



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
12 August 2009  
Russian  
Original: English

---

### Шестьдесят четвертая сессия

Пункт 71(b) предварительной повестки дня\*

#### Поощрение и защита прав человека:

вопросы прав человека, включая альтернативные  
подходы в деле содействия эффективному осуществлению  
прав человека и основных свобод

### **Последствия внешней задолженности и других соответствующих международных финансовых обязательств государств для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав**

#### **Записка Генерального секретаря**

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад независимого эксперта, Чефаса Лумины, по вопросу о последствиях внешней задолженности и других соответствующих международных финансовых обязательств государств для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, представленный в соответствии с резолюцией 11/5 Совета по правам человека.

---

\* A/64/150.



*Резюме*

В своем промежуточном докладе Совету по правам человека (A/HRC/11/10) независимый эксперт отметил, что, хотя дебаты, касающиеся ответственности за суверенный долг, образовавшийся в результате неоднозначных обстоятельств, имеют долгую историю, после Монтеррейского консенсуса этот вопрос занял видное место в дискуссиях относительно справедливого, равноправного и долгосрочного урегулирования проблемы задолженности развивающихся стран. В частности, признание в Монтеррейском консенсусе того факта, что страны-кредиторы и страны-должники в равной мере отвечают за недопущение неприемлемого уровня задолженности и ее урегулирования, стимулировало новые дебаты по вопросу о совместной ответственности кредиторов за задолженность, получившую название «незаконной». В настоящем докладе, который представляется в соответствии с резолюцией 11/5 Совета по правам человека, независимый эксперт рассматривает актуальность концепции незаконной задолженности в контексте глобальных усилий по поиску справедливого и прочного урегулирования долгового кризиса. В докладе утверждается, что факторы прав человека должны составлять неотъемлемую часть усилий по разработке точной концепции незаконной задолженности.

Настоящий доклад состоит из пяти разделов. Раздел I посвящен представлению доклада. В разделе II охарактеризована деятельность независимого эксперта со времени представления его промежуточного доклада Генеральной Ассамблее в 2008 году. В основной части доклада (раздел III) рассматриваются различные определения незаконной задолженности, предлагаемые участниками кампаний по облегчению бремени задолженности и другими сторонами, и высказывается мысль о том, что принципы защиты прав человека, касающиеся участия, всеобщей причастности, транспарентности, подотчетности, законности, равенства и недискриминации могут послужить бесценными ориентирами в усилиях по разработке приемлемого для международного сообщества определения незаконной задолженности. В этом разделе также утверждается, что национальные аудиторские проверки долговых/кредитных портфелей и международный долговой арбитраж являются потенциально полезными инструментами в решении проблемы незаконной задолженности. В разделе IV кратко рассматриваются ограниченные возможности нынешних инициатив по облегчению бремени задолженности и содержится призыв к принятию на международном уровне срочных и согласованных мер по реформированию глобальной финансовой системы.

Доклад завершается рядом рекомендаций, включая призывы ко всем государствам поддержать усилия по поиску точного и содержательного определения концепции незаконной задолженности, создать международный механизм долгового арбитража и реформировать международную финансовую систему.

## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	4
II. Предпринятая деятельность .....	4
III. Незаконная задолженность .....	6
A. Определение незаконной задолженности .....	8
B. Озабоченность, связанная с незаконной задолженностью .....	13
C. Актуальность принципов прав человека .....	15
D. Совместная ответственность кредиторов и должников .....	17
E. Аудиторская проверка долга .....	18
F. Долговой арбитраж .....	19
IV. Реформирование международной финансовой архитектуры .....	21
A. Существующие механизмы облегчения бремени задолженности .....	21
B. Международная финансовая система .....	23
C. Альтернативные источники международного финансирования .....	24
V. Выводы и рекомендации .....	24

## I. Введение

1. Независимый эксперт по вопросу о последствиях внешней задолженности и других соответствующих международных финансовых обязательств государств для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, представил свой промежуточный доклад Генеральной Ассамблее (A/63/289) на ее шестьдесят третьей сессии и Совету по правам человека (A/HRC/11/10) на его одиннадцатой сессии в соответствии с мандатом, изложенным в резолюции 7/4 Совета от 27 марта 2008 года. В своей резолюции 11/5 Совет приветствовал доклад независимого эксперта и просил его представить Совету и Генеральной Ассамблее доклады об осуществлении резолюции. Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 11/5 Совета.

2. В своем докладе Генеральной Ассамблее (A/63/289) независимый эксперт изложил свою концепцию и план осуществления мандата. В своем докладе Совету (A/HRC/11/10) независимый эксперт предложил предварительную концептуальную схему для понимания связи между внешней задолженностью и правами человека на основе международно-правовых стандартов. Он также сообщил о своем намерении, в частности, изучить вопросы совместной ответственности кредиторов и незаконной задолженности в период 2009–2010 годов (пункты 87–90). В настоящем докладе кратко обсуждается концепция незаконной задолженности в скромной попытке обратить внимание на актуальность этой концепции в контексте усилий по поиску справедливого, равноправного и прочного урегулирования долгового кризиса, а также придать новый импульс дебатам по этой концепции.

## II. Предпринятая деятельность

3. Со времени представления своего предварительного доклада Генеральной Ассамблее (A/63/289) в октябре 2008 года независимый эксперт участвовал в различных совещаниях и консультациях с широким кругом заинтересованных сторон. В период с октября по декабрь 2008 года к числу этих мероприятий относились консультации со Всемирным банком, Международным валютным фондом, Межамериканским банком развития и неправительственными организациями в Вашингтоне, округ Колумбия, участие в конференции по теме «Комплекс мер по облегчению бремени задолженности и последующие меры», организованной Всемирным банком в Вашингтоне, округ Колумбия, и в семинаре в секретариате Содружества в Лондоне в ознаменование шестидесятой годовщины Всеобщей декларации прав человека вместе со специальными докладчиками по свободе религии или верований (Ашма Джахангир) и праву на питание (Оливьер де Шуттер). Во время визита в секретариат Содружества он вместе с другими уполномоченными по специальным процедурам встретился также с Генеральным секретарем Содружества Камалешем Шарма для обсуждения взаимодействия между специальными процедурами Организации Объединенных Наций и секретариатом Содружества в деле поощрения и защиты прав человека.

4. В своей резолюции 7/4 Совет просил независимого эксперта «внести соответствующий вклад в процесс выполнения решений Международной конференции по финансированию развития, с тем чтобы обратить внимание на ши-

рокую сферу своего мандата» (пункт 4)<sup>1</sup>. В соответствии с этой просьбой независимый эксперт принял участие в Последующей международной конференции по финансированию развития для обзора хода осуществления Монтеррейского консенсуса, состоявшейся в Дохе 29 ноября — 2 декабря 2008 года, и в параллельных мероприятиях, организованных для НПО. К сожалению, он не имел возможности обратить внимание участников Конференции на широкую сферу своего мандата, как к этому призывает резолюция 7/4 Совета, поскольку его роль ограничивалась кратким выступлением на совещании Конференции «за круглым столом» по внешней задолженности. Он также с сожалением сообщает, что в ходе дискуссий и в заключительном документе правам человека было уделено лишь незначительное внимание. По его оценке, международное сообщество упустило исключительно важную возможность для реформирования международного механизма в сфере задолженности.

5. В период с января по июль 2009 года независимый эксперт участвовал в различных совещаниях, включая семинар по проекту руководящих принципов в области крайней нищеты и прав человека, организованный Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) в Женеве; десятую специальную сессию Совета по правам человека по вопросу о воздействии глобальных экономических и финансовых кризисов на универсальную реализацию и эффективное осуществление прав человека; ежегодное совещание уполномоченных по специальным процедурам, организованное УВКПЧ; и международную конференцию по справедливому и транспарентному арбитражному механизму для урегулирования вопросов незаконных и одиозных долгов, организованную Африканским форумом и сетью по задолженности и развитию, которая состоялась 30 и 31 марта в Йоханнесбурге, Южная Африка, и на которой он рассказал о проблемах и возможностях, связанных с созданием механизма долгового арбитража под эгидой Организации Объединенных Наций. 4 июня он участвовал в работе дискуссионной группы по теме «Южные страны: взаимосвязь между внешней задолженностью и правами человека: средства определения и списания незаконной задолженности», организованной Центром «Европа — третий мир» и Комитетом за аннулирование задолженности стран третьего мира в качестве параллельного мероприятия в период одиннадцатой сессии Совета по правам человека. 11 июня он участвовал в состоявшейся в Риме конференции по суверенному, демократическому и ответственному финансированию, организованной кампанией Всемирного банка за реформу, на которой он рассказал о специфическом характере нынешних мер противодействия долговым кризисам, последствиях финансовых кризисов для прав человека и о будущих долговых кризисах. 4 июля он принял участие в совещании экспертов по воздействию специальных процедур в области экономических, социальных и культурных прав на защиту прав человека, организованном проектом по экономическим, социальным и культурным правам Женевской академии международного гуманитарного права и прав человека и Фондом Фридриха Эберта.

<sup>1</sup> Совет также просил Генерального секретаря содействовать участию независимого эксперта в процессе выполнения решений Международной конференции по финансированию развития и внесению им вклада в этот процесс (пункт 7).

6. Кроме того, независимый эксперт совершил первую поездку в Норвегию (28–30 апреля 2009 года) и Эквадор (2–8 мая 2009 года) по приглашению правительств этих стран. Главная цель этих поездок заключалась в изучении уникальной роли этих стран в дискуссиях о незаконной задолженности и в рассмотрении последствий для осуществления прав человека последних решений этих стран в области государственного долга с точки зрения кредиторов и должников. Во время визитов в эти страны независимый эксперт встретился с представителями целого ряда заинтересованных сторон, включая старших государственных должностных лиц, представителей организаций гражданского общества, парламентариями (Эквадор), представителями международных финансовых учреждений (Эквадор), представителями учреждений по вопросам развития (Эквадор) и учеными. Он представит доклады об этих миссиях Совету на его четырнадцатой сессии в следующем году.

7. В резолюции 7/4 Совета независимому эксперту было предложено запросить у государств, международных организаций, учреждений системы Организации Объединенных Наций, фондов и программ, региональных экономических комиссий, международных и региональных финансовых учреждений и неправительственных организаций мнения и предложения относительно проекта общих руководящих принципов с целью его надлежащего усовершенствования и представить обновленный проект общих руководящих принципов Совету в 2010 году. Эти руководящие принципы предназначены для использования государствами, частным и государственным сектором, национальными и международными финансовыми учреждениями при принятии решений о погашении задолженности и о порядке погашения, а также политике структурных реформ, в том числе в связи с облегчением бремени задолженности. В своем докладе Генеральной Ассамблее (A/63/289) независимый эксперт выразил свою убежденность в том, что для обеспечения приемлемости руководящих принципов и расширения перспектив их эффективного осуществления необходимо максимально полное участие всех заинтересованных сторон в их разработке. В этой связи он сообщил о намерении провести многосторонние региональные консультации по этим руководящим принципам. В своей резолюции 11/5 (пункт 3) Совет призвал УВКПЧ оказать независимому эксперту помощь в организации и проведении региональных консультаций по этим руководящим принципам, в том числе путем выделения достаточных бюджетных ресурсов. К сожалению, не были выделены бюджетные ресурсы, которые позволили бы ему приступить к подготовке региональных консультаций. Независимый эксперт надеется, что необходимые ресурсы будут выделены в кратчайшие сроки.

### III. Незаконная задолженность

8. В соответствии с международным правом в порядке правопреемства правительства приобретают международные права, правоспособность и обязательства своих правопреемников независимо от характера их режима<sup>2</sup>. Тем не менее существуют исторические прецеденты, когда этот принцип оспаривался или полностью или частично отвергался, особенно на основании док-

<sup>2</sup> D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 1967), p. 369.

трины «одиозного долга»<sup>3</sup>. Например, после испанско-американской войны 1898 года Соединенные Штаты заявили, что ни Куба, ни США не должны отвечать за долг испанского колониального правительства на Кубе, если он образовался без согласия кубинского народа и не использовался ему во благо. Хотя Испания так и не согласилась с этим аргументом, она приняла на себя ответственность за долг Кубы по Парижскому договору, подписанному Соединенными Штатами Америки и Испанией 10 декабря 1898 года. Во время Тинокского арбитража 1923 года арбитр, главный судья Верховного суда Соединенных Штатов, Уильям Тафт, постановил, что кредиты, предоставляемые заведомо известному диктатору какой-либо страны, который использует их в личных целях, не подлежат возврату. Совсем недавно эта доктрина применялась для поддержки требований о списании долга Руанды, Ирака и Нигерии. В 1998 году Комитет международного развития Палаты общин Великобритании сослался на концепцию «одиозного долга», рекомендовав списать долг Руанды: «большую часть внешней задолженности Руанды составляет долг режима геноцида, который предшествовал нынешней администрации... Кто-то, возможно, будет утверждать, что кредиты использовались режимом геноцида для приобретения оружия и что нынешняя администрация, а следовательно и народ Руанды, не должны возмещать этот «одиозный долг»... Мы далее рекомендуем правительству настоятельно призвать всех двусторонних кредиторов, в частности Францию, аннулировать долг предшествующего режима»<sup>4</sup>. В 2003 году после вторжения в Ирак Соединенные Штаты призвали к аннулированию долга Ирака на основании его «одиозности», однако позднее этот аргумент был снят во избежание создания прецедента<sup>5</sup>. В 2005 году парламент Нигерии обратился к правительству страны с просьбой отказаться от уплаты долга, который в основном был унаследован от военных диктатур, в частности режима Сани Абача (1993–1998 годы). Однако правительство предпочло провести переговоры с Парижским клубом и получило 60-процентную скидку в обмен на авансовую выплату остальных 40 процентов (около 12 млрд. долл. США)<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Согласно теории правоведа Александра Сака, который впервые выдвинул ее в своей фундаментальной работе 1927 года «Последствия преобразований государств для их государственного долга и других финансовых обязательств», долг считается «одиозным», если он одновременно отвечает трем необходимым условиям: а) если это долг деспотического режима; б) если он не используется для удовлетворения потребностей населения государства-заемщика; и с) если кредитору известно о бесчестном использовании этих средств. В дискуссионном документе ЮНКТАД 2007 года, подготовленном Робертом Хаузом, обозначено 12 случаев применения доктрины «одиозного долга». Ни в одном из этих случаев претензия не отклонялась на том основании, что в международном праве такая доктрина не существует. См. R. Howse, *The Concept of Odious Debt in Public International Law*, UNCTAD discussion paper No. 185 (Geneva, UNCTAD, 2007)..

<sup>4</sup> House of Commons International Development Committee, *Debt Relief*, 3rd report 1997-1998 (London: House of Commons) paras. 11, 57.

<sup>5</sup> Comité pour l'annulation de la dette du tiers monde, "Ecuador at the cross-roads", August 2007.

9. В последние годы участники кампаний за облегчение бремени задолженности все чаще ссылаются на более широкую, хотя и противоречивую концепцию незаконной задолженности в качестве основания для неуплаты или аннулирования суверенного долга<sup>6</sup>. Они утверждают, что значительная часть долга бедных стран, который, по оценкам, превышает 500 млрд. долл. США<sup>7</sup>, является незаконной и не подлежит выплате. В разделе III рассматриваются некоторые определения концепции, предложенные международным движением за облегчение бремени задолженности, актуальность этой концепции в контексте глобальных усилий по поиску справедливого и прочного урегулирования долгового кризиса, а также необходимость этих усилий для учета проблематики прав человека в целях обеспечения справедливого и прочного урегулирования. Ввиду ограниченности объема документа дискуссия носит краткий характер и касается лишь основных аспектов.

## **А. Определение незаконной задолженности**

10. Термин «незаконная задолженность» не имеет официального определения в области права, и, хотя предпринимались неоднократные попытки дать ему определение, общее согласие относительно его точного значения отсутствует<sup>8</sup>. На сегодняшний день незаконная задолженность используется для характеристики целого ряда сомнительных долгов.

11. В Тегусигальпской декларации, принятой на основе Латиноамериканской и Карибской юбилейной платформы-2000 от 27 января 1999 года, термин «незаконная задолженность» используется для обозначения долга «диктаторских режимов, правительств, не избранных народом, и правительств, которые формально являются демократическими, но фактически коррумпированными»<sup>9</sup>, а также кредитов, используемых вопреки интересам народа, которые подлежат погашению. Кроме того, этот термин используется в ней для описания долга, который увеличился в результате применения процентных ставок и условий, навязанных в ходе переговоров странами-кредиторами и банками, которые в настойчивой и оскорбительной форме отказывают странам-должникам в праве на ассоциацию, хотя группы кредиторов объединяются в настоящие кредиторские синдикаты (Парижский клуб, Руководящий комитет) при экономическом давлении Международного валютного фонда и Всемирного банка<sup>9</sup>. В декларации также содержится призыв к аннулированию «аморального долга», а именно долга, выплата которого угрожает существованию нынешнего и будущих поколений.

<sup>6</sup> Концепция незаконной задолженности является более широкой по сравнению с «одиозным долгом» и обычно используется для ссылки на «одиозный долг», а также любой долг, не имеющий законной силы; долг, который является несправедливым или предосудительным; или долг, который ущемляет государственную политику. См. New Economics Foundation, *Odious Lending: Debt Relief as if Morals Mattered* (London, New Economics Foundation, 2005). См. также Jubilee USA Network, "Recent Developments on Odious & Illegitimate Debt", Briefing Note 5, April 2008.

<sup>7</sup> См. D. Millet and E. Toussaint, "Figures relating to the debt for 2009", Committee for the Abolition of Third World Debt, 2009. См. также J. Hanlon, "'Illegitimate' loans: lenders, not borrowers, are responsible", *Third World Quarterly*, vol. 27, No. 2 (2006), pp. 211-226.

<sup>8</sup> Howse, *The Concept of Odious Debt* (см. сноску 3).

<sup>9</sup> См. <http://www.jubileesouth.org/news/EpKlpEAFyZxSKvhj.shtm>.



12. В 2000 году Экуменическая юбилейная инициатива Канады выдвинула моральный аргумент: «Выплата долга ведет к серьезным лишениям, угрожающим сплоченности общества. В таких случаях долг является незаконным. Контракт может не обеспечиваться правовой санкцией, если взаимоотношения между сторонами являются слишком неравными. Аналогичным образом, контракт может быть юридически необязательным, если он ставит под угрозу здоровье или жизнь одной из сторон. Прекращение действия контракта или в данном случае аннулирование или отказ от выплаты долга может быть моральным ответом на аморальную или незаконную ситуацию в случае ее сохранения»<sup>10</sup>. Инициатива предложила определение незаконной задолженности, состоящее из четырех частей, которые включают долги, выплата которых является незаконной (а именно: долги, которые нельзя обслуживать без причинения ущерба населению); долги незаконных должников и кредиторов, действующих в незаконном порядке (например, долг для поддержки репрессивного режима); долги для незаконного использования (например, долги, связанные с проектами, которые не приносят пользу людям вопреки заявленным целям, или долги, направленные на достижение мошеннических целей); и долги на незаконных условиях (например, долг под ростовщические проценты)<sup>10</sup>. В последние годы Инициатива использует термин «незаконная задолженность» для того, чтобы поставить под сомнение законность международной финансовой системы, которая, по ее утверждению, основана на эксплуатации и которую необходимо изменить.

13. Латиноамериканский парламент предложил четыре основания для того, чтобы признать задолженность незаконной: а) происхождение долга, учитывая, что во многих случаях он образовался в нарушение действующих правил; б) случаи, когда кредитор в одностороннем порядке повышает процентные ставки; в) соглашения в рамках Плана Брейди<sup>11</sup>, которые вынудили правительства стран-должников пересмотреть условия погашения своих долгов с косвенным и навязанным признанием незаконной задолженности; и d) кооптирование участников переговоров со стороны правительств, которые подписывали соглашения, а впоследствии занимали посты в финансовых учреждениях, извлекающих выгоду из этих соглашений<sup>12</sup>.

14. По мнению Европейской сети по проблемам задолженности и развития, незаконной задолженностью являются долги, не приносящие пользу населению развивающихся стран. Причиной их образования может быть то обстоятельство, что кредит был получен деспотической властью, которая затем похитила его, использовала для укрепления своей военной мощи или для угнетения

<sup>10</sup> Canadian Ecumenical Jubilee Initiative, "Illegitimate debt: definitions and strategies for repudiation and cancellation", Policy Forum, Wycliffe College, Toronto, Canada, 15 and 16 November 2000.

<sup>11</sup> План Брейди (по имени министра финансов Соединенных Штатов Америки Николаса Ф. Брейди) был принят в марте 1989 года якобы в целях противодействия кризису задолженности 1980-х годов XX века. Согласно плану требования коммерческих банков обменивались на облигации под гарантии министерства финансов Соединенных Штатов при условии, что банки-кредиторы сократят объем своих требований и вновь вернут деньги в обращение. Со своей стороны, страны-бенефициары принимали на себя обязательство консолидировать часть своей задолженности и выполнить программы структурной перестройки Международного валютного фонда.

<sup>12</sup> См. P. P. Frere, "Illegitimate debts, debt relief and citizen audits" in, *Upheaval in the Backyard: Illegitimate Debts and Human Rights: the Case of Ecuador-Norway* (2002).

народа, или же то, что кредит был получен в целях осуществления недостаточно продуманных и коррупционных проектов развития, которые потерпели неудачу<sup>13</sup>.

15. В политической записке, выпущенной Африканским форумом и сетью по проблемам задолженности и развития (АФРОДАД) в 2002 году, говорилось, что к незаконной задолженности относятся долги диктаторских или репрессивных режимов, которые используются для укрепления их власти; долги коррупционных правительств, разворованные высокопоставленными государственными чиновниками; долги, используемые в целях осуществления некомпетентно проработанных проектов и программ; долги, раздутые в результате высоких процентных ставок и других условий, навязанных кредиторами; и долги, которые могут обслуживаться только за счет обнищания населения страны<sup>14</sup>. В последующем документе АФРОДАД заявила, что незаконную задолженность можно охарактеризовать просто как «долг незаконных должников и кредиторов, действующих незаконными методами»<sup>15</sup>. Таким образом, «незаконная задолженность включает в себя одиозные долги, кредиты, полученные коррупционным путем, кредиты под ростовщические проценты и некоторые долги, образовавшиеся в условиях неправильной структурной перестройки»<sup>15</sup>.

16. Организация «Джубили ю-эс-эй нетуорк» предложила следующие категории незаконной задолженности: безответственные кредиты (например, когда цены на нефть резко выросли в начале 1970-х годов, у банков образовались крупные суммы «нефтедолларов» и они навязали развивающимся странам кредиты в попытке использовать эти «нефтедоллары» для получения процентов); кредиты, предоставленные по идеологическим или политическим соображениям во времена «холодной войны», а не в целях содействия развитию; и кредиты, предоставленные странам в условиях, когда кредиторы знали, что эти средства будут расхищены коррумпированными государственными лидерами<sup>16</sup>.

17. Организация «Джубили саут» определяет незаконность на основе исторического контекста долга и утверждает, что народы развивающихся стран не должны выплачивать кредиты, которые не принесли никакой пользы населению. Кроме того, она утверждает, что «долг по-прежнему используется в качестве инструмента господства, обеспечивающего странам и учреждениям-кредиторам легкий доступ к ресурсам Юга»<sup>16</sup>.

18. Как представляется, наиболее систематические попытки дать определение концепции предпринял Джозеф Ханлон и Фонд новой экономики. По мнению Ханлона, незаконной задолженностью является «долг, который должник не обязан выплачивать в силу того, что первоначальный кредит или условия, связанные с его предоставлением, ограничивают закон или государственную политику или что они являются несправедливыми, неправомерными или вообще предосудительными. Сюда не относятся легитимные кредиты, которые заемщик в настоящее время не в состоянии выплатить или которые, по его мнению,

<sup>13</sup> См. <http://www.eurodad.org/aid/?id=114>.

<sup>14</sup> AFRODAD, "Fair and transparent arbitration mechanism on debt", Policy Brief No. 1/2002.

<sup>15</sup> AFRODAD, *The Illegitimacy of External Debts: the Case of the Democratic Republic of the Congo* (2005), pp. 11 and 12.

<sup>16</sup> См. See <http://www.jubileeusa.org/de/truth-about-debt/dont-owe-wont-pay/the-concept-of-odious-debt.html>.

должны засчитываться в счет других требований»<sup>17</sup>. Это определение признает, что условия кредита, например чрезмерно высокие процентные ставки, могут оказаться столь же пагубными для страны-должника, что и сам кредит. Ознакомившись с определением слова «незаконный» по словарю и различными определениями незаконной задолженности, предложенными Тегусигальпской декларацией, Экуменической юбилейной инициативой Канады и АФРОДАД, Ханлон проводит два различия с точки зрения материальной и нематериальной ответственности кредитора — между реальной целью кредита и условиями его предоставления и между «неприемлемыми» и «неадекватными» кредитами и условиями<sup>18</sup>. К «неприемлемым» кредитам или условиям относятся те, которые являются *prima facie* не имеющими юридической силы, поскольку первоначальный кредит был предоставлен при прямом невыполнении кредитором своих обязанностей, в нарушение национального законодательства должника или был откровенно неадекватным. «Неадекватными» кредитами или условиями являются те, которые «были бы неприемлемы при определенных обстоятельствах», но не при тех, при которых они предоставлены. Ханлон предлагает четыре категории долга, которые могли бы считаться незаконными из-за действий кредитора: неприемлемые кредиты (которые включают одиозные кредиты, кредиты, предоставленные заведомо коррумпированным чиновникам и на явно нежизнеспособные проекты); неприемлемые условия (которые включают ростовщические процентные ставки и навязанные политические установки, нарушающие национальное законодательство); неадекватные кредиты (которые включают предоставленные потребительские ссуды и кредиты в тех случаях, когда беспроцентные ссуды были бы более уместными); и неадекватные условия (которые включают политически мотивированные кредиты, увязанные с неприемлемой политикой)<sup>19</sup>.

19. Со своей стороны, Фонд новой экономики определил четыре категории незаконной задолженности: незаконный, одиозный, обременительный и «прочий» долг (включая экологический, исторический и неприемлемый долг)<sup>20</sup>. Незаконный долг определяется как долг, в отношении которого не соблюдались надлежащие правовые процедуры (например, лицо, подписавшее кредитное соглашение, не имело на это полномочий, или кредит не был надлежащим образом утвержден законодательным органом страны-должника). Одиозный долг обычно означает долг, который, насколько известно кредитору, образовался без согласия населения страны-должника и израсходован вопреки его интересам<sup>21</sup>. Обременительным долгом является долг, который по общему признанию не может быть взыскан в принудительном порядке ввиду его неоправданно строгих условий<sup>22</sup>. К последней категории относится экологический долг (а имен-

<sup>17</sup> J. Hanlon, "Defining illegitimate debt and linking its cancellation to economic justice" (Milton Keynes, Open University, 2002), p. 53.

<sup>18</sup> Ibid., pp. 7, 53.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> New Economics Foundation, *Debt Relief as if People Mattered: A Rights-based Approach to Debt Sustainability* (2006), pp. 21-22.

<sup>21</sup> Howse, *The Concept of Odious Debt* (см. сноску 3).

<sup>22</sup> В соответствии с пунктом 138 Закона Соединенного Королевства о потребительском кредите 1974 года долги признаются не подлежащими принудительному взысканию, если условия их погашения являются неоправданно строгими. Фонд новой экономики утверждает, что этот принцип можно было бы распространить на суверенный долг, особенно в обстоятельствах, когда ввиду финансового положения заемщик не имеет иного выбора, кроме как согласиться на условия кредита.

но: все люди мира имеют равные права на принадлежащие всему человечеству морские и воздушные ресурсы и те, кто потребляет больше своей пропорциональной доли ресурсов земли (как правило, это богатые граждане стран-кредиторов), считаются в долгу перед остальной частью мира), исторический долг (являющийся результатом эксплуатации в колониальную эпоху) и неприемлемый долг (если совокупная задолженность страны не позволяет обслуживать долг без серьезных негативных последствий для способности правительства выполнять свои обязательства в области основных прав человека, например в области снабжения питьевой водой, продовольствия, медицинского обслуживания, жилья и образования).

20. Кратко говоря, участники кампаний за облегчение бремени задолженности нередко используют концепцию незаконной задолженности для обозначения сомнительных долгов, в том числе долга недемократических режимов или образовавшегося в результате применения недемократических методов правления; долга, образовавшегося в условиях отсутствия транспарентности или без участия представительных ветвей власти или гражданского общества; долга, который не может обслуживаться без угрозы для осуществления основных прав человека; долга на хищнических условиях погашения, включая ростовщические процентные ставки; долга, преобразованного из частного (коммерческого) в государственный в стремлении спасти кредиторов; кредитов, используемых в морально предосудительных целях (например, финансирование репрессивного режима); и долга, возникшего в результате осуществления безответственных проектов, которые не отвечали целям развития или привели к ущербу населению или окружающей среде<sup>23</sup>.

21. Эти определения свидетельствуют о том, что незаконность не является исключительно юридическим вопросом, понимаемым в узком смысле, а скорее широкой концепцией, включающей этические, социальные, политические и экономические последствия долга. Можно утверждать, что в большинстве определений незаконной задолженности красной нитью проходит мысль о несправедливости, рассматриваемая в вышеизложенных определениях, которые опираются на такие понятия, как «коррупция», «угнетение», «инструмент господства», «несправедливость» и «ростовщичество». Незаконная задолженность препятствует осуществлению прав человека ввиду неправомерных действий кредитора, заемщика или их обоих. Отрицательные последствия сказываются на всех секторах, но особенно глубоко на предоставлении основных услуг в области здравоохранения, образования, жилья, водоснабжения и санитарии.

22. Независимый эксперт считает, что различные рассмотренные выше формулировки являются разумным отправным пунктом для более точного определения незаконной задолженности. Вместе с тем многое еще предстоит сделать для выработки концепции незаконной задолженности в качестве приемлемого международно-правового термина с четкими критериями. Эту важную и необходимую работу необходимо предпринять в срочном порядке, учитывая, что население стран-должников всего мира по-прежнему страдает от отрицательных последствий сомнительного долга, обслуживание которого поглощает и без того скудные ресурсы, недостаточные даже для элементарного обслужива-

<sup>23</sup> См. Government of Norway, *Debt Relief for Development: A Plan of Action* (Oslo, Ministry of Foreign Affairs, 2004) p. 18. См. также <http://www.jubileeusa.org/truth-about-debt/why-drop-the-debt.html>.

ния, направленного на обеспечение благосостояния граждан. В этой связи независимый эксперт с признательностью отмечает, что Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) недавно приступила к осуществлению трехлетнего проекта поощрения ответственного суверенного кредитования и заимствования, включая разработку руководящих принципов и критериев оценки законности суверенного долга. Главными целями проекта, который финансируется правительством Норвегии, является, в частности, документальное оформление передовой практики в области ответственного суверенного кредитования и заимствования; разработка комплекса руководящих принципов и критериев оценки законности суверенного долга; и поощрение дискуссии о структурном подходе к урегулированию споров и дефолта по суверенному долгу. Независимый эксперт решительно поддерживает эти усилия и считает, что разработка руководящих принципов и критериев должна включать в себя проблематику прав человека, если речь идет о поощрении ответственного кредитования и заимствования. Поэтому он вступил в диалог с ЮНКТАД для определения сфер сотрудничества.

## **В. Озабоченность, связанная с незаконной задолженностью**

23. Как кредиторы, так и должники неоднократно высказывали озабоченность в связи со сферой охвата и практическим применением концепции незаконной задолженности<sup>24</sup>.

24. Во-первых, широкий комплекс критериев незаконности, выдвинутых неправительственными организациями, послужил основанием для высказывания о том, что «совокупность этих критериев... является мелкой сетью, настолько мелкой, что в нее, видимо, попадают все долги. Если согласиться со всеми этими критериями, ... то аннулирование «незаконной задолженности» можно было бы рассматривать как рекомендацию об *аннулировании всей задолженности развивающихся стран*. Эту рекомендацию вряд ли можно рассматривать как уместную или желательную»<sup>25</sup> (выделено автором).

25. Во-вторых, некоторые высказывают озабоченность по поводу того, что решения *post hoc* о незаконности долгов могут дестабилизировать банковские системы<sup>26</sup>. Тем не менее высказывалась мысль о том, что в национальных правовых системах решения судов о законности являются *post hoc*, интегрируя тем самым соображения законности в принцип должной осмотрительности, который применяется ко всем кредитам, что не вызывает у банков каких-либо проблем<sup>27</sup>. Ханлон утверждает, что, хотя кредиторы предпочитают иметь предварительное заявление о незаконности, на практике это труднодостижимо по той причине, что незаконные режимы обычно пользуются поддержкой по крайней мере одной крупной державы, которая сорвет любые попытки объявить ее клиентский режим незаконным<sup>27</sup>. С другой стороны, он предлагает делать предварительное заявление о законности, на основании которого кредит будет автома-

<sup>24</sup> С дискуссией по практической и политической аргументации против облегчения бремени задолженности на основании соображений законности можно ознакомиться в документе правительства Норвегии *Debt Relief for Development*, pp. 20–22 (см. сноску 23).

<sup>25</sup> Government of Norway, *Debt Relief for Development*, p. 18 (см. сноску 23).

<sup>26</sup> Hanlon, "Illegitimate loans" (см. сноску 7).

<sup>27</sup> Ibid, p. 222.

тически считаться законным, если: а) он утвержден национальным законодательным органом; и б) состав этого законодательного органа был избран в ходе международно признанных выборов<sup>27</sup>. Однако предложение Ханлона также может оказаться проблематичным в ситуациях, когда в национальном законодательстве нет соответствующих положений о предоставлении полномочий. В этом случае наиболее возможным вариантом было бы заявление о законности долга, сделанное международным арбитражным механизмом.

26. В-третьих, последствия односторонних решений стран-должников о невыплате долгов, которые они считают незаконными, вызывают некоторую обеспокоенность. Выдвигается аргумент о том, что такой отказ может отрицательно повлиять на международный кредитный рейтинг стран, отказывающихся выплатить долг. Это, в свою очередь, сузит возможности этих стран для получения кредитов, а также их способность привлекать иностранные инвестиции<sup>28</sup>. В идеале решение о признании долга незаконным и, что еще важнее, оценка, на основании которой выносится такое решение, должны быть результатом совместных транспарентных усилий кредиторов и должников при участии организаций гражданского общества и других соответствующих заинтересованных сторон, имеющих в своем распоряжении полную информацию.

27. И наконец, существует опасение того, что признание кредиторами незаконности приведет не только к ограничению свободы их действий в (безоговорочном) аннулировании данного долга, но и к требованиям должников о выплате компенсации за ущерб, причиненный этим долгом. Вместе с тем важно отметить, что заявления о незаконности должны оцениваться на индивидуальной основе. В этой связи независимый международный механизм долгового арбитража, действующий на основе согласия всех сторон, мог бы выступать в качестве беспристрастного форума для вынесения объективных решений.

28. Следует подчеркнуть, что, хотя концепция незаконной задолженности по-прежнему является предметом споров, основной вопрос относится к сфере правосудия и, таким образом, является вопросом, по которому все государства теоретически могут прийти к общей договоренности. В этой связи следует напомнить, что согласно Всеобщей декларации прав человека «каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы... или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам» (статья 25) и «каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены» (статья 28). Таким образом, хотя оценка того момента, когда долги подрывают правосудие и ставят под угрозу надлежащий уровень жизни для всех, может оказаться сложным делом, трудность не является оправданием для бездействия. Необходимо обеспечить справедливость для всех при любых обстоятельствах.

<sup>28</sup> M. Kremer and S. Jayachandran, "Odious debt", *Finance and Development*, vol. 39, No. 2 (2002); Christian Aid, "Enough is enough: the debt repudiation option", January 2007.

Организация «Кристиан эйд» утверждает, что отказ связан с определенными издержками и требует к себе серьезного отношения.

29. Важно также отметить, что не всякий долг является безнадежным или незаконным. Фактически кредиты могут обеспечить государствам необходимые средства для инвестирования в основные услуги населению и таким образом помочь государствам в выполнении их правозащитных обязательств, особенно в области экономических, социальных и культурных прав. Наличие незаконной задолженности не должно служить оправданием для некомпетентного планирования, нецелевого использования денежных средств или неспособности правительств стран-должников выполнить свои обязательства в области прав человека. Тем не менее имеются средства, явно ограничивающие возможности правительств отвлекать скудные ресурсы государственных бюджетов для выплаты кредитов на несправедливых условиях. Описываемый ниже процесс проведения аудиторской проверки долговых/кредитных портфелей кредиторов и должников может быть полезен в определении характера конкретных кредитов и принятии решений о наиболее целесообразных дальнейших шагах.

### **С. Актуальность принципов прав человека**

30. Как указано ранее в настоящем докладе, независимый эксперт решительно поддерживает усилия по более точному определению концепции незаконной задолженности и считает, что проблематика прав человека должна составлять неотъемлемую часть этих усилий. Формулировки документов по правам человека, опирающиеся на весь свод международных стандартов в области прав человека, являются уникальным и действительно необходимым инструментом надлежащей разработки конкретных критериев и обеспеченных правовой санкцией стандартов для объяснения несправедливого характера некоторых долгов. В этой связи следует напомнить, что договорные органы по правам человека нередко призывали международные финансовые учреждения уделять более пристальное внимание защите прав человека в своей кредитной политике, кредитных соглашениях и инициативах по облегчению долгового бремени. Например, в общем замечании № 2 по статье 22 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах Комитет по экономическим, социальным и культурным правам указал, что «принимаемые в связи с кризисом задолженности международные меры должны полностью учитывать необходимость в защите экономических, социальных и культурных прав посредством, в частности, международного сотрудничества»<sup>29</sup>.

31. Следует также отметить, что Маастрихтские принципы, касающиеся нарушений экономических, социальных и культурных прав, признают нарушением прав человека в виде бездействия «непринятие государством во внимание своих международно-правовых обязательств в области экономических, социальных и культурных прав при заключении двусторонних или многосторонних соглашений с другими государствами, международными организациями или многонациональными корпорациями» (пункт 15(j)).

32. Поскольку незаконная задолженность уходит своими корнями в концепцию несправедливости, принципы прав человека служат бесценным руково-

<sup>29</sup> См. также общее замечание № 4 о праве на надлежащее жилье, пункт 19; общее замечание № 12 о праве на достаточное питание, пункт 41; общее замечание № 13 о праве на образование, пункт 60; и общее замечание № 14 о праве на наивысший достижимый уровень здоровья, пункт 64.

дством в создании более ответственной международной финансовой среды, которая позволяет достаточно эффективно устранять последствия допущенной в прошлом несправедливости и избегать повторного возникновения незаконной задолженности. В частности, принципы прав человека в области участия, всеобщей причастности, транспарентности, подотчетности, законности и недискриминации, которые находят свое выражение в международных стандартах в области прав человека, обеспечивают общепризнанные нормы, позволяющие оценивать законность долга.

33. Все люди и общества имеют право участвовать в процессах принятия решений и пользоваться информацией об этих процессах, которые затрагивают их жизнь и благосостояние. Сюда относятся процессы принятия решений о переговорах, получении и использовании кредитов. Участие можно обеспечить, например, через представителей в национальных законодательных органах, выбранных в ходе избирательного процесса, который признан независимыми наблюдателями свободным и справедливым. Что касается непосредственно вопроса о незаконности, то долг, образовавшийся в результате полученных кредитов или кредитов, которые после получения были использованы без сознательного участия населения через своих должным образом избранных представителей, может считаться незаконным.

34. Государства, которые несут основную ответственность за обеспечение международных стандартов в области прав человека, отвечают за соблюдение прав человека. Таким образом, они должны соблюдать правовые нормы и стандарты, воплощенные в международных правозащитных документах. В случае невыполнения этой обязанности отдельные лица или группы лиц, права которых оказываются ущемленными или под угрозой, имеют право обратиться в компетентные органы в соответствии с правилами и процедурами, предусмотренными законодательством. В контексте долга подотчетность означает, что кредиторы должны признавать подотчетность правительств стран-должников перед своими гражданами в процессе согласования и получения кредита и что кредиторы не должны связывать с кредитами или облегчением бремени задолженности навязанные политические условия, поскольку они могут подорвать принцип подотчетности и участия. Это также означает, что правительства стран-должников должны открыто отчитываться перед своим народом за получение займов и использование заемных средств.

35. Все люди равны в силу присущего им достоинства. Поэтому никто не должен страдать от дискриминации по таким признакам, как раса, этническая принадлежность, пол, язык, социальное или географическое происхождение. Кроме того, принцип недискриминации требует, чтобы государства обеспечивали принятие всех мер во избежание непропорциональных последствий выполнения ими своих обязательств в области прав человека и всех целенаправленных мер для обеспечения равного доступа к основным услугам для всех групп общества, особенно беднейших слоев населения. В контексте внешней задолженности недискриминация может обеспечиваться, например, путем оценки последствий распределения кредитов среди всех слоев общества, чтобы убедиться в том, что заемные средства справедливо используются на благо всех граждан.

36. Касаясь незаконной задолженности, следует отметить, что рассмотренные выше многочисленные определения этой концепции включают критерии, по-



звolyающие определить, что заемные средства использовались не на благо населения, а в интересах элиты страны-заемщика. Например, определение незаконной задолженности Экуменической юбилейной инициативы Канады и АФРОДАД распространяется на проекты, которые не отвечают интересам народа вопреки заявленным целям. Такая ситуация может привести к нарушению принципа равенства и недискриминации.

37. Независимый эксперт полагает, что при любой оценке законности долга следует учитывать финансируемую деятельность, согласование условий кредита, срок действия контракта и использование кредита в соответствии с положениями контракта. На каждом этапе принципы прав человека в области подотчетности, участия, всеобщей причастности, транспарентности, ответственности и недискриминации должны соблюдаться как кредитором, так и заемщиком. Таким образом, если эти процессы будут лишены элементов участия, транспарентности и подотчетности, а также доступных механизмов подачи регрессного иска, если определенные группы населения будут отстранены от принятия решений об использовании заемных средств, то все эти факторы должны учитываться при определении законности или незаконности долга.

38. Следует отметить, что предыдущие предложения носят предварительный характер и что необходимы дополнительные исследования и консультации для определения тех механизмов, которые можно было бы применять в целях обеспечения соблюдения принципов прав человека, охарактеризованных выше в контексте переговоров и дискуссий о внешнем долге, а также для определения форм использования этих принципов в сборе информации для оценки незаконной задолженности. В этой связи независимый эксперт продолжит исследования и консультации по этим вопросам.

## **D. Совместная ответственность кредиторов и должников**

39. Принцип совместной ответственности должников и кредиторов лежит в основе справедливой глобальной финансовой системы. Как подчеркивается в Монтеррейском консенсусе, «должники и кредиторы должны нести совместную ответственность за предотвращение и урегулирование ситуаций, связанных с неприемлемым уровнем задолженности»<sup>30</sup>. От кредиторов требуется ответственное кредитование, а от должников — ответственное заимствование и использование кредитов.

40. Хотя материальная ответственность и правомерность действий кредиторов составляют основу дебатов по вопросу о незаконной задолженности, независимый эксперт считает, что целесообразнее рассматривать этот вопрос как проблему совместной ответственности кредиторов в духе Монтеррейского консенсуса. Весьма важно, чтобы кредиторы в духе принципа совместной ответственности изучили вопрос о своем вкладе в формирование неприемлемого бремени задолженности развивающихся стран и признали ответственность за это. В случаях, когда кредитор связан с разработкой проекта или когда кредит обусловлен принятием заемщиком политических рекомендаций кредитора, креди-

<sup>30</sup> Доклад Международной конференции по финансированию развития, Монтеррей, Мексика, 18–22 марта 2002 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.02.П.А.7), глава I, резолюция I, приложение, пункт 47.

тор должен принять на себя ответственность за долги, являющиеся результатом плохой проработки проектов или плохих политических рецептов.

41. Независимый эксперт вновь высказывает изложенную в его докладе Совету (A/HRC/11/10) точку зрения об исключительной важности разработки общих согласованных критериев определения и режима незаконной задолженности как ключевого аспекта совместной ответственности кредиторов и должников. Международному сообществу необходимо сообща обеспечить, чтобы ответственное кредитование и заимствование в интересах населения стран-должников и расширения возможностей правительств этих стран способствовали не только инвестициям в сферу предоставления основных услуг, но и осуществлению их обязательств в области прав человека. Одним из возможных путей достижения этой цели могло бы быть включение в кредитные соглашения предельно ясных положений об уважении национального суверенитета и приоритетов стран-заемщиков в области развития. Можно было бы также включить в кредитные соглашения положения, касающиеся последствий кредита для прав человека.

## **Е. Аудиторская проверка долга**

42. В последние годы правительства и группы гражданского общества приняли аудиторские проверки долга в целом ряде стран. Цель этих проверок заключается в определении первоначальных условий кредита, размера уплаченных процентов, использования кредитных средств, субъектов, взявших кредит, роли и реквизитов кредитора.

43. Национальные аудиторские проверки долга являются ценным аналитическим инструментом для определения характера задолженности страны<sup>31</sup>. Аудиторские проверки могут оказаться полезными в составлении полной картины долгового портфеля страны, оценке последствий долга для осуществления прав человека, обеспечении соблюдения принципов прав человека и содействии разработке надлежащего механизма отчетности и прочной системы регулирования задолженности.

44. В ходе аудиторских проверок может рассматриваться целый ряд аспектов долга. Они могут использоваться для изучения законности кредита, отслеживания движения и использования средств. Кроме того, аудиторские проверки могут использоваться для оценки социальных и экологических последствий долга, а также вклада кредита в развитие страны-заемщика и его использования в выполнении обязательств в области прав человека, например через посредство социальных расходов. Кроме того, аудиторские проверки могут проводиться для изучения обстоятельств получения и последующего использования кредита, а также возможностей для незаконных действий. Для получения полной картины долгового портфеля и его воздействия на осуществление прав человека, а также для определения необходимых дальнейших шагов может потребоваться целый комплекс подходов. Аналогичным образом страны-кредиторы могут проводить аудиторские проверки своих кредитных портфелей в целях изучения оснований для заявлений о незаконности долга и обеспече-

<sup>31</sup> Centre Europe-Tiers monde and Comité pour l'annulation de la dette du tiers monde, "Let's launch an inquiry into the debt: a manual on how to organize audits on third world debt", October 2006, p. 62.

ния соответствия ранее предоставленных кредитов их политике и программам сотрудничества в области развития.

45. Важнейшим требованием любого аудита с точки зрения прав человека является открытое и осознанное участие разнообразных и репрезентативных групп в течение всего процесса проверки. В соответствии с принципом совместной ответственности кредиторов и должников и в целях повышения беспристрастности и авторитетности результатов аудита полезно включить в процесс проверки представителей максимального числа соответствующих заинтересованных сторон. Кроме того, сфера и задачи аудита должны быть ясно определены с самого начала и процесс проверки должен иметь юридическое основание, с тем чтобы не подорвать его авторитетность, при этом нельзя недооценивать важность технической экспертизы и сроков, необходимых для проведения тщательного анализа. Необходимо также своевременно и открыто уведомлять широкую общественность о результатах проверки. Кроме того, аудиторские проверки долга должны проводиться регулярно в рамках организационно оформленной системы контроля и подотчетности.

46. Для серьезного рассмотрения заявлений о законности или незаконности долга и признания их обоснованности всеми сторонами необходимо обеспечить равноправное участие всех соответствующих заинтересованных сторон в процессе аудиторской проверки. Цель аудита заключается в установлении истинного положения дел. Что касается вопроса о незаконности задолженности, то проверки могут дать фактические доказательства в поддержку заявлений кредиторов или должников, и при тщательном и транспарентном проведении они способны нейтрализовать потенциально негативные последствия односторонних действий должников для получения новых кредитов на международных рынках.

47. Важно также подчеркнуть, что польза аудиторских проверок долга выходит за пределы определения характера задолженности страны. Поскольку проверки требуют участия широкого круга субъектов, они также являются формой привлечения правительств к ответственности за их решения о заимствовании и использовании средств<sup>32</sup>.

48. Независимый эксперт настоятельно призывает кредиторов и должников провести и/или поддержать проведение тщательных, транспарентных проверок их долговых/кредитных портфелей в целях оценки потенциального воздействия задолженности на возможности стран-должников по достижению их целей в области развития, в том числе сформулированных в Декларации тысячелетия, и выполнению их обязательств в области прав человека.

## **Г. Долговой арбитраж**

49. На протяжении ряда лет ученые и комментаторы внесли многочисленные предложения о создании альтернативных механизмов урегулирования задолженности, не зависящих от бреттон-вудских учреждений, в составе как креди-

<sup>32</sup> Jubilee USA Network, "Recent developments" (см. сноску 6).

торов, так и должников. Некоторые из этих предложений основаны на режиме несостоятельности Соединенных Штатов<sup>33</sup>.

50. В 1998 году ЮНКТАД предложила создать международный суд по делам о банкротстве<sup>34</sup>. В своем докладе, озаглавленном «Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке» (A/54/2000), бывший Генеральный секретарь Кофи Аннан предложил «абсолютно новый подход к решению проблемы задолженности», который предусматривает создание «арбитражного механизма по проблемам задолженности для сбалансирования интересов кредиторов и суверенных должников и привнесения большего порядка в их отношения». В 2001 и 2002 годах Анн Крюгер, первый заместитель Директора-распорядителя Международного валютного фонда, представила предложение о всеобъемлющем механизме реструктуризации суверенного долга, аналогичном внутренним процедурам объявления неплатежеспособности, например режиму банкротства Соединенных Штатов, которое, однако, было снято в 2003 году. В 2005 году первая Конференция министров экономики и финансов африканских стран призвала к созданию нового механизма урегулирования долговой проблемы Африки вне рамок Парижского и Лондонского клубов<sup>35</sup>. Следует отметить, однако, что ни одно из этих предложений не было напрямую связано с вопросом о незаконной задолженности.

51. Со своей стороны, международное движение за облегчение бремени задолженности пропагандирует идею справедливого и транспарентного арбитражного процесса и увязывает предложение о создании механизма долгового арбитража с дискуссией о незаконности задолженности<sup>36</sup>.

52. По оценке независимого эксперта международный независимый механизм долгового арбитража под эгидой нейтрального, некредитного учреждения, обладающего достаточной глобальной легитимностью (в идеале — Организация Объединенных Наций), может оказать помощь в урегулировании ситуаций, связанных с неприемлемой задолженностью. На основе принципов справедливости, транспарентности, всеобщей вовлеченности и участия этот механизм поможет справедливо и эффективно разрешить трудности и споры, связанные с погашением задолженности. Согласно предложению участников кампании за облегчение бремени задолженности этот механизм может также использоваться для определения обоснованности заявлений о незаконности долга и принятия решений об аннулировании такого долга в соответствии с признанным в международных масштабах определением концепции незаконной задолженно-

<sup>33</sup> См., например, K. Raffer, "Internationalizing United States municipal insolvency: a fair, equitable and efficient way to overcome a debt overhang" (Raffer favours an ad hoc arbitration panel established by debtors and creditors) (Паффер выступает за создание должниками и кредиторами специальной арбитражной группы); *Chicago Journal of International Law*, vol. 6, No. 1 (2005), p. 363; C. G. Paulus and S. T. Kargman, "Reforming the process of sovereign debt restructuring: a proposal for a sovereign debt tribunal", — документ, представленный на семинаре по задолженности, финансированию и новым проблемам в сфере финансовой интеграции, Управление по финансированию развития, Департамент по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций, 8 и 9 апреля 2008 года.

<sup>34</sup> ЮНКТАД, доклад о торговле и развитии, 1998 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.98.II.D.10).

<sup>35</sup> См. report of the first Conference of African ministers of economy and finance, 7 May 2005, Dakar (AU/CAMEF/Rpt (1)).

<sup>36</sup> См., например, AFRODAD, "Fair and transparent" (см.сноску 14).

сти. Он может также использоваться для оценки способности той или иной страны обслуживать свой долг без ослабления ее возможностей по инвестированию в сфере предоставления основных услуг ее гражданам<sup>37</sup>. Создание такого механизма позволит устранить критически важный пробел в международной финансовой системе.

53. Важно подчеркнуть, что всестороннее участие — в духе международного сотрудничества, предусмотренного Уставом Организации Объединенных Наций, — всех соответствующих субъектов, включая должников и кредиторов (как двусторонних, так и многосторонних), необходимо для создания и функционирования механизма, учитывающего интересы как кредиторов, так и должников.

## IV. Реформирование международной финансовой архитектуры

### A. Существующие механизмы облегчения бремени задолженности

54. Одним из наиболее трудных аспектов нынешних многосторонних инициатив по облегчению бремени задолженности является концепция «приемлемого уровня задолженности», которая весьма узко определяется кредиторами в зависимости от способности стран-должников выплатить свои долги с учетом их экспортных поступлений, независимо от других обязательств этих должников<sup>38</sup>. Это не позволяет правительствам многих развивающихся стран-должников удовлетворять основные потребности своих граждан. Кроме того, анализ приемлемости задолженности не всегда учитывает последствия долга для прав человека, роль кредитора или возможную незаконность задолженности.

<sup>37</sup> См., например Hanlon, “Defining illegitimate debt”, p. 60 (см. сноску 17). По аналогии все национальные режимы банкротства и несостоятельности требуют сохранения достаточного дохода для поддержания разумного уровня жизни, орудий труда и, как правило, жилища. Что касается прав человека, то статья 25 Всеобщей декларации прав человека гласит, что «каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи». Это положение в юридически обязательной форме закреплено в статье 11 (1) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

<sup>38</sup> Согласно Международному валютному фонду (МВФ) главная цель концепции приемлемого уровня задолженности для стран с низкими доходами — так ориентировать решения этих стран о заимствовании средств, чтобы их финансовые потребности соответствовали их нынешней и будущей способности обслуживать долг с учетом их специфических обстоятельств. См. IMF, “The debt sustainability framework for low-income countries”, October 2007. Критику концепции приемлемости задолженности см. A. Caligiari, *The New World Bank/IMF Debt Sustainability Framework: A Human Development Assessment* (Brussels, Coopération internationale pour le développement et la solidarité, 2006); European Network on Debt and Development, “Still missing the point: unpacking the new World Bank/IMF debt sustainability framework”, September 2005. Размещены на сайте <http://www.eurodad.org/articles/default.aspx?n=649>; и в документе Government of Norway, *Debt Relief for Development*, pp. 15-18 (см. сноску 23). См. также New Economics Foundation, *Debt Relief as if People Mattered* (см. сноску 20).

55. В своем докладе (A/59/2005) на совещании высокого уровня по финансированию развития, состоявшемся в сентябре 2005 года, бывший Генеральный секретарь Кофи Аннан призвал по-новому определить приемлемый уровень задолженности «как уровень задолженности, который позволяет стране достичь целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и вступить в 2015 год, избежав увеличения показателей задолженности». Независимый эксперт твердо поддерживает этот призыв, но хотел бы пойти еще дальше и предложить включить в любую концепцию приемлемого уровня задолженности оценку минимальных расходов, необходимых для выполнения правительствами их обязательств перед гражданами, включая предоставление основных социальных услуг, например, в области здравоохранения и образования<sup>39</sup>. В частности, права человека должны служить основой для оценки приемлемости задолженности и аннулирования всех неприемлемых долгов. Такой подход учитывает все страны-должники независимо от их доходов и определяет уровень приемлемости их задолженности, не подрывая их обязательств в области прав человека.

56. Рассмотрение выполнения обязательств в сфере прав человека, особенно применительно к социальным и экономическим правам, позволит создать чрезвычайно полезную основу для этого подхода. Учитывая, что эти права отражены в своде международных стандартов в области прав человека, отсутствие международно признанного определения незаконной задолженности не препятствует анализу воздействия кредитов на осуществление прав человека. Разумеется, это не означает, что долг должен считаться неприемлемым или незаконным во всех случаях, когда страна-должник не в состоянии незамедлительно обеспечить полное осуществление всех экономических, социальных и культурных прав всеми людьми без какой бы то ни было дискриминации, поскольку соответствующие обязательства в области прав человека требуют постепенного осуществления таких прав с учетом ограниченности ресурсов.

57. Примечательно также, что целый ряд исследований свидетельствует о том, что нынешние многосторонние инициативы в области облегчения бремени задолженности являются неэффективными. Например, последнее исследование фонда Эрлассияра и Фридриха Эберта, которое предусматривало оценку уязвимости 24 стран после выдвижения инициативы для бедных стран с крупной задолженностью, показывает, что более половины таких стран рискуют вступить в новый этап долгового кризиса<sup>40</sup>. Поскольку эта инициатива предлагает постоянный «выход» из неприемлемой задолженности, требуется альтернативный справедливый и транспарентный механизм урегулирования задолженности.

<sup>39</sup> Примечательно, что в докладе Международной конференции по последующей деятельности в области финансирования развития для обзора хода осуществления Монтеррейского консенсуса (A/CONF.212/7) говорится, что «в рамках обеспечения приемлемости задолженности следует также уделять должное внимание потребностям стран-должников в области развития».

<sup>40</sup> J. Kaiser, I. Knoke and H. Kowsky, *Towards a Renewed Debt Crisis? Risk Profiles of the Poorest Countries in the Light of the Global Economic Slowdown* (Berlin: Erlassjahr/Friedrich-Ebert Foundation, 2009).

## В. Международная финансовая система

58. Различные виды долга, которые, согласно заявлениям, являются незаконными, говорят не только о серьезном дефекте нынешней глобализированной финансовой системы, которая нуждается в срочном реформировании, но и служат основным источником глобального неравенства. Как отметил независимый эксперт в своем промежуточном докладе Совету (A/HRC/11/10, пункт 24), многие страны расходуют в год на обслуживание долга больше средств, чем на удовлетворение основных потребностей своего населения, таких как образование и здравоохранение вместе взятых<sup>41</sup>.

59. Вопрос о незаконной задолженности связан с важной, но вместе с тем противоречивой глубоко укоренившейся проблемой неприемлемой задолженности стран с низким и средним уровнем доходов, которая, в свою очередь, отражает лишь один аспект более широкой проблемы международной финансовой системы, являющейся в настоящее время несправедливой, нетранспарентной и в основном обслуживающей интересы уже и без того богатых стран. Поэтому вопрос о незаконной задолженности нельзя удовлетворительным образом решить без реформы международной финансовой системы. Рассмотрение некоторых проблем неравенства в международной финансовой системе, например господства кредиторов, в известной степени создает более справедливую основу, для более эффективного решения вопроса о сомнительной задолженности.

60. Такая реформа должна быть нацелена на создание более всеобъемлющей системы, в которой влияние, принятие решений и преимущества распределялись бы за пределами узкой группы государств. Справедливое и долгосрочное решение долговой проблемы не может быть найдено узкими форумами, в работе которых участвует лишь небольшая группа государств. Поэтому всем государствам весьма важно участвовать в усилиях по реформированию международной финансовой архитектуры. В этой связи следует напомнить, что в пункте 9 Монтеррейского консенсуса государства заявили о своей приверженности делу «содействия развитию национальной и мировой экономической системы на основе принципов справедливости, равенства, демократии, участия, транспарентности, подотчетности и всеобщей причастности». Организация Объединенных Наций как единственное всеохватывающее учреждение, обладающее глобальной легитимностью, должно быть в первых рядах сторонников реформирования международной финансовой системы.

61. Необходим скоординированный и подлинно глобальный подход к разработке системы ответственного финансирования, которая включает в себя принципы справедливости, взаимной подотчетности и транспарентности и расширяет возможности государств в достижении их целей в области развития и выполнении обязательств в сфере прав человека. Поскольку несправедливость и дискриминация являются главными причинами нищеты, правозащитный подход к развитию, основанный на принципах универсальности, равенства и недискриминации, участия, всеобщей причастности, подотчетности и законности, должен быть подтвержден и служить ориентиром для этого процесса.

<sup>41</sup> См. также Организация Объединенных Наций, доклад Международной конференции по последующей деятельности, пункт 60 (см. сноску 39).

62. Во избежание повторного возникновения долгового кризиса в целом и накопления неприемлемого и сомнительного долга в частности необходимо создать новый механизм кредитования и заимствования, основанный на взаимной ответственности кредиторов и должников. Независимый эксперт пользуется данной возможностью для того, чтобы обратить внимание всех государств на свою деятельность по разработке механизма ответственного финансирования, основанного на международных стандартах в области прав человека, а именно: проект общих руководящих принципов по внешней задолженности и правам человека, который упоминается в настоящем докладе выше. Он призывает все государства поддержать эту работу.

### **С. Альтернативные источники международного финансирования**

63. Усиление разочарования по поводу отсутствия равного статуса у всех заинтересованных сторон в международной финансовой системе, и в частности развивающихся стран, и по поводу негативных последствий макроэкономических установок, увязанных с кредитами, относятся к числу причин, побудивших развивающиеся страны начать поиск альтернативных источников финансирования<sup>42</sup>, вместо того чтобы полагаться на традиционных многосторонних и двусторонних кредиторов. Хотя независимый эксперт не предлагает какого-либо мнения относительно жизнеспособности таких альтернатив, он рекомендует изучить варианты поиска источников финансирования развивающимися странами, которые обеспечивали бы уважение их суверенитета и национальных приоритетов в сфере развития, а также поддержку выполнения их обязательств в области прав человека. В то же время независимый эксперт рекомендует развивающимся и развитым странам продолжать совместную работу в целях использования имеющихся источников финансирования для содействия повышению уровня жизни народов стран-заемщиков.

## **V. Выводы и рекомендации**

64. Вопрос о незаконной задолженности по-прежнему остается противоречивым, однако мало кто может оспорить критерии и принципы поощрения ответственного кредитования и долгосрочной приемлемости долга. Попытки прояснить вопрос о незаконной задолженности следует рассматривать под этим углом зрения. Независимый эксперт подчеркивает, что усилия по решению вопроса о незаконной задолженности равносильны усилиям по обеспечению справедливости кредитов, и поэтому он уверен, что все государства будут считать социально-экономическую справедливость общей основой для попыток комплексного решения этого вопроса.

65. Хотя отсутствие международно признанного определения незаконной задолженности, по мнению многих, является препятствием для усилий по систематическому решению этой проблемы на глобальном уровне, это препятствие не является непреодолимым и не должно использоваться в качестве предлога для непринятия экстренных мер. Государства могут и должны рассмотреть свои собственные долговые/кредитные портфели с точки зрения их соответствия заявленной политике в сфере развития, а

<sup>42</sup> Примером таких инициатив является «Банко дель Сур».



также в целях обеспечения справедливого вклада кредитов в устойчивое развитие и осуществление прав человека.

66. Концепция незаконной задолженности важна для поисков справедливого и прочного решения проблемы долга развивающихся стран, поскольку она поднимает вопросы совместной ответственности кредиторов. Большинство международных мер по противодействию долговому кризису сосредоточено на проблемах некомпетентии и нецелевого использования заемных средств странами-должниками и в целом оставляет без внимания вопрос о совместной ответственности кредиторов. Концепцию совместной ответственности кредиторов необходимо сделать составной частью глобальных мер противодействия долговому кризису, с тем чтобы найти справедливое и прочное решение этого кризиса и во избежание повторного возникновения сомнительного долга, по каким бы причинам это ни происходило.

67. Принципы прав человека должны лежать в основе системы, позволяющей определить незаконность задолженности. Поэтому независимый эксперт особо отмечает необходимость учета правозащитной проблематики в важной работе ЮНКТАД по подготовке руководящих принципов и критериев анализа незаконной задолженности, и он готов содействовать этому процессу.

68. Для устранения отрицательных последствий незаконной задолженности и во избежание ее повторного образования необходимо в срочном порядке перестроить нынешнюю международную финансово-экономическую систему. Поэтому международному сообществу следует сообща сформировать ответственную финансовую систему, которая учитывает права человека и поддерживает принципы справедливости, взаимной подотчетности и транспарентности и укрепляет потенциал государств, в частности для выполнения ими своих обязательств в области прав человека. В этой связи независимый эксперт будет и впредь заниматься разработкой руководящих принципов для обеспечения того, чтобы выполнение обязательств, связанных с внешней задолженностью, не подрывало обязательства государств по осуществлению всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав.

69. Кредиторам необходимо тщательно избегать предоставления кредитов на проекты развития без их всесторонней экспертизы, в том числе с точки зрения их воздействия на права человека жителей стран-заемщиков. Такая экспертиза должна проводиться при всестороннем и осознанном участии всех заинтересованных сторон, включая соответствующие общины стран-заемщиков. Кроме того, все кредиторы (включая международные финансовые учреждения) должны обеспечивать, чтобы их кредитная политика и программы оказывали реальную помощь в достижении национальных приоритетов стран-заемщиков, которые были согласованы в ходе демократических процессов с широким участием населения, и чтобы страны-заемщики могли свободно разрабатывать национальную политику, способствующую укреплению их потенциала в достижении целей в области развития и выполнению их обязательств в сфере прав человека.

70. Государствам следует рассмотреть вопрос о создании механизмов, обеспечивающих транспарентность, подотчетность и участие обществен-

ности в переговорах по предоставлению кредитов, а также механизмов контроля за расходованием заемных средств во избежание коррупции, нецелевого использования этих средств и их возможного негативного воздействия на осуществление прав человека. Такие механизмы должны предусматривать возможность доведения до сведения властей и соответствующих органов защиты вопросов, вызывающих обеспокоенность общественности.

71. Странам-должникам следует рассмотреть возможность о проведении аудиторской проверки долга для получения всеобъемлющей картины их долговых портфелей и информации, которая окажет им помощь в разработке надлежащей системы подотчетности и управления задолженностью. Аналогичным образом, странам-кредиторам следует рассмотреть вопрос о проведении аудиторских проверок их кредитных портфелей с целью получения объективной информации о том, используются ли все их кредиты в соответствии с их национальной политикой сотрудничества в области развития и общепризнанными принципами прав человека и способствуют ли они достижению приоритетных задач стран-должников в области развития.

72. Сейчас настоятельно требуется расширить и углубить действующие инициативы по облегчению бремени задолженности, в том числе путем аннулирования всех признанных незаконными долгов после их транспарентной и тщательной проверки как кредиторами, так и должниками. В этих процессах должны на равноправной основе участвовать все заинтересованные стороны.

73. Что касается уже имеющейся задолженности, законность которой поставлена под сомнение, то создание описанного выше независимого арбитражного механизма на базе Организации Объединенных Наций как справедливого и беспристрастного органа, уполномоченного определять законность долга, должно пользоваться поддержкой всех государств.

74. И наконец, независимый эксперт считает, что нынешний финансово-экономический кризис дает международному сообществу уникальную возможность по-новому оценить ранее существовавший порядок принятия решений в области международной экономической политики, в том числе касающихся внешней задолженности. Новая система экономического управления, сердцевиной которой являются права человека и народ, позволит не только сделать реформы международной финансово-экономической системы более устойчивыми и способными противостоять будущим кризисам, но и обеспечит странам-должникам необходимую свободу действий в выборе тех направлений политики, которые отвечают интересам и потребностям их народов. Права человека образуют ясную и общепризнанную основу для поиска справедливых, равноправных и прочных решений проблемы задолженности, от которой десятилетиями страдают развивающиеся страны и которая препятствует выполнению ими своих обязательств в области прав человека. Принципы прав человека являются также важнейшим фактором в разработке системы ответственного финансирования, которая, в частности, позволяла бы избегать повторного возникновения неприемлемого уровня задолженности и формирования незаконного долга.