

**Совет по правам человека**

Сороковая сессия

25 февраля – 22 марта 2019 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав, включая
право на развитие****Руководящие принципы относительно оценок
воздействия экономических реформ на права человека****Доклад Независимого эксперта 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***Резюме*

В своем докладе Независимый эксперт 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, представляет руководящие принципы относительно оценок воздействия экономических реформ на права человека, в которых изложены правозащитные принципы и стандарты, применимые к государствам, международным финансовым учреждениям и кредиторам, когда речь идет о разработке, формулировании или предложении экономических реформ. Исходя из действующих правозащитных обязательств и обязанностей государств и других субъектов в руководящих принципах подчеркивается важность систематической оценки воздействия экономических реформ на реализацию всех прав человека до принятия решений о проведении таких реформ, а также во время и после их осуществления. Выработка экономической политики должна опираться на материально-правовые и процессуальные правозащитные стандарты и определяться ими, а оценки воздействия на права человека являются важнейшим процессом, который позволяет государствам и другим субъектам следить за тем, чтобы экономические реформы способствовали, а не мешали реализации прав человека всеми участниками.



Руководящие принципы относительно оценок воздействия экономических реформ на права человека

Содержание

	<i>Стр.</i>
Прембула.....	3
I. Сфера применения и цель.....	4
Принцип 1 – Сфера применения и цель руководящих принципов	4
II. Обязательства государств.....	5
Принцип 2 – Обязательства государств в отношении экономической политики и прав человека.....	5
Принцип 3 – Бремя доказывания и обязательство проводить оценки воздействия на права человека	6
Принцип 4 – Обязательства местных и субнациональных органов власти	7
III. Применимые правозащитные стандарты	7
Принцип 5 – Правозащитные стандарты и соответствующее законодательство	7
Принцип 6 – Неделимость и взаимозависимость всех прав человека	8
Принцип 7 – Равенство и борьба с множественной и межсекторальной дискриминацией	9
Принцип 8 – Недопущение дискриминации по гендерному признаку и реальное гендерное равенство.....	9
Принцип 9 – Постепенное осуществление и максимальный объем имеющихся ресурсов	10
Принцип 10 – Запрещение регресса	12
IV. Разработка политики.....	12
Принцип 11 – Последовательность политики	12
Принцип 12 – Приемлемость задолженности, облегчение долгового бремени и реструктуризация	15
V. Другие обязательства государств, международных финансовых учреждений и частных субъектов	17
Принцип 13 – Международная помощь и сотрудничество	17
Принцип 14 – Внешнее влияние и пространство для маневра в политике	17
Принцип 15 – Обязательства государственных кредиторов и доноров	18
Принцип 16 – Обязательства частных кредиторов	19
VI. Оценки воздействия на права человека.....	20
Принцип 17 – Основы и цели оценки воздействия на права человека.....	20
Принцип 18 – Оценки ex ante и ex post	22
Принцип 19 – Участие	23
Принцип 20 – Доступ к информации и прозрачность.....	25
Принцип 21 – Доступ к правосудию, подотчетность и средства правовой защиты	26
Принцип 22 – Кто должен проводить оценку (оценки).....	27

Преамбула

1. В своих резолюциях 34/03 и 37/11 Совет по правам человека просил 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, Хуана Пабло Боославски, разработать руководящие принципы оценки воздействия на права человека политики экономических реформ в консультации с государствами и всеми другими соответствующими субъектами для представления Совету на его сороковой сессии. Настоящие руководящие принципы стали итогом продолжавшейся более двух лет исследовательской работы и коллективных, коллегиальных усилий с особым акцентом на воздействие экономических реформ на права человека миллионов людей во всем мире и опыт, накопленный в течение десятилетий¹.
2. Ориентиром для всех усилий по разработке и осуществлению экономической политики должны служить обязательства, основанные на праве прав человека. Экономика должна служить людям, а не наоборот.
3. Хотя политика экономических реформ, которая могла бы негативно повлиять на права человека, чаще наблюдается в контексте реагирования на экономический и финансовый кризисы, эти реформы иногда проводятся и в менее трудные для экономики времена. Именно поэтому чрезвычайно важно знать, насколько эффективно права человека защищаются и соблюдаются во время экономического кризиса и в других условиях.
4. Не все экономические реформы, проводимые в ответ на экономические кризисы, по своей сути направлены против прав человека, и при тщательном формулировании на правозащитной основе эти реформы могут способствовать прогрессу в области прав человека. Действительно, необходимость реагировать на экономические кризисы часто требует от правительств действий, которые диктуются насущной потребностью защищать ресурсы и активы, что в долгосрочной перспективе служит делу защиты и осуществления прав человека. Прежде всего правительствам следует добиваться того, чтобы принимаемые меры способствовали экономическому подъему в интересах всего населения, а не только его отдельных представителей.
5. На возможность реализации прав человека часто влияет дефицит ресурсов; таким образом, политика экономических реформ, отражающихся на наличии ресурсов, серьезно и негативно влияет на все права человека. Поскольку права человека являются неделимыми и взаимозависимыми, международное право прав человека должно давать последовательный и всеобъемлющий ответ на такую политику экономических реформ.
6. Договорные обязательства возникают не в вакууме. Отношения как между государствами-кредиторами и государствами-заемщиками, так и между государствами и их населением формируются в рамках, которые определяются международным правом прав человека². Оценка воздействия на права человека представляет собой структурированный процесс выявления, понимания, оценки и устранения потенциальных или фактических неблагоприятных последствий политики экономических реформ и служит тому, чтобы такая политика соответствовала международным стандартам в области прав человека. Поскольку оценка воздействия на права человека предполагает широкое участие, транспарентность и подотчетность, она помогает также демократизировать подходы к мобилизации и расходованию ресурсов.

¹ Более подробную информацию и детали этих совещаний и мероприятий, см. www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/DebtAndImpactAssessments.aspx. Независимый эксперт хотел бы выразить признательность всем участникам за их вклад в этот процесс.

² См. A/70/275.

7. В частности, оценка воздействия на права человека, с одной стороны, может помогать правительствам, международным финансовым учреждениям и частным кредиторам, предоставляя четкие и конкретные рамки и процедуры для оценки того, в какой мере та или иная политика экономических реформ согласуется с международным правом прав человека. С другой стороны, такая оценка представляет собой важнейшую процедуру контроля и обеспечения подотчетности в процессе разработки, мониторинга и осуществления политики экономических реформ. Она способствует обоснованности и транспарентности проводимой политики, формируя аналитическую основу для прогнозирования потенциальных последствий для прав человека при выборе того или иного варианта политики. Оценка воздействия на права человека помогает определить, какие институциональные изменения необходимы для предотвращения негативных правозащитных последствий экономических реформ в краткосрочной/долгосрочной перспективе. Именно поэтому государства должны укреплять свои возможности проводить такие оценки.

8. Настоящие руководящие принципы должны помочь определить и систематизировать существующие обязательства в области прав человека, а также прокомментировать их последствия. Таким образом, они могут служить руководством для государств и других заинтересованных сторон в деле обеспечения соблюдения и выполнения этих обязательств. Руководящие принципы опираются на все основные международные договоры по правам человека, в частности на Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Конвенцию о правах инвалидов, а также на их авторитетное толкование мониторинговыми механизмами договорных органов и, в соответствующих случаях, на выводы мандатариев специальных процедур. Они дополняют и развивают соответствующие обязательства в области развития, в частности Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и Декларацию о праве на развитие. Ничто в этих принципах не следует рассматривать как ограничивающее или ставящее под сомнение существующие правозащитные обязательства государств или других субъектов.

9. Руководящие принципы также опираются на соответствующие обязательства, в частности на обязательства, касающиеся предпринимательской деятельности и прав человека³, внешней задолженности и прав человека⁴, оценки воздействия на права человека торговых и инвестиционных соглашений⁵ и крайней нищеты и прав человека⁶. Все эти принципы должны рассматриваться и применяться в координации и увязке друг с другом.

I. Сфера применения и цель

Принцип 1

Сфера применения и цель руководящих принципов

Настоящие принципы служат руководством для выработки экономической политики в соответствии с международными правозащитными обязательствами уважать, защищать и осуществлять все права человека. Они применяются в тех случаях, когда политика экономических реформ может предсказуемо привести к ущемлению прав человека. Эти принципы могут оказаться наиболее актуальными в контексте острого экономического и финансового кризисов (реактивная функция), хотя они будут иметь значение и в менее трудные для экономики времена в ходе разработки и осуществления

³ A/HRC/17/31.

⁴ A/HRC/20/23 и Corr.1

⁵ A/HRC/19/59/Add.5.

⁶ A/HRC/21/39.

краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной политики экономических реформ (превентивная функция).

Комментарий

1.1 Некоторые направления экономической политики, связанные, например, с бюджетной консолидацией, структурной перестройкой/реформой, приватизацией⁷, дерегулированием финансовых рынков и рынков труда и снижением стандартов защиты окружающей среды, могут иметь отрицательные последствия для осуществления прав человека.

1.2 Руководящие принципы должны применяться в различных экономических условиях, в которых прорабатываются и/или утверждаются экономические реформы. К таким условиям могут относиться, в частности: а) острый экономический и финансовый кризисы (сопровождающиеся внезапным или постепенным экономическим спадом и обесценением государственных или частных финансовых активов), когда риск неблагоприятного воздействия на права человека усиливается и когда требуются срочные меры реагирования; б) среднесрочные экономические реформы, когда бюджетная консолидация может превратиться в многолетний процесс, выходящий за рамки последствий экономического и финансового кризисов и непосредственных мер реагирования на них; и с) более долгосрочные процессы, такие как систематический анализ государственных бюджетов и их распределения, кумулятивные и долгосрочные последствия мер бюджетной консолидации для прав человека или последствия реформ рынка труда.

II. Обязательства государств

Принцип 2

Обязательства государств в отношении экономической политики и прав человека

Государства обязаны заниматься своими бюджетно-финансовыми делами и проводить экономическую политику, с тем чтобы обеспечивать уважение, защиту и осуществление всех прав человека. Экономический выбор государств, действующих самостоятельно или в качестве членов международных финансовых учреждений, должен неизменно согласовываться с их международными обязательствами в области прав человека, в том числе во времена экономического кризиса.

Комментарий

2.1 Государства постоянно несут ответственность за тщательное изучение различных вариантов политики и определение наиболее подходящих мер с учетом их ситуации и их международных и национальных обязательств в области прав человека.

2.2 Принятие своевременных, эффективных и превентивных мер является одним из важнейших элементов обеспечения всех прав человека в ходе экономических и финансовых кризисов.

2.3 Во времена экономических и финансовых кризисов усилия государств часто направлены на стабилизацию экономики. Это сопряжено с риском несоблюдения ими своих обязательств в области прав человека по отношению к тем, кто больше всего страдает от экономического кризиса. Усилия правительства по стабилизации экономики могут также усугубить нарушения прав человека. Такой подход контрпродуктивен, поскольку именно в эти

⁷ См. A/73/396.

периоды население, в частности те, кто лишен законных прав, живет в нищете или подвергается высокому риску оказаться в нищете, в наибольшей степени нуждается в выполнении государством своих обязательств уважать, защищать и осуществлять права человека⁸.

2.4 Эти обязательства распространяются на все ветви государственной власти (исполнительную, судебную и законодательную) и все уровни управления (национальный, субнациональный и местный) в рамках их соответствующих сфер ответственности.

2.5 Обязательства проводить строгую бюджетно-финансовую политику, независимо от того, закреплены ли они во внутренних конституциях или в региональных или международных соглашениях, не должны приводить к нарушению международных обязательств в области прав человека. Государствам следует проводить всестороннюю оценку потенциальных последствий строгой бюджетно-финансовой политики в различных национальных и субнациональных контекстах, прежде чем решаться на ее проведение.

Принцип 3

Бремя доказывания и обязательство проводить оценки воздействия на права человека

Государства и другие кредиторы, в том числе международные финансовые учреждения, должны демонстрировать, что предлагаемые ими меры реформирования экономики обеспечат, а не поставят под угрозу выполнение обязательств государств в области прав человека. Это подразумевает обязанность проводить анализ воздействия на права человека для оценки и устранения любых прогнозируемых последствий их экономической политики для прав человека. Важными предпосылками выполнения этого обязательства являются проведение консультаций и публикация результатов оценок воздействия на права человека в надлежащем формате.

Комментарий

3.1 Государства и другие кредиторы, включая международные финансовые учреждения, такие как банки развития, должны проводить оценку воздействия на права человека, прежде чем рекомендовать или осуществлять стратегии экономических реформ, которые могут прогнозируемо поставить под угрозу осуществление прав человека. Действуя в соответствии с изложенными в руководящих принципах шагами, касающимися своевременного сбора, распространения и обсуждения соответствующей информации, государствам следует убедиться в том, что выбранные ими меры реагирования не приведут к нарушениям прав человека, злоупотреблениям или недопустимому ухудшению положения в области прав человека.

3.2 Хотя оценки воздействия на права человека должны учитывать фактические данные и опыт гражданского общества и экспертов, в конечном счете именно на государстве лежит обязанность доказать, что его политика не нарушает права человека. Это требование доказывания означает, что государствам следует подходить к процессу подготовки, публикации и последующего обновления оценок воздействия с учетом имеющихся фактических данных и опыта.

⁸ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 2 (1990) о международных мерах в области предоставления технической помощи, пункт 9.

Принцип 4

Обязательства местных и субнациональных органов власти

Экономические и финансовые кризисы не должны использоваться для оправдания сужения пространства для маневра в политической и бюджетной сферах, которое требуется на местном и субнациональном уровнях власти для обеспечения защиты прав человека. В свою очередь, хотя обязательства в области прав человека несут органы власти всех уровней, центральное правительство ни при каких обстоятельствах не может избежать ответственности за воздействие своей политики на права человека, делегируя местным органам власти полномочия или функции, связанные с экономической реформой.

Комментарий

4.1 Эффективное осуществление прав человека невозможно без инициативного участия местных и субнациональных органов власти. Международное право прав человека является обязательным для органов власти всех уровней и имеет особое значение с учетом усиления в последние десятилетия глобального феномена децентрализации. Экономические реформы на центральном уровне должны также осуществляться с учетом обязанностей, возложенных на местные и субнациональные органы власти в вопросах внутренней жизни, или делегированных им.

4.2 Децентрализация не всегда благоприятствует осуществлению права прав человека, и она может быть особенно обременительной, когда она не подкрепляется достаточными ресурсами или пространством для политического маневра (как внутренним, так и путем содействия участию общин) в интересах реализации прав человека. Признание многоуровневого характера управления в таких областях, как сбор доходов, налоговая политика, трудовые реформы и солидарность между регионами, имеет жизненно важное значение. Национальные правительства по-прежнему несут ответственность за обеспечение наличия надлежащих механизмов и процессов межведомственной координации и за предоставление субнациональным органам власти необходимых ресурсов для выполнения ими своих обязательств в области прав человека.

4.3 При самостоятельном проведении экономических реформ местные и субнациональные органы власти несут те же обязательства, что и государство, в отношении проведения оценок воздействия на права человека.

III. Применимые правозащитные стандарты

Принцип 5

Правозащитные стандарты и соответствующее законодательство

Принимая экономические меры или выбирая путь бездействия, государства и кредиторы должны руководствоваться существующими нормами международного права прав человека, касающимися гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав.

Комментарий

5.1 Речь идет об основных международных договорах по правам человека, а также об их авторитетном толковании в замечаниях общего порядка, заявлениях, открытых письмах, решениях, заключительных замечаниях и рекомендациях договорных органов. Помимо этого, значение имеют и другие инструменты толкования, руководящие принципы и рекомендации,

сформулированные глобальными и региональными правозащитными механизмами.

5.2 В соответствии с принципом *pro homine* государства и кредиторы должны руководствоваться в своих подходах к экономическим реформам наиболее защитительными стандартами в области прав человека (как внутренними, так и международными).

Принцип 6

Неделимость и взаимозависимость всех прав человека

Политика экономических реформ может негативно повлиять на все права человека (гражданские, культурные, экономические, политические и социальные). Поэтому государствам и кредиторам следует, когда это возможно, обеспечивать принятие всех мер для уважения, защиты и осуществления всех прав человека, особенно в периоды экономического спада.

Комментарий

6.1 Хотя обеспокоенность по поводу воздействия мер экономической политики на права человека часто сосредоточена на экономических, социальных и культурных правах, крайне важно, чтобы государства следили также за тем, чтобы экономическая политика не оказывала негативного воздействия на гражданские и политические права. Например, сокращение бюджетных ассигнований на государственные услуги, например на правоохранные меры, правовую помощь, образование, здравоохранение или социальное обеспечение, может привести к невозможности гарантировать гражданские права на справедливое судебное разбирательство, семейную жизнь, недискриминацию, свободу от пыток и жестокого, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения и даже право на жизнь. Право на участие в политической жизни также может оказаться под угрозой в тех случаях, когда политика экономических реформ формулируется без реального участия затрагиваемого реформами населения. На практике многогранный характер политики экономических реформ может поставить под угрозу широкий круг прав человека. Даже в тех случаях, когда кажется, что та или иная политика в первую очередь отражается на одном конкретном праве, она может вызвать цепную реакцию в силу неделимости и взаимозависимости прав человека.

6.2 Государства не могут ссылаться на нехватку ресурсов в качестве оправдания неспособности гарантировать права человека. Например, в случае лиц, лишенных свободы, государства-участники обязаны уважать их физическую неприкосновенность и не могут ссылаться на отсутствие финансовых ресурсов для освобождения от этого обязательства⁹.

6.3 Крайне важно подчеркнуть, что некоторые экономические меры – например, ограничительные условия кредитования или ограничения, налагаемые торговыми соглашениями в пользу корпоративных интересов, – четко и непосредственно связаны со способностью государств бороться с явлениями, которые являются очевидным нарушением многочисленных прав человека, такими как загрязнение окружающей среды, распространение опасных для жизни заболеваний, массовый голод и недоедание, крайняя нищета и бездомность.

⁹ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 36 (2018) о праве на жизнь, пункт 25.

Принцип 7

Равенство и борьба с множественной и межсекторальной дискриминацией

Политика экономических реформ и предпринимаемые в рамках них меры не должны носить дискриминационный характер, и они должны быть направлены на обеспечение равенства и недискриминации для всех. Для этого необходимо оценивать прямые и косвенные дискриминационные последствия политики экономических реформ для наиболее обездоленных или маргинализированных лиц и альтернативные меры.

В соответствии с требованием не допускать дискриминационных последствий экономических реформ оценки воздействия на права человека должны быть направлены на выявление и устранение потенциального и совокупного воздействия мер на конкретных лиц и группы лиц и их защиту от такого воздействия. При этом следует помнить, что женщины подвергаются множественной и межсекторальной дискриминации в первую очередь. Необходимо тщательно анализировать и предотвращать прямую, косвенную, множественную и межсекторальную дискриминацию, особенно в отношении обездоленных или маргинализированных групп общества.

Комментарий

7.1 Очень часто именно сочетание и накопление индивидуальных экономических решений, например сочетание бюджетной консолидации, реформ рынка труда, налогообложения и государственных расходов, наносит наибольший ущерб, если последствия таких решений ощущают на себе одни и те же группы населения, одновременно или с течением времени. Оценка воздействия на права человека может помочь понять, каким образом могут пострадать люди, сталкивающиеся с кумулятивными и/или перекрестными проявлениями неравенства, и как защитить их от дискриминационного воздействия.

7.2 Выявление конкретных лиц и групп, которые подвергаются наибольшей маргинализации и дискриминации в конкретной стране и в конкретных ситуациях, требует глубокого и всестороннего понимания специфики различных групп населения и контекста, в котором предстоит принимать конкретные меры. К группам, которые часто подвергаются дискриминации, относятся женщины; лесбиянки, геи, бисексуалы, транссексуалы и интерсексы; инвалиды; дети; пожилые люди; коренные народы; мигранты; беженцы; внутренне перемещенные лица; люди, живущие в нищете; безработные и лица с нестабильной занятостью; родители-одиночки; и этнические, национальные, языковые, религиозные или другие меньшинства.

7.3 Необходимо обеспечить конструктивное участие всех соответствующих заинтересованных сторон и затрагиваемых лиц и групп, включая группы, подверженные риску уязвимости и отчуждения, в разработке, осуществлении и обзоре политики экономических реформ на всех этапах оценки, включая оценку воздействия. Там, где это необходимо, следует вносить соответствующие коррективы для облегчения участия таких групп. Важно также обеспечить участие соответствующих заинтересованных сторон на этапах мониторинга и оценки, с тем чтобы определить, в какой мере сделанные выводы способствовали осуществлению или пересмотру политических мер.

Принцип 8

Недопущение дискриминации по гендерному признаку и реальное гендерное равенство

Экономические реформы должны предотвращать любые прямые и косвенные проявления дискриминации по гендерному признаку в

законодательстве или на практике, а также способствовать достижению реального и преобразующего жизнь гендерного равенства. Оценки воздействия на права человека всегда должны включать всеобъемлющий гендерный анализ.

Комментарий

8.1 Нынешняя господствующая экономическая система по большей части основана на гендерном неравенстве и дискриминации на рынке труда и увековечивает их, усугубляя потенциальное негативное воздействие на права человека женщин. В частности, неоплачиваемый труд по уходу (т. е. уход за детьми, пожилыми людьми и другими лицами) в подавляющем большинстве случаев выполняется женщинами и зачастую не принимается во внимание в современном экономическом анализе. Кроме того, женщины, как правило, перепредставлены на должностях в государственном секторе и на нестабильных, неформальных и низкооплачиваемых рабочих местах.

8.2 Таким образом, экономические реформы, которые направлены, в частности, на повышение гибкости рынка труда, сужение охвата пособий и услуг по линии социальной защиты, сокращение занятости в государственном секторе и приватизацию услуг, обычно негативно влияют на реализацию прав человека женщинами¹⁰. Экономические реформы должны ставить целью предупреждение гендерной дискриминации и исправление существующего неравенства, а не создание подобной ситуации.

8.3 Политика, которая могла бы улучшить общие социальные показатели, может не отражаться на женщинах или на конкретных группах женщин. Оценки воздействия на права человека, имеющие четкий гендерный акцент и отводящие центральное место женщинам в этом процессе, могут способствовать реализации прав человека женщин на практике посредством контекстуального анализа, направленного на выявление и предупреждение прямой и косвенной дискриминации; устранение структурных социально-экономических и социально-культурных барьеров; устранение нынешнего и исторического неравенства; борьбу со стигматизацией, предрассудками, стереотипами и насилием; преобразование социальных и институциональных структур; и содействие участию женщин в политической жизни и социальной интеграции.

8.4 Во времена экономического кризиса государственные инвестиции в уход за детьми и престарелыми могут сформировать благоприятные инвестиционные циклы, благодаря которым эти инвестиции не только позволят решить проблему дефицита услуг по уходу за престарелыми за счет предоставления им самых важных услуг, но и дадут толчок мультипликативному эффекту за счет создания рабочих мест и/или других воздействий.

Принцип 9

Постепенное осуществление и максимальный объем имеющихся ресурсов

Что касается, в частности, экономических, социальных и культурных прав, государства обязаны постепенно осуществлять такие права всеми надлежащими средствами, что требует от государств:

а) разрабатывать и осуществлять бюджетную, налоговую, долговую, торговую, денежно-кредитную и экологическую политику, а также политику оказания помощи в сочетании с другими мерами, с тем чтобы целенаправленно сориентировать их на осуществление прав человека;

б) демонстрировать, что предпринимаются все усилия для мобилизации имеющихся ресурсов, даже во время экономического кризиса. В частности, государства должны генерировать, надлежащим образом

¹⁰ См. A/73/179.

распределять и использовать максимум имеющихся у них ресурсов для как можно более оперативного и эффективного продвижения вперед к полной реализации экономических, социальных и культурных прав¹¹.

Комментарий

9.1 При оценке потенциальной экономической политики в свете этих обязательств государствам следует учитывать следующие ориентиры: в какой степени принимаемые меры являются преднамеренными, конкретными и направленными на осуществление экономических, социальных и культурных прав; осуществляет ли государство-участник свои дискреционные полномочия недискриминационным и произвольным образом; соответствует ли решение государства-участника (не) выделять надлежащие ресурсы международным стандартам в области прав человека; при наличии нескольких политических вариантов выбирает ли государство-участник вариант, наименее ограничивающий пользование правами; сроки принятия мер государством; учитывается ли при принятии этих мер вызывающее опасения положение маргинализированных и находящихся в неблагоприятном положении лиц и групп; и уделяется ли в этих мерах приоритетное внимание угрожающим ситуациям или ситуациям, связанным с риском¹².

9.2 Государства должны не только использовать имеющиеся ресурсы для выполнения этого обязательства, но и генерировать потенциальные ресурсы на устойчивой основе, когда имеющихся ресурсов недостаточно для обеспечения реализации прав. Для этого требуется, например, прибегать к международной помощи и сотрудничеству, мобилизовать внутренние ресурсы в соответствии с принципами экологической устойчивости и правами людей, затрагиваемых деятельностью добывающих отраслей, а также регулировать деятельность финансового сектора.

9.3 Обязательство государств по мобилизации ресурсов включает: решение проблем занижения и уклонения от уплаты налогов; создание прогрессивной налоговой системы, в том числе за счет расширения базы налогообложения транснациональных корпораций и богатейших граждан; недопущение международной конкуренции в налоговой сфере; повышение эффективности сбора налогов; и перераспределение расходов для обеспечения, в частности, адекватного финансирования государственных услуг.

9.4 Имеющиеся ресурсы должны неизменно оцениваться в свете международного сотрудничества, запрашиваемого государствами в тех случаях, когда они не могут гарантировать осуществление прав человека за счет собственных ресурсов, причем такие просьбы о международном сотрудничестве должны направляться как можно скорее.

9.5 Мобилизация ресурсов для обеспечения постепенного осуществления прав также имеет важнейшее значение для решения задачи обеспечения минимального базового объема экономических, социальных и культурных прав в качестве минимального уровня защиты. Государства не могут объяснять невыполнение своих минимальных базовых обязательств нехваткой имеющихся ресурсов, если они не продемонстрируют, что были приложены все усилия для использования всех имеющихся в их распоряжении ресурсов¹³. Обеспечение минимального базового объема может способствовать урегулированию наиболее вопиющих ситуаций, связанных, например, с

¹¹ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 3 (1990) о природе обязательств государств-участников, пункты 9–12; и замечание общего порядка № 24 (2017) об обязательствах государств по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах в контексте предпринимательской деятельности, пункт 23.

¹² E/C.12/2017/1, пункт 8.

¹³ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 3, пункт 10.

крайней нищетой, бездомностью или острым недоеданием. Вместе с тем обеспечение минимального базового объема не следует толковать как достижение государствами потолка в тех усилиях, которые от них требуются.

Принцип 10

Запрещение регресса

Любая предлагаемая экономическая реформа, которая может привести к недопустимому регрессу с точки зрения осуществления экономических, социальных и культурных прав, рассматривается как *prima facie* нарушение таких прав. Меры, которые приведут к отступлению от достижения этих прав, допустимы только в том случае, если государства смогут доказать, что такие регрессивные меры являются¹⁴:

- a) временными по своему характеру и воздействию и ограничиваются продолжительностью кризиса;
- b) легитимными, ставя конечной целью защиту всей совокупности прав человека;
- c) разумными в том смысле, что выбранные средства являются наиболее подходящими и способными достичь законной цели;
- d) необходимыми в том смысле, что выбор любых других политических альтернатив или бездействия будет более пагубно сказываться на осуществлении экономических, социальных и культурных прав, особенно если существуют менее вредные альтернативные механизмы финансирования;
- e) соразмерными в том смысле, что выбранные меры не ведут к неоправданному ограничению прав человека и связанные с ними расходы не перевешивают выгоды;
- f) недискриминационными и способными предотвращать или смягчать неравенство, которое может возникнуть во время кризиса, обеспечивая, чтобы права обездоленных и маргинализированных лиц и групп не затрагивались несоразмерным образом;
- g) обеспечивающими защиту постоянного минимального базового объема экономических, социальных и культурных прав;
- h) основанными на транспарентности и подлинном участии затрагиваемых групп в рассмотрении предлагаемых мер и альтернатив;
- i) подпадающими под действие процедур содержательного обзора и подотчетности, включая оценки воздействия на права человека.

IV. Разработка политики

Принцип 11

Последовательность политики

Государствам следует обеспечить, чтобы правительственные департаменты, учреждения и другие государственные структуры, которые принимают участие в разработке политики экономических реформ и/или

¹⁴ См. для справки: «Государственный долг, меры строгой экономии и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: заявление Комитета по экономическим, социальным и культурным правам» (E/C.12/2016/1); Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 19 (2007) о праве на социальное обеспечение, пункт 42; и «Письмо Председателя Комитета по экономическим, социальным и культурным правам в адрес государств – участников Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16 мая 2012 года».

формируют ее, учитывали правозащитные обязательства государств при осуществлении своих соответствующих мандатов и чтобы в интересах защиты всех прав человека гарантировалась согласованность политики в контексте краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных экономических реформ. В частности:

а) для эффективного осуществления социальной политики следует выделять достаточные финансовые ресурсы с полным учетом экономического положения населения. Социальная политика должна быть направлена на преодоление последствий экономического спада и его разворот при одновременном обеспечении уважения прав человека;

б) бюджетно-финансовая политика должна использоваться в качестве антициклического инструмента предотвращения и/или урегулирования кризисов, а также для обеспечения равных возможностей и максимальной реализации прав человека;

с) денежно-кредитная политика должна координироваться и согласовываться с другими направлениями политики в целях уважения, защиты и осуществления прав человека;

д) регулирование финансового сектора необходимо для выявления, предотвращения, регулирования и справедливого распределения рисков в области прав человека, источником которых становится финансовая нестабильность и незаконные финансовые потоки;

е) долговая политика должна согласовываться с общими целями, связанными с устойчивым экономическим развитием и осуществлением прав человека;

ф) предлагаемые экономические реформы должны разрабатываться с учетом индивидуальных и коллективных мер, принимаемых государством для содействия охране окружающей среды на национальном и глобальном уровнях, и согласовываться с ними исходя из признания взаимозависимости прав человека и здоровой окружающей среды¹⁵.

Комментарий

11.1 Социальная политика включает в себя широкий спектр мер начиная от социального обеспечения (пенсионное обеспечение и страхование, в том числе по безработице) и кончая мерами в сфере трудовых отношений, образования и здравоохранения¹⁶. Приватизация услуг, оказанием которых традиционно занимается государство, таких как водоснабжение и санитария, социальное жилье, тюрьмы и центры содержания под стражей, а также регулирование миграции, зачастую прямо или косвенно сказывается и на других областях. Некоторые направления социальной политики ориентированы на конкретные группы населения, например на инвалидов, беженцев и просителей убежища или на лиц, живущих в бедности. Все они имеют четко выраженный гендерный компонент, который необходим во избежание углубления гендерного разрыва в доступе к ресурсам (образование, здравоохранение, жилье, рынок труда и т. д.).

11.2 Бюджетно-финансовая политика может играть важную роль в достижении равенства, решении проблем дискриминации и укреплении управления и подотчетности, а также в борьбе с нищетой и в финансировании развития. Бюджетно-финансовая политика также оказывает четкое и документально подтвержденное воздействие на экономический рост: в то время как проциклическая ограничительная бюджетно-финансовая политика замедляет экономический рост, стимулирующая бюджетно-финансовая политика ведет к его ускорению в периоды спадов. Положительные и отрицательные изменения в государственных расходах обычно оказывают

¹⁵ A/HRC/37/59, пункты 11 и последующие.

¹⁶ См. A/HRC/34/57.

непропорционально сильное влияние на рост. В свою очередь изменения в темпах экономического роста сказываются на государственных налоговых поступлениях. Мобилизация внутренних ресурсов может стать инструментом обеспечения осуществления прав человека и поощрения инклюзивного роста. Увеличение государственных доходов напрямую зависит от эффективности режимов перераспределения и прогрессивного налогообложения. Соответствующие последствия изменений в доходах и расходах следует оценивать с точки зрения влияния на экономический рост, права человека и долгосрочную устойчивость долговой нагрузки.

11.3 Решения по бюджетно-финансовой политике не должны приводить к сокращению расходов, ограничивающему гарантии прав, главным образом в таких секторах, как образование, здравоохранение и социальное страхование, которые особенно важны для женщин, детей и инвалидов, или к углублению социального или экономического неравенства и нищеты под влиянием косвенных и регрессивных налогов, таких как налог на добавленную стоимость.

11.4 Следует отдавать приоритет прямым и прогрессивным налогам. Налоговая политика должна способствовать перераспределению богатства для преодоления неблагоприятного положения социально уязвимых слоев населения (в частности, бедных слоев населения, меньшинств и женщин) и других групп, нуждающихся в уходе, в первую очередь таких как престарелые, дети и инвалиды.

11.5 Меры налоговой реформы включают, например, более сильное налогообложение категорий населения с высоким уровнем дохода и благосостояния; налогообложение некоторых финансовых операций; укрепление налоговой базы; и повышение собираемости налогов и эффективности налогового администрирования, а также борьбу с занижением налогов и уклонением от их уплаты. Международное, двустороннее или региональное регулирование имеет решающее значение для эффективности борьбы с занижением налогов, уклонением от их уплаты, налоговым мошенничеством и незаконными финансовыми потоками. Все государства должны поддерживать глобальные нормы и соглашения для предотвращения международной практики занижения налогов и уклонения от их уплаты. В этой связи важно, чтобы соглашения об автоматическом обмене информацией о финансовых счетах были эффективными, позволяя идентифицировать конечного бенефициара операции и устанавливать ответственность в случае утраты полезных ресурсов, необходимых для обеспечения прав. Необходимо обеспечить всем странам возможность полноценного участия и доступ к такой информации¹⁷.

11.6 Процессы принятия решений по вопросам налоговой и бюджетной политики должны быть открытыми для поистине публичного обсуждения и опираться на инклюзивный, широкий, прозрачный и содержательный общественный диалог, в котором должен использоваться широкий спектр экономических теорий и реальных данных, понятных общественности. Это касается и налоговых льгот (включая налоговые изъятия, вычеты, кредиты, льготы, преференциальные ставки или отсрочку налоговых обязательств), которые уменьшают государственные доходы от налогообложения.

11.7 Центральные банки являются государственными учреждениями и в качестве таковых обязаны соблюдать международное право и стандарты в области прав человека. Среди прочих целей целевые показатели по инфляции и занятости должны согласовываться с обязательствами государства в области прав человека, с тем чтобы избегать любых недопустимых регрессивных мер.

11.8 Органы власти, координирующие массовые меры реагирования, направленные на стабилизацию финансового сектора, а также те, которые предпочитают не предпринимать серьезных шагов для преодоления кризиса

¹⁷ См. A/HRC/31/61.

суверенной задолженности, должны демонстрировать, способствуют ли их стратегии защите и уважению прав человека и в какой степени.

11.9 Накопление золотовалютных резервов и ограничения на приток и отток краткосрочного капитала часто можно считать эффективной денежно-кредитной политикой. Однако массовое накопление золотовалютных резервов сверх рекомендованных правилами международных финансовых учреждений, приводящее к оседанию значительных неиспользуемых резервов в центральных банках, должно соотноситься с непосредственными потребностями государства, особенно с точки зрения социальных инвестиций и прав человека. С другой стороны, ограничение спекулятивных финансовых потоков может открыть возможности для проведения политики, способствующей осуществлению прав человека.

11.10 Государства должны иметь транспарентный и демократически обсуждаемый режим оказания финансовой помощи и формирования процентных ставок, установленный законом. Государствам следует использовать комплекс инструментов для обеспечения надлежащего регулирования глобальных и внутренних финансовых рынков в целях сдерживания чрезмерного роста кредитования. Такой комплекс инструментов должен включать меры пруденциального регулирования, анализ приемлемости уровня задолженности и контроль за движением капитала¹⁸.

11.11 Государствам следует анализировать, как предлагаемые экономические реформы могут оказать прямое или иное ограничивающее влияние на возможности государства учитывать национальную экологическую ситуацию и высокие глобальные экологические пороговые уровни, которые влияют на осуществление прав человека.

Принцип 12

Приемлемость задолженности, облегчение долгового бремени и реструктуризация

Независимый анализ приемлемости уровня задолженности должен включать оценки воздействия на права человека. Выводы оценок воздействия на права человека следует использовать при разработке долговых стратегий, программ облегчения долгового бремени и в связи с переговорами о реструктуризации долга, что потенциально может дать импульс началу переговоров о реструктуризации в случае выявления фактических или потенциальных негативных последствий. При проведении таких оценок полезную информацию может дать аудит задолженности.

Комментарий

12.1 Программы структурной перестройки зачастую ориентированы только на достижение краткосрочных бюджетных целей для восстановления приемлемости уровня задолженности. Анализ приемлемости уровня задолженности по-прежнему основывается на узком понимании такой приемлемости, будучи сосредоточен главным образом на способности страны погашать свой государственный долг без необходимости прибегать к чрезвычайному финансированию или существенной корректировке политики.

12.2 В результате объем государственного долга иногда может считаться «приемлемым», даже если его обслуживание влечет за собой невыполнение государством своих обязательств в области прав человека, поскольку ресурсы, необходимые для обслуживания задолженности, лишают его финансовых ресурсов для реализации прав человека. Выплаты в счет обслуживания долга не

¹⁸ См. A/HRC/31/60.

должны в перспективе ставить под угрозу поощрение и осуществление прав человека.

12.3 Более всеобъемлющее определение приемлемости уровня задолженности учитывает экономическую, социальную и экологическую приемлемость, означая, что приемлемость задолженности достигается только тогда, когда обслуживание долга не ущемляет права человека и человеческое достоинство и не препятствует достижению международных целей в области развития.

12.4 Долг нельзя назвать «приемлемым», когда игнорируются социальные и правозащитные аспекты устойчивости. Прогнозируемая платежеспособность государств-заемщиков должна обеспечивать эффективное выполнение государствами обязательств по содействию достижению целей в области устойчивого развития и постепенному осуществлению экономических, социальных и культурных прав.

12.5 Выявление фактических или потенциальных негативных последствий может служить ориентиром при принятии решений о пересмотре условий погашения задолженности, объемах мер по облегчению бремени задолженности, необходимых для обеспечения того, чтобы государства могли выполнять обязательства по соблюдению, защите и осуществлению всех прав человека, а также о размере и распределении убытков между различными группами кредиторов.

12.6 Систематические, независимые оценки воздействия на права человека, проводимые в рамках регулярной работы по управлению задолженностью, и оценки приемлемости уровня задолженности могут также способствовать раннему выявлению ситуаций, когда ограничение бюджетно-финансовых возможностей, вызванное необходимостью обслуживать задолженность, ставит под угрозу выполнение государствами обязательств в области прав человека, особенно по отношению к женщинам и другим группам, находящимся в уязвимом положении. Полученные таким образом данные могут способствовать своевременной реструктуризации задолженности, смягчению остроты и предотвращению неблагоприятного воздействия экономических кризисов на права человека.

12.7 В частности, в контексте приватизации, но не ограничиваясь ею, следует отметить, что государства обязаны обеспечивать надлежащий учет и отражение в отчетности всех бюджетно-финансовых рисков, связанных с задолженностью, и что частные кредиторы также обязаны принимать меры к тому, чтобы их действия не препятствовали выполнению обязательств их государственными партнерами. Процесс и критерии оценки государствами бюджетно-финансовых последствий некоторых приватизационных проектов должны соответствовать признанной передовой отраслевой практике.

12.8 Кредиторам и должникам следует также приступить к переговорам об облегчении бремени задолженности и ее реструктуризации, с тем чтобы содействовать расширению бюджетных возможностей и обеспечению способности государств выполнять свои обязательства в области прав человека.

12.9 В рамках своей ответственности за бремя суверенной задолженности кредиторы и должники должны принимать меры к тому, чтобы выводы оценок воздействия систематически играли роль в реструктуризации задолженности.

12.10 Экологическая оценка подразумевает анализ использования природных ресурсов страны, главным образом ее стратегических ресурсов, в частности минеральных и водных. В том случае, когда выплата государственного долга осуществляется за счет добычи природных ресурсов, должны приниматься во внимание социальные последствия, потребности в восстановлении окружающей среды и вклад в изменение климата.

12.11 Кредиторы несут в меру своих возможностей отдельную ответственность за то, чтобы государственные должностные лица в соответствии с применимым

внутренним законодательством имели полномочия заключать соглашения и чтобы их полномочия во всех отношениях соответствовали такому законодательству.

V. Другие обязательства государств, международных финансовых учреждений и частных субъектов

Принцип 13

Международная помощь и сотрудничество

Государства обязаны оказывать международную помощь и осуществлять сотрудничество в целях содействия полной реализации всех прав. В рамках своих обязательств в отношении международного сотрудничества и помощи государства обязаны уважать и защищать права человека людей за пределами своих границ. Это предполагает недопущение поведения, которое ожидается будет препятствовать осуществлению прав человека людьми, живущими за пределами национальных границ, способствуя созданию международной обстановки, благоприятствующей осуществлению прав человека¹⁹, а также проведению оценок экстерриториального воздействия законов, политики и практики²⁰.

Принцип 14

Внешнее влияние и пространство для маневра в политике

Государствам, международным или региональным финансовым учреждениям и другим негосударственным и государственным субъектам не следует оказывать чрезмерное внешнее влияние на другие государства, с тем чтобы они могли принимать меры по разработке и осуществлению экономических программ, используя свое пространство для маневра в политике²¹ в соответствии со своими обязательствами в области прав человека, в том числе при попытках преодоления экономических или финансовых кризисов. Систематическое использование транспарентных и основанных на широком участии оценок воздействия на права человека при разработке программ экономических реформ, увязываемых с получением международных займов, может помочь государствам-должникам в осуществлении программы кризисного реагирования без чрезмерного внешнего давления и продемонстрировать национальную ответственность, которая позволяет им выполнять свои правозащитные и природоохранные обязательства.

Комментарий

14.1 Неправомерное внешнее влияние означает прямое или косвенное вмешательство в экономические дела государства посредством использования экономических и/или политических мер, направленных на оказание воздействия на государства, с тем чтобы заставить проводить определенную экономическую политику или добиться от них тех или иных преимуществ, что поставит под угрозу способность государств уважать, защищать и выполнять свои обязательства в области прав человека. Экономические меры могут включать как условия, увязываемые с программами финансовой помощи, так и

¹⁹ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 24 (2017), пункт 37; и Маастрихтские принципы в отношении экстерриториальных обязательств государств в области экономических, социальных и культурных прав (2011 год).

²⁰ Руководящие принципы по вопросу о крайней бедности и правах человека (A/HRC/21/39), пункт 92.

²¹ См. цель 17.15 в области устойчивого развития; Аддис-Абебская программа действий третьей Международной конференции по финансированию развития, приложение, раздел I, пункт 9; и резолюция 25/2625 Генеральной Ассамблеи.

имплицитные условия, неофициально выдвигаемые международными или региональными учреждениями.

14.2 Государства, испытывающие трудности после долгового кризиса или другого неблагоприятного экономического события, могут временно утратить доступ к некоторым источникам средств. В таких ситуациях на остальных кредиторов ложится ответственность не использовать свои усилившиеся переговорные позиции для оказания влияния на заемщика, которое может привести к нарушениям прав человека. Вместо этого кредиторы фактически несут повышенную ответственность за правозащитные последствия предоставленных ими займов и условия, с которыми они увязаны.

14.3 Государства должны также иметь возможность разрабатывать и осуществлять экономическую политику, включая меры реагирования на финансовые и экономические кризисы, в соответствии со своими обязательствами в области прав человека. При этом они не должны подвергаться неправомерному влиянию со стороны корпораций или тех, кто отстаивает их интересы, стремясь поставить корпоративные экономические интересы выше реализации прав человека или экологического благополучия, необходимого для такой реализации, или иным образом нарушить их. Государства должны принимать меры для выявления и предотвращения подобных конфликтов интересов путем разработки нормативно-правовой базы, обеспечивающей, в частности, транспарентность и подотчетность соответствующих связей. Такая нормативно-правовая база могла бы включать положения, регулирующие финансирование политических партий и деятельность по предупреждению коррупции.

14.4 Принимающим государствам следует принимать такие законы об иностранных инвестициях, которые включали бы обязательство инвесторов проводить оценки воздействия на права человека через нейтральные структуры транспарентным и инклюзивным образом. Принимающим государствам и инвесторам следует использовать такие оценки в качестве средства повышения устойчивости инвестиций и усиления отдачи от них для развития таким образом, чтобы это было выгодно всем заинтересованным сторонам, включая инвесторов.

Принцип 15 Обязательства государственных кредиторов и доноров

Международные финансовые учреждения, двусторонние кредиторы и государственные доноры должны обеспечить, чтобы условия их операций и их предложения в отношении политики реформ и условия предоставления финансовой поддержки не подрывали способность государства-заемщика/государства-получателя соблюдать, защищать и выполнять свои обязательства в области прав человека²².

Государствам, действующим самостоятельно или в рамках международных финансовых учреждений, а также самим международным финансовым учреждениям не следует принуждать государства-заемщики/государства-получатели идти на компромисс при выполнении своих международных правозащитных обязательств или способствовать такому компромиссу прямо или косвенно. Как следствие, международные финансовые учреждения, двусторонние кредиторы и другие государственные доноры при предоставлении займа или оказании консультативной помощи по вопросам политики в контексте экономических реформ обязаны проводить оценку воздействия этих мер на права человека.

²² E/C.12/2016/1, пункт 8.

Комментарий

15.1 Оценки воздействия на права человека должны быть обязательным элементом при разработке всех программ экономических реформ и структурной перестройки и не допускать нарушений прав человека. Это относится также к программам, разработанным совместно с международными финансовыми учреждениями, двусторонними кредиторами и государственными донорами в контексте деятельности по управлению задолженностью и оказанию финансовой помощи. Все предлагаемые меры и условия, которыми сопровождается предоставление займов, следует анализировать в рамках оценки воздействия на права человека. Они должны быть проработаны до заключения соглашений и своевременно, с тем чтобы влиять на результаты переговоров, и включать анализ воздействия политики на традиционно маргинализированные группы. По крайней мере в экстренных ситуациях следует рассмотреть возможность использования гибких инструментов, оставляющих достаточно пространства для разработки целенаправленных корректирующих мер, обеспечивающих уважение прав человека. В случае выявления фактического или потенциального неблагоприятного воздействия на права человека следует использовать положения об освобождении от конкретных условий.

15.2 Обязательства, упомянутые в предыдущем пункте, включают, например, добросовестное участие в программах облегчения бремени задолженности и переговорах о реструктуризации в рамках официального процесса обсуждения вопросов политики и социального диалога, а также активную работу над приемлемыми с финансовой точки зрения и обеспечивающими соблюдение прав человека долговыми соглашениями²³. Кредиторам следует воздерживаться от хищнического или обструктивного поведения, которое может заставить государства действовать в нарушение своих правозащитных обязательств, с тем чтобы погасить задолженность, или непосредственно повлиять на способность государств выполнять эти обязательства.

15.3 Государства не могут избежать ответственности за действия или осуществление функций, которые они делегировали международным учреждениям или частным сторонам («переупакованное» финансирование и приватизация): делегирование полномочий не может служить оправданием несоблюдения обязательств в области прав человека в отрицание экстерриториального характера этих обязательств.

15.4 Двусторонние кредиторы и другие государственные доноры, включая финансовые учреждения, для которых гарантом выступает государство, или частные учреждения, предоставляющие кредиты под государственные гарантии, имеют экстерриториальные обязательства в области прав человека, оказывающие влияние на их решения в контексте экономических реформ, проводимых соответствующими государствами.

Принцип 16

Обязательства частных кредиторов

Частные кредиторы при обсуждении сделок с государствами или другими государственными субъектами, в том числе при принятии решений в контексте экономических реформ, не должны ставить под угрозу возможности государства уважать, защищать и выполнять свои обязательства в области прав человека. В частности, этим кредиторам следует оценивать последствия их собственных действий, а также деятельности, финансируемой ими, для прав человека, если они не удостоверились в том, что государства-должники или международные и региональные финансовые учреждения провели эффективные оценки, в том числе в отношении гендерного равенства и воздействия на окружающую среду.

²³ Резолюция 69/319 Генеральной Ассамблеи.

Комментарий

16.1 В целях выявления, предотвращения, смягчения и учета неблагоприятных последствий некоторых действий или бездействия для прав человека частные кредиторы должны проводить оценки воздействия на права человека. Это требование следует дополнительно проработать в национальных планах действий по вопросам предпринимательской деятельности и прав человека²⁴.

16.2 В связи с принципом 13 и комментарием 15.3 обязательства принимающих государств и государств базирования по защите прав человека, включая их экстерриториальные обязательства, требуют разработки надлежащих гарантий от негативного воздействия на права человека, обусловленного поведением частных компаний.

16.3 Обязательства частных кредиторов включают обязательство действовать добросовестно, как это предписано государственным кредиторам²⁵. Кроме того, предъявление частными сторонами расплывчатых требований к государствам, испытывающим острые долговые проблемы, в связи с международными инвестиционными договорами может идти вразрез с этим принципом добросовестности, особенно когда такие требования предъявляются с надеждой или намерением добиться более благоприятных условий погашения по сравнению с остальными кредиторами и/или инвесторами²⁶.

VI. Оценки воздействия на права человека

Принцип 17

Основы и цели оценки воздействия на права человека

Государствам и кредиторам следует проводить оценки воздействия на права человека мер экономических реформ, рассматриваемых и принимаемых в ответ на острые экономические и финансовые кризисы, которые могут привести к неблагоприятному воздействию на права человека. Государствам следует также проводить регулярные и периодические оценки воздействия краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных экономических реформ на права человека в менее сложные экономические времена. Оценка воздействия на права человека политики экономических реформ должна:

а) способствовать изучению и анализу того, в какой степени предлагаемые меры в сочетании с другими экономическими мерами и политикой, которые уже осуществляются или будут осуществляться, могут помочь или потенциально мешать выполнению обязательств государства в области прав человека;

б) демонстрировать, как предлагаемые меры в сочетании с другими экономическими мерами и политикой, которые уже осуществляются или будут осуществляться, могут оказывать воздействие на права человека всего населения, особенно тех лиц и групп, которые находятся в наиболее неблагоприятном или уязвимом положении;

²⁴ См. Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека (A/HRC/17/31); и Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 24, пункт 5. К «частным кредиторам» относятся держатели частных облигаций, частные банки, другие частные финансовые учреждения, а также производители, экспортеры и другие поставщики товаров, имеющие финансовые требования.

²⁵ Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, *Принципы поощрения ответственного суверенного кредитования и заимствования*, 10 января 2012 года, принцип 7.

²⁶ См. A/72/153 и Согг.1.

с) выявлять все *prima facie* регрессивные меры, а также альтернативные варианты экономической политики, которые могли бы в наименьшей степени ограничивать права человека и избегать недопустимого регресса;

d) обеспечить составление (неисчерпывающего) перечня превентивных и смягчающих мер для обеспечения соответствия политики экономических реформ обязательствам государства в области прав человека.

Комментарий

17.1 Оценка воздействия на права человека *ex ante* представляет собой структурированный процесс рассмотрения альтернативных вариантов политики и анализа воздействия предлагаемых мер на права человека²⁷. Этот процесс способствует разработке политики на основе реальных данных, делая воздействие на права человека более наглядным на основе исторического опыта, и закладывает более прочную основу для прогнозирования потенциального воздействия и оценки последствий предлагаемых мер по предупреждению, смягчению и компенсации.

17.2 Оценки воздействия на права человека могут дать эмпирические данные для надлежащей оценки соразмерности и легитимности экономических мер с точки зрения прав человека и обеспечения учета прав женщин. Таким образом, все государства должны проводить оценки воздействия на права человека, с тем чтобы понять, не противоречат ли рассматриваемые экономические реформы их обязательствам в области прав человека. Решения государств по вопросам экономической политики должны согласовываться с результатами оценок воздействия на права человека. Эти оценки должны придаваться широкой огласке в доступных форматах и обсуждаться с затрагиваемым населением, а также включать обсуждаемые и согласованные варианты.

17.3 В числе путей предотвращения или преодоления экономического кризиса должны рассматриваться, например, антициклические меры, полное или частичное облегчение бремени задолженности и среднесрочное или долгосрочное приостановление выплат кредиторам, а также обзоры налоговой политики.

17.4 Анализ должен охватывать различные варианты политики, включая сокращение бюджета, новые налоговые меры, кредитно-денежную политику и другие корректирующие меры, такие как дерегулирование рынка труда, которые могут затронуть население, в частности тех его членов, которые предположительно должны пострадать или уже пострадали от последствий отдельных мер или от их кумулятивного воздействия, и групп, находящихся в наиболее уязвимом положении. Следует использовать различные количественные и качественные инструменты и методы, в том числе основанные на широком участии, и тщательно сопоставлять воздействие на права человека различных сценариев, включая сокращение бюджета, повышение налогов и меры по борьбе с занижением налогов и уклонением от их уплаты, а также анализ налоговых расходов.

17.5 Анализ потенциального (и кумулятивного) распределения воздействия необходим для обеспечения того, чтобы наиболее уязвимые группы населения не подвергались несоразмерному воздействию кризиса в силу конкретных контекстуальных и/или глобальных условий и чтобы, напротив, они были максимально защищены от такого воздействия в пределах имеющихся у государств и международного сообщества ресурсов.

17.6 Принятие мер во время экономического кризиса требует от государства находить баланс между конкурирующими приоритетами и принимать разумные

²⁷ См. Center for Economic and Social Rights, *Assessing Austerity: Monitoring the Human Rights Impacts of Fiscal Consolidation*, briefing, February 2018.

компромиссные решения в условиях потенциально серьезного финансового, политического и временного давления. Оценка воздействия на права человека может помочь государствам обосновать непростой выбор, если это согласуется с нормативными положениями в области прав человека и направлено на то, чтобы избежать дискриминационных мер и свести к минимуму непропорциональное воздействие на все население.

17.7 Этот процесс должен также включать разработку мер экономической политики для предотвращения, смягчения или возмещения ущерба (включая компенсацию, но не ограничиваясь ею) от последствий, которых невозможно избежать, на основе всеобъемлющего подхода ко всем мерам, принимаемым в ответ на кризис. Меры реагирования на кризис могут включать целый ряд мер, которые совокупно и коллективно затрагивают все население. Политические меры реагирования должны реально защищать все права человека всех людей, и в частности права наиболее уязвимых из них.

17.8 Оценки воздействия экономических реформ на права человека должны включать дополнительные инструменты, разработанные и применяемые в смежных областях. При надлежащем проведении оценка воздействия на права человека может включать оценку регулятивных, экологических и социальных последствий и должна содержать анализ бюджета под углом зрения прав человека. Например, при проведении оценки воздействия на права человека в соответствии с настоящими руководящими принципами необходимо учитывать бюджетно-финансовую и экономическую устойчивость торговых и/или инвестиционных соглашений. В частности, поскольку соблюдение обязательств, налагаемых торговыми и/или инвестиционными соглашениями, обычно обеспечивается угрозой применения экономических санкций или возмещения ущерба, санкционируемого или присуждаемого механизмом урегулирования споров, предусмотренным конкретным соглашением, или международным арбитражным судом, необходимо обращать внимание на то, как такие обеспеченные правовой санкцией обязательства, в том числе их возможные кумулятивные последствия, могут сказываться на государственных бюджетах²⁸.

Принцип 18

Оценки *ex ante* и *ex post*

Оценки воздействия на права человека должны составлять регулярную часть процессов принятия решений в отношении политики экономических реформ или условий кредитования и должны проводиться через регулярные промежутки времени. Они должны проводиться как заранее (*ex ante*) – для оценки предсказуемых последствий предлагаемых изменений политики – так и по факту (*ex post*), т. е. оглядываясь назад, для оценки фактических последствий изменений политики и ее осуществления с целью реагирования на них.

Комментарий

18.1 Оценка воздействия на права человека должна быть регулярным элементом политики экономических реформ. Она должна присутствовать в политическом процессе постоянно, начиная с этапа разработки политики и заканчивая мониторингом и реализацией. В процессе разработки политики такую оценку следует начинать как можно раньше, с тем чтобы она могла влиять на выбор альтернативных вариантов политики, а также до заключения соглашений о программах с кредиторами, с тем чтобы оказывать воздействие на результаты переговоров. Оценка должна помогать оглянуться назад и оценить уже принятые краткосрочные меры, а также предлагать меры

²⁸ A/HRC/19/59/Add.5, appendix, para. 1.3.

корректировки и предоставить фактические данные для среднесрочного и долгосрочного планирования на будущее.

18.2 В условиях острого финансового или экономического кризиса, когда правительство вынуждено принимать решения в крайне сжатые сроки, государство может оказаться не в состоянии провести тщательную оценку воздействия на права человека до принятия решения о мерах реагирования на этот кризис. В этих условиях правительство обязано завершить и опубликовать оценку воздействия на права человека, насколько это возможно при данных обстоятельствах, прежде чем принимать какие-либо политические решения или действия. Правительству следует также а) публично объяснить, почему оно не в состоянии провести полную оценку воздействия *ex ante*; б) провести полную, соответствующую требованиям оценку воздействия на права человека *ex post*, как только это позволят условия; и с) как можно скорее принять меры для исправления всех неблагоприятных последствий для прав человека, выявленных в ходе любой из оценок воздействия.

18.3 Что касается среднесрочных и долгосрочных реформ, оценка воздействия на права человека может помочь государствам и международным финансовым учреждениям создать потенциал для адаптации к необходимым изменениям в экономике, с тем чтобы лучше подготовиться к следующему экономическому и финансовому кризису и дать людям уверенность в своей сопричастности жизни общества. Это особенно полезно для женщин в ситуациях, когда они, как правило, исключаются из процесса принятия решений. В случае будущих кризисов тщательный и хорошо задокументированный анализ также поможет этим и другим государствам в принятии решений на основе реальных данных.

18.4 На протяжении всего политического цикла программы экономических реформ должны оцениваться на предмет того, обеспечили ли они справедливое и равноправное распределение бремени перестройки в обществе, а не только на предмет сокращения бюджетного дефицита и восстановления приемлемого уровня задолженности или экономического роста. Такие оценки должны помогать определять, в какой степени программы реформ защищают права человека, в частности права групп, находящихся в уязвимом положении или рискующих столкнуться с более сильным воздействием, и выявлять пробелы, которые необходимо устранить.

18.5 Оценки воздействия на права человека не должны ограничиваться рассмотрением потенциальных или фактических неблагоприятных последствий для прав человека, а должны также использоваться для определения шагов по содействию осуществлению прав человека и возможностей носителей обязанностей по дальнейшей реализации прав человека в рамках осуществления экономических реформ.

18.6 Нарращивание потенциала в области проведения оценок воздействия на права человека имеет решающее значение, позволяя сделать эту работу менее трудоемкой, более предсказуемой и менее дорогостоящей, а сами оценки – более точными и полными. Правительствам следует создать системы, обеспечивающие подготовку и публикацию необходимых данных и информации и тесное сотрудничество с членами гражданского общества в «хорошие времена», с тем чтобы они имели возможности, при необходимости, оперативно участвовать в проведении оценок воздействия на права человека, будь то на регулярной или чрезвычайной основе.

Принцип 19

Участие

Процесс проведения оценок воздействия на права человека должен предусматривать право на участие. Это право должно также играть центральную роль при рассмотрении вариантов политики, в итоговом документе/итоговых

документах (публикация и представление информации и оценка), при осуществлении политических мер реагирования и в процессе мониторинга результативности таких мер реагирования.

Комментарий

19.1 При разработке мер, требующих проведения оценок воздействия на права человека, государства и международные финансовые учреждения должны допускать возможность как можно более широкого национального диалога и стремиться к такому диалогу при эффективном, своевременном и конструктивном участии всех лиц и групп, включая маргинализованные группы и группы, которые в первую очередь рискуют стать уязвимыми в связи с такой политикой. Поскольку женщины, дети и инвалиды, как правило, недопредставлены как в политической, так и в экономической сферах, необходимо прилагать особые усилия для обеспечения их возможности участвовать в принятии решений в отношении этих мер с использованием инновационных методов участия. Организации гражданского общества и субъекты гражданского общества в самом широком смысле этого слова также должны иметь каналы для адекватного и своевременного участия.

19.2 Необходимо также надлежащим образом информировать органы власти различных уровней и консультироваться с ними, а также использовать соответствующие каналы связи и информации, в том числе в рамках законодательных органов и административных механизмов, созданных для взаимодействия между органами местного и субнационального самоуправления различных уровней.

19.3 Подлинное участие возможно только в том случае, когда правительства предоставляют своевременную, всеобъемлющую и доступную информацию по всем аспектам государственных финансов, включая бюджетные и макроэкономические показатели. Правительствам следует также давать адекватное объяснение выбора той или иной политики населению в целом, и в частности тем, на ком реформа, скорее всего, скажется в первую очередь.

19.4 Для обеспечения эффективного и конструктивного участия необходимо защищать некоторые права человека, включая права на свободу выражения мнений и доступ к информации, свободу печати, право на мирные собрания и свободу ассоциации.

19.5 Политические меры в рамках экономической реформы должны приниматься компетентными органами в соответствии с процедурами, установленными национальным законодательством. Они должны тщательно изучаться и обсуждаться в парламенте для обеспечения эффективного политического участия и необходимых сдержек и противовесов.

19.6 В тех случаях, когда задумываются реформы на рынке труда, следует предпринимать особые усилия для проведения как можно скорее консультаций с местными и национальными профсоюзами и ассоциациями работодателей, используя, если таковые существуют, национальные механизмы социального диалога. Поскольку любая трудовая реформа должна включать усилия по преодолению горизонтальной и вертикальной гендерной сегрегации, представители женщин также должны принимать участие в этом социальном диалоге.

19.7 Общественное обсуждение политических мер и надзор за их реализацией должны начинаться как можно скорее и распространяться не только на политические меры и инициативы, осуществляемые государством, но и на соглашения с наднациональными учреждениями и/или кредиторами. Пакеты условий, с выполнением которых увязываются программы финансовой помощи, должны стать предметом широкого обсуждения с участием населения, а также надзора и обсуждения в парламенте.

Принцип 20

Доступ к информации и прозрачность

Для того чтобы гарантировать право на свободное распространение, поиск и получение информации транспарентным образом, проведение оценки воздействия экономических реформ на права человека требует наличия разнообразных количественных и качественных данных. Государствам следует стремиться к тому, чтобы такая информация имелась в наличии, была доступной и предоставлялась своевременно и транспарентным образом и чтобы ее анализ способствовал пониманию последствий и эффекта политики экономических реформ.

Комментарий

20.1 Глобальные и региональные стандарты в области прав человека гарантируют не только право на свободное распространение информации, но и право свободно искать и получать ее в рамках свободы выражения мнений.

20.2 Препятствия для получения доступа к информации могут угрожать осуществлению гражданских и политических прав в дополнение к экономическим, социальным и культурным правам. Основные принципы демократического управления, такие как прозрачность, подотчетность государственных органов власти или поощрение процессов принятия решений на основе широкого участия, на практике недостижимы без надлежащего доступа к информации.

20.3 Объективность и достоверность собранных данных необходимо оценивать в свете четко сформулированных и транспарентных стандартов, отражающих принципы недискриминации, равенства, инклюзивности и участия. В целях обеспечения соблюдения правозащитного требования, запрещающего дискриминацию, и уделения должного внимания положению групп, подвергающихся риску маргинализации или уязвимости, важно, чтобы используемые показатели давали информацию, детализированную по признакам гендера, инвалидности, возрастной группы, региона, этнической принадлежности, уровня дохода и любым другим признакам, которые считаются актуальными, на основе контекстуальной оценки групп риска в масштабах страны²⁹.

20.4 Существует целый ряд методов количественного анализа. Можно использовать хорошо проработанные подходы к моделированию влияния на распределение с использованием квинтилей и децилей дохода. Для обеспечения соблюдения правозащитного принципа отказа от дискриминации и уделения должного внимания положению групп, сталкивающихся с угрозой маргинализации или уязвимости, крайне важно, чтобы эти показатели содержали информацию, детализированную по признакам, которые перечислены в предыдущем пункте. Эти стандарты оценки воздействия на права человека должны адаптироваться к возможности существования разных ситуаций с наличием данных и разным общим возможностям проведения оценки воздействия на права человека, с тем чтобы этот инструмент можно было использовать при более широком диапазоне обстоятельств.

20.5 Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года включает большое число показателей. Надежные и дезагрегированные данные необходимы для укрепления моделирования или, по крайней мере, для проведения более детального анализа. Хотя показатели достижения целей в области устойчивого развития могут быть не связаны с правами человека,

²⁹ Руководящие положения; см., например, Organization of American States, *Progress Indicators for Measuring Rights Under the Protocol of San Salvador*, 2015; и Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*, 2012.

а полученные в результате данные могут не давать полного представления обо всех аспектах прав человека, такие процессы сбора данных могут служить источником полезной дополнительной информации для тех, чья работа вписывается в контекст оценки воздействия на права человека. В то же время, прежде чем использовать эти данные в качестве основы при принятии решений и в экономической политике, следует тщательно проверять достоверность данных, представляемых в рамках процесса достижения целей в области устойчивого развития.

20.6 Что касается качественных данных, первостепенное значение имеют целевые исследования, обследования, опросы, свидетельства и результаты других видов анализа, включая, если таковые имеются, административные жалобы, судебные прецеденты и судебную практику по индивидуальным и коллективным делам, поскольку они также дают представление о видах нарушений, тенденциях и ограничениях, с которыми приходится сталкиваться при попытках получить доступ к помощи, возмещению ущерба и правосудию. Даже в тех случаях, когда дезагрегированные данные легкодоступны, они всегда должны увязываться с качественными данными о дискриминационных ситуациях.

20.7 Качественный анализ должен обеспечивать признание и, по возможности, недопущение возникновения неучтенных обстоятельств при использовании количественных моделей. Такие неучтенные обстоятельства могут быть обусловлены доверием к историческим данным, выбором переменных и т. д.

20.8 Международное сотрудничество может иметь в этой связи особое значение для стран, обладающих ограниченными ресурсами для сбора данных.

20.9 Важнейшее значение при проведении оценки воздействия имеют также транспарентность и широкое распространение информации, которые достигаются, в частности, посредством публикации результатов в полном объеме и представления докладов об оценке, ее выводах и рекомендациях.

Принцип 21

Доступ к правосудию, подотчетность и средства правовой защиты

Через судебные, квазисудебные, административные и политические механизмы государства должны обеспечить гарантированный доступ к правосудию и право на эффективные средства правовой защиты в отношении действий или бездействия при разработке и/или осуществлении политики экономических реформ, которые могут нанести ущерб правам человека. Государствам следует обеспечить, чтобы население было полностью информировано об имеющихся в его распоряжении процедурах, механизмах и средствах правовой защиты и чтобы эти механизмы были физически и финансово доступны для всех.

Комментарий

21.1 Право на эффективные средства правовой защиты включает возмещение ущерба и гарантии неповторения. Независимая, хорошо финансируемая и инициативная судебная власть имеет важнейшее значение как для предотвращения ущерба правам человека в результате экономических реформ, так и для обеспечения эффективных средств правовой защиты в случае причинения такого ущерба. Оценка воздействия на права человека может помочь обеспечить наличие процедур и механизмов подотчетности, требуя принимать четко сформулированные и обоснованные политические решения, разработанные на основе широкого участия потенциально затрагиваемого населения.

21.2 Участие в инклюзивном и подотчетном процессе принятия решений повышает легитимность и усиливает ответственность за сделанный выбор. Кроме того, это вполне может ослабить остроту социальных конфликтов, которые могут представлять угрозу для демократических институтов и верховенства права. Важнейшее значение для достижения этой цели имеет хорошо функционирующая система национальных, региональных и международных механизмов подотчетности в области прав человека, включающая независимые и наделенные соответствующими полномочиями национальные правозащитные учреждения. Государствам следует принимать все меры для выполнения рекомендаций национальных, региональных и международных правозащитных органов.

21.3 Меры, охватываемые настоящими руководящими принципами, должны быть согласованы на всех уровнях власти с уделением особого внимания тому, как распределяются бремя и финансовые ресурсы между местными органами власти, которые зачастую являются основными поставщиками социальных услуг для населения. Эти меры также должны быть открыты для надзора, в том числе для судебного контроля на основе применимого законодательства, а государственные должностные лица, участвующие в разработке и принятии таких мер, должны нести ответственность за любые политические решения, которые ставят под угрозу осуществление прав человека.

21.4 Поскольку коррупция может определенным образом влиять на разработку, осуществление и мониторинг политики экономических реформ, необходимо принимать четкие меры и создавать механизмы для предупреждения коррупции и борьбы с ней в целях обеспечения подотчетности.

Принцип 22

Кто должен проводить оценку (оценки)

Оценки воздействия политики экономических реформ на права человека должны быть независимыми, надежными, заслуживающими доверия и учитывающими гендерные аспекты. В этой связи каждая страна должна решить на основе применимых критериев, какое учреждение (какие учреждения) наилучшим образом подходит (подходят) для выполнения этой работы.

Комментарий

22.1 Настоящие руководящие принципы являются достаточно гибкими для того, чтобы их можно было адаптировать к конкретным потребностям правительственных ведомств, консультативных органов, парламентских комитетов, национальных правозащитных учреждений, судов, международных финансовых учреждений, частных кредиторов, международных правозащитных механизмов, научных учреждений или организаций гражданского общества.

22.2 Пригодность того или иного учреждения или той или иной группы для проведения оценки воздействия следует определять на основе заранее установленных критериев, которые должны включать как минимум следующие аспекты: независимость от исполнительной власти и любого учреждения-кредитора/учреждения, связанного с кредитором; соответствующий опыт; достаточное финансирование³⁰; разнообразие членов группы или органа, отвечающего за проведение оценки, и, в частности, гендерный паритет; участие затрагиваемых общин; и авторитет и легитимность в глазах различных групп заинтересованных сторон, таких как правительственные учреждения, международные субъекты и гражданское общество.

³⁰ См. A/HRC/19/59/Add.5.

22.3 При проведении оценок самими государствами независимость от любого кредитора или учреждения, связанного с кредиторами и отвечающего за разработку программ корректировки, необходима потому, что полученные результаты могут быть использованы в интересах формулирования заемной политики и управления задолженностью, а также дать толчок деятельности по реструктуризации задолженности. Это не исключает участия этих субъектов в оценке или в проведении оценок в контексте принятия ими собственных решений.

22.4 Государствам следует развивать внутренний, профессиональный и независимый потенциал для анализа политики в рамках государственного сектора во избежание зависимости от частных поставщиков услуг. Для частных сторон, которые могут быть выбраны для проведения оценок воздействия на права человека, следует заблаговременно разработать четкие, строгие и транспарентные критерии назначения, регулирования и подотчетности при независимом надзоре со стороны государства. Эти частные стороны/корпорации должны рассматриваться как несущие такую же ответственность, как и любая другая организация, выполняющая функции государственной службы. Делегирование государством полномочий частной корпорации или третьей стороне никоим образом не освобождает государство от каких-либо обязательств, которые оно несет в соответствии с международным правом прав человека, а частного субъекта – от применения всех материально-правовых и процессуальных норм, перечисленных в настоящих принципах.

22.5 Государствам следует предпринимать шаги для укрепления возможностей затрагиваемых общин и гражданского общества в целом предоставлять параллельную информацию для процессов оценки и, насколько это возможно, непосредственно проводить оценки воздействия на права человека.
