



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
21 July 2015
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Тридцатая 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**

Однодневная дискуссия на тему «К более эффективному инвестированию в права ребенка»

Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека

Резюме

Настоящий доклад представлен в соответствии с резолюцией 25/6 Совета по правам человека, в которой Совет постановил посвятить свою однодневную дискуссию 2015 года рассмотрению темы «К более эффективному инвестированию в права ребенка» и просил Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека подготовить резюме проведенного в течение полного рабочего дня заседания. В настоящем докладе содержатся резюме обсуждений, состоявшихся 12 марта 2015 года. Внимание в первую очередь уделено нормам и стандартам, существующим в этой области, а также главным нерешенным задачам по планированию, сбору, распределению и расходованию государственных средств в целях реализации прав ребенка.



I. Справочная информация

1. В своей резолюции 7/29 Совет по правам человека подтвердил свою приверженность эффективной интеграции прав ребенка в свою деятельность и в деятельность его механизмов на регулярной, систематической и транспарентной основе с учетом конкретных нужд мальчиков и девочек. Он принял решение проводить как минимум одно ежегодное заседание в течение полного рабочего дня (однодневную дискуссию) для обсуждения различных тем, касающихся прав ребенка, включая выявление проблем в процессе реализации прав ребенка. В своей резолюции 25/6 Совет по правам человека постановил посвятить свою однодневную дискуссию 2015 года рассмотрению темы «К более эффективному инвестированию в права ребенка».

2. Однодневная дискуссия 2015 года состоялась 12 марта и имела целью составить общее представление о главных аспектах проблемы инвестирования в детей, а также обсудить существующие нормы и стандарты и выявить главные нерешенные задачи в области планирования, сбора, распределения и расходования государственных средств для реализации прав ребенка. Было также уделено особое внимание вопросу применения подхода к инвестированию в детей в аспекте прав ребенка, более эффективному представлению отчетов и конкретным примерам действенных стратегических решений и передовой практики.

3. Во исполнение просьбы, сформулированной Советом в его резолюции 25/6, Управление Верховного комиссара по правам человека подготовило доклад по данному вопросу (A/HRC/28/33) в тесном сотрудничестве с соответствующими заинтересованными сторонами, включая государства, Детский фонд Организации Объединенных Наций, другие соответствующие органы и учреждения Организации Объединенных Наций, мандатариев соответствующих специальных процедур, региональные организации и органы по правам человека, организации гражданского общества, национальные правозащитные учреждения и самих детей.

II. Заседание дискуссионной группы в первой половине дня

A. Вступительные замечания участников дискуссионной группы

4. На утреннем заседании дискуссия была посвящена рассмотрению темы «От прав в теории к правам на практике. Обзор главных аспектов и нерешенных задач в области планирования, сбора, распределения и расходования государственных ресурсов в целях реализации прав ребенка». Председательствовал на дискуссии Постоянный представитель Уругвая. Обсуждение открыл Директор Отдела по исследованиям и праву на развитие Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, а затем состоялись выступления участников дискуссионной группы, включая руководителя подразделения по инвестициям в детей Фонда защиты детей, члена Комитета по правам ребенка, руководителя подразделения по международному обучению организации «Интернэшнл баджет партнершип» и руководителя подразделения по государственным финансам и управлению Детского фонда Организации Объединенных Наций.

5. Открывая обсуждение, Директор Отдела по исследованиям и праву на развитие Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека подчеркнул, что одним из главных препятствий на пути реализации прав ребенка – от права на жизнь и здоровье до права на достаточное образование и социальную защиту – является выделение недостаточных средств. Инвестирование в детей не только генерирует выгоды для отдельных лиц в кратко-

срочном плане, но и формирует долгосрочные преимущества для общества в целом. Инвестирование в здравоохранение и образование тесно связано с экономическим ростом и ростом в плане развития человека. Там же, где инвестирование в детей отсутствует, складываются прямо обратные условия, отличающиеся хронической нищетой, и ставится под угрозу не только осуществление прав человека на основе отказа от дискриминации, но и социальная сплоченность общества, в результате чего в долгосрочном плане возрастает риск возникновения угроз безопасности и конфликтов.

6. Согласно статье 4 Конвенции о правах ребенка всем государствам-участникам надлежит инвестировать в детей в максимальных рамках имеющихся у них ресурсов. Это означает, что правам ребенка в государственных бюджетах должно отводиться приоритетное место и что сбор и расходование имеющихся средств должны осуществляться государствами эффективно и при наилучшем обеспечении интересов ребенка. Однако это не означает, что детей следует рассматривать только как бенефициаров государственных программ и мероприятий. Им необходимо обеспечить право самим принимать активное участие в выработке политических решений и в процессе исполнения бюджета. Чтобы это стало возможным, упомянутые процессы должны быть публичными, транспарентными и подконтрольными, а информация о них должна подаваться в достаточном объеме и в понятной детям форме. Таким образом, защита и осуществление прав ребенка на практике максимально раскрывают возможности сегодняшних детей для строительства более светлого будущего.

7. Состоялся показ видеофильма, представленного организацией «План Свиден» от имени членов и местных партнеров Рабочей группы по инвестированию в детей неправительственной организации (НПО) «Чайлд райтс коннект». В этом фильме, названном «Инвестируйте в нас. Взгляд детей на бюджеты, выделяемые на обеспечение их прав», представлены мнения и рекомендации детей, собранные в рамках собеседований с более чем 2 000 детей в более чем 70 странах в период с июля 2014 года по февраль 2015 года. В фильме звучит адресованный правительствам призыв более открытым и полным образом отчитываться перед обществом о своей деятельности и активнее бороться с коррупцией и хищениями государственных средств. Дети говорят, что правительствам следует вдумчиво планировать и тратить деньги на самое необходимое, а главное – им следует прислушиваться к мнениям детей. Необходимо обучать официальных должностных лиц технике проведения консультаций с детьми в понятной для них форме. Документы следует писать простым и понятным всем детям-участникам языком. Дети подчеркивают, что, если их мнение принимать во внимание, бюджеты могут стать лучше и справедливее.

8. Председатель дискуссионной группы, Постоянный представитель Уругвая г-н Рикардо Гонсалес Ареназ сказал, что, как бы парадоксально и мучительно это ни звучало, дети – завтрашний день человечества – являются одновременно и источником самой серьезной озабоченности дня сегодняшнего. Они воплощают надежду на лучшее будущее, но они же составляют в обществе его наиболее уязвимую группу. Инвестирование в права ребенка позволяет заложить основы справедливого общества, более устойчивой экономики и мира, избавленного от нищеты, и в то же время оно является одним из главных факторов построения мира, свободного от войн, а также обеспечения большей толерантности в обществе и большей солидарности. Инвестирование в детей как таковое является не только правовым, но и нравственным императивом.

9. Член дискуссионной группы, руководитель подразделения по инвестициям в детей Фонда защиты детей г-н Боб Мучабайва указал, что дети в принципе имеют широкий спектр прав, но, если государства не будут закладывать в свои

бюджеты достаточно средств, права детей и касающиеся их законы и политические решения так и останутся пустыми обещаниями. Государственные ассигнования являются самым надежным способом обеспечить предоставление детям необходимых услуг и гарантировать реализацию их прав, а отсутствие достаточного, справедливого и эффективного инвестирования в детей создает самое серьезное препятствие, мешающее реализации прав ребенка.

10. Процесс инвестирования в права детей состоит из четырех имеющих решающее значение, взаимосвязанных и дополняющих друг друга элементов. Во-первых, независимо от их экономического положения, государствам надлежит принять меры, в первую очередь посредством введения прогрессивного налогообложения, по мобилизации достаточных государственных ресурсов для их последующего инвестирования в детей. Во-вторых, государствам следует обеспечить достаточное и справедливое распределение ресурсов как на национальном, так и на субнациональном уровне, используя для этого процесс составления бюджета, основанный на учете прав ребенка в соответствии с четырьмя руководящими принципами, сформулированными в Конвенции по правам ребенка. В этом отношении для обеспечения должного планирования, распределения и расходования средств необходимы своевременные, исчерпывающие и дезагрегированные данные. В-третьих, распределенные ресурсы должны использоваться эффективно. Для этого государствам следует пресекать неэффективное, коррумпированное и безответственное расходование средств и выстраивать поддающиеся эффективному контролю системы управления государственными финансами. В-четвертых, крайне важным является участие детей в бюджетных и фискальных процессах. Государствам надлежит официально оформлять процедуры, позволяющие детям и их представителям принимать деятельное участие в формировании государственного бюджета и в контроле за деятельностью тех, кто отвечает за исполнение принятых решений.

11. Член Комитета по правам ребенка г-н Хорхе Кардона подчеркнул, что права человека в общем, и особенно права ребенка, невозможно гарантировать без определенных затрат и потому для их реализации требуется инвестирование средств. Он указал, что в статье 4 Конвенции о правах ребенка проведено различие между общим правилом о принятии всех необходимых мер для осуществления прав и конкретным правилом о мерах в поддержку экономических, социальных и культурных прав, которые государствам следует принимать при наличии у них достаточных ресурсов в рамках международного сотрудничества. Это означает, что государство, не реализовавшее все права в полном объеме, должно продемонстрировать, что оно использует в этих целях все имеющиеся в его распоряжении средства. В любом случае государство обязано гарантировать реализацию прав по сути, а также принимать все возможные меры как на национальном, так и на международном уровне с целью получения ресурсов, достаточных для реализации прав в полном объеме. Принцип поступательности также определяет, что даже в случае экономического или иного кризиса действует правило, запрещающее отступление от достигнутого.

12. В Конвенции на государства налагается обязанность на всех этапах составления и исполнения бюджета принимать за основу права ребенка. Они обозначены в качестве цели при составлении, утверждении, исполнении, оценке бюджета и контроле за его исполнением. При подготовке бюджета государство должно располагать исчерпывающими дезагрегированными данными о положении детей в пределах его юрисдикции, и все предложения о новых ассигнованиях должны основываться на них. Кроме того, государству надлежит предварительно изучить прогнозируемые последствия предлагаемых бюджетных ассигнований и результативность уже исполненных бюджетов. Необходимо собрать достаточно средств для инвестирования в детей, и наличие этих ресурсов должно быть устойчивым и

не влекущим за собой чрезмерного долгового обременения будущих поколений. Сбор средств следует осуществлять справедливым и прогрессивным способом, уделяя особое внимание ситуациям, в которых возможно причинение ущерба уязвимым группам. При утверждении бюджета надлежит отдавать приоритет расходам на детей. Для того чтобы бюджет был справедливым и инклюзивным, особое внимание следует обращать на нужды детей, находящихся в уязвимом положении, а также предвидеть и учитывать влияние, которое бюджет в целом будет иметь на положение с правами детей. Ассигнованные бюджетные средства должны использоваться эффективно, а информацию об их расходовании надлежит открыто публиковать. Государствам необходимо создать и внедрить механизмы контроля со стороны общества и порядок представления отчетов, а также проведения аудиторских проверок. Эти проверки должны обеспечивать не только правомерное, но и эффективное расходование средств в соответствии с поставленными целями.

13. Руководитель международных образовательных программ организации «Международное бюджетное партнерство» г-жа Шаамела Кассием указала, что в глобальном плане вне всяких сомнений существует достаточно ресурсов для инвестирования в детей и реализации их прав. Также на глобальном уровне появляется все больше свидетельств того, что при участии в директивных процессах разных заинтересованных сторон, включая детей, повышается вероятность того, что выделение государственных средств будет более справедливым, эффективным и действенным. Прежде всего следует обеспечить доступ к информации и возможность участвовать в процессах; когда простые люди владеют информацией и навыками и получают возможность участвовать в работе, их вовлечение в процесс составления и исполнения бюджета может способствовать существенному улучшению управления и ликвидации нищеты. Исследование, проведенное в 2012 году организацией «Международное бюджетное партнерство», показало, что более чем в 70 из рассмотренных стран транспарентность процесса составления и исполнения бюджета и представления отчетов не соответствовала минимальным базовым стандартам. К этому нередко добавляется еще и неудовлетворительный контроль за порядком расходования средств и отсутствие возможностей для привлечения к участию в нем представителей общественности.

14. Если предлагать какие-то рекомендации, то государствам следует, во-первых, проводить политику, осуществлять процессы, создавать институты и внедрять системы, способствующие росту транспарентности и обеспечивающие справедливое, эффективное и действенное распределение средств и их расходование с целью реализации прав ребенка. Во-вторых, следует поощрять представление государствами информации и обеспечение доступа граждан к ней с разбивкой по таким статьям, как планирование, ассигнования и расходование средств в рамках всех программ, имеющих отношение к правам ребенка. В-третьих, государствам надлежит создавать и поддерживать условия, способствующие распространению знаний, которые необходимы для того, чтобы граждане, включая детей, могли принимать реальное и осмысленное участие в составлении и исполнении бюджета. В-четвертых, законодательным органам и высшим аудиторским инстанциям следует создать должность для лица, которому будет поручено руководство участием представителей общественности в разработке и осуществлении фискальной политики и в первую очередь участием в этом процессе детей. В-пятых, государствам надлежит называть причины, по которым допускаются любые регрессивные меры при распределении и расходовании бюджетных средств, если такие отступления затрагивают права ребенка. Наконец, все изменения, вносимые в бюджеты и утвержденный порядок их исполнения, должны проходить процедуру одобрения законодательными органами и открыто публиковаться.

15. Руководитель подразделения по государственным финансам и управлению Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) указал на широкое признание того факта, что государственные финансы являются ключевым средством для достижения целей экономического роста и сокращения нищеты. Обеспечение прав ребенка требует взгляда на директивные процессы в области государственных финансов с точки зрения интересов ребенка. Государственные финансы являются одним из основных средств сокращения разрыва в деле реализации прав ребенка, который существует между противоположными концами социально-экономического спектра. Для того чтобы эффективно инвестировать в детей, необходимо получать информацию о бюджете, отражающую их нужды и потребности. Не имея информации о государственных финансовых ассигнованиях, сложно оценить, насколько достаточны и эффективны усилия, предпринимаемые правительствами для реализации прав ребенка, и практически невозможно определить необходимые коррекционные меры. Для того чтобы обеспечить подотчетность, нужно прежде всего обладать информацией. Также принципиально важным для обеспечения прав ребенка является наличие таких систем управления, в рамках которых дети и защитники их интересов имеют доступ к понятной им и поддающейся практическому применению информации о бюджетах и могут использовать эту информацию для оказания влияния на решения, принимаемые в процессе составления и исполнения бюджетов, и для осуществления действенного контроля за работой правительств.

16. Согласно недавнему обзору ЮНИСЕФ качество отчетности, касающейся бюджетных ассигнований на реализацию прав ребенка и/или их расходования, в двух третях рассмотренных стран можно считать неприемлемым. В то же время нельзя не отметить, что качество отчетности в целом постепенно повышается и все больше стран целенаправленно принимают меры, призванные улучшить оценку связанных с реализацией прав ребенка расходов, а также усилить контроль за ними и улучшить качество отчетности, в том числе с разбивкой по возрастным категориям и социально-экономическим группам. За счет выделения в рамках систем общего контроля за бюджетным процессом и управлением информацией специального пространства, предназначенного только для работы с расходными статьями по реализации прав ребенка, можно обеспечить поддержку политических решений в пользу реализации прав ребенка и добиться повышения их эффективности. Правительствам следует предпринять дополнительные усилия, а также ускорить и расширить уже принимаемые ими меры по совершенствованию отчетности о том, какая часть бюджетных ассигнований и в каком порядке выделяется и расходует непосредственно на реализацию прав ребенка, а также оказывает конкретное влияние на положение детей как самостоятельной группы общества.

В. Обсуждение на пленарном заседании

17. В ходе заседания дискуссионной группы в первой половине дня выступили представители следующих государств и региональных организаций: Европейского союза, Норвегии (от имени группы стран Северной Европы), Бахрейна (от имени группы арабских государств), Хорватии (совместное заявление с Австрией и Словенией), Канады (от имени Международной организации франкофонии), Соединенных Штатов Америки, Парагвая, Того, Франции, Российской Федерации, Турции, Никарагуа, Аргентины, Испании, Албании, Бразилии, Шри-Ланки, Лихтенштейна, Пакистана, Таиланда, Непала, Польши, Бангладеш, Китая, Бахрейна, Индии, Марокко, Республики Корея, Сингапура, Кувейта, Германии, Израиля, Саудовской Аравии, Мексики, Швейцарии, Эстонии, Словакии и Чили.

18. Выступили также представители Объединенной программы Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу, Организации права международного развития, Шотландской комиссии по правам человека, Национального совета по правам человека Марокко и следующих неправительственных организаций: «План интернэшнл», «Группа НПО по Конвенции о правах ребенка», «Канада в действии в интересах народонаселения и развития», «Миочикай (Фонд «Аригату»)» и Международное католическое бюро по делам детей.

1. Значимость инвестирования в детей

19. В процессе дискуссии делегации выразили поддержку докладу Верховного комиссара об инвестировании в детей (A/HRC/28/33) и подчеркнули, что эти инвестиции позволяют заложить основы справедливого общества, эффективной экономики и мира, избавленного от нищеты. Они указывают, что Конвенция о правах ребенка послужила поводом для изменений в законодательной, институциональной и политической областях, но в то же время недостаточное государственное финансирование остается основным препятствием, мешающим реализации прав ребенка в полном объеме. Они признают, что такая полноценная реализация требует расходов и что новые законы и политические решения, принимаемые в интересах детей, останутся пустыми обещаниями, если не будут дополнены справедливой и устойчивой процедурой сбора, распределения и расходования средств согласно ориентированным на нужды детей критериям.

20. Ряд делегаций отмечают, что решения фискального и бюджетного характера должны определяться соображениями наилучшего обеспечения интересов ребенка и что необходимо провести оценку всех фискальных мер, всех процедур составления и исполнения бюджета и расходования средств с точки зрения их полезности для реализации прав ребенка. Ассигнования на детей должны быть открытыми и доступными, чтобы как внутри правительства, так и вне его все знали, сколько средств выделено на нужды детей, и чтобы все такие ассигнования рассчитывались с учетом реальных потребностей. В этой связи настоятельно необходимо укреплять участие представителей общества в управлении и обеспечивать подконтрольность расходования ресурсов и транспарентность при составлении и исполнении бюджета.

21. Было отмечено, что наиболее результативной стратегией борьбы с нищетой среди детей является та, в основе которой лежит политика, направленная на улучшение условий жизни всех детей, в том числе посредством поощрения гендерного равенства и равных возможностей, а также борьбы с дискриминацией по любому признаку. Реализация прав без дискриминации требует политической нацеленности на обеспечение справедливого бюджетного процесса, в котором первоочередное внимание уделяется нуждам детей, больше других страдающих от лишений и социальной изоляции. В этой связи государства подчеркивают, что для принятия обоснованных решений в процессе планирования и работы с бюджетом необходимо располагать исчерпывающими данными с разбивкой по статьям. Для оценки того, достаточно ли средств инвестируется в детей и насколько эффективны и действенны осуществляемые программы, государствам предлагается при оценке благосостояния на местном, региональном и национальном уровнях использовать показатели, ориентированные на права ребенка. Благодаря этому правительства смогут выявлять как сильные стороны, так и все еще нерешенные вопросы в области заботы о детях и соответствующим образом планировать дальнейшие меры.

22. Ряд делегаций обратили внимание на проблему коррупции во всех ее проявлениях и на всех уровнях. Государства отметили, что средства должны тратиться разумно; для достижения эффективности инвестиций в детей простого наращивания

вания ресурсов недостаточно, и государствам нужно также повышать качество государственных расходов посредством эффективного управления и искоренения коррупции. Для достижения этих целей принципиально важно налаживать диалог и добиваться транспарентности во всех процессах.

23. Ряд государств также призвали к укреплению международного сотрудничества, подчеркивая, что обязательства по инвестированию в ребенка неотделимы от глобальных экономических и политических факторов, которые отрицательно сказываются на положении государств в фискальной области и на их возможностях по мобилизации ресурсов. В этой связи была отмечена настоятельная необходимость в активном глобальном взаимодействии, направленном на пресечение незаконных финансовых потоков и уклонения от налогов, а также на развитие международного сотрудничества в рамках транспарентных и подконтрольных глобальных структур управления. Государства указали, что ответственность за развитие должна лежать как на развитых, так и на развивающихся странах, и обратили внимание на необходимость установления долгосрочных и устойчивых партнерских отношений и обязательств. Они призвали к предоставлению технической и финансовой помощи и к выделению политического пространства для поощрения устойчивого и инклюзивного роста.

2. Участие детей в процессе составления и исполнения бюджета

24. Участие детей в процессе составления и исполнения бюджета было признано важнейшим элементом, обеспечивающим эффективное инвестирование в детей. Делегации отметили, что следует налаживать сотрудничество детей, представителей гражданского общества и правительств, направленное на оптимизацию бюджетов и их исполнения. Было подчеркнуто, что следствием инициатив по привлечению детей к составлению и исполнению бюджетов, особенно на местном уровне, стало заметное смещение приоритетов в пользу бюджетных расходов на реализацию их прав. Детям должна быть обеспечена возможность участвовать в работе на всех этапах бюджетного цикла, и их участие должно быть реальным, инклюзивным, взаимно полезным и обогащающим. Для реального достижения такого результата процесс составления и исполнения бюджета должен быть открытым, транспарентным, подконтрольным и легко доступным. Государствам надлежит представлять информацию в понятной детям форме и создавать им возможности для участия в меру их развивающихся способностей.

3. Инвестирование в детей в периоды жесткой экономики

25. Многие государства обратили внимание на серьезные трудности, вызванные экономическим кризисом, в том числе в жизни детей. Некоторые государства указали, что меры экономии несоразмерно затронули детей и что в силу этого риск оказаться в условиях нищеты и социальной отчужденности среди детей выше, чем среди остальных групп населения. Было подчеркнуто, что обязанность инвестировать в детей лежит в первую очередь на государствах и что изыскивать достаточный объем внутренних ресурсов для реализации прав ребенка государствам надлежит независимо от состояния доходной части их бюджетов.

4. Дети в повестке дня в области развития на период после 2015 года

26. Большое число государств подчеркнули важность включения прав ребенка в повестку дня в области развития на период после 2015 года и призвали к тому, чтобы наилучшему обеспечению интересов ребенка отводилось центральное место при разработке, осуществлении, мониторинге и последующих мероприятиях. Они указали, что невозможно говорить об устойчивом развитии, не говоря о детях. Делегации отмечают, что полная и всеобщая реализация прав ребенка осу-

ществима только посредством устойчивого, справедливого и инклюзивного развития, которое должно вписываться в более масштабную политику, включающую в себя в том числе борьбу против социального неравенства и нищеты.

С. Ответы и заключительные замечания

27. В своих ответах на затронутые в ходе дискуссии вопросы и в заключительных замечаниях г-н Мучабайва подчеркнул значимость подхода к проблеме неравенства в рамках фискальной политики; бюджеты надлежит составлять таким образом, чтобы у всех детей была возможность полностью реализовать свои права и чтобы никто из детей не оказался забытым. Когда государства сталкиваются с экономическими трудностями, они должны с особой ответственностью относиться к вопросам, касающимся детей, выделять комплекс статей важнейших расходов на социальные нужды и не допускать их сокращения. Он подчеркнул необходимость при работе с бюджетом выбирать подход, ориентированный на реализацию прав и достижение конкретных результатов; должна существовать прочная связь между планированием и составлением и исполнением бюджета, благодаря которой политические решения воплотятся в позитивные результаты в интересах детей. Государствам надлежит разработать программные национальные документы и секторальные стратегии, учитывающие нужды детей, содержащие соответствующие сметы расходов и в достаточной степени отраженные в подготовленных правительствами бюджетах. В этой связи представляются необходимыми продуманные политические решения по вопросам государственных закупок, представления отчетов, инвестиционных мероприятий и ответственности в фискальной области.

28. Г-н Кардона подчеркнул важность наличия дезагрегированных данных для реализации прав ребенка. Он призвал Организацию Объединенных Наций предоставить техническую помощь, указать критерии и определить показатели, позволяющие развивать передовую практику, а также оказать государствам помощь в оптимизации инвестиций в права ребенка. Он обратил внимание на то, что для обеспечения прав ребенка требуется более активное сотрудничество на межгосударственном уровне с участием международных организаций.

29. Г-жа Кассиен отметила, что государства уже наработали большой объем информации о бюджетах, и теперь им надлежит предать эту информацию гласности. Она предложила, чтобы правительства публиковали ежегодные доклады в начале, в середине и в конце года, благодаря чему можно будет отслеживать расходование бюджетных средств непрерывно. Следует публиковать бюджеты для сведения граждан с доходчивым и годящимся для использования расписанием ассигнований и целевых показателей запланированных услуг.

30. Г-жа Чаи выразила мнение о том, что для обеспечения действенности и финансовой эффективности целей устойчивого развития необходимо, чтобы в повестку дня всех дискуссий был включен комплекс пунктов, касающихся прав ребенка. Она указала, что государства уже обладают определенным набором средств, позволяющих оценить действенность политических решений и государственных расходов, но их можно совершенствовать и дальше. Точно так же может быть повышена эффективность использования надзорной функции парламентов при работе с бюджетом, а обзоры расходования государственных средств могли бы проводиться более последовательно и с повышенным вниманием к нуждам детей. Необходимо также чаще прибегать к проведению проверок высшими аудиторскими органами. В заключение она выступила за то, чтобы как можно громче зазвучал голос детей и граждан в пользу обеспечения надлежащих инвестиций в права ребенка.

III. Заседание дискуссионной группы во второй половине дня

A. Вступительные замечания и заявления участников дискуссионной группы

31. На заседании во второй половине дня внимание участников было сосредоточено на применении к инвестированию в детей подхода, ориентированного на реализацию прав и усиление ответственности, а также на конкретных примерах эффективных стратегий и передовой практики. Председательствовал в ходе дискуссии Постоянный представитель Европейского союза при Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве г-н Петер Соренсен, со вступительными заявлениями выступили заместитель Председателя Совета по правам человека (от имени Председателя) и Специальный советник Генерального секретаря по планированию в области развития на период после 2015 года. Выступили также: Глобальный советник по вопросам социальной ответственности и управления организации «План интернэшнл»; директор магистерской программы «Управление социальным инвестированием» Тихоокеанского университета, исполнительный директор Перуанского университетского консорциума; председатель Европейской сети омбудсменов по делам детей, Омбудсмен по делам детей Нидерландов; руководитель центра наблюдения за положением детей в Африке Форума по вопросам политики в отношении детей в Африке.

32. В своем вступительном заявлении Специальный советник Генерального секретаря по планированию в области развития на период после 2015 года признала необходимость в целостной и всеобъемлющей повестке дня по вопросам развития, включающей помимо социальных проблем вопросы мирного общества, верховенства права и экономического процветания, а также способствующей защите прав ребенка. Она отметила, что такие вопросы как изменение климата, рациональное управление, мир и безопасность и развитие являются взаимосвязанными и неотделимы от прав ребенка. Она подчеркнула, что здоровые, правильно питающиеся и защищенные от угроз дети являются центральным элементом устойчивого развития и что этот факт должен найти свое отражение в повестке дня в области развития на период после 2015 года. Между вопросами детей и развития существует симбиотическая взаимосвязь; устойчивое развитие способствует реализации прав ребенка и, наоборот, реализация прав и улучшение положения детей способствует долгосрочному справедливому развитию.

33. Все цели и задачи, определенные в повестке дня в области развития на период после 2015 года, надлежит перевести в практическую плоскость на уровне отдельных стран и выработать для их достижения комплексную финансовую стратегию. Составленные на ее основании бюджеты должны быть устойчивыми и нацеленными в приоритетном порядке на реализацию прав ребенка. Достижение поставленных целей и задач возможно посредством комбинированных межотраслевых действий; государствам предстоит преодолеть ведомственность и соперничество между отраслями и выработать взгляд на развитие как на многоплановый комплексный процесс.

34. Глобальный советник по вопросам социальной ответственности и управления организации «План интернэшнл» г-жа Стефани Конрад привела в качестве примеров случаи, когда участие детей в процессе составления и исполнения бюджета уже было организовано на практике и прошло весьма успешно. В Ресифи (Бразилия) ежегодно ученики более чем 200 школ вносят свои предложения по составлению городского бюджета, и в результате за прошедшее десятилетие в соответствии с пожеланиями школьников было произведено перенаправление бюджетных ассигнований на общую сумму более 300 млн. долл. США. В Мюнхене (Германия) дети являются членами районных советов города и вместе со

взрослыми принимают решения об инвестициях на цели улучшения городской среды; городские власти также включают в свой бюджет отдельные расходные статьи, направленные на оказание помощи на начальном этапе решения приоритетных вопросов, поднятых детьми. В Опатии (Хорватия) дети принимают решения, касающиеся бюджета детского городского совета, и предлагают рекомендации относительно порядка расходования средств, находящихся в распоряжении взрослого городского совета.

35. Опыт работы с детьми в рамках бюджетных процессов уже имеется и у организаций гражданского общества. В Гане организация «План интернэшнл» обеспечила молодежи на районном уровне поддержку и обучение методам анализа бюджета и контроля за расходованием средств. Дети сопоставляют запланированные в бюджетах программы с приоритетными нуждами, обозначенными опрошенным населением. На встречах с местными районными администрациями они делятся результатами своего анализа и твердо отстаивают свои предложения по оптимизации бюджетных ассигнований. В Кении по инициативе «План интернэшнл» объединенная группа молодежи и местного руководства смогла убедить членов общины и правительственных должностных лиц провести оценку того, насколько эффективно в районе расходуются децентрализованные государственные средства. Представители молодежи и взрослые прошли необходимую подготовку и провели оценку эффективности расходов и качества работы школ, медицинских центров и системы водоснабжения. Полученные результаты представители молодежи обсудили с представителями органов местного управления, после чего состоялись публичные слушания с целью согласования необходимых мер по устранению недостатков.

36. Обеспечение эффективного участия детей достигается за счет практической реализации трех основных принципов. Во-первых, участие детей должно быть действенным, увязанным с практикой и согласованным с их развивающимися способностями. Во-вторых, их участие должно быть инклюзивным и обеспечивать даже самым уязвимым из них возможность сказать свое слово. В-третьих, участие детей наиболее полезно, когда хорошо налажено их взаимодействие со взрослыми; уже доказано, что самые быстрые и устойчивые результаты дают инициативы, осуществляемые совместно молодежью и государственными служащими.

37. Директор магистерской программы «Управление социальным инвестированием» Тихоокеанского университета и исполнительный директор Перуанского университетского консорциума г-н Энрике Васкес перечислил главные нерешенные задачи, связанные с инвестированием в детей. Он отметил необходимость добиваться того, чтобы общество уделяло более пристальное внимание детям и их проблемам. Положение детей, живущих в условиях нищеты или в сельской местности, а также детей – представителей этнических меньшинств должно отражаться в официальных статистических данных. При отсутствии дезагрегированных данных невозможно определить в количественном выражении результативность социальных расходов на детей, и государства не в состоянии выяснить, сколько средств нужно выделять для полной реализации прав ребенка. Бюджетные статьи, по которым проходят ассигнования на нужды детей, должны быть защищенными, особенно в периоды экономических кризисов и жесткой экономики. Также имеет большое значение мобилизация средств на практическую реализацию прав ребенка. В условиях финансовой нестабильности важно, чтобы правительства добивались более эффективного сбора налогов и оптимизировали свою фискальную политику, получая таким образом средства, необходимые для реализации прав ребенка.

38. Важным представляется участие детей в определении бюджетных приоритетов. Оно уже практикуется во многих странах Латинской Америки, но по-прежнему необходимо создание дополнительных условий для участия детей на местном уровне. Государствам надлежит следить за тем, чтобы дети могли использовать такое выделенное для них пространство и должным образом оказывать свое влияние на распределение бюджетных средств и контроль за их расходованием. Существует реальная потребность в бюджетах, ориентированных на результаты. Между поставленными целями, мерами по их достижению и необходимыми для этого инвестициями должна быть установлена четкая связь.

39. Председатель Европейской сети омбудсменов по делам детей, Омбудсмен по делам детей Нидерландов г-н Марк Дуллаэрт отметил серьезные последствия экономических кризисов для реализации прав ребенка в Европе из-за принятия обычных посткризисных мер жесткой экономии, в том числе урезания расходов на социальные услуги и социальную защиту населения. Сокращение ассигнований на социальные нужды неизбежно самым серьезным образом сказывается на положении детей, которые больше остальных зависят от наличия социальных услуг и программ. Ограниченность средств не может служить оправданием нарушения гражданских и политических прав, дискриминации или бездействия, в результате чего не обеспечиваются равные права для всех групп молодежи.

40. Государствам следует принимать бюджеты для детей, что в свою очередь требует выявления и изучения потребностей в целевых ресурсах в рамках национальных и субнациональных бюджетов и определения приоритетных потребностей, прав и наилучшего обеспечения интересов детей. Кроме того, в рамках Стратегии Совета Европы в отношении прав ребенка и новой Программы Европейского союза по правам ребенка необходимо уделять особое внимание нищете среди детей и текущим последствиям кризисов. Всем европейским государствам надлежит разработать и принять всеобъемлющие стратегические национальные планы по борьбе с нищетой среди детей и с их социальной отчужденностью, и эти планы должны включать расписание сроков исполнения, поддающиеся количественной оценке цели, надежные дезагрегированные данные о положении детей и механизм осуществления плана и контроля за его исполнением.

41. Руководитель центра наблюдения за положением детей в Африке Форума по вопросам политики в отношении детей в Африке г-н Йехулашет Меконен заявил, что в Африке в области реализации прав ребенка достигнуты достойные похвалы результаты, и недавно проведенное исследование продемонстрировало растущую готовность к действиям со стороны правительств африканских стран и их возросшую эффективность в области реализации прав ребенка. Приложенные усилия начинают приносить плоды, и сейчас в Африке отмечается более заметное, чем когда-либо, снижение детской смертности, а дети получили более широкий доступ к таким базовым услугам, как медицинское обслуживание, образование, обеспечение питанием и снабжение чистой питьевой водой. В то же время миллионы детей в Африке по-прежнему ежедневно сталкиваются с самыми разными трудностями. Осуществляемые инвестиции в детей несопоставимы с огромными масштабами нужды, в условиях которой в африканском регионе живут многие дети, в первую очередь их самые уязвимые группы.

42. Сегодняшнее инвестирование в детей – это завтрашнее устойчивое развитие. Однако обязательным условием этого является инвестирование в физическое и умственное развитие детей в рамках комплексных программ, обеспечивающих улучшение их норм питания, доступ к услугам по раннему детскому развитию и должную защиту от различных угроз и эксплуатации. Более того, сегодняшнее инвестирование в детей – это также мир, стабильность, безопасность и демократия завтрашнего дня. Но и это не будет достигнуто, если не вкладывать доста-

точные средства в системы и функциональные механизмы, которые обеспечивают привлечение детей к принятию решений, затрагивающих их положение на всех этапах их роста и развития, с учетом их развивающихся способностей.

В. Обсуждение на пленарном заседании

43. На заседании дискуссионной группы во второй половине дня выступили представители следующих государств: Эквадора (от имени Сообщества государств Латинской Америки и Карибского бассейна), Кубы, Колумбии, Болгарии, Монако, Алжира, Казахстана, Анголы, Бахрейна, Катара, Сьерра-Леоне, Судана, Австралии, Малайзии, Ганы, Индонезии, Египта, Черногории и Мальдивских Островов. В дискуссии также приняли участие представители Фонда защиты детей, организаций «Редламик» и «Фонд Алсалам», Всемирной организации против пыток, Международного движения в защиту детей, организации «Зюйдвинд – Ассоциация по учебной и пропагандистской деятельности в отношении политики развития», Всемирного еврейского конгресса, Всемирного совета по вопросам окружающей среды и природных ресурсов, организаций «Защитники прав человека» и «Дрепави».

44. В процессе интерактивного диалога государства еще раз отметили, что инвестирование, будучи юридической обязанностью, в то же время дает нынешним и будущим поколениям экономические и социальные выгоды. При этом инвестировать в детей надо именно потому, что они имеют на это право, а не в силу каких-то возможных выгод в области развития. Хотя было признано, что ответственность за инвестирование в детей лежит в первую очередь на государствах, в то же время подчеркивалась и роль частного сектора, и предприятий, которые должны в своей деятельности проявлять ответственность и поощрять и защищать права ребенка. В частности, государства отметили необходимость создания союзов представителей государственного и частного секторов с целью разработки проектов, способных дать ощутимые результаты на национальном и региональном уровнях. Упомянулась также роль гражданского общества, в первую очередь в области контроля за проводимой политикой и поощрения участия детей в процессах составления и исполнения бюджета.

45. Делегации подчеркнули, что социальным инвестициям необходимо обеспечивать первоочередное внимание и защиту, даже когда страна переживает экономический кризис. Меры по возвращению к более низким уровням финансирования не должны приниматься без должного обоснования. Была отмечена также важность оценки результативности проводимой политики и бюджетных ассигнований и отслеживания бюджетных расходов на нужды детей с точки зрения реализации их прав. Многие государства обратили внимание на проводимую ими в своих странах политику в области медицинского обслуживания, образования и социального страхования для детей, но в то же время признали, что инвестирование в детей не должно ограничиваться только отраслями, традиционно ориентированными на детей, и должно охватывать весь спектр услуг.

46. Многие государства выразили озабоченность в связи с тем, что блага, обеспечиваемые развитием, не доходят до самых уязвимых групп. В этом отношении в качестве главной нерешенной задачи была названа нехватка сведений, позволяющих выявить конкретные области, в которых нужды детей еще не удовлетворены, и признана настоятельная необходимость исправить этот недостаток. Делегации рекомендовали правительствам добиваться всеобъемлющего бюджетного планирования, распределения ресурсов и определения порядка расходования средств, обеспечивая при этом первоочередное внимание инвестированию в интересах беднейших семей и их детей.

1. Препятствия, мешающие инвестированию в детей

47. Многие государства говорили о преградах, которые могут помешать эффективному инвестированию в детей. Государства подчеркивали, что следует обеспечивать приоритетный режим борьбе с коррупцией на всех уровнях использования государственных средств, поскольку она может стать причиной резкого сокращения наличных средств для инвестирования в детей. Также отмечалась роль, которую отсутствие подконтрольности и средств правовой защиты играет в расходе средств, и делегации подчеркнули необходимость постоянного укрепления верховенства права и демократии.

48. Была отмечена особая важность получения государственных доходов, в первую очередь посредством сбора налогов, поскольку они составляют самый важный и значимый источник средств, имеющихся в распоряжении правительств для финансирования государственных расходов на нужды детей. Государствам был адресован призыв внедрять справедливые, эффективные и прогрессивные системы налогообложения, при которых наиболее тяжелое бремя ложится на тех, кто является более платежеспособным, а не на тех, у кого меньше всего средств. Было также указано на последствия уклонения от налогов для реализации прав ребенка и подчеркнута обязанность государств и правительств принимать меры по борьбе с этим явлением.

49. Многие государства подчеркнули тот факт, что задачу по реализации прав ребенка должны сообща решать как развитые, так и развивающиеся страны. Было отмечено, что все более глобальное распространение международных нормативно-правовых средств защиты детей должно сопровождаться таким же глобальным формированием потенциала, делающего возможным выполнение предусмотренных этими нормами обязанностей, в том числе посредством международного сотрудничества. Делегации также обратили внимание на то влияние, которое глобальные события оказывают на способность государств осуществлять эффективное инвестирование в детей. Было подчеркнуто воздействие глобальной экономической конъюнктуры на фискальные возможности государств, а также влияние таких факторов, как изменение климата, отток незаконных денежных средств, вспышки эпидемий и вооруженных конфликтов.

2. Роль Организации Объединенных Наций

50. Многие делегации предложили составить подборку примеров передовой практики, которая позволит государствам воспользоваться накопленным опытом. Они также рекомендовали включать рассмотрение вопроса о правах ребенка во все дискуссии в Совете по правам человека; обсуждая, в частности, изменение климата, внешнюю задолженность, культурные права, религиозную терпимость и активизацию участия, Совет должен конкретно выявлять кратко- и долгосрочные последствия в области прав ребенка и инвестирования в детей.

C. Ответы и заключительные замечания

51. В своих ответах на затронутые в ходе дискуссии вопросы и в заключительных замечаниях Специальный советник Генерального секретаря по планированию в области развития на период после 2015 года подчеркнула важное значение многоотраслевого подхода к новым целям устойчивого развития. В этом состоит отличие от прежних подходов, отмеченных вертикальной направленностью, поскольку теперь в процессе решения поставленных задач потребуются участие горизонтали всех правительственных структур. Для выполнения повестки дня в области развития на период после 2015 года потребуются новый комплекс навы-

ков, новые партнерские союзы и участие новых субъектов. В первую очередь особо важную роль предстоит играть деловым кругам. В прошлом они не всегда действовали в интересах детей, но это поправимо; вполне возможно извлекать прибыль, защищая одновременно детей, общество и окружающую среду.

52. Специальный советник призвала государства более глубоко задействовать свои механизмы в непрекращающемся процессе развития. Им следует изучить все, что вытекает из повестки дня в области устойчивого развития, ориентируясь на его 17 целей и выстраивая свой анализ вокруг центрального вопроса прав ребенка. Результативность сбора данных и эффективность показателей будут зависеть от того, сколько средств будет вложено в соответствующие институты на национальном уровне. Сбор данных должен проводиться не как какое-то разовое мероприятие, а как постоянный и непрерывный процесс. Дети должны иметь возможность участвовать в переговорах по вопросам развития, и все заявления и документы должны быть написаны так, чтобы дети их понимали и могли на них откликнуться.

53. Г-жа Конрад отметила, что для реализации прав ребенка в полном объеме важна не только потребность в дополнительных денежных средствах как таковых, но и то, как именно эти они используются и являются ли эти инвестиции эффективными и действенными. Она предложила привлекать детей к контролю за тем, как расходуются деньги. Сделать это можно на уровне предоставления услуг, когда дети прибегают к медицинским услугам, получают образование и пользуются системой водоснабжения, и попутно у детей появляется полезная возможность поделиться своим опытом, полученным при использовании этих услуг, и высказаться об их качестве. Она выступила за создание молодежных парламентов и назначение омбудсменов по делам детей, поскольку они предоставляют ключевую возможность помочь детям принять участие в контроле за составлением и исполнением бюджета, а также обратила особое внимание на значимость образования, благодаря которому молодежи передают знания и навыки, необходимые для активного участия в этом процессе и для реализации своих гражданских прав и обязанностей.

54. Цели развития тысячелетия стали крупным вкладом в реализацию прав ребенка, и цели устойчивого развития станут еще одним шагом в этом направлении. Они направлены на то, чтобы никто не остался без внимания и чтобы ресурсы использовались устойчивым образом, обеспечив возможность и далее пользоваться своими правами не только нынешним, но и будущим поколениям. Для того чтобы достичь этого, правительствам надлежит собрать необходимые данные о своих странах и выявить, в каких областях они уязвимы. Меры, адресованные широкому большинству, чаще всего не доходят до наиболее отчужденных членов общества, которые с большей вероятностью могут остаться без внимания. В процессе планирования, составления и исполнения бюджета в рамках осуществления целей устойчивого развития на национальном уровне правительствам надлежит взаимодействовать с представителями молодежи и других потенциально уязвимых групп, с тем чтобы понять, как эффективнее всего удовлетворять их нужды и гарантировать реализацию их прав. В процессе определения целей устойчивого развития одно из основных пожеланий, прозвучавших со стороны молодежи, заключается в том, чтобы было обеспечено транспарентное управление, причем такое управление, в котором молодежь тоже могла бы участвовать.

55. Г-н Васкес заявил, что для инвестирования в детей государствам необходимо выявить их потребности и отвести им в обществе более заметное место. Для того чтобы добиться этого, им следует удостоверить личность всех детей и нарастить институциональный потенциал, необходимый для получения точных и самых последних статистических данных. Только имея в своем распоряжении

такие данные о детях, можно определить их уязвимые точки и выработать оптимальные способы сконцентрироваться на нуждах выявленных групп населения. Наличие такой информации также обеспечит надежный мониторинг и точную оценку эффективности инвестирования в детей; обладая надежной и полной информацией, государства могут оценить в количественном выражении, что именно делается, как достигаются поставленные цели и какие средства необходимо вкладывать.

56. Он подчеркнул необходимость повысить доступность ресурсов и оптимизировать порядок расходования средств. Для этого государствам следует усовершенствовать систему налогообложения и доработать свою фискальную политику. Введение порядка налогообложения, ориентированного на реализацию прав, требует осуществления трех этапов – планирования, внедрения и контроля. На этапе планирования всем государствам надлежит внедрить прогрессивное налогообложение, в соответствии с которым лица с более высокими доходами вносят больше средств. В процессе внедрения новой системы налогообложения правительствам необходимо бороться с коррупцией, из-за которой исчезают средства, предназначенные на нужды детей. Следует также бороться с уклонением от уплаты налогов, поскольку это ограничивает финансовые возможности государства. Он также подчеркнул значимость международного сотрудничества в области контроля за сбором налогов и развития государствами информационных систем, позволяющих не допустить того, чтобы налоговое бремя легло на самых уязвимых. Для того чтобы выработать разумную фискальную политику, обеспечивающую оптимальное использование собранных средств, необходимо располагать дезагрегированными данными, а также воспитывать у гражданских служащих соответствующие технические, нравственные и этические качества. Также важен и бюджет, ориентированный на результаты и подготовленный совместными усилиями стремящихся к единой цели государственных учреждений.

57. Отвечая на вопрос о том, какую роль омбудсмены могут сыграть в деле повышения эффективности инвестирования в детей, г-н Дуллаэрт пояснил, что они могут собирать данные, оказывать влияние на процессы составления и исполнения бюджета и поощрять участие детей. Всем государствам следует ввести специальный детский бюджет, из которого распределялись бы средства на нужды детей как на национальном, так и на субнациональном уровне. Дети могут внести ценный вклад в эти процессы, если к ним внимательно прислушиваться, и потому необходимо добиваться их участия. Существует общее согласие относительно того, что инвестировать в детей нужно, причем срочно; государствам нельзя с этим медлить, потому что иначе образуется потерянное поколение.

58. Г-н Меконен заявил, что, если не инвестировать в детей сейчас, в будущем все обойдется во много раз дороже в экономическом, социальном и политическом плане. В развивающихся странах инвестирование в детей часто осуществляется за счет внешних источников в форме помощи развитию и иностранных инвестиций. В результате после кризиса инвестирование в детей во многих странах сократилось. Кроме того, планирование и составление бюджета в части расходов на детей не всегда основывались на собранных данных. Без всестороннего обзора положения детей в той или иной стране невозможно определить, куда следует направлять средства. Политические решения должны основываться на конкретных сведениях, указывающих, где именно имеются нерешенные проблемы и отмечаются диспропорции в национальном развитии. Имеет место несогласованность между процессом выработки политических решений и процессом составления бюджетов, хотя работа в этих двух областях должна координироваться и вестись сообща, с тем чтобы все политические решения были подкреплены точно соответствующими бюджетными ассигнованиями. Несогласованность не-

редко распространяется и на ведомства, отвечающие за исполнение, если между ними не налажен должный контакт или не производится обмен информацией. В результате упускается возможность повысить эффективность на этапе реализации, сэкономить средства и повысить действенность принимаемых мер.

59. Для обеспечения эффективности инвестиций необходим многоотраслевой и комплексный подход. Его выработка требует пересмотра всей системы представлений и отказа от нынешнего подхода, в рамках которого потребности в инвестициях в детей рассматриваются только в связи с некоторыми конкретными отраслями. Для того чтобы такой концептуальный пересмотр состоялся, правительствам было рекомендовано делиться опытом, фиксировать в докладах и отчетах передовую практику и поощрять освоение знаний и навыков с целью обеспечить их передачу. Большинство стран признают важность инвестирования и прилагают усилия для его осуществления, но все же очевидно, что на данный момент тех усилий, которые государства предпринимают в области инвестирования в детей, недостаточно.