



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
9 August 2010
Russian
Original: English

Шестьдесят пятая сессия

Пункт 69(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 членам Генеральной Ассамблеи доклад независимого эксперта 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 резолюциями 7/4 и 14/4 Совета по правам человека.

* A/65/150.



**Доклад независимого эксперта 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**

Резюме

В настоящем докладе, представляемом в соответствии с резолюциями 7/14 и 14/4 Совета по правам человека, изучается связь между задолженностью и торговлей. В нем выдвинут аргумент в пользу того, что согласование торговой и финансовой политики может дать лучшие результаты в области устойчивого развития и способствовать долгосрочному решению проблем задолженности развивающихся стран и осуществлению в таких странах прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, а также права на развитие.

В структурном отношении доклад построен следующим образом: в разделе I содержится вводная часть и краткое изложение работы, проделанной независимым экспертом за период после представления его предыдущего доклада Генеральной Ассамблее (см. A/64/289 и Corr.1) в 2009 году. В разделе II исследуется связь между торговлей и задолженностью. В нем также вкратце рассматриваются последствия либерализации торговли для облегчения бремени задолженности и прав человека и высвечиваются некоторые недостатки оценок приемлемого уровня долга, проводимых при помощи совместного механизма Международного валютного фонда и Всемирного банка, и содержится призыв к созданию нового механизма оценки приемлемого долга с учетом задач в области устойчивого развития и осуществления прав человека. В разделе III подчеркивается необходимость обеспечения согласованности политики в области торговли и финансов, включая долговые отношения. В разделе IV изложены некоторые предварительные выводы и рекомендации.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Связь между задолженностью и торговлей	5
A. Торговля, задолженность и права человека	5
B. Выдвижение условий и облегчение бремени задолженности	6
C. Либерализация торговли как условие облегчения долгового бремени	10
D. Влияние либерализации торговли на задолженность и права человека	11
E. Приемлемый уровень задолженности: определение, анализ и критика	14
F. Приемлемый уровень задолженности: роль торговли	15
G. Правозащитный подход к приемлемому уровню задолженности	17
III. Необходимость обеспечения согласованности политики	20
IV. Выводы и рекомендации	21

I. Введение

1. В своей резолюции 7/4 Совет по правам человека просил независимого эксперта «продолжать в своем аналитическом ежегодном докладе Совету по правам человека изучение взаимосвязей между торговлей и другими вопросами, включая ВИЧ/СПИД, при рассмотрении последствий внешней задолженности и других соответствующих международных финансовых обязательств государств для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав» (пункт 4). В резолюции 14/4 Совет просил независимого эксперта продолжить изучение таких связей «при рассмотрении последствий структурной перестройки и внешней задолженности» (пункт 27). Совет далее просил независимого эксперта представлять аналитические доклады о выполнении указанных резолюций Совету и доклады о ходе работы в этой области Генеральной Ассамблее (резолюция 7/4, пункт 9, и резолюция 14/4, пункт 33), а также представить Генеральной Ассамблее доклад по вопросу о последствиях внешней задолженности и других соответствующих международных финансовых обязательств государств для полного осуществления прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав (резолюция 14/4, пункт 30). В соответствии с вышеуказанными просьбами, в настоящем докладе исследуется связь между задолженностью и торговлей.

2. За период, прошедший со времени представления своего предыдущего доклада Генеральной Ассамблее (см. A/64/289 и Согг.1) в 2009 году, независимый эксперт осуществил ряд мероприятий. Они изложены в его докладах Совету (A/HRC/14/21 и Add.1). Кроме того, независимый эксперт представил свой ежегодный доклад Совету на его четырнадцатой сессии в июне 2010 года. В соответствии с просьбой, содержащейся в резолюции 11/5 и решении 12/119 Совета, он провел 17 и 18 июня первый раунд региональных консультаций по проекту руководящих принципов по внешней задолженности и правам человека¹. Запланированы следующие региональные консультации: по Африке (октябрь 2010 года), Азиатско-Тихоокеанскому региону (ноябрь 2010 года) и Европе/другим регионам (февраль 2011 года). В марте/апреле 2011 года состоится заключительный раунд для обобщения информации о различных региональных перспективах. Цель консультаций заключается в получении мнений различных заинтересованных сторон, включая государства, международные организации, региональные организации, международные финансовые учреждения, организации гражданского общества и академические круги, о форме и содержании руководящих принципов с целью их доработки.

¹ Руководящие принципы, которые по своему характеру являются добровольными, призваны обеспечить, чтобы обязанности государств, связанные с их задолженностью и другими соответствующими международными финансовыми обязательствами, не подрывали их способность выполнять свои обязательства в области прав человека. С руководящими принципами (в их нынешнем виде) можно ознакомиться на веб-сайте независимого эксперта по адресу: <http://www2.ohchr.org/english/issues/development/debt/index.htm>.

3. Во взаимодействии с Экономической комиссией для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК) Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) организовало в Сантьяго региональные консультации по Латинской Америке и Карибскому бассейну. Пользуясь случаем, независимый эксперт хотел бы поблагодарить ЭКЛАК и УВКПЧ за их интерес к консультациям и оказанное содействие в их проведении.

4. С 28 июня по 2 июля 2010 года независимый эксперт участвовал в семнадцатом ежегодном совещании уполномоченных по специальным процедурам, организованном УВКПЧ в Женеве.

II. Связь между задолженностью и торговлей

A. Торговля, задолженность и права человека

5. Торговля и задолженность неразрывно связаны: выгоды, получаемые от торговли, влияют на положение стран с внешним долгом². Доходы от экспорта позволяют странам уменьшать бремя внешней задолженности. С учетом того, что долг в конечном итоге должен погашаться за счет экспорта, любое снижение экспортных цен влечет за собой увеличение фактической величины задолженности. В этой связи было отмечено, что «рост объемов экспорта имеет весьма важное значение для погашения внешнего долга»³.

6. Причинами долгового кризиса являются безрассудное кредитование и неумное заимствование развивающимися странами без учета своих будущих поступлений от торговли⁴. Кризис задолженности наиболее чувствительно ударил по странам, зависящим от экспорта сырьевых товаров, в особенности по тем из них, которые зависят от какого-то одного сырьевого товара, как, например, медь, кофе или какао⁵. Существует связь между продолжающимся ухудшением положения с задолженностью низкодоходных стран и их зависимостью от экспорта сырьевых товаров. Кроме того, неприемлемое бремя долга снижает способность стран привлекать инвестиции и тем самым подпитывать экономический рост и улучшать перспективы торговли.

7. Имеется также и взаимосвязь между задолженностью и правами человека. Как отметил независимый эксперт, использование развивающимися странами с крупной задолженностью ресурсов, предназначенных для вложения в сферу общественного обслуживания, на цели обслуживания долга представляет собой препятствие устойчивому развитию и осуществлению прав человека.

² См. submission by Argentina on the relationship between trade, debt and finance to the World Trade Organization, Working Group on Trade, Debt and Finance (WT/WGTDF/W/33), 12 September 2005.

³ См. Aldo Caliarì (ed.), Debt and Trade: Making Linkages for the Promotion of Development (Geneva, South Centre (Center of Concern, 2009), p. 101.

⁴ Ibid, p. 113.

⁵ За период с начала кризиса с 1980 года по 1985 год цены на сельскохозяйственную продукцию снизились на четверть, а проценты, которые должны были выплачивать такие страны, резко возросли.

В. Выдвижение условий и облегчение бремени задолженности

8. Выдвижение условий — увязывание помощи с выполнением страной-получателем условий макроэкономической политики — вот уже более двух десятилетий является доминирующим, хотя и спорным принципом программ Международного валютного фонда (МВФ) и Всемирного банка⁶. Общие условия включают в себя приватизацию коммунальных служб, таких как водо- и энергоснабжение; снижение государственных расходов (нередко за счет основных видов социального обслуживания, в том числе тех из них, которые предназначены для неимущих слоев населения); сокращение штатов государственной службы (основного работодателя во многих странах); введение платы за основные виды социального обслуживания, такие как базовое образование и первичное медико-санитарное обслуживание; и либерализацию торговли путем отказа от практики субсидирования и импортных тарифов.

9. В 1980-е и 1990-е годы многие развивающиеся страны, серьезно затронутые кризисом задолженности, обращались в МВФ и во Всемирный банк за кредитами, которые предоставлялись им на жестких условиях, относящихся к финансовому регулированию и проведению рыночных реформ (программы структурной перестройки)⁷. Основываясь на необоснованной вере в способность финансовых рынков к саморегулированию, такие программы структурной перестройки нередко предусматривали либерализацию торговли и дерегулирование операций по счету движения капитала⁸. Недавний финансовый кризис и обусловленная им глобальная рецессия поколебали этот миф.

10. Несмотря на заявления МВФ и Всемирного банка о том, что они пересмотрели свой подход к выдвижению условий, включая сокращение числа условий предоставления своего финансирования, проведенные исследования свидетельствуют о том, что в их практике выдвижения условий мало что изменилось⁹. Так, например, в предпринятом в 2007 году Европейской сетью по во-

⁶ См. EURODAD, *Untying the knots: how the World Bank is failing to deliver real change on conditionality* (November 2007); Peter Hardstaff, *Treacherous conditions: how IMF and World Bank policies tied to debt are undermining development* (London, World Development Movement, May 2008), p. 5; IMF, *Trade Policy Conditionality in Fund-Supported Programmes* (Washington DC: International Monetary Fund, 2001) с материалом можно ознакомиться по адресу: www.eurodad.org.

⁷ См. Melik Ozden, *Debt and human rights: consequences for human rights of the debt of the countries of the South and the current state of its treatment within the United Nations bodies* (Geneva, CETIM, 2008) pp. 3 and 4..

⁸ *World Economic and Social Survey 2010: Retooling Global Development* (United Nations publication, Sales No. E.10.II.C1), p. 104..

⁹ В 2002 году Международный валютный фонд утвердил набор руководящих принципов («Руководящие принципы выдвижения условий кредитования»), которые обязали Фонд сократить общее число условий и обосновывать применение им структурных условий. Аналогичным образом, в 2005 году Всемирный банк пересмотрел свою практику выдвижения условий кредитования и впоследствии принял пять «принципов передовой практики», призванных обеспечить сокращение общего числа условий предоставления кредитов Банком и выполнение выдвинутых условий, которые должны основываться на планах борьбы с нищетой, разработанных страной-получателем. Тем не менее при выделении своих кредитов Банк продолжает устанавливать чувствительные условия экономической политики, такие как приватизация и либерализация. См. *Untying the knots*, pp. 8-14. См также EURODAD, *World Bank and IMF conditionality: a development injustice* (2006); Benedicte Bull, Alf Morten Jerve and Erlend Sigvaldsen, *The World Bank's and*

просам задолженности и развития (ЕВРОДАД) исследовании, в основу которого были положены данные Всемирного банка, было установлено, что Банк выдвигал в среднем по 37 условий на заем (13 процентов которых считались юридически обязательными)¹⁰. При этом, однако, многие страны сталкивались с гораздо большим числом условий. Так, например, предоставленная Руанде в 2006 году безвозмездная помощь на цели борьбы с нищетой была связана со 144 условиями¹¹. В обследовании с оценкой 216 программ, утвержденных МВФ в период 1995–2004 годов, Независимый отдел оценки МВФ установил, что Фонд увеличил и число структурных условий, и свое вмешательство в процесс формирования политики стран-получателей¹². В апреле 2008 года ЕВРОДАД сообщила, что «за период после утверждения руководящих принципов выдвижения условий МВФ не удалось сократить число своих структурных условий выделения кредитов на цели развития» и что «Фонд по-прежнему широко использует такие весьма чувствительные условия, как приватизация и либерализация»¹³. По мнению ЕВРОДАД, «подавляющее большинство» механизмов кредитования мер по борьбе с нищетой и обеспечению роста, утвержденных в 2005–2008 годах, были связаны с условиями либерализации и приватизации¹⁴.

11. Кредиты и механизмы облегчения долгового бремени, применяемые МВФ и Всемирным банком, по-прежнему увязываются с принципами формирования политики, включая приватизацию и либерализацию торговли и финансового сектора.

12. В рамках Инициативы в отношении бедных стран с крупной задолженностью (БСКЗ) для получения права на облегчение долгового бремени страны должны удовлетворять конкретным условиям на момент принятия решения и на момент завершения процесса¹⁵. Для принятия соответствующего решения

the IMF's use of conditionality to encourage privatization and liberalization: current issues and practices, report prepared for the Norwegian Ministry of Foreign Affairs as background for the Oslo Conditionality Conference, SUM Report No. 13 (Oslo, Centre for Development and the Environment, University of Oslo, 2006)..

¹⁰ EURODAD, *Untying the knots*, pp. 9.

¹¹ Ibid.

¹² IMF Independent Evaluation Office, "An IEO evaluation of structural conditionality in IMF-supported programmes", 27 November 2007, с материалом можно ознакомиться по адресу: <http://www.ieo-imf.org/eval>. При выделении своих кредитов бедным странам МВФ выдвигает условия двух типов: количественные и структурные. Количественные условия предполагают установление ряда макроэкономических целевых заданий для правительств бедных стран, как, например, определение допустимого размера дефицита бюджета или допустимого объема внутреннего кредитования. Структурные условия предусматривают проведение институциональных и законодательных реформ. К их числу относятся реформа системы торговли, либерализация цен и приватизация.

¹³ Nuria Molina and Javier Pereira, *Critical conditions: the IMF maintains its grip on low-income Governments* (EURODAD, April 2008), pp. 4 and 5. В основу исследования положена оценка механизмов кредитования мер по борьбе с нищетой и обеспечению роста, утвержденных МВФ в период с января 2003 года по декабрь 2007 года для 35 стран в различных регионах. В рамках таких механизмов МВФ предоставляет кредиты странам с низким уровнем дохода исходя из документа страны-получателя о стратегии борьбы с нищетой.

¹⁴ Molina and Pereira, *Critical conditions*, pp. 4 and 5.

¹⁵ Инициатива в отношении бедных стран с крупной задолженностью была предпринята Всемирным банком и МВФ в 1996 году с целью сокращения долгового бремени бедных стран с крупной задолженностью, обязавшихся провести реформы, направленные на стимулирование устойчивого экономического роста, макроэкономической стабильности и

страны должны продемонстрировать положительные показатели макроэкономической стабильности и иметь национальный план по борьбе с нищетой (документ о стратегии борьбы с нищетой). Это требование не ограничивается бедными странами с крупной задолженностью и распространяется на все страны, получающие льготные займы Международной ассоциации развития (МАР). В документе о стратегии борьбы с нищетой облегчение долгового бремени увязывается с мерами по уменьшению масштабов нищеты: он состоит из доклада страны-должника о макроэкономических и социальных программах и политике, которые будут осуществляться и проводиться по линии стратегии обеспечения роста и борьбы с нищетой. В нем также излагаются требования и источники получения внешнего финансирования. Документ о стратегии борьбы с нищетой подлежит утверждению Всемирным банком и МВФ.

13. Как правило, в документах о стратегии борьбы с нищетой содержатся требования о приватизации коммунальных предприятий (что иногда именуется «реформой государственного сектора»)¹⁶, дерегулировании, отказе от субсидий (в том числе от тех из них, которые направлены на улучшение положения неимущих слоев населения), стимулировании экспорта и иностранных инвестиций и либерализации торговли. По мнению МВФ, «устойчивый экономический рост в интересах неимущих на основе стабильной активности частного сектора и частных инвестиций будет являться ключевым элементом стратегии уменьшения масштабов нищеты. Фонд будет и впредь предоставлять консультации и поддерживать политику, направленные на достижение этой цели, включая пруденциальное макроэкономическое управление, формирование свободных и более открытых рынков, а также стабильные и предсказуемые условия для деятельности частного сектора... с учетом того, что у доноров будет собственное видение приоритетов и возможностей финансирования, им необходимо активно участвовать в этом коллективном процессе»¹⁷. То есть, по существу, доку-

уменьшение масштабов нищеты. В 1999 году она была усилена в интересах еще большего облегчения бремени задолженности. Для получения права на облегчение долгового бремени в рамках данной инициативы страна должна иметь а) показатели бремени задолженности выше пороговых значений, установленных для Инициативы БСКЗ, при использовании самых последних данных за год, непосредственно предшествовавший принятию решения; б) удовлетворительную динамику показателей проведения политики по линии соответствующих программ, получающих поддержку со стороны МВФ и Международной ассоциации развития; в) стратегию борьбы с нищетой. В июне 2005 года Инициатива БСКЗ была дополнена Многосторонней инициативой по облегчению бремени задолженности (МИБЗ), призванной обеспечить дополнительное облегчение условий ее погашения и тем самым ускорить прогресс в деле достижения целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. МИБЗ предположительно предусматривает полное списание причитающихся МВФ, Международной ассоциации развития Всемирного банка и Африканскому фонду развития долгов, удовлетворяющих установленным критериям, для стран, которые завершили процесс в рамках Инициативы БСКЗ. В марте 2007 года к инициативе МИБЗ присоединился Межамериканский банк развития, принявший решение обеспечить аналогичное облегчение бремени задолженности пяти БСКЗ в Латинской Америке и Карибском бассейне. См. IMF, *Factsheet: Debt Relief under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative*, 18 February 2010.

¹⁶ По мнению ЕВРОДАД, условия, характеризуемые Всемирным банком как «реформа государственного сектора», нередко преследуют цель создания правовой и политической обстановки для проведения приватизации. См. EURODAAD, *Untying the knots*, p. 13.

¹⁷ IMF, *The Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) – Operational Issues* (Washington DC, IMF, 1999).

менты о стратегии борьбы с нищетой представляют собой то же самое, что во многом порочные программы структурной перестройки.

14. Для достижения завершения процесса страна должна поддерживать макроэкономическую стабильность, провести структурные реформы и осуществить стратегию борьбы с нищетой к удовлетворению МВФ и Всемирного банка.

15. Процесс, предусмотренный в документе о стратегии борьбы с нищетой, подвергся критике на предмет участия в нем гражданского общества и ответственности стран. Утверждалось, что в ряде стран гражданское общество по существу не участвует в составлении планов борьбы с нищетой, а альтернативная политика не рассматривается должным образом¹⁸. Делались заявления о том, что было бы неправильно говорить об ответственности стран за документы о стратегии борьбы с нищетой, поскольку они подлежат утверждению советами МВФ и Всемирного банка. Также говорилось о том, что, даже если исключить из документов о стратегии борьбы с нищетой упоминание о таких мерах, как приватизация и либерализация, МВФ и Всемирный банк все равно смогут навязать их соответственно в рамках своих механизмов кредитования мер по борьбе с нищетой и обеспечению роста и кредитов на цели борьбы с нищетой¹⁹.

16. Имеется целый ряд документов, свидетельствующих об отрицательном влиянии политики структурной перестройки (и крупного долгового бремени) на предоставление основных социальных услуг, связанных с осуществлением прав человека, а также об усугублении ею нищеты и маргинализации необеспеченных слоев населения в развивающихся странах, вынужденных проводить ее²⁰.

17. Выдвижение условий является неэффективной мерой²¹ и подрывает ответственность стран и их способность к политическому маневру, регулированию в интересах уязвимых групп населения и реализации своих планов в области развития. Ввиду возложения функций правительств суверенных государств по принятию стратегических решений на невыборных должностных

¹⁸ См., например, Т. Bierschenk, Е. Thiroleron and N. Bako-Arifari, "Benin", R. Jenkins and M. Tsoka, "Malawi", I. Dante, J. Gaultier, M. Marouani and M. Raffinot, "Mali", H. Falck, K. Landfald and P. Rebelo, "Mozambique", and A. Evans and E. Ngalwea, "Tanzania", *Development Policy Review*, vol. 21, No. 2 (2003).

¹⁹ Hardstaff, *Treacherous conditions* (см. сноску 6), p. 10.

²⁰ См., например, E/1990/5/Add.48, 2001, пункты 3 и 35; CEDAW/C/CMR/1; CRC/C/65/Add.18, пункт 382; CRC/C/3/Add.62, пункты 121, 134 и 457; CRC/C/KEN/2, пункт 30; E/C.12/KEN/1, пункты 6 и 90; CRC/C/70/Add.18, пункт 67; E/C.12/BOL/2, пункты 2 и 372; CRC/C/65/Add.2, пункты 35, 36 и 124; E/1990/5/Add.40, пункты 6, 36 и 170; CEDAW/C/HON/6, пункт 350; CRC/C/65/Add.28, пункт 53; E/C.12/IND/5, пункт 4; CRC/C/70/Add.17, пункты 128 и 144; CRC/C/65/Add.30, пункты 36 и 37; CEDAW/C/BRA/1–5; E/CN.4/2001/53; E/CN.4/2006/44; E/CN.4/2002/59; и E/CN.4/2001/52. См. также Hardstaff, *Treacherous conditions*, p. 5.

²¹ Интересно отметить, что по итогам оценки, предпринятой в 2007 году Независимым отделом оценки МВФ, выдвигаемые условия не способствуют проведению рациональных изменений политики и не содействуют странам в достижении целей борьбы с нищетой, согласованных с МВФ, в связи с чем сделан вывод о том, что «устанавливаемые условия должны ограничиваться основными областями специализации МВФ». IMF, Independent Evaluation Office, "An IEO Evaluation of structural conditionality in IMF-supported programmes", 27 November 2007).

лиц доноров выдвижение условий подрывает подотчетность правительств перед своими гражданами и идут вразрез с признанными нормами благого управления, соблюдения которых зачастую требуют от развивающихся стран международные финансовые учреждения. Оно противоречит также признанию в Монтеррейском консенсусе Международной конференции по финансированию развития²² того, что «каждая страна несет главную ответственность за собственное экономическое и социальное развитие, и роль национальной политики и стратегий в области развития переоценить невозможно» (пункт 6). В Монтеррейском консенсусе далее подчеркивается «необходимость осуществления своей деятельности многосторонними финансовыми учреждениями при вынесении рекомендаций по вопросам политики и оказании финансовой поддержки на основе эффективных, разработанных на национальном уровне стратегий реформы, которые принимали бы во внимание потребности бедных слоев населения и усилия по сокращению масштабов нищеты, и должного учета ими особых потребностей развивающихся стран и стран с переходной экономикой и имеющихся у них возможностей в области осуществления программ, с тем чтобы обеспечить достижение экономического роста и устойчивого развития», и что «в рекомендациях следует учитывать социальные издержки программ структурной перестройки, которые должны разрабатываться таким образом, чтобы свести к минимуму негативное воздействие на уязвимые слои общества» (пункт 56).

18. Следует отметить, что с точки зрения прав человека регулирование является обязанностью: международные стандарты в области прав человека требуют, чтобы государства принимали соответствующие законодательные, административные, бюджетные, судебные и иные меры с целью осуществления прав человека²³.

С. Либерализация торговли как условие облегчения долгового бремени

19. Как уже отмечалось выше, условие либерализации торговли не только продолжает выдвигаться при выдаче новых кредитов, но и его выполнение является основным требованием для облегчения долгового бремени. Так, например, изучение документов для принятия решения по 26 БСКЗ показало, что во всех из них упоминается о ранее осуществленной программе приватизации, а

²² 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, приложение.

²³ См., например, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 2(1). Хотя в некоторых торговых правилах, таких как Генеральное соглашение о торговле услугами (ГАТС), признается право членов ВТО «регулировать поставки услуг на своих территориях и вводить новое регулирование для достижения целей национальной политики» и признается особая потребность развивающихся стран в осуществлении этого права, практическое пользование таким правом затруднено ввиду того, что целому ряду обязательств по ГАТС недостает ясности. Следует также отметить, что члены ВТО могут осуществлять регулирование только в той степени, в какой принятые им нормативы не противоречат их обязательствам по ВТО. См. Caroline Dommen, “The WTO, international trade and human rights,” in Michael Windfuhr (ed.), *Mainstreaming Human Rights in Multilateral Institutions* (2004), с материалом можно ознакомиться по адресу: http://www.3dthree.org/pdf_3D/WTOmainstreamingHR.pdf.

также о текущем или будущем процессе приватизации. В 15 документах конкретно говорилось о запланированной приватизации коммунальных предприятий или основных служб в таких областях, как энергетика, связь, водное хозяйство и транспорт; в 23 документах делалась ссылка на ранее проделанную работу по либерализации торговли, а в 11 материалах речь шла о продолжающемся процессе либерализации²⁴.

20. В странах-производителях кофе, включая Кению, Кот-д'Ивуар, Уганду и Эфиопию, Всемирный банк и МВФ рекомендовали и/или требовали, чтобы их правительства провели либерализацию данного сектора²⁵. Подобная либерализация предполагала такие меры, как отмену регулирования предложения и цен, упразднение государственных торговых организаций и стимулирование производства и экспорта продукции. В 1998 году условием предоставления Кот-д'Ивуару права на облегчение долгового бремени по линии Инициативы для БСКЗ стала полная либерализация кофейной отрасли к 1998/99 сельскохозяйственному году²⁶. В рамках еще одного национального проекта поддержки агросектора, финансируемого Всемирным банком, было установлено требование о полной либерализации кофейной отрасли²⁷.

21. Такая обусловленность консультаций по вопросам политики не учитывала последствий стимулирования МВФ и Всемирным банком производства и экспорта в других районах мира. В 1998–2001 годах избыточное предложение на рынке стало причиной обвала цен и кризиса в странах-производителях кофе²⁸. Подобная ситуация может привести к уменьшению облегчения долгового бремени, которое в конечном счете получают страны.

D. Влияние либерализации торговли на задолженность и права человека

22. Либерализация торговли может оказывать позитивное влияние на способность экономики стран по обслуживанию долга, поскольку она может способствовать увеличению притока иностранной валюты от чистых объемов экспорта и в виде прямых иностранных инвестиций²⁹. Однако такая ситуация складывается не всегда. Так, например, в тех случаях, когда страна испытывает сильную зависимость от экспорта основных видов сырья, для постепенной либерализации торговли требуется снижение или упразднение импортных и экспортных тарифов, и в целях заполнения образующегося в результате этого фискального вакуума может понадобиться привлечь больший объем заемных средств, что повлечет за собой увеличение бремени задолженности страны.

23. Нередко считается, что между либерализацией торговли и экономическим развитием стран с низким уровнем дохода существует положительная корреляция. Тем не менее либерализация не обеспечила ни ожидаемого увеличения

²⁴ Hardstaff, *Treacherous conditions* (см. сноску 6), p. 7.

²⁵ *ibid.*, p. 13.

²⁶ World Bank, Côte d'Ivoire decision point document, 6 March 1998.

²⁷ World Bank, second national agricultural services support project, project appraisal document, 23 June 1998.

²⁸ World Bank, "Ethiopia: developing exports to promote growth", sector report, 25 April 2002.

²⁹ Impact of trade liberalization on external debt burden: econometric evidence from Pakistan. (http://mpira.ub.uni-muenchen.de/9548/1/MPRA_paper_9548.pdf).

темпов роста в целом ряде низкодходных стран, ни их большей международной интеграции. На самом деле либерализация может, по существу, стать барьером на пути развития стран с непогашенными обязательствами по внешнему долгу и привести к нарушению права человека на развитие. Как отмечалось в одном недавно подготовленном докладе, либерализация торговли «постепенно ограничивает возможности развивающихся стран в части использования торговой политики в интересах стимулирования экономического развития»³⁰.

24. Помимо неспособности обеспечить ожидаемый экономический рост и развитие в целом ряде бедных стран с крупной задолженностью, либерализация торговли негативно сказывается на осуществлении прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав и права на развитие в них. И действительно, продолжающееся навязывание таких политических условий, как либерализация торговли и приватизация при выдаче льготных кредитов или облегчении долгового бремени, не соответствует каким-либо историческим фактам, которые свидетельствовали бы об успехе такой политики. В 2002 году Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) констатировала, что поспешная и широкая либерализация торговли, предпринятая наименее развитыми странами в 1990-е годы, ничего не дала неимущим и, по существу, привела к росту безработицы, усилению неравенства в оплате труда и усугублению нищеты³¹.

25. В Танзании списание долга было увязано с условием приватизации ею водоснабжения в Дар-эс-Саламе. Это стало причиной резкого ограничения доступа беднейших слоев населения к воде из-за сокращения водоснабжения и увеличения платы за воду³². В Малави либерализация агросектора за счет уменьшения субсидирования мелких фермерских хозяйств, отказа от регулирования цен и реструктуризации/приватизации национального агентства по сбыту сельхозпродукции повлекла за собой рост цен, заговаривание зернового рынка и дефицит доступного по стоимости продовольствия для неимущих, тем самым подорвав продовольственную безопасность большинства населения³³.

26. Навязывание развивающимся странам условий, требующих от них отказа от практики субсидирования в сельском хозяйстве, свидетельствует об отсутствии последовательности в управлении мировой экономикой. Развитые страны выделяют крупные субсидии своему агросектору, создавая тем самым незаслуженное преимущество для своих фермеров в части себестоимости сельхозпродукции, которое позволяет им сбывать ее по меньшим ценам в конкуренции с аналогичными несубсидируемыми товарами из развивающихся стран³⁴. Такое нарушение равновесия рынка наблюдается прежде всего по таким товарам, как

³⁰ Ibid.

³¹ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Least Developed Countries Report 2002: Escaping the Poverty Trap* (Geneva, UNCTAD, 2002); UNCTAD, *Economic Development in Africa — From Adjustment to Poverty Reduction: What's New?* (Geneva, UNCTAD, 2002).

³² См. Jubilee Debt Campaign, *Debt and Women*, briefing note, 2007.

³³ K. Owusu and F. Ng'ambi, *Structural damage: the causes and consequences of Malawi's food crisis* (London, World Development Movement, 2002), с материалом можно ознакомиться по адресу: <http://www.wdm.org.uk/campaign/resource.htm#reports>.

³⁴ За период с 2001 года Европейский союз, Соединенные Штаты, Япония и Канада израсходовали в общей сложности свыше 750 млрд. долл. США на субсидирование сельского хозяйства. См. *The DATA Report 2008*, pp. 66 and 67.

хлопок, рис, овощи и другие виды сельскохозяйственной продукции, от которых зависят многие бедные развивающиеся страны. Ограничивая возможности производства и получения дохода у фермеров развивающихся стран, сельскохозяйственные субсидии в развитых странах ставят под угрозу средства к существованию отечественных производителей и, следовательно, их право на адекватный уровень жизни³⁵.

27. Имеющиеся факты свидетельствуют о том, что либерализация торговли зачастую оказывает особенно неблагоприятное воздействие на женщин. Это означает нарушение принципа недискриминации. Верховный комиссар по правам человека отметил, что недискриминация в контексте торговли подразумевает не только защиту отдельных людей и групп от неприкрытой недискриминации, но и отказ от отлучения некоторых лиц от торговли³⁶.

28. Во многих случаях политика либерализации торговли, навязывавшаяся развивающимся странам с середины 1980-х годов, имела катастрофические последствия для таких стран. По замечанию одной неправительственной организации, такая политика оставила наследие нищеты и безработицы³⁷. Если говорить кратко, то либерализация торговли противоречила таким целям Всемирной торговой организации, как «повышение жизненного уровня» и обеспечение «устойчивого развития»³⁸.

29. В заключение необходимо отметить, что представление о том, что предполагаемое позитивное воздействие либерализации торговли компенсирует ее негативные последствия для таких категорий населения за счет общего повышения благосостояния всех категорий населения благодаря проведению политики перераспределения, не вписывается в концепцию прав человека, в которой основной акцент сделан на наиболее уязвимых слоях общества. Оно не всегда подтверждается эмпирически и влечет за собой завышенную оценку способности государств развивающегося мира организовывать подобное перераспределение возросшего благосостояния³⁹.

³⁵ См. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, "Human rights and trade", paper prepared for the fifth WTO Ministerial Conference held in Cancun; *World Economic and Social Survey 2010* (see footnote 8), p. xvi; Mexico, in September 2003, available from www.2.ohchr.org, World Commission on the Social Dimension of Globalization, *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All* (International Labour Organization, 2004), paras. 374 and 375.

³⁶ E/CN.4/Sub.2/2003/9.

³⁷ War on Want, *Trading Away Our Jobs: How free trade threatens employment around the world* (March 2009) (с материалом можно ознакомиться по адресу: www.waronwant.org, p. 5).

³⁸ См. Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, annex 1A, 33 I.L.M. 1153 (1994).

³⁹ A/HRC/10/5/Add.2 (2009).

Е. Приемлемый уровень задолженности: определение, анализ и критика

30. «Приемлемый уровень задолженности (долга)» нередко определяется как способность страны погашать свои обязательства по обслуживанию долга, не прибегая при этом к облегчению долгового бремени и не накапливая недоимок⁴⁰.

31. В апреле 2005 года МВФ и Всемирный банк создали совместный механизм оценки приемлемого уровня задолженности для стран с низким уровнем дохода «для ориентации низкодходных стран в принятии решений о привлечении заемных средств таким образом, чтобы их потребности в финансировании соответствовали их нынешней и будущей способности вернуть его с учетом специфики каждой страны»⁴¹. Данный механизм служит также и для ориентации кредиторов в вынесении решений о предоставлении заемного финансирования и безвозмездной помощи в интересах того, чтобы ресурсы выделялись странам с низким уровнем дохода на таких условиях, которые бы соответствовали достигнутому ими прогрессу в реализации их целей в области развития и обеспечивали приемлемый уровень задолженности на долгосрочную перспективу»⁴². Оценка приемлемости уровня долга используется для определения доступа к финансированию МВФ и установления доли субсидий и займов в помощи Всемирного банка каждой низкодходной стране.

32. При помощи указанного механизма Всемирный банк и МВФ проводят оценку приемлемого уровня долга, которая включает в себя анализ прогнозного бремени задолженности на 20-летний период и ее уязвимость по отношению к внешним и политическим потрясениям; оценку риска долгового кризиса в течение данного периода на основе индикативных пороговых значений параметров задолженности, определяющихся качеством политики и учреждений данной страны; и рекомендации по стратегии заимствования и кредитования, ограничивающей риск долгового кризиса. Риск долгового кризиса оценивается в соответствии со следующими четырьмя категориями: а) низкая степень риска, когда все параметры задолженности намного ниже пороговых значений; б) умеренная степень риска, когда параметры задолженности ниже пороговых значений согласно базовому сценарию, но при этом проверка по критериям кризисоустойчивости показывает, что пороговые значения будут превышены в случае внешних потрясений или резких изменений в макроэкономической политике; с) высокая степень риска, когда базовый сценарий указывает на затяжное превышение пороговых значений параметров задолженности или ее обслуживания, но при этом страна на данном этапе не испытывает каких-либо трудно-

⁴⁰ Подробное обсуждение вопроса о приемлемом уровне задолженности см. в EURODAD, *To Repay or to Develop? Handbook on Debt Sustainability* (April 2006).

⁴¹ International Monetary Fund, *Factsheet: The Joint World Bank-IMF Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries*, March 2010, с материалом можно ознакомиться по адресу: <http://imf.org/dsa>.

⁴² В 2006 году Международный валютно-финансовый комитет заявил, что «механизм оценки приемлемого уровня долга... является основным инструментом, которым будут пользоваться заемщики и кредиторы... при определении согласованной практики кредитования, и всем кредиторам и заемщикам настоятельно рекомендуется пользоваться этим механизмом при принятии решений о кредитовании и заимствовании». См. International Monetary and Financial Committee (2006), para. 13.

стей с погашением долга, а альтернативные сценарии или проверка по критериям кризисоустойчивости также указывают на защищенные превышения пороговых значений; d) состояние долгового кризиса, когда страна уже испытывает трудности с погашением задолженности.

33. Концепция приемлемого уровня долга, которой придерживаются МВФ и Всемирный банк, подвергалась резкой критике со стороны активистов кампаний за облегчение долгового бремени, поскольку она, судя по всему, сводится к оценке способности той или иной страны обслуживать свою задолженность с точки зрения объемов экспортных поступлений и, в меньшей степени, государственных доходов без должного учета необходимости финансирования других потребностей за счет этих ресурсов. Кроме того, установленные нормы не принимают в расчет политические и институциональные характеристики, сказывающиеся на способности погашать долг. Иными словами, оценка приемлемого уровня задолженности при помощи упомянутого механизма сосредоточивается почти исключительно на способности стран-должников возвращать свои долги. Она не учитывает способность страны предоставлять основные услуги в области снабжения продовольствием, безопасного водоснабжения, жилья, образования и здравоохранения. Таким образом, оценки приемлемого уровня долга по методике МВФ/Всемирного банка игнорируют основополагающую обязанность государств в сфере прав человека — по удовлетворению базовых социальных потребностей своего населения. Вследствие этого было предложено включить в определение приемлемого уровня задолженности оценку уровня доходов, которые, согласно реалистичным прогнозам, могут быть получены правительством без усугубления крайней нищеты и подрыва процесса дальнейшего развития⁴³.

Г. Приемлемый уровень задолженности: роль торговли

34. Бедные страны с крупной задолженностью сталкиваются с серьезными трудностями при интеграции в мировую торговлю ввиду отсутствия доступа к рынкам частного капитала, долгового бремени и ухудшения условий торговли⁴⁴. Анализ текущих частных трансфертов и объемов экспорта услуг, завершающих процесс БСКЗ, свидетельствует об их сохраняющейся зависимости от экспорта сырьевых товаров и уязвимости по отношению к торговым потрясениям⁴⁵. Структура их экспорта остается слабой. Основной объем их экспорта приходится на долю сырьевых товаров, а экспорт промышленных товаров ограничен. Кроме того, структура экспорта ряда завершающих процесс стран неизменно характеризуется преобладанием только одного или двух сырьевых товаров. Узость экспортной базы таких стран обуславливает их особую уязвимость по отношению к потрясениям в части условий торговли. Так, в частно-

⁴³ New Economics Foundation, *Debt relief as if justice mattered* (London, New Economics Foundation, 2008) p. 11.

⁴⁴ Marc Auboin, *The Trade, Debt and Finance Nexus: At the Cross-roads of Micro- and Macroeconomics*, WTO Discussion Paper, с материалом можно ознакомиться по адресу: http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers6_e.pdf

⁴⁵ Ibid.

сти, страны с узкой экспортной базой обнаруживают тенденцию к большей уязвимости по отношению к внешним потрясениям⁴⁶.

35. Было установлено, что экспортные прогнозы, составляемые МВФ и Всемирным банком в рамках своих оценок приемлемого уровня долга, во многих случаях являются чрезмерно оптимистичными. Иными словами, прогнозное соотношение между суммой долга и объемом экспорта завышается, в результате чего объем экспорта может быть меньше прогнозируемого. По словам одного комментатора, «тот факт, что величина ошибки прогнозирования в случае стран, работающих под патронажем Фонда, даже еще больше, говорит о том, что поощряемая им финансовая, фискальная и валютная политика не способствует созданию экономической конъюнктуры, позволяющей достичь стабильных и устойчивых коэффициентов задолженности, закладываемых в его проекты»⁴⁷. В основе чрезмерно оптимистичных исходных предположениях относительно экономического роста лежат «нереалистичные прогнозы объема частных инвестиций и экспорта»⁴⁸.

36. Неправильные исходные предположения, закладываемые МВФ в оценки приемлемого уровня задолженности, подтверждаются его собственным Независимым отделом оценки, констатировавшим, что «имеются данные о систематическом завышении объема инвестиций в рамках осуществляемых при поддержке МВФ программ»⁴⁹.

37. Согласно результатам обследования 16 стран, завершивших процесс в рамках Инициативы БСКЗ, которое было проведено Всемирным институтом Брукса по проблемам нищеты, при списании долга по линии Многосторонней инициативы по облегчению бремени задолженности в 2004 году отношение чистой дисконтированной стоимости обслуживания внешнего долга к среднему объему экспорта в таких странах в среднем предположительно возрастет с изначальной величины на уровне 22 процентов в 2004 году до 176 процентов в 2015 году и достигнет своего пикового значения в 242 процента в 2026 году⁵⁰. В обследовании сделан вывод о том, что рост экспорта имеет решающее значение для поддержания приемлемых уровней задолженности в странах, достигших завершения процесса в рамках Инициативы БСКЗ⁵¹.

38. Как было отмечено независимым экспертом в его докладе Совету по правам человека (A/HRC/11/10, пункт 84), тот факт, что в ряде стран, охваченных Инициативой БСКЗ, произошло увеличение уровня задолженности после облегчения долгового бремени по линии данной инициативы ввиду падения цен на их экспортные товары (особенно в контексте недавней мировой рецессии) свидетельствует о наличии связи между условиями торговли и накоплением

⁴⁶ Yan Sun, *External Debt Sustainability in HIPC Completion Point Countries*, IMF Working Paper No. WP/04/160 (September 2004), с материалом можно ознакомиться по адресу: <http://ssrn.com/abstract=878985>.

⁴⁷ Yilmaz Akyuz, *Debt Sustainability in Emerging Markets: A Critical Appraisal*, DESA Working Paper No. 61 (ST/ESA/2007/DWP/61), November 2007, p. 12.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ IMF, Independent Evaluation Office, *Fiscal Adjustment in IMF-Supported Programmes* (Washington, D.C., 2003), p. 4.

⁵⁰ Jacinta Nwachkwu, "The Prospects for Foreign Debt Sustainability in Post-Completion Point Countries: Implications of the HIPC-MDRI Framework", BWPI Working Paper 26 (Manchester, Brooks World Poverty Institute, University of Manchester, February 2008), p. 12.

⁵¹ Ibid., p. 19.

долга. В этой связи чрезвычайно важно, чтобы, как подчеркивается в Монтеррейском консенсусе, при анализе приемлемости уровня задолженности в момент завершения процесса по линии Инициативы БСКЗ учитывалось «любое ухудшение перспектив роста мировой экономики и неблагоприятное изменение условий торговли» (пункт 49).

Г. Правозащитный подход к приемлемому уровню задолженности⁵²

39. Совершенно очевидно, что концепция приемлемого уровня задолженности, которой придерживаются МВФ и Всемирный банк, весьма узка и мало чем способствует ускорению реализации целей борьбы с нищетой, которую призвано обеспечить облегчение бремени задолженности. По этой причине на различных уровнях озвучивались призывы к пересмотру данной концепции таким образом, чтобы обеспечить достижение устойчивого развития человеческого потенциала и осуществления прав человека⁵³.

40. Прежде всего следует отметить, что в Монтеррейском консенсусе содержится призыв «при проведении будущих оценок приемлемости уровня задолженности» «принимать во внимание воздействие облегчения долгового бремени» и подчеркивается, что «необходимо держать под контролем процедуры расчетов и предположения, лежащие в основе анализа приемлемости уровня задолженности» (пункт 49).

41. В своем докладе, озаглавленном «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех», Генеральный секретарь предложил «пересмотреть определение приемлемого уровня задолженности, определив его как уровень задолженности, который позволяет стране достичь цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, и вступить в 2015 год, избежав увеличения показателей задолженности» (пункт 54).

42. Многие неправительственные организации и некоторые межправительственные органы выступают за правозащитный подход к приемлемому уровню долга, в соответствии с которым долг должен погашаться только за счет остающихся ресурсов, после того как правительство произведет ассигнование средств на свои приоритетные задачи, включая согласованные в международном масштабе цели в области развития. Так, например, ЕВРОДАД считает необходимым пересмотреть определение приемлемого уровня долга как означающее такой уровень задолженности, который позволяет странам достичь к 2015 году цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, без увеличения коэффициентов задолженности⁵⁴.

⁵² Рассмотрение правозащитного подхода к сотрудничеству в области развития см. в издании Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека *Часто задаваемые вопросы о правозащитном подходе к сотрудничеству в целях развития* (Нью-Йорк и Женева, Организация Объединенных Наций, 2006 год).

⁵³ В 2006 году Всемирный банк отказался от пересмотра концепции приемлемого уровня долга ввиду того, что данное мероприятие «явилось бы дорогостоящим для доноров». См. International Development Association, *Review of Low-Income Country Debt Sustainability and Implications for the Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)* (Washington, D.C., World Bank, 2006).

⁵⁴ URODAD. См. также CIDSE, *The New World Bank/IMF Debt Sustainability Framework — A Human Development Assessment* (April 2006).

43. Подход к приемлемому уровню задолженности, в основу которого положен принцип развития человеческого потенциала, предусматривает, что первоочередные задачи в этой области должны рассматриваться как высокоприоритетные не только при проведении оценок приемлемого уровня долга, но и при принятии мер в порядке урегулирования проблемы задолженности⁵⁵. Таким образом, подход, основанный на развитии человеческого потенциала, предполагает, что основной акцент на потребностях такого развития будет делаться не только при оценке приемлемости долга, но и при формировании и проведении всей международной экономической политики. Это также означает, что все, на ком сказывается задолженность, смогут участвовать в управлении ею.

44. Независимый эксперт поддерживает такие предложения о пересмотре концепции приемлемого уровня долга с учетом императивов развития человеческого потенциала. Вместе с тем он считает, что анализ приемлемого уровня долга должен включать в себя оценку уровня долга, при котором правительство будет в состоянии без какого-либо ущерба выполнять свои обязательства в области прав человека (см. A/64/289 и Согг.1). Подход, основанный на развитии человеческого потенциала, имеет особое значение, которое подчеркивает принципы участия, подотчетности, прозрачности, а также недискриминации и универсальности, взаимозависимости и неделимости всех прав человека. При этом следует также отметить, что существует тесная связь между целями в области развития, сформулированными в Декларации тысячелетия, и правами человека. Кроме того, права человека имеют важное значение для достижения более эффективных и справедливых результатов развития.

45. Правозащитный подход, увязывающий задолженность и торговлю, позволит обеспечить, чтобы ресурсы, получаемые в результате облегчения долгового бремени и развития торговли, использовались прежде всего в интересах реализации прав человека. В этой связи необходимо напомнить, что во Всеобщей декларации прав человека говорится, 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» (статья 25) и что «каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены» (статья 28).

46. По мнению независимого эксперта, учет прав человека при анализе приемлемого уровня долга соответствует широко признанному принципу, согласно которому международные организации имеют международно-правовые обязательства, в том числе вытекающие из Устава Организации Объединенных Наций и договоров о правах человека⁵⁶. Так, например, в 2003 году внутренний

⁵⁵ Aldo Caliari, *The Debt Sustainability Framework: How the Bretton Woods Institutions managed to subvert the human development grounds for debt relief*, с материалом можно ознакомиться по адресу: http://www.newscentre.bham.ac.uk/debtrelief/Birmingham_Full_Paper_2.pdf.

⁵⁶ См., например, A. Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors* (Oxford, Oxford University Press, 2006) pp. 137-159; C. Lumina, "An assessment of the obligations of the World Bank and the International Monetary Fund with particular reference to the World Bank's Inspection Panel", *Journal for Juridical Science*, vol. 31, No. 2 (2006), pp. 108-129; August Reinisch "The Changing International Legal Framework for Dealing with Non-State Actors", in P. Alston (ed.) *Non-State Actors and Human Rights* (Oxford University Press, 2005); M. Darrow, *Between Light and Shadow, the World Bank, the International Monetary Fund and International*

омбудсмен Международной финансовой корпорации призвал ее «систематически учитывать на уровне проектов риски для прав человека, принимать соответствующие меры к их уменьшению и давать более четкие рекомендации клиентам по обоим этим аспектам»⁵⁷. В 2006 году генеральный юрисконсульт Всемирного банка заявил, что статьи соглашения Банка «допускают и в некоторых случаях требуют, чтобы Банк учитывал аспекты прав человека в своей политике и деятельности в области развития»⁵⁸. Таким образом, в конкретном случае МВФ и Всемирного банка любые аргументы о том, что их учредительные соглашения заранее исключают учет прав человека или что эти организации не имеют обязательств по уважению прав человека, должны быть отныне признаны несостоятельными.

47. Также широко признано, что государства должны выполнять свои международно-правовые обязательства в тех случаях, когда они действуют через международные организации. Так, например, в деле «Уэйт и Кеннеди против Германии» Европейский суд по правам человека установил, что «когда государства создают международные организации для осуществления или активизации своего сотрудничества в тех или иных областях деятельности и когда они наделяют такие организации определенными полномочиями и предоставляют им иммунитет, в этих случаях могут возникать последствия для защиты основных прав. Однако если бы Договаривающиеся стороны на основании этого освобождались от своей ответственности по Конвенции в области деятельности, охватываемой такими полномочиями, то это не соответствовало бы цели и предмету Конвенции»⁵⁹. Аналогичным образом, в пункте 19 Маастрихтских руководящих принципов, касающихся нарушений экономических, социальных и культурных прав, подчеркивается, что «обязанности государств защищать экономические, социальные и культурные права также распространяются на их участие в международных организациях, где они действуют коллективно».

48. И наконец, важная обязанность по осуществлению международного сотрудничества, нашедшая отражение в Уставе Организации Объединенных Наций и обязательных международных договорах по правам человека, заключается в том, что государства-участники, действуя в индивидуальном порядке или

Human Rights Law (2003) Oxford, Hart Publishing; S. Skogly, *The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund* (2001) London, Cavendish; P. Sands and P. Klein, *Bowett's Law of International Institutions*, fifth edition, London, Sweet and Maxwell (2001) PP.458-459; Thomas Buergenthal, "The World Bank and Human Rights", in E. Brown Weiss, A. Rigo Sureda and L. Boisson de Chazounes (eds.), *The World Bank, International Financial Institutions and the Development of International Law* (1999); Daniel D. Bradlow, Washington, D.C., American Society of International Law, "The World Bank, the IMF and Human Rights", *Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 6, No. 1 (Spring 1996).

⁵⁷ См. World Bank, "Legal Opinion on the Human Rights and the Work of the World Bank", Roberto Dañino, Senior Vice-President and General Counsel, 27 January 2006, para. 25.

⁵⁸ См. World Bank, *Extracting sustainable advantage? a review of how sustainability issues have been dealt with in recent IFC and MIGA extractive industries projects*, Final Report, Compliance Adviser Ombudsman (Washington, D.C., World Bank, April 2003), p. 36.

⁵⁹ European Court of Human Rights Application No. 26083/94, Grand Chamber judgement of 18 February 1999, para. 67. См. также *Matthew v United Kingdom*, Application No. 2433/94, Grand Chamber judgement of 18 February 1999, para. 32; Willem van Genugten "Tilburg Guiding Principles on World Bank, IMF and Human Rights", in Willem van Genugten, Paul Hunt and Susan Matthews (eds.), *World Bank, IMF and Human Rights* (2003), pp. 247-255 и A/CN.4/564/Add.2.

как члены международных учреждений, не должны проводить политику и придерживаться практики, которые ставят под угрозу пользование правами человека. Следовательно, выдвижение условий при предоставлении кредитов или облегчении долгового бремени не должны сказываться на способности государств оказывать основные общественные услуги и обеспечивать доступ к ним.

III. Необходимость обеспечения согласованности политики

49. Меры, принимаемые в области торговли, долговых отношений и финансов, являются важными элементами стратегии развития любой страны. Поэтому обеспечение их согласованности — это непереносимое условие формирования внешней и внутренней экономической политики, призванной оказывать соответствующую поддержку в реализации национальной стратегии развития. Раздельное осуществление таких мер увеличивает опасность того, что меры, принимаемые в одной области, будут подрывать цели политики в другой, а отнюдь не способствовать их достижению.

50. Необходимость обеспечения согласованности торговой, финансовой и денежно-кредитной политики получила признание в ряде международных решений, включая Декларацию тысячелетия Организации Объединенных Наций, Сан-паульский консенсус, принятый на одиннадцатой сессии Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию⁶⁰, Монтеррейский консенсус Международной конференции по финансированию развития⁶¹ и Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года⁶².

51. В последнее время Организация Объединенных Наций подчеркивает, что вопросы торговли, развития и финансов должны решаться комплексным и скоординированным образом в интересах создания и сохранения условий, способствующих максимизации выгод от развития для всех стран. Заместитель Генерального секретаря по экономическим и социальным вопросам отметил в предисловии к Обзору мирового экономического и социального положения за 2010 год следующее: «Необходимо укреплять глобальную координацию в процессах принятия экономических решений для сведения к минимуму числа коллизий между нормами, регулирующими торговлю, оказание помощи, задолженность, финансы, миграцию, экологическую устойчивость и другие вопросы развития»⁶³.

⁶⁰ Пункт 17 Сан-паульского консенсуса гласит: «Для того чтобы помочь развивающимся странам получить более значительные выгоды от глобализации и достичь международных целей в области развития, в том числе целей, провозглашенных в Декларации тысячелетия, необходимо улучшить согласованность и совместимость международных валютной, финансовой и торговой систем и глобального экономического управления» (см. TD/412, часть II).

⁶¹ Пункт 52 Монтеррейского консенсуса гласит: «В целях дополнения национальных усилий в области развития мы признаем неотложную необходимость повышения согласованности и последовательности функционирования международных валютной, финансовой и торговой систем и эффективности управления ими» (см. *Доклад Международной конференции по финансированию развития, Монтеррей, Мексика, 18–22 марта 2002 года* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.02.II.A.7), глава I, резолюция I, приложение).

⁶² См. резолюцию 60/1.

⁶³ *World Economic and Social Survey 2010* (см. сноску 8), p. xxiv.

52. Следует также отметить, что учредительные документы Всемирной торговой организации (ВТО) содержат декларацию о сотрудничестве с МВФ и Всемирным банком с целью достижения «большей согласованности в формировании мировой экономической политики при взаимном уважении мандатов и независимости каждого учреждения»⁶⁴. Это обязательство отражено в соглашениях между ВТО, МВФ и Всемирным банком, в которых признана взаимосвязь между различными аспектами разработки экономической политики, предусмотренными соответствующими мандатами этих учреждений и обязывающими их «консультироваться друг с другом в интересах достижения большей согласованности в формировании мировой экономической политики»⁶⁵. Однако на практике такое сотрудничество, судя по всему, сводится к предоставлению статуса наблюдателей представителям высшего руководства каждого учреждения на совещаниях министров в других учреждениях, что трудно охарактеризовать как «механизм обеспечения согласованности международной торговой и финансовой политики»⁶⁶. В этой связи необходимо создать международный механизм обеспечения такой согласованности политики.

53. Также необходимо обеспечить, чтобы формирование мировой экономической политики соответствовало задачам соблюдения прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав и права на развитие. Как было отмечено в преамбуле к Соглашению об учреждении ВТО, «цели организации изложены в формулировках, которые в целом соответствуют общечеловеческим целям, лежащим в основе прав, закрепленных в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах»⁶⁷.

IV. Выводы и рекомендации

54. Согласно данным, приводимым в докладе Целевой группы по оценке прогресса в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, за 2008 год, значительное число стран, которые смогли воспользоваться результатами облегчения своего бремени задолженности, обнаружили, что их показатели уязвимости с точки зрения долгового бремени ухудшились, отчасти из-за того, что они продолжают испытывать существенные трудности с финансированием развития. В числе бедных стран с крупной задолженностью (включая 14 достигших завершения процесса) 21 страна относится к группе среднего или высокого риска возврата к долговому кризису и 10 стран (главным образом те, которые

⁶⁴ См. Декларацию о вкладе Всемирной торговой организации в достижение большей согласованности при разработке глобальной экономической политики, составляющую часть Марракешского соглашения об учреждении Всемирной торговой организации, 15 апреля 1994 года.

⁶⁵ Agreement between the International Monetary Fund and the World Trade Organization, WT/L/195, annex I, para. 2 and Agreement between the International Bank for Reconstruction and Development, the International Development Association and the World Trade Organization, WT/L/195, annex II, para. II. См. также World Trade Organization, Agreements between the WTO and the IMF and the World Bank, Decision adopted by the General Council at its meeting on 7, 8 and 13 November 1996, WT/L/194, 18 November 1996.

⁶⁶ Caldari, Debt and Trade (см. сноску 3), p. 8.

⁶⁷ Robert Howse and Ruti G. Teitel, Beyond the Divide: the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the World Trade Organization, Occasional Paper No. 30 (Geneva; Friedrich-Ebert Foundation (April 2007)).

проходят этап, предшествующий завершению процесса) в настоящее время квалифицируются как находящиеся в состоянии долгового кризиса⁶⁸. В докладе сделан вывод о том, что предусмотренная в Декларации тысячелетия задача по комплексному решению проблем задолженности развивающихся стран в полном объеме не решена⁶⁹.

55. Ориентированные на рынок стратегии развития, пропагандируемые (ныне во многом дискредитировавшим себя) Вашингтонским консенсусом и навязываемые развивающимся странам международными финансовыми учреждениями, не способствуют достижению этими странами устойчивого развития в интересах человека и противоречат ранее проводившейся политике, стимулировавшей современное развитие в Западной Европе и Японии. Эти стратегии развития предусматривали, в частности, проведение аграрных реформ, инвестиции в человеческий капитал, избирательный торговый протекционизм, оказание правительством адресной кредитной и иной поддержки для развития промышленного и технического потенциала при постепенной отмене ограничений, ограждающих компании от глобальной конкуренции⁷⁰.

56. Задачи борьбы с нищетой в развивающихся странах требуют не только облегчения налогового бремени и оказания помощи в области развития, но и изменения правил международной торговли, предполагающего расширение возможностей развивающихся стран в торговой сфере в интересах стимулирования развития и роста. Так, в частности, необходимо устранить препятствия более широкому доступу в виде таких искажений торговой практики, как торговые ограничения и сельскохозяйственные субсидии.

57. Право на развитие требует наличия благоприятной внутренней и международной обстановки, которая должна, в частности, обеспечивать правительствам возможность определенного маневра в проведении своей политики национального развития, учитывающей потребности населения их стран. Следовательно, схемы облегчения долгового бремени должны обеспечивать странам-должникам сохранение возможности политического маневра в интересах осуществления стратегий по улучшению структуры их производства, позволяющему перейти к экспорту более динамичной продукции с повышенным профессиональным и технологичным наполнением; увеличить в структуре экспорта долю продукции с более высокой добавленной стоимостью; диверсифицировать экономику и стимулировать молодые отрасли промышленности; и обеспечивать достаточный объем финансирования отечественного производства на доступных по стоимости условиях.

⁶⁸ Цель 8 в области развития, сформулированная в Декларации тысячелетия: Формирование глобального партнерства для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, доклад Целевой группы по оценке прогресса в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, за 2008 год, (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.08.I.17), стр. х.

⁶⁹ Там же, стр. xii.

⁷⁰ См. *World Economic and Social Survey 2010* (см. сноску 8).

58. Механизм оценки приемлемого уровня задолженности должен отражать приоритетность достижения целей национального развития и осуществления прав человека, а не улучшать порядок погашения долга. Это соответствовало бы заявленным задачам многосторонних инициатив по уменьшению долгового бремени, направленных на достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Кроме того, анализ приемлемого уровня задолженности должен обеспечивать баланс между государственными доходами и потребностями страны в финансировании своих планов развития, которые были разработаны ею и за которые она несет ответственность, и в части выполнения своих обязательств в области прав человека. Первоочередное внимание при оценке приемлемого уровня задолженности должно уделяться финансированию потребностей, связанных с достижением закрепленных в Декларации тысячелетия целей в области развития, и более широких нужд развития человеческого потенциала, в том числе в сфере прав человека.

59. Один из основных недостатков совместного механизма МВФ и Всемирного банка по оценке приемлемого уровня задолженности заключается в том, что он находится в ведении кредиторов, в связи с чем ему недостает объективности. Оценки приемлемого уровня долга при помощи данного механизма проводятся МВФ и Всемирным банком, оба из которых являются кредиторами. Этот факт ставит под сомнение действительную объективность оценок. Оценки приемлемого уровня задолженности должны быть прозрачными, ответственными и независимыми. Этого можно достичь только при помощи процесса, позволяющего обеспечить баланс интересов кредиторов и должников в соответствии с принципом совместной ответственности в части недопущения и урегулирования ситуаций с неприемлемым бременем задолженности. Поэтому необходимо, чтобы оценки приемлемого уровня задолженности производились независимой группой экспертов, назначаемых и кредиторами, и должниками. В этой связи независимый эксперт настоятельно призывает государства-члены безотлагательно рассмотреть возможность создания под эгидой Организации Объединенных Наций независимого механизма для работы с задолженностью⁷¹. Объективный и независимый механизм реструктуризации государственной задолженности, обеспечивающий эффективный и справедливый учет интересов должников и кредиторов, является неотъемлемым элементом стабильной международной финансовой системы⁷².

60. Кроме того, в интересах решения проблемы приемлемости долга на системном уровне международному сообществу необходимо принять обязательную для исполнения правовую базу по ответственному кредитованию и заимствованию, в которой будут изложены юридически признанные стандарты ответственного финансирования. Мониторинг соблюдения требований такой базы будет осуществляться беспристрастной и транспарентной арбитражной комиссией под эгидой Организации Объединенных Наций.

⁷¹ См. Доклад Международной конференции по финансированию развития, Монтеррей, Мексика, 18–22 марта 2002 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.02.II.A.7), глава I, резолюция 1, приложение, пункт 60.

⁷² *World Economic and Social Survey 2010* (см. сноску 8), p. 143.

61. Стратегии национального развития необходимо подкреплять стабильными потоками помощи; справедливым режимом многосторонней торговли, обеспечивающим странам возможность наращивания отечественного производственного потенциала и достижения целей устойчивого развития; а также формированием стабильных и предсказуемых финансовых рынков⁷³. Для этого потребуются провести радикальную реформу существующей системы международной помощи, торговой и финансовой архитектуры и обеспечить согласованность политики во всех перечисленных областях.

62. Необходимо в срочном порядке рассмотреть вопрос о создании (под эгидой Организации Объединенных Наций) международного учреждения для систематического решения вопросов слаженности и согласованности в разработке многосторонних правил.

63. Необходимо, чтобы международные финансовые учреждения уважали общепринятые нормы благого управления, которые они требуют соблюдать от стран, получающих их кредиты, включая принципы прозрачности, подотчетности, справедливости и ответственности. В этой связи следует напомнить, что в Монтеррейском консенсусе международное сообщество обязалось осуществлять «благое управление на всех уровнях»⁷⁴.

64. Независимый эксперт считает, что облегчение долгового бремени и предоставление новых кредитов не должны обуславливаться приватизацией, дерегулированием инвестиционного режима и либерализацией торговли, поскольку все эти меры оказались неэффективными и вредными для бедных стран с крупной задолженностью ввиду своего несоответствия принципам управления, включая ответственность и участие. Вместе с тем он поддерживает выдвижение условий, направленных на обеспечение эффективного гражданского участия в процессах подготовки документов о стратегии борьбы с нищетой, а также прозрачности и подотчетности в пользовании и управлении кредитами или средствами, высвобождающимися благодаря облегчению долгового бремени.

65. Независимый эксперт разделяет мнение Целевой группы по оценке прогресса в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, о том, что для расширения доступа развивающихся стран на мировые рынки необходимо уделять приоритетное внимание вопросам торговли и ее связи с усилиями в области развития и борьбы с нищетой в рамках стратегий национального развития; существенно снизить тарифы, установленные развитыми странами на сельскохозяйственную продукцию, текстиль и готовую одежду из развивающихся стран; и ускорить процесс сокращения практикуемых в развитых странах внутренних и экспортных субсидий, вызывающих дисбаланс торговли⁷⁵.

⁷³ Ibid, p. xii.

⁷⁴ См. Доклад Международной конференции по финансированию развития, Монтеррей, Мексика, 18–22 марта 2002 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.02.II.A.7), глава I, резолюция 1, приложение, пункт 4.

⁷⁵ Цель 8 в области развития, сформулированная в Декларации тысячелетия, доклад Целевой группы по оценке прогресса в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, за 2008 год (см. сноску 68), стр. 30.