



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
11 June 2013  
Russian  
Original: English

### Совет по правам человека

Двадцать третья сессия

Пункт 3 повестки дня

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

### **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, Чефаса Лумины\***

### **Оценка влияния международных инициатив по облегчению долгового бремени на положение в области прав человека**

#### *Резюме*

На протяжении почти двух десятилетий Всемирный банк и Международный валютный фонд (МВФ) координируют международные усилия по урегулированию долгового кризиса, с которым столкнулись страны, имеющие низкие доходы, с помощью двух главных механизмов: Инициативы в отношении бедных стран с высоким уровнем задолженности (ИБСВЗ) и Многосторонней инициативы по облегчению бремени задолженности (МИОБЗ). Цель этих двух инициатив заключается в том, чтобы уменьшить бремя задолженности стран-бенефициаров до уровня, который считается "приемлемым" двумя вышеупомянутыми учреждениями, и содействовать финансированию расходов в целях сокращения масштабов нищеты и достижения целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

\* Представлено с опозданием.

GE.13-14626 (R) 260214 260214



\* 1 3 1 4 6 2 6 \*

Просьба отправить на вторичную переработку



По мнению Всемирного банка и МВФ, благодаря этим усилиям по облегчению долгового бремени удалось "значительно уменьшить" долговое бремя участвующих в реализации этих инициатив бедных стран, имеющих большую задолженность, но низкие доходы, и в то же время у них появилась возможность увеличить расходы "на борьбу с бедностью". Если можно продемонстрировать, что возросшие социальные расходы в странах, где завершается процесс осуществления ИБСВЗ, являются результатом облегчения долгового бремени, можно утверждать, что эти инициативы содействовали усилиям по уменьшению бедности. Но дело в том, что трудно установить причинно-следственную связь между облегчением долгового бремени и ростом расходов на борьбу с бедностью. Так, эмпирические данные о социальных последствиях двух вышеупомянутых международных инициатив по облегчению долгового бремени не позволяют сделать какие-либо определенные выводы.

В настоящее время реализация ИБСВЗ, которая не была задумана как постоянный механизм облегчения бремени внешней задолженности стран-бенефициаров, подходит к концу, и перспективы международных усилий по облегчению долгового бремени остаются неясными. В этой связи в настоящем докладе, который представляется в соответствии с резолюцией 16/14 Совета по правам человека, анализируется вопрос о том, что было достигнуто в рамках этих инициатив с точки зрения развития, прав человека и сокращения масштабов нищеты. В докладе выражается мнение о том, что завершение реализации ИБСВЗ дает нам возможность рассмотреть недостатки существующих механизмов облегчения долгового бремени и разработать новые стратегии, которые в полной мере учитывают необходимость устранения коренных причин долгового кризиса, в том числе путем проведения в жизнь стратегий облегчения долгового бремени на основе концепции прав человека.

## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–5	4
II. Как следует понимать облегчение долгового бремени .....	6–13	5
А. Что такое "облегчение долгового бремени"? .....	6–9	5
В. Механизм облегчения долгового бремени в рамках соответствующих инициатив .....	10–13	6
III. Последствия облегчения долгового бремени.....	14–32	7
А. Финансовые последствия .....	14–24	7
В. Сокращение масштабов нищеты и развитие.....	25–29	11
С. Права человека .....	30–32	13
IV. Факторы, ограничивающие эффективность нынешних инициатив по облегчению долгового бремени.....	33–52	14
А. Доминирование кредиторов .....	34–35	14
В. Узкое определение "приемлемого уровня задолженности" .....	36–41	14
С. Губительные условия .....	42–45	16
D. Отсутствие дополнителности .....	46–47	18
Е. Судебное разбирательство по инициативе "фондов-стервятников" .....	48–50	18
F. Другие недостатки.....	51–52	19
V. Международные усилия по облегчению долгового бремени: что дальше? .....	53–68	20
А. Укрепление принципа совместной ответственности.....	56–58	21
В. Создание беспристрастного международного механизма урегулирования задолженности.....	59–61	23
С. Приоритетность мобилизации внутренних ресурсов.....	62–64	24
D. Реформирование международной финансовой системы .....	65–68	24
VI. Выводы и рекомендации .....	69–70	26

## I. Введение

1. В настоящее время действуют две основные международные инициативы по облегчению бремени задолженности, направленные на сокращение внешнего долга стран с низким доходом: Инициатива в отношении бедных стран с высоким уровнем задолженности (ИБСВЗ) и Многосторонняя инициатива по облегчению бремени задолженности (МИОБЗ)<sup>1</sup>.

2. ИБСВЗ была объявлена Международным валютным фондом и Всемирным банком в 1996 году в целях уменьшения бремени внешней задолженности бедных стран, имеющих самые большие долги, до уровня, который считался этими двумя учреждениями "приемлемым". В 1999 году был проведен комплексный обзор этой инициативы, чтобы поставить работу по облегчению бремени задолженности на более прочную основу и укрепить взаимосвязь между облегчением долгового бремени, сокращением масштабов нищеты и социальной политикой.

3. В 2005 году расширенную ИБСВЗ дополнила МИОБЗ, призванная еще больше облегчить долговое бремя БСВЗ и высвободить ресурсы для достижения целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. В рамках МИОБЗ Международная ассоциация развития (МАР), МВФ, Африканский фонд развития (АФР) и Межамериканский банк развития (МБР) обеспечивают 100% того, что необходимо для облегчения бремени долгов, охватываемых этими программами (т.е. займов, которые предоставили МВФ, АФР и МБР к концу декабря 2003 года, и займов, которые предоставила МАР к концу декабря 2003 года и которые еще не были погашены после реализации программ облегчения долгового бремени в рамках ИБСВЗ)<sup>2</sup>.

4. По состоянию на март 2013 года 35 из 39 стран, которые были отнесены к числу имеющих право или потенциально имеющих право на участие в программах по линии ИБСВЗ, достигли точки завершения процесса<sup>3</sup>, одна страна (Чад) находилась на промежуточном этапе реализации этой инициативы, а три страны, которые еще не приняли решения, – Сомали, Судан и Эритрея – находились на том этапе, когда им надо было только начинать процесс присоединения к программам облегчения долгового бремени в рамках этой инициативы<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> См. обзор усилий по сокращению задолженности стран с низким доходом в публикации: Boris Gamarra, Malvina Pollock and Carlos A. Primo Braga, "Debt Relief to Low-Income Countries: A Retrospective" in Carlos A. Primo Braga and Dörte Dömeland (eds.) *Debt Relief and Beyond: Lessons Learned and Challenges Ahead* (Washington, D.C., World Bank, 2009), pp. 11–33.

<sup>2</sup> Страны, не относящиеся к числу БСВЗ, но имеющие доход на душу населения менее 380 долл. США, тоже могут воспользоваться этой программой, если они получили займы от МВФ.

<sup>3</sup> Афганистан, Бенин, Боливия (Многонациональное Государство), Буркина-Фасо, Бурунди, Гаити, Гайана, Гамбия, Гана, Гвинея, Гвинея-Бисау, Гондурас, Демократическая Республика Конго, Замбия, Камерун, Коморские Острова, Конго, Кот-д'Ивуар, Либерия, Мавритания, Мадагаскар, Малави, Мали, Мозамбик, Нигер, Никарагуа, Объединенная Республика Танзания, Руанда, Сан-Томе и Принсипи, Сенегал, Сьерра-Леоне, Того, Уганда, Центральнаяафриканская Республика и Эфиопия.

<sup>4</sup> International Development Association (IDA) and International Monetary Fund (IMF), "Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)", Statistical Update (25 March 2013).

5. По мнению Всемирного банка и МВФ эти две международные инициативы по облегчению долгового бремени помогли значительно уменьшить бремя внешней задолженности БСВЗ и дали этим странам возможность увеличить расходы на борьбу с нищетой. В настоящем докладе анализируется влияние этих инициатив на борьбу с нищетой, развитие и положение в области прав человека.

## II. Как следует понимать облегчение долгового бремени

### A. Что такое "облегчение долгового бремени"?

6. Попытки представить облегчение долгового бремени в рамках нынешних международных инициатив в качестве одного из ключевых источников финансирования деятельности по уменьшению бедности, а также отсутствие у большинства людей ясного понимания сути облегчения долгового бремени привели к ожиданиям большого эффекта от облегчения долгового бремени.

7. Термин "облегчение долгового бремени" означает любую реорганизацию задолженности, приводящую к ослаблению общего долгового бремени бенефициара. В рамках ИБСВЗ облегчение долгового бремени приобретает самые различные формы, включая списание долгов (когда странам "прощают" их долги), реструктуризацию и перенос сроков погашения задолженности.

8. Списание происходит тогда, когда кредитор и заемщик достигают официальной договоренности о том, что уже не надо будет выплачивать непогашенный долг или какую-то его часть. Другими словами, в результате списания все финансовые обязательства заемщика перед кредитором или какие-то их части аннулируются. Реструктуризация – это процесс, в ходе которого кредитор и заемщик договариваются об изменении ранее согласованных условий выплаты долга. Это изменение условий может включать прощение долга (освобождение от долговых обязательств) или перенос сроков, который может достигаться либо в результате пересмотра графика выплаты путем продления срока погашения долга, либо в результате предоставления нового рефинансированного кредита<sup>5</sup>. Перенос сроков погашения означает отсрочку платежей (в том числе процентных платежей) на определенный период в целях сокращения краткосрочных обязательств по обслуживанию долга, благодаря чему "облегчается" положение страны-заемщика<sup>6</sup>. Перенос сроков погашения может включать также прощение или освобождение от части долговых обязательств.

<sup>5</sup> См. "Debt restructuring", OECD Glossary of statistical terms, available at <http://stats.oecd.org/glossary/index.htm>.

<sup>6</sup> Например, в 2010 году пять стран, завершающих процесс осуществления ИБСВЗ (Афганистан, Демократическая Республика Конго, Конго, Либерия и Того), заключили с Парижским клубом соглашения о реструктуризации долгов на сумму в 13 млрд. долл. США, из которых 8,9 млрд. долл. США было списано. Гвинея-Бисау также заключила соглашение (на Кельнских условиях, предусматривающих сокращение чистой нынешней суммы долга на 90%) в июле 2010 года, чтобы реструктурировать задолженность на общую сумму в 171 млн. долл. США, включая непогашенную совокупность основной суммы займов и процентных платежей по состоянию на 31 декабря 2009 года, и перенести сроки погашения, приходящиеся на период с 1 января 2010 года по 31 декабря 2012 года. По условиям этого соглашения 54 млн. долл. США было списано, а сроки выплаты 117 млн. долл. США были перенесены на

9. Следует отметить, что, в отличие от других источников финансирования, ресурсы, используемые для облегчения долгового бремени, не являются новыми денежными средствами, поступающими из внешних источников<sup>7</sup>. Прямой эффект от их использования заключается в том, что страны-бенефициары получают возможность сохранить свои общие бюджетные ресурсы, которые в противном случае пришлось бы потратить на обслуживание долга. Появившееся благодаря этому поле для финансового маневрирования можно использовать для увеличения расходов на уменьшение бедности, погашения части долгов (как внутренних, так и внешних) или снижения налогов. Кроме того, следует иметь в виду, что у стран, которые обслуживали свою задолженность не полностью, возможности финансового маневрирования, появившиеся благодаря мерам по облегчению долгового бремени, меньше декларируемого объема номинальной долговой массы, на которую распространяются эти меры. Коротко говоря, "один доллар, высвобождаемый мерами по облегчению долгового бремени, не обязательно превращается в один дополнительный доллар, ассигнуемый на борьбу с бедностью"<sup>8</sup>.

## **В. Механизм облегчения долгового бремени в рамках соответствующих инициатив**

10. Чтобы отвечать критериям, установленным для стран, желающих облегчить свое долговое бремя в рамках ИБСВЗ, страна должна выполнить определенные условия, взять на себя обязательства по борьбе с бедностью путем изменения своей политики и продемонстрировать макроэкономическую стабильность в течение какого-то времени. В качестве первого шага страна должна: а) соответствовать критериям для заимствования средств у МАР, которая выдает беспроцентные кредиты и гранты беднейшим странам мира, а также у Целевого фонда МВФ по уменьшению бедности и обеспечению экономического роста, который выдает кредиты странам с низким доходом по субсидируемым ставкам; б) иметь такую долговую нагрузку, которая считается "неприемлемой"<sup>9</sup> Всемирным банком и МВФ и с которой нельзя справиться с помощью традиционных механизмов облегчения долгового бремени; в) в течение определенного периода времени проводить реформы и правильную политику в рамках программ структурной перестройки, поддерживаемых Международным валютным фондом и Всемирным банком; г) принять документ о стратегии сокращения масштабов нищеты (ДСУБ)<sup>10</sup> по итогам процесса, в котором участвовали широкие слои населения страны<sup>11</sup>.

---

трехлетний период консолидации. См. World Bank, *Global Development Finance 2012: External Debt of Developing Countries* (Washington, D.C., 2012), p. 11.

<sup>7</sup> S. Arslanalp and P.B. Henry, "Helping the Poor to Help Themselves: Debt Relief or Aid?" Working Paper 10230 (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research, 2004); цитируется также в работе: M. Kaddar and E. Furrer, "Are current debt relief initiatives an option for scaling up health financing in beneficiary countries," *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 86, No. 11 (November 2008), p. 3.

<sup>8</sup> M. Kaddar and E. Furrer, "Are current debt relief initiatives an option" (см. сноску 7), pp. 1–9.

<sup>9</sup> Всемирный банк и МВФ считают задолженность страны с низким доходом неприемлемой, если а) ее внешний долг составляет более 150% стоимости ее экспорта или б) ее долг составляет более 250% доходов государства.

<sup>10</sup> ДСУБ увязывает облегчение долгового бремени и уменьшение бедности: это доклад страны-заемщика о макроэкономической и социальной политике, а также о

11. После того как эти четыре условия выполнены или был достигнут достаточный прогресс на пути к их выполнению, Всемирный банк и МВФ принимают официальное решение относительно соответствия данной страны критериям программ по облегчению долгового бремени и кредиторы берут на себя обязательства по снижению задолженности этой страны до "приемлемого" уровня. На этом начальном этапе, который называется "моментом принятия решения", кредиторы начинают принимать временные меры по облегчению существующих условий обслуживания долга. Однако эти временные меры могут быть приостановлены, если страна сойдет с пути реформ<sup>12</sup>.

12. Чтобы дойти до "точки завершения процесса" и добиться полного и необратимого сокращения задолженности в рамках ИБСВЗ, страна должна: а) в течение определенного последующего периода продемонстрировать "хорошую работу" по реализации программ МВФ и Всемирного банка; б) провести ключевые реформы, которые были "согласованы" в момент принятия решения, таким образом, чтобы МВФ и Всемирный банк были удовлетворены достигнутыми результатами; с) принять ДСУБ и выполнять его положения на протяжении не менее года.

13. Следует отметить, что доля задолженности, которую кредиторов просят "простить" ("общий коэффициент сокращения"), рассчитывается таким образом, чтобы снизить задолженность данной страны до приемлемого уровня в 150% нынешней стоимости экспорта (или же – в некоторых случаях – 250% доходов государства). Таким образом, облегчение долгового бремени в рамках этих инициатив не всегда влечет за собой освобождение страны-заемщика от всех ее долговых обязательств<sup>13</sup>.

### III. Последствия облегчения долгового бремени

#### A. Финансовые последствия

14. Общий объем помощи для 39 стран, соответствующих или потенциально соответствующих критериям данных инициатив, оценивается в 112,9 млрд. долл. США (76 млрд. долл. США – в рамках ИБСВЗ и 36,9 млрд. долл. США – в рамках МИОБЗ) в параметрах текущей чистой стоимости по состоянию на конец 2011 года<sup>14</sup>.

---

программах, которые должны быть осуществлены в рамках ее стратегии обеспечения экономического роста и сокращения масштабов нищеты. В нем излагаются также потребности и источники внешнего финансирования. ДСУБ подлежит утверждению Всемирным банком и МВФ.

<sup>11</sup> IMF, "Debt Relief Under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative", Factsheet (2 April 2013), available from [www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm).

<sup>12</sup> Именно так произошло, например, в Гамбии, Гвинее, Гвинее-Бисау и Малави.

<sup>13</sup> В 1998 году МВФ ответил отказом на призывы к полному списанию всех внешних долгов БСВЗ, назвав эти призывы "нереалистичными" и вызывающими "неоправданные ожидания", поскольку чистый объем официальной помощи в целях развития (ОПР) сократился. См. IMF, "HIPC Initiative: The IMF's Response to Critics" (September 1998), available from [www.imf.org/external/np/hipc/res.htm](http://www.imf.org/external/np/hipc/res.htm).

<sup>14</sup> IDA and IMF, "Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)", Statistical Update (25 March 2013), p. 4.

15. По мнению Всемирного банка и МВФ, в рамках этих инициатив удалось "значительно" ослабить долговое бремя стран-получателей, что позволило этим странам увеличить их расходы на борьбу с бедностью<sup>15</sup>. В 36 БСВЗ, которые уже прошли точку принятия решения, средний размер платежей, связанных с обслуживанием задолженности, сократился с 2,9% ВВП в 2001 году до 0,9% ВВП в 2011 году.

16. Однако найти какие-либо количественные показатели прямых финансовых последствий облегчения долгового бремени нелегко<sup>16</sup>. Решение списать определенную номинальную сумму долга не всегда тут же приводит к возобновлению потоков наличных средств. Они могут возникнуть со временем. Кроме того, хотя сокращение платежей в счет обслуживания задолженности могло содействовать улучшению социальных показателей, оно, возможно, не было главной причиной этих регистрируемых улучшений. Другие факторы тоже внесли свой вклад в это сокращение платежей по долгам, включая более высокие цены на экспортируемые сырьевые товары, хорошие темпы экономического роста и увеличение доходов государства. Статистика по Многонациональному Государству Боливия, видимо, подтверждает эту точку зрения.

17. Сначала долг Боливии списали в рамках ИБСВЗ в 1998 году, а затем еще раз в 2001 году. Как было отмечено в одном из последних докладов организации "Fundación Jubileo", эти меры по облегчению долгового бремени не привели к существенному снижению общего уровня задолженности. Размер долга рос с 1998 года по 2005 год, а платежи по долгам достигли своего пика в 2005 году и стали уменьшаться только после принятия дополнительных мер по облегчению долгового бремени. В этом докладе отмечается, что после 2007 года стало заметно меньше бедности и неравенства, а социально-экономические показатели улучшились. Доля населения, живущего в крайней нищете, сократилась к 2009 году до 26%, а также улучшились показатели состояния здоровья и социального положения населения. В этой стране были в то же время достаточно высокие темпы экономического роста, а ВВП на душу населения вырос с 1 000 долл. США в 2005 году до 2 000 долл. США в 2010 году.

18. Экономия средств, выделяемых на обслуживание задолженности, совпала с более высокими ценами на углеводородные и минеральные ресурсы страны. После 2007 года внешний государственный долг вырос на 700 млн. долл. США, но благодаря экономическому росту продолжал уменьшаться в процентах от ВВП. В отличие от других БСВЗ, после принятия мер по облегчению долгового бремени Боливия имела положительное сальдо торгового баланса – в среднем в размере 1,7% ВВП начиная с 2006 года (тогда как в 1997–2005 годах она имела отрицательное сальдо в 3,7%). Во всех других БСВЗ, которые прошли точку завершения процесса, сохранялся дефицит торгового баланса.

19. Важно также отметить, что в некоторых странах, которые имели большую просроченную задолженность перед многосторонними учреждениями до присоединения к программам ИБСВЗ, стоимость обслуживания их долгов даже выросла вследствие их присоединения к этим программам. Причина этого заключается в том, что одним из условий присоединения к программам ИБСВЗ является производство всех просроченных платежей многосторонним кредиторами до момента принятия решения. Это было колоссальной проблемой для ряда

<sup>15</sup> Ibid., p. 3.

<sup>16</sup> D. Cassimon and others, "Dynamic Fiscal Impact of the Debt Relief Initiatives on African Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)", Document de travail DT/2013-01 (Université de Paris Dauphine, January 2013), p. 6.



стран, таких как Бурунди, Гвинея-Бисау, Демократическая Республика Конго и Сьерра-Леоне. Просроченные платежи были сделаны благодаря грантам или промежуточным ссудам. В Демократической Республике Конго, где просроченная задолженность составляла 80% всех долгов (т.е. 10,6 млрд. долл. США) до присоединения этой страны к программам ИБСВЗ в 2002 году, на эти выплаты уходило в среднем 20% доходов государства с 2002 года по 2010 год, когда она завершила эти программы.

20. Всемирный банк и МВФ сообщают далее, что меры по облегчению долгового бремени "значительно улучшили состояние задолженности стран, которые прошли точку завершения процесса, и привели к тому, что их показатели задолженности стали ниже, чем у других стран, как входящих, так и не входящих в число БСВЗ", и, признавая, что многие из этих стран все еще могут пострадать от потрясений, особенно потрясений, влияющих на экспорт, как это произошло во время мирового экономического кризиса, МВФ рекомендует этим странам "проводить политику разумного заимствования и обеспечить более эффективное управление государственными долгами", для того чтобы их уязвимое состояние задолженности "окончательно" стало достоянием истории<sup>17</sup>.

21. Оказывают ли меры по сокращению задолженности, принимаемые в рамках этих инициатив, долгосрочный эффект? Имеющиеся данные говорят о том, что ответ может быть отрицательным. Как показало исследование 2008 года по 16 БСВЗ, которые прошли точку завершения процесса, чистая приведенная стоимость внешнего долга в процентах от среднего экспорта этих стран – при условии, что они в 2004 году были охвачены программами по облегчению долгового бремени в рамках МИОБЗ, – возрастет, как ожидается, в среднем с начального уровня в 22% в 2004 году до 176% в 2015 году и достигнет своего максимума в 242% в 2026 году<sup>18</sup>. В марте 2009 года МВФ сообщил, что в 28 странах с низким доходом сумма долга превысила 60% ВВП<sup>19</sup>, – это в два раза больше порогового показателя приемлемой задолженности, который МВФ и Всемирный банк установили для стран со слабыми учреждениями. В 2011 году оба этих учреждения сообщили, что "в каждой третьей стране с низким доходом либо уже есть проблемные долги, либо есть высокий риск появления проблемных долгов" и что "в каждой четвертой БСВЗ, которая прошла точку завершения процесса, есть высокий риск появления проблемных долгов"<sup>20</sup>. Еще одна оценка, которую МВФ и Всемирный банк сделали после этого, говорит о том, что, хотя ни в одной из БСВЗ, которые прошли точку завершения процесса, долги сейчас не считаются проблемными, в каждой пятой из них (т.е. в семи странах) все же высока вероятность того, что задолженность станет проблемной.

<sup>17</sup> IMF, "Debt Relief Under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative", Factsheet (2 April 2013), available from [www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm).

<sup>18</sup> Jacinta Nwachukwu, "The Prospects for Foreign Debt Sustainability in Post-Completion Point Countries: Implications of the HIPC-MDRI Framework," Working Paper No. 26 (Manchester, Brooks World Poverty Institute, University of Manchester, February 2008), p. 12.

<sup>19</sup> IMF, *The Implications of the Global Financial Crisis for Low-Income Countries*, March 2009, available from [www.imf.org/external/pubs/ft/books/2009/globalfin/globalfin.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/books/2009/globalfin/globalfin.pdf).

<sup>20</sup> IDA and IMF, "Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) – Status of Implementation and Proposals for the Future of the HIPC Initiative", 8 November 2011.

22. Кроме того, надо иметь в виду, что ИБСВЗ призвана снизить чистую приведенную стоимость внешнего долга в процентах от экспорта до уровня менее чем в 150%, который является пороговым показателем, однако по крайней мере в 13 БСВЗ на момент завершения процесса этот коэффициент был более высоким, причем в двух странах (Гамбия и Уганда) этот коэффициент был даже больше, чем в момент принятия решения<sup>21</sup>. Есть и другие страны, в которых показатели задолженности ухудшились после того, как были приняты меры по облегчению долгового бремени. Например, в Уганде этот коэффициент стремительно вырос до уровня более чем 300% в течение трех лет после момента завершения процесса в рамках ИБСВЗ. Как показал проведенный в июне 2012 года анализ степени приемлемости задолженности, благодаря мерам по облегчению долгового бремени в рамках этих инициатив долговое бремя Танзании сократилось к концу июня 2007 года до 20,6% ВВП<sup>22</sup>. Тем не менее к концу июня 2011 года внешний долг этой страны вырос до 34,7% ВВП. Следует иметь в виду, что эта оценка учитывает только задолженность центрального правительства, но при этом признается, что "параллельные риски, создаваемые задолженностью других государственных предприятий и пенсионных фондов, могут быть значительными". Что касается Гаити, то внешний долг этой страны сократился, но ее узкая экспортная база делает положение с задолженностью нестабильным<sup>23</sup>. В частности, до сих пор высока вероятность того, что задолженность Гаити станет проблемной.

23. Еще одна проблема, вызывающая озабоченность, заключается в том, что крупные заимствования на международных рынках капитала повысили соотношение между государственным долгом и ВВП некоторых БСВЗ до того уровня, который был накануне их присоединения к программам облегчения долгового бремени. Последствия этого явления будут зависеть от того, приведут ли новые заимствования к продуктивным инвестициям и экономическому росту.

24. Все вышесказанное говорит о том, что меры по облегчению долгового бремени, принимаемые в рамках этих двух инициатив, как правило, не уменьшали уязвимость бедных стран с высоким уровнем задолженности<sup>24</sup>, и многие из этих стран по-прежнему сильно зависят от иностранных заимствований и инвестиций. Очевидно также, что, поскольку в рамках этих инициатив основное внимание уделялось корректировке неразумного управления задолженностью странами-заемщиками, полностью игнорировались и не устранялись коренные причины проблемы задолженности, такие как несправедливые условия торговли, безответственное кредитование и неправильные рецепты в отношении проведения политики, которые давались международными финансовыми учреждениями.

<sup>21</sup> Бенин (216%), Буркина-Фасо (208,7%), Гамбия (242%), Гана (152%), Замбия (174%), Мавритания (256%), Малави (229,1%), Нигер (208,7%), Руанда (326,5%), Сенегал (154%), Сьерра-Леоне (202,3%), Уганда (258%) и Эфиопия (218,4%).

<sup>22</sup> IDA and IMF, "United Republic of Tanzania: Joint World Bank/IMF Debt Sustainability Analysis", 22 June 2012, p. 2.

<sup>23</sup> IMF and IDA, "Haiti: Joint Bank-Fund Staff Debt Sustainability Analysis 2012", 23 February 2012, pp. 1–2 and 9.

<sup>24</sup> В 2009 году ЮНКТАД выразила озабоченность возможностью нового долгового кризиса в бедных странах вследствие мирового финансового кризиса. См. ЮНКТАД, *Наименее развитые страны, доклад, 2009 год*, размещен на веб-сайте [www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=11721&intItemID=2068&lang=1](http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=11721&intItemID=2068&lang=1).

## В. Сокращение масштабов нищеты и развитие

25. Страны, получающие помощь через международные механизмы облегчения долгового бремени, должны взять на себя обязательства выделить ресурсы, высвобожденные благодаря облегчению долгового бремени, на ключевые программы борьбы с бедностью, указанные в их ДСУБ. Однако вследствие того, что в большинстве стран осуществляется свободное перечисление средств между расходными статьями государственного бюджета, отследить экономию, достигаемую в результате облегчения долгового бремени, нелегко, и поэтому трудно точно установить, как эта экономия отражается на усилиях по борьбе с бедностью. Кроме того, эмпирические данные о влиянии мер по облегчению долгового бремени на социальные расходы неоднозначны. Если в одних исследованиях делается вывод, что существует позитивная взаимосвязь между облегчением долгового бремени и ростом социальных расходов<sup>25</sup>, то другие исследования показывают, что меры по облегчению долгового бремени не оказывают значительного влияния или вообще не оказывают никакого влияния на такие расходы в БСВЗ<sup>26</sup>.

26. Однако, по данным МВФ и Всемирного банка, в 36 странах, в которых действовали программы по облегчению долгового бремени, эти расходы выросли в среднем с 6,3% ВВП в 2001 году до 8,8% ВВП в 2011 году<sup>27</sup>. До начала реализации ИБСВЗ страны, отвечающие ее критериям, тратили в среднем "немного больше" на обслуживание задолженности, чем на здравоохранение и образование вместе взятые<sup>28</sup>. В результате мер по облегчению долгового бремени

<sup>25</sup> См., например, J.D. Lewis, "What comes after debt relief? Some preliminary thoughts," *GREAT Insights*, vol. 2, No. 1 (January 2013); Jesus Crespo Cuaresma and Gallina Andronova Vincelette, "Debt Relief and Education in Heavily Indebted Poor Countries," in Carlos A. Primo Braga and Dörte Dömeland (eds.) *Debt Relief and Beyond: Lessons Learned and Challenges Ahead* (Washington, D.C., World Bank, 2009), pp. 35–48; E. Lora and M. Olivera, "Public debt and social expenditure: friends or foes?" Working Paper No. 563 (Washington DC, Inter-American Development Bank, 2006), available from <http://ssrn.com/abstract=905964>.

<sup>26</sup> См., например, S.E. Dessy and D. Vencatachellum, "Debt relief and social services expenditure: the African experience, 1989–2003," *African Development Review*, vol. 19, No. 1 (April 2007), pp. 200–216; N.D. Chauvin and A. Kraay, "What Has 100 Billion Dollars Worth of Debt Relief Done for Low- Income Countries?" *International Finance* (EconWPA) (2005) Paper No. 0510001; Ralf Hepp, "Health Expenditures Under the HIPC Debt Initiative" (29 August 2005), Social Science Research Network; S. Arslanalp and P.B. Henry, "Helping the Poor to Help Themselves" (см. сноску 7); W. Easterly, "How Did Heavily Indebted Poor Countries Become Heavily Indebted? Reviewing Two Decades of Debt Relief", *World Development*, vol. 30, No. 1 (2002) pp. 1677–96.

<sup>27</sup> См. World Bank, "Debt Relief and Development", News and Broadcast online, available from <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20040942~menuPK:34480~pagePK:34370~theSitePK:4607,00.html>.

<sup>28</sup> Однако независимые исследования указывают на гораздо более высокий уровень платежей в счет обслуживания долга по отношению к расходам на такие базовые социальные услуги, как образование и здравоохранение, во многих БСВЗ. Так, в 1992–1997 годах доли госбюджета, направляемые на базовые социальные услуги и обслуживание долга в некоторых БСВЗ, были следующими: Камерун: 4% на социальные услуги, 36% на обслуживание долга; Кот-д'Ивуар: 11,4% на социальные услуги, 35% на обслуживание долга; Объединенная Республика Танзания: 15% на социальные услуги, 46% на обслуживание долга; Замбия: 6,7% на социальные услуги, 40% на обслуживание долга. См. D. Millet and E. Toussaint, "Figures relating to the debt for 2009" (Brussels, CADTM, 2009); а также Christian Barry, Barry Herman and Lydia Tomitova (eds.) for Carnegie Council, *Dealing Fairly with Developing Country Debt*

они значительно увеличили свои расходы на здравоохранение, образование и другие социальные услуги. Такие расходы в среднем в пять раз превышают сумму платежей в счет обслуживания долга.

27. В то же время очевидно, что условия, которые выдвигались для принятия мер по облегчению долгового бремени, повлекли за собой значительные социальные издержки, включая высокую безработицу и растущую бедность и несправедливость, а также отрицательно сказались на осуществлении ряда основных прав человека. Например, Замбия завершила выполнение программ в рамках ИБСВЗ в 2005 году, когда по линии ИБСВЗ и МИОБЗ программы облегчения долгового бремени затронули в общей сложности 6,6 млрд. долл. США. Хотя эта страна использовала средства, сэкономленные в результате облегчения долгового бремени, для того, чтобы отменить плату за школьное обучение и за пользование услугами сельских медицинских центров, а также финансировать инфраструктурные проекты, она остается бедной, и примерно 64% ее населения живет менее чем на один доллар США в день. Три четверти поступлений этой страны в иностранной валюте дают медные рудники. Однако вследствие такой приватизационной сделки, которая преследовала интересы главным образом иностранных компаний, страна стала получать меньше поступлений от этого жизненно важного сектора.

28. Воздействие мер по облегчению долгового бремени на развитие и на темпы достижения целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, является еще более неопределенным. В 2011 году Всемирный банк и МВФ, сообщив, что БСВЗ увеличили свои расходы на борьбу с бедностью, отметили, что эти страны "добились неоднозначных, а подчас ограниченных результатов своей работы по достижению целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия". Только четвертая часть тех БСВЗ, которые находились на стадии завершения процесса, имели реальные шансы достижения цели 1 (ликвидация крайней нищеты и голода), а их перспективы достижения цели 5 (улучшение охраны материнства) были менее определены. Более того, лишь немногие из БСВЗ имели реальные шансы достижения цели 8 (формирование глобального партнерства в целях развития).

29. Точно так же в одном из последних докладов Всемирной организации здравоохранения и ЮНИСЕФ, охватывающем 68 стран, в которых происходит более 95% всех случаев смерти матери и ребенка, отмечается лишь небольшой прогресс на пути к целям развития, сформулированным в Декларации тысячелетия<sup>29</sup>. В этом докладе сказано, что 49 стран, в которых было проведено обследование, отстают от графика достижения цели 4 (сокращение детской смертности) и цели 5 (улучшение охраны материнства). Следует отметить, что 33 из вышеупомянутых стран входят в число БСВЗ, а 27 из них уже прошли точку завершения процесса.

---

(Malden, MA, Blackwell, 2007), p. 2; Jubilee Debt Campaign, "Debt and Public Services," Briefing note (October 2007); Alcino Ferreira, Câmara Neto and Matías Vernengo, "Lula's Social Policies: New Wine in Old Bottles?", Working Paper Series 2006-07, Department of Economics, University of Utah (2006), p. 11; The New Economics Foundation, *Debt relief as if justice mattered: A framework for a comprehensive approach to debt relief that works* (2008) p. 11.

<sup>29</sup> WHO and UNICEF, *Countdown to 2015, Decade report (2000-2010): Taking stock of maternal, newborn and child survival* (2010), p. 1.

## С. Права человека

30. Согласно некоторым исследованиям, одной из главных положительных сторон экономии средств благодаря мерам по облегчению долгового бремени является развитие государственной системы образования и расширение доступа к медицинскому обслуживанию. В нескольких странах экономия средств, достигнутая благодаря мерам по облегчению долгового бремени, позволила правительствам сделать эти услуги бесплатными (первоначально это было одним из условий, которые в 1980-х и 1990-х годах ставили МВФ и Всемирный банк для кредитования программ перестройки). По расчетам Всемирного банка, сделанным в 2011 году, расходы на здравоохранение в 32 БСВЗ, которые прошли точку завершения процесса, выросли с 5,2% ВВП в 1995–2000 годах до 6,6% в 2006–2009 годах. Плата за обучение в государственных учебных заведениях была сокращена, а охват детей начальным школьным образованием вырос с 59% детей школьного возраста в начале и середине 1990-х годов до 83% в 2010 году в 19 БСВЗ, которые находились на стадии завершения процесса и по которым есть данные<sup>30</sup>.

31. В Мавритании и Боливии (Многонациональное Государство) доля родов, проходящих в присутствии медицинского персонала, возросла с 40% до 60% и 70% соответственно, видимо, после того, как средства, сэкономленные благодаря мерам по облегчению долгового бремени, были направлены на цели здравоохранения. В Бенине, Боливии (Многонациональное Государство), Объединенной Республике Танзания и Сан-Томе и Принсипи средства, высвобожденные благодаря мерам по облегчению долгового бремени, были использованы для финансирования программ просвещения матерей по вопросам питания и планирования семьи, а в Бенине и Нигере такие средства использовались также для улучшения водоснабжения.

32. Если можно доказать, что такое увеличение государственных расходов объясняется расширением поля для финансового маневрирования в результате облегчения долгового бремени, можно утверждать, что меры по облегчению долгового бремени содействовали улучшению условий для осуществления прав человека, таких как права на здоровье, образование, водоснабжение и канализацию. Однако, как показывает пример с Многонациональным Государством Боливия (см. пункты 17–18 выше), установить причинно-следственные связи в этой области довольно трудно. Эта проблема усугубляется тем фактом, что во многих странах-бенефициарах нет никаких конкретных систем контролирования и отслеживания того, как расходуются средства, сэкономленные благодаря облегчению долгового бремени.

<sup>30</sup> См. IDA and IMF, “HIPC Initiative and MDRI Initiative: Status of implementation and proposals for the future of the HIPC Initiative”, 8 November 2011.

#### **IV. Факторы, ограничивающие эффективность нынешних инициатив по облегчению долгового бремени**

33. Существующие системы облегчения долгового бремени имеют ряд недостатков, которые, видимо, означают, что эти системы "не столь успешны, как утверждают МВФ и Всемирный банк"<sup>31</sup>.

##### **A. Доминирование кредиторов**

34. Одно из главных критических замечаний в отношении этих инициатив заключается в том, что они целиком контролируются кредиторами и что у обедневших стран, перегруженных долгами, нет выбора, кроме как соглашаться на тяжелые условия, навязываемые кредиторами, даже если очевидно, что эти условия противоречат их национальным интересам. Например, в связи с вопросом об оценке приемлемости уровня задолженности, которую проводят Всемирный банк и МВФ, выдвигается такой аргумент: поскольку эти учреждения являются "самыми важными кредиторами – с точки зрения размеров или качества займов, или же с учетом обоих этих факторов" – для большинства стран-заемщиков... приведенная стоимость задолженности, рассчитанная этими учреждениями, прямо или косвенно зависит от их же оценки"<sup>32</sup>.

35. По мнению независимого эксперта, доминирование кредиторов в рамках существующих механизмов облегчения долгового бремени несовместимо с принципом совместной ответственности кредиторов и заемщиков за предотвращение и урегулирование неприемлемой задолженности.

##### **B. Узкое определение "приемлемого уровня задолженности"**

36. Одним из наиболее спорных элементов нынешних международных инициатив по облегчению долгового бремени является понятие "приемлемого уровня задолженности", которому кредиторы дают узкое определение на основе способности стран-заемщиков выплачивать их долги, зависящей от их экспортных поступлений.

37. В связи с вопросом о мерах по облегчению долгового бремени Всемирный банк и МВФ проводят оценку приемлемого уровня задолженности с помощью Совместной рамочной программы по определению приемлемого уровня задолженности стран с низким доходом, которая была принята в апреле 2005 года для того, чтобы "помогать странам с низким доходом (СНД) принимать решения о заимствованиях, давать рекомендации кредиторам относительно принятия решений, касающихся выдачи кредитов и грантов, для обеспечения того, чтобы СНД получали ресурсы на таких условиях, которые содействуют как продвижению к их целям развития, так и сохранению уровня задолженности на приемлемом уровне в долгосрочной перспективе, а также повысить каче-

<sup>31</sup> Sarajuddin Isar, "Was the Highly Indebted Poor Countries Initiative (HIPC) a Success?", *Consilience: The Journal of Sustainable Development*, vol. 9, Iss. 1 (2012), pp. 107–122.

<sup>32</sup> См. Jürgen Kaiser, "Commentary on IMF/World Bank: Revisiting the Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries," erlassjahr.de Working Paper (Updated version), 9 February 2012, p. 1.

ство аналитической работы и политических рекомендаций Всемирного банка и МВФ<sup>33</sup>.

38. Аналитическая работа заключается в составлении прогнозов предполагаемых заимствований и экономических показателей на 20-летний период, после чего применяются коэффициенты, сопоставляющие номинальный размер долга, его приведенную стоимость или сумму платежей в счет обслуживания долга с валовым внутренним продуктом, объемом экспорта или бюджетными поступлениями для определения платежеспособности. Этот подход направлен просто на то, чтобы с учетом итогов анализа экономического роста, динамики внешней торговли и наличия внешних финансовых ресурсов определить, способна ли страна-заемщик обслуживать свой долг. Таким образом, критерии оценки приемлемого уровня задолженности связаны почти исключительно со способностью стран-заемщиков выплачивать свои долги; они не учитывают способность страны предоставлять населению основные услуги (такие как снабжение чистой водой, канализация, здравоохранение, образование и жилье) или обязательства по предоставлению таких услуг, обусловленные правами человека.

39. В 2009 году вышеупомянутая Рамочная программа была пересмотрена, для того чтобы снять озабоченность, вызванную тем, что эта программа "слишком сильно ограничивает возможности [стран с низким доходом] финансировать деятельность по достижению их целей развития"<sup>34</sup>. Цель этого пересмотра заключалась в том, чтобы дать странам больше возможностей заимствования средств, необходимых для решения проблем, вызванных мировым экономическим спадом. Таким образом, Рамочную программу сделали "более гибкой", чтобы страны могли заимствовать больше средств, не попадая при этом в категорию стран с "проблемной" задолженностью. Пересмотренная Рамочная программа исключает некоторые государственные обязательства (например, долги предприятий, принадлежащих государству) и включает денежные переводы мигрантов как фактор, повышающий способность страны погашать свой внешний долг. В 2012 году был проведен еще один обзор Рамочной программы, для того чтобы "определить, остается ли она адекватной в изменившихся условиях", которые сложились в странах с низким доходом<sup>35</sup>.

40. Концепции, лежащие в основе оценок приемлемого уровня задолженности, которые делаются Всемирным банком и МВФ, ставятся под сомнение. Например, как сообщило в 2007 году Управление МВФ по подготовке независимых оценок, "есть доказательства того, что размер инвестиций в рамках программ, поддерживаемых МВФ, систематически завышается"<sup>36</sup>.

41. Ясно, что определение понятия "приемлемый уровень задолженности", которое используют МВФ и Всемирный банк, слишком узкое и отнюдь не содействует достижению одной из целей мер по облегчению долгового бремени –

<sup>33</sup> IMF and World Bank, "Revisiting the Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries", 12 January 2012, p. 1.

<sup>34</sup> См. IMF and World Bank, "A Review of Some Aspects of the Low-Income Country Debt Sustainability Framework", 5 August 2009.

<sup>35</sup> IMF and World Bank, "Revisiting the Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries", 12 January 2012.

<sup>36</sup> IMF, Independent Evaluation Office, *Fiscal Adjustment in IMF-Supported Programmes*, Evaluation Report (2003), p. 4. См. также John Weeks and Terry McKinley, "Does Debt Relief Increase Fiscal Space in Zambia?", Country Study No. 5, UNDP, International Poverty Centre (September 2006), p. 6; J.J. Teunissen and A. Akkerman, (eds.) *HIPC Debt Relief: Myths and Reality* (FONDAD, 2004).

уменьшению бедности, не говоря уже об устойчивом развитии. По мнению независимого эксперта, в ходе аналитической работы по определению приемлемого уровня задолженности следует учитывать необходимость обеспечения таких государственных расходов, которые нужны для удовлетворения основных потребностей развития человеческого потенциала и для создания условий, позволяющих осуществить права человека, особенно экономические, социальные и культурные права. Иначе говоря, аналитическая оценка приемлемого уровня задолженности должна включать оценку уровня задолженности, которую страна может себе позволить, не подрывая при этом свою способность выполнять свои обязательства в области прав человека, а также собственную программу развития.

### С. Губительные условия

42. Страны-должники обязаны не только соответствовать критериям участия в программах по облегчению долгового бремени в рамках ИБСВЗ, но и выполнить целый ряд других политических условий, аналогичных тем, которые выдвигаются по линии программ структурной перестройки<sup>37</sup>. В их число входят приватизация государственных коммунальных предприятий (иногда это называют "реформированием государственного сектора")<sup>38</sup>, дерегулирование, отмена субсидий (в том числе тех, которые улучшают положение бедных), сокращение государственных расходов, перевод государственных услуг, таких как здравоохранение и образование, на платную основу, повышение налогов, таких как налог на добавленную стоимость, проведение трудовых реформ, поощрение экспорта и иностранных инвестиций и либерализация торговли<sup>39</sup>.

43. Отрицательные последствия такой политики для способности правительств предоставлять базовые социальные услуги хорошо задокументированы<sup>40</sup>. Хотя выдвигаемые условия могут приносить пользу<sup>41</sup>, преобладает мнение,

<sup>37</sup> Всемирный банк и МВФ утверждают, что условия, выдвигаемые для принятия мер по облегчению долгового бремени, поощряют проведение более правильной политики и улучшение работы учреждений, что позволяет более эффективно использовать средства, высвобождаемые благодаря облегчению долгового бремени. См. World Bank, "Debt Relief and Development," News and Broadcast online, available from <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20040942~menuPK:34480~pagePK:34370~theSitePK:4607,00.html>; and IMF, "IMF Conditionality", Factsheet (2 April 2013), available from [www.imf.org/external/np/exr/facts/conditio.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/facts/conditio.htm).

<sup>38</sup> Условия, квалифицируемые Всемирным банком как "реформирование государственного сектора", часто являются мерами, направленными на создание благоприятных правовых и политических условий для приватизации. См. EURODAD, "Untying the knots: How the World Bank is failing to deliver real change on conditionality", Report (Brussels, November 2007), available from [www.eurodad.org](http://www.eurodad.org).

<sup>39</sup> В ходе одного исследования документов по 26 странам из числа БСВЗ, находящихся на этапе принятия решения, было обнаружено, что во всех этих документах упоминаются ранее проведенная программа приватизация и нынешний или будущий процесс приватизации. В 15 документах, касающихся принятия решения, конкретно отмечается запланированная приватизация государственных коммунальных предприятий или базовых инфраструктурных систем, таких как энергетика, водопровод и транспорт; в 23 документах речь идет о предыдущих усилиях по либерализации торговли, а в 11 документах упоминается продолжающийся процесс либерализации торговли. См. P. Hardstaff, *Treacherous Conditions: How IMF and World Bank policies tied to debt relief are undermining development* (London, World Development Movement, May 2003), p. 7.

<sup>40</sup> См., например, E/1990/5/Add.48, 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;



ние, что они неэффективны<sup>42</sup> и наносят вред: они уничтожали источники средств к существованию, приводили к росту бедности и неравенства, и в результате этого многие бедные страны оказались в таких навязанных или санкционированных извне политических оковах, которые не только затрудняют выполнение их обязательств в области прав человека, но и подрывают их развитие и ведут к дальнейшему обнищанию их населения, а такой результат нельзя совместить с целями инициатив по облегчению долгового бремени. В этом отношении поучительно то, что произошло в двух странах, которые прошли точку завершения процесса (Малави и Объединенная Республика Танзания).

44. В Малави либерализация сельскохозяйственного сектора путем сокращения субсидий для мелких фермеров, ликвидации механизмов контроля за ценами и реструктуризации/приватизации национального учреждения по сбыту сельскохозяйственной продукции привела к росту цен, более активному накоплению излишков зерна и уменьшению количества недорогого продовольствия для бедных слоев населения, что подорвало продовольственную безопасность большинства населения<sup>43</sup>. В Объединенной Республике Танзания приватизация водопроводной системы Дар-эс-Салама привела к резкому ограничению доступа самых малоимущих к воде вследствие как сокращения водоснабжения, так и роста тарифов<sup>44</sup>.

Е/С.12/KEN/1, пункты 6 и 90; CRC/C/70/Add.18, пункт 67; Е/С.12/BOL/2, пункты 2 и 372; CRC/C/65/Add.2, пункты 35, 36 и 124; Е/1990/5/Add.40, пункты 6, 36 и 170; CEDAW/C/HON/6, пункт 350; CRC/C/65/Add.28, пункт 53; Е/С.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; Е/CN.4/2001/53; Е/CN.4/2006/44; Е/CN.4/2002/59; Е/CN.4/2001/52. См. также ЮНКТАД, *Наименее развитые страны, доклад, 2002 год: как вырваться из ловушки нищеты* (2002); ЮНКТАД, *Экономическое развитие в Африке – от структурной перестройки к сокращению масштабов нищеты: что нового?* (2002); Peter Hardstaff, *Treacherous Conditions* (см. сноску 39), р. 5; Jeffrey D Sachs, *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time* (New York, Penguin Press, 2005), pp. 81–82, 280–281 and 342; Eric Toussaint, *Your Money or Your Life! The Tyranny of Global Finance* (London, Pluto Press, 1999), pp. 155–165.

<sup>41</sup> Например, либерализация торговли может привести к усилению конкуренции и снижению цен на сырьевые товары.

<sup>42</sup> Управление МВФ по проведению независимых оценок, изучив условия, выдвигаемые МВФ, сделало вывод в 2007 году, что эти условия не привели к долговременным изменениям политики и не помогли странам достигать целей, касающихся сокращения масштабов нищеты, которые были согласованы совместно с МВФ. См. IMF, Independent Evaluation Office, *Structural conditionality in IMF-supported programmes*, Evaluation Report (27 November 2007).

<sup>43</sup> K. Owusu and F. Ng'ambi, *Structural damage: the causes and consequences of Malawi's food crisis* (London, World Development Movement, 2002), available from [www.wdm.org.uk/campaign/resource.htm#reports](http://www.wdm.org.uk/campaign/resource.htm#reports).

<sup>44</sup> Jubilee Debt Campaign, "Debt and Women", Briefing Note (March 2007); см. также Romilly Greenhill and Irene Wekiya, "Turning Off the Taps: Donor conditionality and water privatization in Dar es Salaam, Tanzania" (ActionAid International, September 2004). Этот проект включал предоставление кредитов на суммы в 61,5 млн. долл. США от Всемирного банка, 48 млн. долл. США от Африканского банка развития и 34 млн. долл. США от Европейского инвестиционного банка; погашение этих займов должно начаться в этом году, хотя 6,6 млн. долл. США уже выплачено в виде процентов и сборов, связанных с оформлением займа от Всемирного банка; см. World Development Movement, "Tanzanian activists call for non-payment of World Bank water debt", by Tim Jones (30 April 2013), available from <http://www.wdm.org.uk/world-bank-imf/tanzanian-activists-call-none-payment-world-bank-water-debt>.

45. Всемирный банк и МВФ часто подчеркивают, что ДСУБ, подготовка которых является одним из условий для подключения той или иной страны к ИБСВЗ, – это "национальные" документы. Однако было бы ошибкой называть "национальными" такие стратегии государств по борьбе с бедностью, которые подлежат утверждению исполнительными советами этих двух учреждений. Есть также доказательства того, что в ряде стран не было сколь-нибудь широкого участия в разработке ДСУБ и не было достаточно серьезного обсуждения альтернативной политики<sup>45</sup>.

## **D. Отсутствие дополнительнойности**

46. В процессе изучения результатов мер по облегчению долгового бремени важно учесть еще один аспект – это вопрос о "дополнительности", т.е. вопрос о том, что меры по облегчению долгового бремени должны дополнять, а не подменять собой существующие ассигнования на официальную помощь в целях развития (ОПР) и не должны финансироваться за счет этих ассигнований. Хотя страны-кредиторы обещали, что они не станут компрометировать программы облегчения долгового бремени, сокращая свою ОПР для бедных стран, создается впечатление, что программы по облегчению долгового бремени реализуются вместо ОПР, а не в дополнение к ней. Здесь уместно отметить, что определение термина "ОПР", используемое Комитетом по содействию развитию Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), включает меры по ослаблению долговой нагрузки стран, имеющих задолженность перед членами ОЭСР. Таким образом, вполне возможно, что некоторые кредиторы представили свои обязательства по облегчению долгового бремени в качестве ОПР.

47. Есть еще один показатель того, что облегчение долгового бремени отнюдь не является дополнительной мерой: дело в том, что достигаемое таким образом сокращение платежей в счет обслуживания задолженности в основном компенсируется таким же сокращением размеров будущих займов, предоставляемых на льготных условиях. Например, МАР и АБР осуществляют программы по облегчению долгового бремени в рамках МИОБЗ, вычитая причитающиеся платежи в счет обслуживания долга, от которых освобождаются должники каждый год, из ежегодных ассигнований МАР для этих стран-должников.

## **E. Судебное разбирательство по инициативе "фондов-стервятников"**

48. Кредиторы участвуют в этих двух международных инициативах по облегчению долгового бремени на совершенно добровольной основе. Это дало возможность некоторым коммерческим кредиторам сначала отказаться от участия в них, а затем – путем судебного разбирательства, наложения ареста на активы или оказания политического давления – получить полную номинальную стоимость предоставленных ими займов вместе с процентными начислениями, неустойками и компенсацией судебных издержек<sup>46</sup>. Эти кредиторы – называе-

<sup>45</sup> См., например, T. Bierschenk, E. Thioléron and N. Bako-Arifari, "Benin"; R. Jenkins and M. Tsoka, "Malawi"; I. Dante, J.-F. Gautier, M. Marouani and M. Raffinot, "Mali"; H. Falck, K. Landfald and P. Rebelo, "Mozambique"; A. Evans and E. Ngalwea, "Tanzania", *Development Policy Review*, vol. 21, Iss. 2, *Special Issue: Are PRSPs making a difference? The African experience* (2003).

<sup>46</sup> "Фонды-стервятники" часто возбуждают судебные тяжбы, если международное сообщество не принимает активных мер по борьбе с ними правовыми методами.

мые "фондами-стервятниками" или "фондами по скупке проблемных долгов" – выкупают просроченные суверенные долги на вторичном рынке со значительной скидкой, выжидают момента, когда другие кредиторы спишут причитающиеся им займы, а затем агрессивными методами добиваются возврата таких сумм, которые намного превышают цену приобретения этих долговых обязательств<sup>47</sup>.

49. По данным Всемирного банка и МВФ, число судебных исков, которые "фонды-стервятники" подают против БСВЗ, "в последнее время идет на убыль, но за последние несколько лет не меняется"<sup>48</sup>. Однако установить точное число таких исков сложно, поскольку "фонды-стервятники" засекречивают свои операции. После того как в 1996 году было начато осуществление ИБСВЗ, не менее чем 19 обедневших стран (Ангола, Боливия (Многонациональное Государство), Гайана, Гондурас, Демократическая Республика Конго, Замбия, Камерун, Конго, Кот-д'Ивуар, Либерия, Мадагаскар, Мозамбик, Нигер, Никарагуа, Объединенная Республика Танзания, Сан-Томе и Принсипи, Сьерра-Леоне, Уганда и Эфиопия) стали объектами судебных исков или угроз таких исков со стороны "фондов-стервятников".

50. Судебные иски, поданные "фондами-стервятниками", сводят на нет выгоды от мер по облегчению долгового бремени, поскольку не позволяют бедным странам с высокой задолженностью использовать средства, высвобожденные благодаря этим мерам, на осуществление своих программ развития и борьбы с бедностью, в результате чего ухудшаются перспективы выполнения обязательств этих стран в области прав человека. Согласно сделанным оценкам, потенциальные суммы выплат по этим судебным искам составляют в среднем 18% годовых расходов на здравоохранение и образование, 59% платежей в счет обслуживания задолженности и 5% бюджетных поступлений. В 2008 году Всемирный банк и МВФ сделали расчеты, согласно которым потенциальная сумма выплат, присуждаемых судами, варьировалась от менее чем 0,5% ВВП страны-должника до 49% ВВП в случае с Либерией.

## Е. Другие недостатки

51. У этих инициатив есть еще два крупных недостатка. Во-первых, критерии, установленные для подключения стран к программам ИБСВЗ, носят слишком ограничительный характер и исключают многие страны с высокой задолженностью, которые относятся к числу беднейших по многим показателям и часто тратят на обслуживание долгов больше, чем на оказание основных услуг населению<sup>49</sup>. К их числу относятся Бангладеш, Гренада, Джибути, Зимбабве,

<sup>47</sup> Обсуждение вопроса о последствиях деятельности "фондов-стервятников" для положения в области прав человека см. в докладе 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, Чефаса Лумины (A/HRC/14/21).

<sup>48</sup> См. IMF, "Debt Relief Under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative", Factsheet (2 April 2013), available from [www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm).

<sup>49</sup> Ответная реакция МВФ на эти критические замечания состоит в том, что критерии для включения стран в эти программы "отражают широкий консенсус правительств государств-членов относительно того, что беднейшие страны должны охватываться программами по облегчению долгового бремени на льготных условиях в самую

Кирибати, Лесото, Мальдивские Острова, Мьянма, Тонга, Филиппины и Ямайка. Например, в 2009 году внешняя задолженность Филиппин оценивалась в 60,3 млрд. долл. США, а в 2006 году эта страна выплатила 13,6 млрд. долл. США в счет обслуживания задолженности<sup>50</sup>. Тем не менее, будучи страной со средним уровнем дохода, она не отвечает критериям нынешних программ по облегчению долгового бремени. В 2011 году Ямайка, которая остается одной из самых отягощенных долгами стран мира, имела внешние долги на общую сумму в 14,4 млрд. долл. США (т.е. 330% экспорта), а ее процентные платежи были выше по отношению к ВВП (примерно 10%), чем у любой другой страны<sup>51</sup>. В период 2008–2012 годов на обслуживание долгов уходило почти 50% всех бюджетных расходов, тогда как расходы на образование и здравоохранение, вместе взятые, составляли только около 20%<sup>52</sup>.

52. Во-вторых, в рамках этих инициатив чрезмерное внимание уделяется тому, что заемщики неразумно управляют своей задолженностью, а коренные причины долгового кризиса, похоже, не попадают в поле зрения, поэтому эффект, достигаемый этими инициативами, может быть ограниченным.

## V. Международные усилия по облегчению долгового бремени: что дальше?

53. ИБСВЗ не задумывалась как постоянный механизм сокращения внешней задолженности стран с низким доходом. Поэтому эта программа была закрыта для присоединения к ней новых участников в 2006 году, когда вступили в силу положения об истечении срока действия ряда условий<sup>53</sup> и под списком БСВЗ, которые могут стать участниками этой программы, была подведена черта<sup>54</sup>. По мнению Всемирного банка и МВФ, основные цели ИБСВЗ достигнуты<sup>55</sup>. Деятельность в рамках ИБСВЗ сейчас сворачивается, но ее перспективы пока неясны. Исполнительные советы Всемирного банка и МВФ "фактически не поддержали ни превращение ИБСВЗ в постоянно действующий механизм, ни закрытие этой инициативы". По мнению сотрудников Всемирного банка и МВФ, первый из этих вариантов "не соответствует первоначальному замыслу этой инициативы и не оправдан нынешними прогнозами уровня задолженности стран с низким доходом"; кроме того, этот вариант "слишком осложнился бы моральными рисками"<sup>56</sup>. Поэтому они предложили установить новые критерии дохода и соответствия требованиям (по состоянию на конец 2010 года) и еще

---

первую очередь". См. IMF, "HIPC Initiative: The IMF's Response to Critics", September 1998, available from [www.imf.org/external/np/hipc/res.htm](http://www.imf.org/external/np/hipc/res.htm).

<sup>50</sup> В 2011 году общая сумма внешних долгов составляла 76 млрд. долл. США. См. World Bank, *International Debt Statistics 2013* (Washington D.C., 2013), p. 23.

<sup>51</sup> См. Jake Johnson and Juan A. Montecino, *Update on the Jamaican Economy* (Washington D.C., Center for Economic and Policy Research, May 2012), p. 10; см. также World Bank, *International Debt Statistics 2013* (см. сноску 50), p. 22.

<sup>52</sup> Johnson and Montecino, *Update on the Jamaican Economy* (см. сноску 51), p. 11.

<sup>53</sup> Это положения, устанавливающие крайний срок, к которому страны должны принять достаточные меры для того, чтобы присоединиться к программам в рамках этой инициативы.

<sup>54</sup> IDA and IMF, "Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) – Status of Implementation and Proposals for the Future of the HIPC Initiative", 8 November 2011, p. 24.

<sup>55</sup> Ibid., p. 7.

<sup>56</sup> Ibid., p. 27.

больше сузить круг стран, которые могли бы стать участниками этой программы, поскольку "это устранило бы значительные моральные риски и ярко высветило бы успехи, уже достигнутые в рамках ИБСВЗ"<sup>57</sup>.

54. Сворачивание ИБСВЗ вовсе не обязательно должно означать прекращение международных усилий по комплексному решению проблем задолженности обедневших развивающихся стран. Наоборот, этот шаг следует рассматривать как возможность проанализировать плюсы и минусы существующих программ по облегчению долгового бремени и, опираясь на выводы этого анализа, провести фундаментальную перестройку мировой экономики.

55. Независимый эксперт считает также, что меры по облегчению долгового бремени сами по себе недостаточны для того, чтобы страны-бенефициары встали на путь устойчивого развития. Поэтому он поддерживает призывы, в том числе поступающие от организации Jubilee Debt Campaign, к фундаментальной реформе мировой экономики в целях обеспечения более ответственного, долгосрочного и справедливого кредитования и одновременного уменьшения зависимости развивающихся стран от международного капитала. Такие радикальные реформы необходимы вследствие того, что Всемирный банк и МВФ, которые оказывают огромное влияние на функционирование существующих механизмов облегчения долгового бремени и сами часто были в числе первоисточников проблемы задолженности, роста зависимости развивающихся стран от экспорта сырьевых товаров и либерализации финансовых систем, ведущей к усилению зависимости этих стран от международных финансовых потоков, никак не могут играть одну из ведущих ролей в справедливом и долгосрочном урегулировании долгового кризиса. В этой связи международному сообществу следует рассмотреть ряд мер, о которых речь пойдет ниже.

## **А. Укрепление принципа совместной ответственности**

56. Реакция на долговой кризис развивающихся стран показала, что кредиторы не чувствуют никакой своей ответственности за его возникновение<sup>58</sup>. Таким образом, кредиторы часто представляют этот кризис как проблему, вызванную плохим управлением задолженности этими странами<sup>59</sup>. Это нашло свое отражение в структуре нынешних международных механизмов облегчения долгового бремени, которые концентрируют все свои усилия только на управлении задолженностью, игнорируя роль кредиторов. Однако история долгового кризиса свидетельствует о том, что он частично является следствием безответственного поведения кредиторов (стран, банков и держателей облигаций), которые принимали необдуманные инвестиционные и финансовые решения, а также следствием соучастия международных финансовых учреждений, которые давали

<sup>57</sup> Ibid., p. 29.

<sup>58</sup> Примечательным исключением является Норвегия. В октябре 2006 года правительство Норвегии в одностороннем порядке и безоговорочно списало официальные долги примерно на 80 млн. долл. США, которые были у пяти развивающихся стран, принявших участие в программе экспорта судов, построенных в Норвегии, поскольку правительство признало, что эта программа стимулирования развития была "ошибочной". См. Government of Norway, Ministry of Foreign Affairs, press release No. 118/06, 2 October 2006; см. также A/HRC/14/21/Add.1, пункты 19–25.

<sup>59</sup> См. Jubilee Australia, *Alternatives to debtors prison: Developing a framework for international insolvency*, ACFID Research in Development Series Report No. 4, October 2011, pp. 9–10; Sarah Edwards, *A New Debt Crisis? Assessing the impact of the financial crisis on developing countries* (London, Jubilee Debt Campaign, March 2009), p. 8.

плохие рецепты в отношении проведения политики<sup>60</sup>. Под безответственным кредитованием имеются в виду выдача займов репрессивным режимам, кредитование коррупционных, бесполезных или чрезмерно высоко оцененных проектов и выдача займов на несправедливых условиях, которые приводят к появлению огромных одиозных или незаконных долгов, оказывающих непропорционально большое влияние на положение самых малоимущих слоев населения стран-должников<sup>61</sup>.

57. Ясно, что необходимо укрепить принцип совместной ответственности. Как подчеркнуто в Монтеррейском консенсусе, "должники и кредиторы должны нести совместную ответственность за предотвращение и урегулирование ситуаций, связанных с неприемлемым уровнем задолженности". Это означает, во-первых, признание того, что кредиторы и заемщики несут совместную обязанность сделать так, чтобы их кредитование или заимствование не способствовало появлению или не приводило в конечном счете к появлению неприемлемого уровня задолженности. Например, кредиторы не должны давать займы без проверки платежеспособности заемщика, а в случае, если речь идет о займах в целях развития, они не должны кредитовать проекты, которые не приносят пользу населению государства-заемщика с точки зрения перспектив развития. Со своей стороны, заемщики не должны брать займы, которые они не смогут выплатить, и они не должны заключать договоры о ссуде в обход действующего национального законодательства и ведомственных правил. Во-вторых, это означает, что кредиторы и заемщики должны брать на себя ответственность за свою роль в провоцировании долгового кризиса и должны принимать соответствующие меры по выходу из этого кризиса. Поэтому кредитору, возможно, придется безоговорочно списать суммы, причитающиеся по долгам, если эти кредиты были предоставлены безответственным образом, а заемщику, возможно, придется создать транспарентную и подотчетную систему управления государственными долгами.

58. Вновь подтверждая свою приверженность принципу совместной ответственности, международное сообщество должно общими усилиями разработать основу для ответственного финансирования, не только включающую принципы справедливости, взаимной подотчетности и транспарентности, но и повышающую способность государств достигать их целей развития и выполнять их обязательства в области прав человека. В этой связи независимый эксперт настоятельно призывает все государства строго соблюдать Руководящие принципы по внешней задолженности и правам человека, принятые Советом по правам человека в июне 2012 года (A/HRC/20/23, приложение), и поддержать принятие разработанных в ЮНКТАД Сводных принципов поощрения ответственной практики суверенного кредитования и заимствования<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> См., например, S. Edwards, *A New Debt Crisis?* (см. сноску 59), pp. 7–8. Организация "Jubilee Debt Campaign" утверждает, что нынешние меры реагирования на долговой кризис "совершенно не учитывают ответственность кредиторов и направлены на защиту кредиторов и существующей финансовой системы".

<sup>61</sup> Обсуждение вопроса об одиозных и незаконных долгах см. в документе A/64/289, пункты 8–22.

<sup>62</sup> Новая редакция с поправками от 10 января 2012 года.

## **В. Создание беспристрастного международного механизма урегулирования задолженности**

59. На протяжении ряда лет поступило много предложений о создании международного механизма урегулирования государственной задолженности. Некоторые из этих предложений были основаны на существующей в Соединенных Штатах системе банкротства, которая предусматривает защиту неплатежеспособных государственных органов, таких как органы власти штатов и городов, чтобы они продолжали работать и не были вынуждены пожертвовать какими-либо основными государственными услугами для населения ради выплаты своих долгов<sup>63</sup>.

60. Независимый эксперт полностью поддерживает создание постоянного независимого международного механизма урегулирования государственной задолженности под эгидой нейтрального некредитного учреждения, обладающего достаточной всемирной легитимностью, – Организации Объединенных Наций. По его мнению, такой механизм, основанный на принципах справедливости, транспарентности, всеобщего охвата и участия, может содействовать справедливому и эффективному урегулированию проблем и споров, связанных с выплатой государственных долгов. В отличие от существующих механизмов урегулирования задолженности, такой механизм должен ставить на первое место обязанности государств по удовлетворению основных потребностей своего населения в соответствии с их международными обязательствами в области прав человека и национальными задачами в области развития<sup>64</sup>. Уделяя свое внимание в первую очередь удовлетворению основных потребностей населения, этот механизм может обеспечить, чтобы задолженность не стала структурной преградой на пути развития. Независимый механизм урегулирования задолженности пресекал бы также безответственное поведение как кредиторов, так и заемщиков<sup>65</sup>.

61. Однако следует признать, что международный механизм урегулирования задолженности не сможет сам по себе решить проблему задолженности и обнищания бедных стран, как и проблему, заключающуюся в несправедливости мировой экономической системы. Тем не менее он обеспечил бы подотчетность мировой финансовой системы и ограничил бы возможности международных финансовых учреждений продолжать навязывать бедным странам проведение такой политики, которая далеко не всегда соответствует их национальным приоритетам в области развития<sup>66</sup>. А самое главное заключается в том, что такой механизм занял бы место важнейшего недостающего звена в международной финансовой системе.

<sup>63</sup> См., например, Kunibert Raffer, "Internationalizing United States municipal insolvency: a fair, equitable and efficient way to overcome a debt overhang", *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", Paper presented at the workshop on Debt, finance and emerging issues in international financial integration, Financing for Development Office, Department of Economic and Social Affairs, 8 and 9 April 2008.

<sup>64</sup> См. Руководящие принципы по внешней задолженности и правам человека (A/HRC/20/23, приложение), пункты 84–85.

<sup>65</sup> Jubilee Australia, *Alternatives to debtors prison* (see footnote 59), p. 27.

<sup>66</sup> Ibid., p. 29.

### С. Приоритетность мобилизации внутренних ресурсов

62. Многие бедные страны хронически зависят от внешнего финансирования (в том числе от займов и инвестиций). Одна из главных причин этого заключается в дальнейшей потере финансовых средств, вызванной незаконными финансовыми потоками<sup>67</sup>. Согласно оценкам, в 2010 году развивающиеся страны потеряли от 783 до 1 138 млрд. долл. США вследствие незаконного оттока финансовых средств (главным образом вследствие уклонения от налогов, бегства капиталов и коррупции)<sup>68</sup>. Медленные темпы возврата похищенных богатств лишь усугубляют эту проблему.

63. Как стало ясно во время мирового финансового кризиса, такая зависимость может сделать эти страны уязвимыми в случае быстрых изменений, касающихся наличия и доступности финансовых средств, и может обусловить высокую задолженность и крупные международные финансовые обязательства<sup>69</sup>. А это, в свою очередь, может отразиться на способности правительств делать самые необходимые социальные расходы и удерживать свою задолженность на приемлемом уровне.

64. Хотя независимый эксперт признает пользу действительно продуктивных иностранных инвестиций, он считает, что развивающимся странам следует прилагать больше усилий для того, чтобы использовать уже имеющиеся ресурсы в целях уменьшения своей уязвимости. Для этого необходимо мобилизовать внутренние ресурсы путем повышения эффективности сбора налогов (включая пересмотр положений о налоговых льготах для иностранных инвесторов); обеспечить инвестирование местного капитала внутри страны; отслеживать и регулировать финансовые потоки, чтобы предотвращать спекуляции, поглощение компаний путем распродажи их неприбыльных активов, незаконное бегство капитала и уклонение от налогов; поощрять действительно продуктивные долгосрочные инвестиции; повышать транспарентность доходов, которые многонациональные корпорации получают от эксплуатации природных ресурсов, и укреплять международное сотрудничество в целях обеспечения возврата похищенных активов.

### D. Реформирование международной финансовой системы

65. Для того чтобы уменьшить уязвимость бедных стран при возникновении внешних потрясений и частотность долговых кризисов, надо радикально перестроить мировую финансовую систему. Такая реформа должна быть нацелена на создание более репрезентативной и справедливой системы, в которой решения будут приниматься не только узкой группой государств. По мнению независимого эксперта, никакое справедливое и долгосрочное решение проблемы задолженности не может быть выработано на форумах с ограниченным составом

<sup>67</sup> По данным Европейской сети по вопросам задолженности и развития (EURODAD), этому оттоку финансовых средств содействовала финансовая либерализация в развивающихся странах, которая проводилась по рекомендации или под нажимом международных финансовых учреждений: см. EURODAD, "Debt in the downturn: New loans and new rules proposed to help impoverished countries through critical times. Is this the right response?" Discussion paper (30 September 2009), pp. 13–14.

<sup>68</sup> Dev Kar and Sarah Freitas, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2001-2010* (Washington, D.C., Global Financial Integrity, 2012); см. также A/HRC/22/42.

<sup>69</sup> Tim Jones, *The state of debt: Putting an end to 30 years of crisis* (London, Jubilee Debt Campaign, May 2012), p. 42.



участников, где представлена лишь горстка государств. Поэтому важно, чтобы все государства принимали участие в усилиях по реформированию международной финансовой системы. В этой связи уместно отметить, что в Монтеррее (Мексика) в 2002 году международное сообщество заявило о том, что оно обязуется "содействовать развитию национальной и мировой экономической системы на основе принципов справедливости, равенства, демократии, участия, транспарентности, подотчетности и всеобщей причастности"<sup>70</sup>. Поскольку Организация Объединенных Наций является единственным всеобъемлющим учреждением, обладающим достаточной всемирной легитимностью, именно она больше всего подходит для того, чтобы возглавлять усилия по реформированию международной финансовой системы.

66. Реформа международной финансовой системы должна включать также пересмотр роли международных финансовых учреждений, в первую очередь Всемирного банка и МВФ, которые являются самыми крупными кредиторами, для обеспечения того, чтобы в их политике и программах центральное место занимали права человека и интересы людей. Необходимо также, чтобы эти учреждения отказались от своей практики навязывания обременительных политических условий (основанных на одной модели развития, "пригодной для всех"), которые уже принесли в основном катастрофические результаты во многих бедных странах, и благодаря отказу от такой практики у стран появилась бы возможность самим свободно выбирать свой путь развития<sup>71</sup>.

67. Озабоченность усматриваемыми негативными последствиями политики международных финансовых учреждений для развития все чаще ведет к тому, что некоторые государства рассматривают вопрос о создании альтернативных международных финансовых учреждений, таких как Банк Юга и Банк БРИКС. Независимый эксперт полностью поддерживает эти усилия, но в то же время настоятельно призывает соответствующие государства обеспечить, чтобы эти новые учреждения считали приоритетным достижение устойчивого развития человеческого потенциала.

68. Наконец, для того чтобы обремененные долгами бедные страны могли извлекать максимальную пользу от облегчения долгового бремени, а также в целях обеспечения приемлемого уровня задолженности и достижения устойчивого развития государства должны приложить усилия для повышения согласованности и последовательности, в частности, политики в области торговли, оказания помощи, задолженности, а также валютно-финансовой политики (см. A/65/260, пункты 49–53)<sup>72</sup>.

<sup>70</sup> Монтеррейский консенсус по финансированию развития (2002 год), пункт 9.

<sup>71</sup> См. Руководящие принципы по внешней задолженности и правам человека (A/HRC/20/23, приложение), пункты 73–83.

<sup>72</sup> Необходимость согласованности торговой, финансовой и денежной политики широко признается; см., например, Сан-Паульский консенсус, принятый на одиннадцатой сессии Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, Сан-Паулу, Бразилия, 13–18 июня 2004 года, TD/412, часть II, пункт 17; *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 52; Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года, резолюция 60/1 Генеральной Ассамблеи.

## VI. Выводы и рекомендации

69. Хотя нынешние международные инициативы по облегчению долгового бремени привели к сокращению (на бумаге) долгов бедных стран с высоким уровнем задолженности, они не устранили коренные причины неприемлемого уровня задолженности стран с низким доходом, в частности несправедливые условия мировой торговли, узость производственной и экспортной базы, уязвимость перед лицом внешних потрясений (включая сокращение объемов международного финансирования) и безответственное кредитование. Вместо этого основные усилия в рамках данных инициатив были направлены на уменьшение задолженности до уровня, который считается "приемлемым" кредиторами, а это подразумевает, что вся проблема заключается в непродуманном управлении задолженностью и в плохом ведении дел странами, для которых реализуются программы по облегчению долгового бремени. Доминирующая роль кредиторов в процессе осуществления этих инициатив не соответствует принципу совместной ответственности, а условия, которые выдвигаются для стран, желающих принять участие в этих программах, подрывают суверенитет стран-заемщиков и – в некоторых случаях – перспективы достижения целей, касающихся сокращения масштабов нищеты, ради которых реализуются эти программы по облегчению долгового бремени.

70. Маловероятно, чтобы существующие международные механизмы урегулирования задолженности могли обеспечить долговременное и справедливое урегулирование кризиса задолженности. Это со всей ясностью говорит о том, что надо в срочном порядке изменить наше отношение к существующим механизмам и разработать такие стратегии, которые обеспечивают не только главенствующую роль прав человека и основных потребностей населения, но и уважение суверенитета стран-должников. Завершение процесса реализации ИБСВЗ дает международному сообществу возможность рассмотреть решения, содействующие справедливому и долгосрочному урегулированию долгового кризиса, а также внести свой вклад в строительство действительно справедливого международного экономического порядка. В этой связи независимый эксперт дает следующие рекомендации:

а) государствам следует подтвердить свое намерение вместе нести ответственность за предотвращение и урегулирование ситуаций, связанных с неприемлемым уровнем задолженности;

б) государствам следует взять на себя обязательство соблюдать согласованные на международном уровне стандарты ответственного кредитования и заимствования, которые являются обязательными как для государств, так и для финансовых учреждений (международных и внутригосударственных). В этой связи им следует соблюдать Руководящие принципы по внешней задолженности и правам человека и поддержать принятие разработанного в ЮНКТАД проекта принципов поощрения ответственной практики суверенного кредитования и заимствования;

в) государствам следует активизировать совместные усилия по созданию независимого международного механизма урегулирования государственной задолженности, который может решать проблемы, связанные с выплатой долгов, эффективно и справедливо. Такой механизм должен работать под эгидой всеобъемлющего учреждения, обладающего достаточной всемирной легитимностью, – Организации Объединенных Наций;

d) следует приложить усилия для уменьшения зависимости развивающихся стран от международного капитала путем укрепления их потенциала по мобилизации внутренних ресурсов благодаря увеличению поступлений в государственный бюджет, обеспечению справедливых и взаимовыгодных результатов эксплуатации природных ресурсов иностранными инвесторами, пресечению незаконных финансовых потоков и активизации усилий по возврату похищенных активов в страны их происхождения;

e) государствам следует принять широкое базовое законодательство в соответствии с Руководящими принципами по внешней задолженности и правам человека, чтобы ограничить деятельность "фондов-стрелятников", подпадающих под их юрисдикцию;

f) государствам-членам следует провести фундаментальные реформы Всемирного банка, МВФ и других международных финансовых учреждений для обеспечения того, чтобы они соблюдали общепринятые нормы благого управления (включая транспарентность, подотчетность, ответственность и участие), а также международные стандарты в области прав человека, окружающей среды и труда;

g) Всемирному банку и МВФ следует провести всесторонний обзор их Совместной рамочной программы по определению приемлемого уровня задолженности стран с низким доходом, чтобы в процессе оценки приемлемого уровня задолженности достаточное внимание уделялось сохранению адекватных ресурсов, необходимых для развития и для создания условий осуществления всех прав человека, особенно экономических, социальных и культурных прав. В частности, в процессе оценки приемлемого уровня задолженности следует обеспечивать баланс между государственными доходами и потребностями страны, касающимися финансирования ее собственных и ею разработанных стратегий развития, а также выполнения ее обязательств в области прав человека;

h) в соответствии с Руководящими принципами по внешней задолженности и правам человека международным финансовым учреждениям и другим кредиторам следует прекратить оговаривать предоставление займов и облегчение долгового бремени политическими условиями, которые могут отрицательно сказаться на осуществлении прав человека и/или подорвать развитие в странах-бенефициарах;

i) государствам следует в срочном порядке принять меры по обеспечению согласованности финансовой, денежной, торговой политики и политики в области развития.