотреть вопрос о его внедрении и адаптации к своим условиям.

²⁰ См. замечание общего порядка № 16 (2013 год) об обязательствах государств, касающихся воздействия предпринимательской деятельности на права детей, пункт 25.

В. Утверждение

1. Анализ бюджетных предложений законодательными органами

87. Комитет подчеркивает важность доступа законодательных органов национального и субнационального уровней к подробной и удобной для пользования информации о положении детей и четкого понимания в вопросе о том, как бюджетные предложения ориентированы на повышение благосостояния детей и как они способствуют обеспечению их прав.

88. Законодательным органам национального и субнационального уровней также необходимы достаточное время, ресурсы и самостоятельность для рассмотрения бюджетных предложений с точки зрения прав ребенка и, при необходимости, для проведения или поручения проведения анализа или исследования с целью выявления воздействия бюджетных ассигнований на различные группы детей.

89. Для выполнения надзорных функций, возложенных на законодательные органы с целью наилучшего обеспечения интересов детей, члены этих органов и их комитеты должны обладать полномочиями для критического анализа и пересмотра бюджетных предложений, а в случае необходимости – для внесения поправок в эти предложения, с тем чтобы обеспечить их ориентированность на продвижение прав ребенка в соответствии с общими принципами Конвенции и бюджетными принципами.

90. Государствам-участникам следует содействовать тому, чтобы члены законодательных органов были надлежащим образом подготовлены к анализу и обсуждению последствий бюджетных предложений для всех детей до вступления в силу закона о бюджете, принимая меры к тому, чтобы национальные и субнациональные законодательные органы, в том числе профильные парламентские комитеты:

- a) имели доступ к информации о положении детей, удобной для понимания и пользования;
- b) получали от органов исполнительной власти четкие разъяснения о том, как законы, стратегии и программы, прямо или косвенно затрагивающие детей, находят отражение в статьях бюджета;
- c) располагали в рамках бюджетного процесса достаточным временем для получения бюджетного предложения, его рассмотрения и обсуждения, а также для внесения поправок в интересах детей до его вступления в силу;
- d) имели возможности для самостоятельного проведения или поручения аналитических исследований о последствиях бюджетных предложений для прав ребенка;
- e) имели возможности для проведения слушаний по соответствующему бюджетному предложению с заинтересованными сторонами в государстве, включая гражданское общество, защитников прав детей и самих детей;
- f) располагали необходимыми ресурсами, например через парламентскую комиссию по бюджету, для проведения надзорных мероприятий, подобных тем, которые указаны в подпунктах a)–e) выше.

91. На этапе утверждения бюджета государствам-участникам следует составлять и распространять национальную и субнациональную бюджетную документацию, которая:

- а) обеспечивает последовательную и понятную классификацию бюджетной информации;
- б) облегчает проведение анализа и контроля благодаря совместимости с другими бюджетными предложениями и отчетами о расходах;
- в) включает в себя публикации и сводные бюджетные данные, доступные для детей и защитников прав детей, законодательных органов и гражданского общества.

2. Утверждение бюджета законодательными органами

92. Комитет подчеркивает необходимость того, чтобы бюджеты, утвержденные законодательной властью, классифицировались таким образом, чтобы обеспечивать возможность сопоставления между планируемыми и фактически-ми расходами и проверку результатов исполнения бюджета в части обеспечения прав ребенка.

93. Утвержденный бюджет рассматривается в качестве государственного документа, который не только исключительно важен для государства и его законодательных органов национального и субнационального уровней, но и должен быть доступен для гражданского общества, включая детей и защитников прав детей.

С. Исполнение

1. Передача и расходование имеющихся ресурсов

94. Государствам-участникам следует внедрять и поддерживать прозрачные и эффективные механизмы и системы государственных финансов для рационального расходования средств, когда для обеспечения прав ребенка осуществляются закупки товаров и услуг.

95. Комитет подчеркивает, что государства-участники обязаны выявлять и устранять первопричины неэффективного и нерационального расходования государственных средств, например таких, как низкое качество товаров или услуг, не отвечающих требованиям системы финансового управления или закупок, утечки, несвоевременность перечисления средств, отсутствие четкого распределения функций и обязанностей, ограниченная способность к освоению средств, неразвитость систем бюджетной информации и коррупция. Когда государства допускают нецелевое или нерациональное расходование ресурсов, предназначенных для обеспечения прав ребенка, они обязаны объяснить, почему это произошло, и подтвердить принятие мер по устранению причин произошедшего.

96. В течение бюджетного года стратегии и программы, осуществляемые в интересах детей, могут не охватить всех намеченных бенефициаров или не дать ожидаемых результатов. В период исполнения бюджета государства-участники должны отслеживать результаты расходования средств, чтобы иметь возможность вмешаться и при необходимости быстро принять корректирующие меры.

2. Ведение бюджетной отчетности в течение года

97. Государствам-участникам следует регулярно контролировать и вести отчетность по бюджетам в части, касающейся детей, с тем чтобы государства и надзорные органы имели возможность отслеживать прогресс в области обеспечения прав детей в соответствии с утвержденным бюджетом.

98. Комитет особо отмечает важность своевременной публикации бюджетных отчетов и выявления расхождений между утвержденными, пересмотренными и фактическими объемами доходов и расходов в связи с законами, стратегиями и программами, касающимися детей.

99. Комитет подчеркивает, что государствам-участникам следует использовать такие системы бюджетной классификации, которые дают возможность выявлять, отслеживать и анализировать расходы, связанные с обеспечением прав ребенка.

3. Исполнение бюджета

100. Государства-участники должны отслеживать и анализировать процесс сбора поступлений, охват и результативность фактических расходов для различных групп детей в течение бюджетного года и из года в год, например с точки зрения наличия, качества, доступности и справедливого распределения услуг. Государствам-участникам настоятельно предлагается обеспечивать наличие ресурсов и возможностей для проведения таких мероприятий по проверке и анализу, включая услуги, передаваемые на подряд частному сектору.

101. Государствам-участникам следует на регулярной основе отслеживать и публично отчитываться об исполнении утвержденных бюджетов, в том числе:

а) проводить сопоставления между тем, что было заложено в бюджет, и тем, что было фактически израсходовано на разных административных уровнях и по различным социальным секторам;

б) публиковать всеобъемлющий промежуточный отчет, охватывающий понесенные фактические расходы, полученные доходы и задолженность, накопленную по состоянию на середину бюджетного года;

в) чаще публиковать материалы бюджетной отчетности в течение года, например на ежемесячной или ежеквартальной основе.

102. Государства-участники обязаны внедрять механизмы публичной подотчетности, дающие возможность гражданскому обществу, в том числе детям, отслеживать результаты расходования государственных средств.

103. Государства-участники должны располагать механизмами внутреннего контроля и аудита для обеспечения соблюдения правил и процедур в связи с несением фактических расходов на осуществление прав детей, а также выполнения процедур подотчетности и представления отчетов.

D. Проверка результатов

1. Годовые отчеты и оценка

104. Подготовка годовых бюджетных отчетов дает государствам возможность отчитываться на национальном и субнациональном уровнях о своих доходах, заимствованиях, международном сотрудничестве и фактических расходах в связи с обеспечением прав ребенка. Такие отчеты служат гражданскому обществу и органам законодательной власти основой для анализа результатов исполнения бюджета за истекший год, а в соответствующих случаях – для выражения озабоченности по поводу фактических расходов на детей и программы, связанные с правами ребенка.

105. Комитет подчеркивает, что в своих годовых отчетах государства-участники должны представлять всеобъемлющую информацию обо всех полу-

ченных доходах и фактических расходах, которые оказывают влияние на права детей. Государствам-участникам следует выпускать удобные для пользования отчеты, предназначенные национальным и субнациональным законодательным органам, а также своевременно готовить и размещать в открытом доступе годовые отчеты и оценочные материалы.

106. Результаты оценок и других видов бюджетного анализа, проведенных государственными и независимыми оценочными органами, могут стать источником ценной информации о воздействии получения доходов и несения фактических расходов на положение различных групп детей, особенно тех, которые находятся в уязвимом положении. Государствам-участникам следует проводить и поощрять регулярные оценки и анализы воздействия бюджетов на положение детей посредством:

- a) выделения достаточных финансовых и людских ресурсов для регулярного проведения таких оценок и анализов;
- b) тщательного рассмотрения и изучения результатов таких оценок и анализов в ходе бюджетного процесса и сообщения о принятых в связи с ними решениях;
- c) создания и укрепления независимых органов по оценке, таких как исследовательские институты, для проведения мероприятий по оценке эффективности, результативности, справедливости, прозрачности и стабильности фактических расходов, связанных с правами ребенка;
- d) принятия мер к тому, чтобы гражданское общество, включая детей, могло вносить вклад в проведение оценки и анализа, например в рамках мероприятий по оценке воздействия на права ребенка.

2. Аудиторские проверки

107. Высшие аудиторские учреждения играют ключевую роль в бюджетном процессе, проводя проверки для установления того, соответствуют ли утвержденному бюджету процедуры сбора поступлений в государственный бюджет и осуществления бюджетных расходов. Ревизия отчетности позволяет проверять эффективность или результативность расходов и уделять особое внимание отдельным секторам, государственным структурам или вопросам комплексного характера. Проведение тематических аудиторских проверок в связи с правами ребенка может оказывать государствам содействие в оценке и мобилизации поступлений в государственный бюджет и расходования бюджетных средств на нужды детей. Государствам-участникам следует своевременно обеспечивать открытый доступ к докладам об аудиторских проверках.

108. Комитет подчеркивает, что высшие аудиторские учреждения должны быть независимы от государства и иметь полномочия на доступ к информации и ресурсам, которые необходимы для независимого, подотчетного и прозрачного проведения проверок и составления отчетов по бюджетным ассигнованиям на нужды детей.

109. Государствам-участникам следует поддерживать высшие аудиторские учреждения в выполнении ими надзорной функции в отношении сбора поступлений в государственный бюджет и осуществления бюджетных расходов на обеспечение прав ребенка путем:

- a) своевременного представления высшим аудиторским учреждениям всеобъемлющих годовых отчетов;

b) принятия мер к тому, чтобы обеспечить высшим аудиторским учреждениям наличие ресурсов для проведения аудиторских проверок осуществления расходов на обеспечение прав ребенка;

c) реагирования в публичной форме на результаты аудиторских проверок воздействия фактических расходов на права детей, включая принятие государством мер в связи с выводами и рекомендациями аудиторов;

d) принятия мер к тому, чтобы государственные должностные лица представляли перед парламентскими комитетами для разъяснений по вызывающим озабоченность вопросам, затронутым в отчетах об аудиторских проверках в области прав ребенка.

110. Гражданское общество, включая детей, может вносить важный вклад в проведение аудиторских проверок осуществления бюджетных расходов. Государствам-участникам предлагается оказывать поддержку гражданскому обществу и расширять его возможности по участию в оценках и аудиторских проверках, связанных с правами детей, посредством:

a) создания для этой цели механизмов публичной подотчетности и регулярного рассмотрения их деятельности, с тем чтобы обеспечить их доступность, представительный характер и эффективность;

b) принятия мер к тому, чтобы государственные должностные лица были в состоянии давать обоснованные разъяснения по выводам гражданского общества и независимых органов, занимающихся проверкой и аудитом государственных расходов, связанных с детьми.

111. В ходе планирования последующих этапов бюджетного процесса государствам-участникам следует использовать результаты предыдущих аудиторских проверок мобилизации государственных ресурсов, бюджетных ассигнований и расходов, связанных с правами ребенка.

VI. Распространение настоящего замечания общего порядка

112. Комитет рекомендует государствам-участникам обеспечить широкое распространение настоящего замечания общего порядка среди всех своих ветвей власти, органов и учреждений всех уровней и гражданского общества, включая детей и их опекунов, а также среди учреждений по сотрудничеству в целях развития, научных кругов, средств массовой информации и соответствующих сегментов частного сектора.

113. Государствам-участникам следует обеспечить перевод настоящего замечания общего порядка на соответствующие языки и сделать доступными его версии, адаптированные для детей.

114. Необходимо проводить мероприятия для обмена передовой практикой в связи с настоящим замечанием общего порядка и для ознакомления с его содержанием всех профильных специалистов и технических сотрудников.

115. Комитет призывает все вышеназванные заинтересованные стороны обмениваться передовой практикой, связанной с содержанием настоящего замечания общего порядка.

116. Государствам-участникам следует включать в свои периодические доклады Комитету информацию о проблемах, с которыми они сталкиваются, и о принятых ими мерах по применению настоящего замечания общего порядка в своих бюджетах и бюджетных процессах.
