



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/HRC/7/9
1 February 2008

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Седьмая 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 политики экономических
реформ и внешней задолженности для полного осуществления всех прав человека,
в частности экономических, социальных и культурных прав,
Бернардса Эндрю Ньямвая Мудхо**

Резюме

В настоящем докладе независимый эксперт по вопросу о последствиях политики экономических реформ и внешней задолженности для полного осуществления прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, Бернардс Мудхо описывает проведенную им в последнее время деятельность с заострением внимания на задачах, выполненных в ходе подготовки общих руководящих принципов, которые были запрошены Комиссией по правам человека в ее резолюциях 2004/18 и 2005/19 и которые фактически должны осуществляться государствами, а также частными и государственными финансовыми учреждениями в процессе принятия решений и реализации программ погашения задолженности и структурных реформ, включая программы, предусматривающие облегчение бремени внешней задолженности. Цель руководящих принципов сводится к обеспечению того, чтобы выполнение обязательств, вытекающих из внешней задолженности, не подрывало способность государств соблюдать свои обязательства, касающиеся полного осуществления основополагающих прав человека.

Во введении к докладу независимый эксперт сообщает краткую информацию о деятельности, предпринятой в 2007 году в связи с подготовкой проекта общих руководящих принципов, такой, как организация консультаций экспертов 9 и 10 июля в Женеве, а также проведение ежегодных консультаций со Всемирным банком и Международным валютным фондом 28 и 29 ноября в Вашингтоне, округ Колумбия. Упоминается также о его страновой миссии в Буркина-Фасо, о докладе, который он представил Генеральной Ассамблее, и о годовом докладе, представленном Совету по правам человека в 2007 году.

В первой части доклада рассматривается вопрос о том, какие ключевые принципы должны пронизывать проект руководящих принципов. Вследствие различий в условиях, существующих в каждой стране, и трудностей установления конкретных показателей, отражающих осуществление экономических, социальных и культурных прав, руководящие принципы должны быть составлены таким образом, чтобы стимулировать страны к разработке гибких, конкретно контекстуальных стандартов, контрольных критериев и показателей, учитывающих основное содержание или минимальные стандарты прав человека.

Кроме того, важную роль в дискуссиях, касающихся последствий внешней задолженности для прав человека, играют концепция и определение приемлемого уровня долга. Независимый эксперт рассматривает некоторые предлагаемые рамочные программы поддержания приемлемого уровня долга и кратко анализирует их сильные и

слабые стороны, давая некоторые ориентиры для дальнейшей работы. Основная задача, поставленная в докладе, сводится к установлению ответственности и обязательств заинтересованных сторон на национальном и международном уровнях в деле разработки комплекса аналитических инструментов. Такие инструменты должны сочетать в себе финансовые параметры, поддающиеся количественной оценке потребности в области прав человека и задачи по сокращению масштабов нищеты с заострением внимания на целях развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

И наконец, независимый эксперт проводит краткий обзор последних изменений, касающихся мандата, и формулирует ряд рекомендаций в отношении его будущей специфики. Меры, связанные с экономическими реформами и внешней задолженностью, постепенно стали неотъемлемыми элементами стратегий сокращения масштабов нищеты. С учетом такого положения возникает необходимость в новом multidisciplinary подходе. Поэтому он рекомендует пересмотреть мандат с упором на проблематику прав человека и государственного финансирования. Он также рекомендует обладателю нового мандата тесно сотрудничать с Рабочей группой по праву на развитие и ее целевой группой высокого уровня в целях обеспечения синергизма их деятельности.

СОДЕРЖАНИЕ

		<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I.	ВВЕДЕНИЕ.....	1 – 9	5
II.	КЛЮЧЕВЫЕ ПРИНЦИПЫ ПРОЕКТА РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ	10 – 33	7
A.	Минимальные стандарты, основное содержание и основные обязательства.....	10 – 16	7
B.	Приемлемый уровень долга	17 – 23	9
C.	Роль целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, как промежуточных целевых показателей	24 – 28	12
D.	Ответственность международных финансовых учреждений	29 – 30	13
E.	Оценки воздействия на права человека	31 – 33	13
III.	ОБЗОР МАНДАТА И ЕГО БУДУЩЕЕ.....	34 – 41	14
IV.	ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	42 – 47	17

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Независимый эксперт по вопросу о последствиях политики экономических реформ и внешней задолженности для полного осуществления прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, представляет свой настоящий окончательный доклад во исполнение резолюции 2000/82, в которой Комиссия по правам человека установила его мандат, и в соответствии с резолюцией 5/1, на основании которой Совет по правам человека продлил этот мандат.

2. В своей резолюции 2000/82 Комиссия просила независимого эксперта уделять особое внимание следующим аспектам:

а) последствиям внешней задолженности и политики, проводимой с целью решения этой проблемы, для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав в развивающихся странах;

б) мерам, принимаемым правительствами, частным сектором и международными финансовыми учреждениями с целью смягчения таких последствий в развивающихся странах, особенно наиболее бедных и обремененных значительной задолженностью странами;

с) новым изменениям, действиям и инициативам, предпринимаемым международными финансовыми учреждениями, другими органами Организации Объединенных Наций и межправительственными и неправительственными организациями в отношении политики структурной перестройки и прав человека.

3. В своих резолюциях 2004/18 и 2005/19 Комиссия просила также независимого эксперта при осуществлении его мандата разработать общие руководящие принципы, которым следовали бы государства, а также частные и государственные, национальные и международные финансовые учреждения в процессе принятия решений и реализации программ в области погашения задолженностей и структурных реформ, включая программы, предусматривающие облегчение бремени задолженности, и представить Комиссии окончательный проект общих руководящих принципов на ее шестьдесят второй сессии. Цель руководящих принципов заключается в обеспечении того, чтобы выполнение обязательств, вытекающих из внешней задолженности, не подрывало способность государств соблюдать свои обязательства, касающиеся полного осуществления их гражданами основополагающих экономических, социальных и культурных прав, провозглашенных в международных договорах по правам человека.

4. Впоследствии в своем решении 2/109 Совет по правам человека просил Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека провести консультации экспертов с целью содействия продолжающемуся процессу подготовки проекта общих руководящих принципов и предложить международным финансовым учреждениям, особенно Всемирному банку и Международному валютному фонду (МВФ), региональным банкам развития, соответствующим учреждениям системы Организации Объединенных Наций и национальным экспертам и заинтересованным сторонам оказать содействие в проведении этих консультаций.

5. Консультации экспертов были проведены 9 и 10 июля 2007 года в Женеве. Они преследовали следующие основные цели:

а) проведение общего анализа того, каким образом внешняя задолженность и программы облегчения задолженности, а также различные виды политики экономических реформ влияют на способность государств соблюдать стандарты прав человека;

б) выработка рекомендаций для государств, международных организаций и других заинтересованных сторон в отношении возможных элементов политики поощрения и защиты прав человека в развивающихся странах при одновременном осуществлении программ в области задолженности и экономических реформ.

6. Независимый эксперт провел свои ежегодные консультации с Всемирным банком и МВФ 28 и 29 ноября 2007 года в Вашингтоне, округ Колумбия. Он проконсультировался с широким кругом специалистов, занимающихся вопросами прав человека в обоих учреждениях. Независимого эксперта проинформировали о прогрессе в осуществлении программ облегчения бремени задолженности и стратегии сокращения масштабов нищеты, поддерживаемых обоими учреждениями, и состоялись углубленные дискуссии по поводу содержания проекта общих руководящих принципов. В частности, независимый эксперт провел обмен мнениями об осуществлении анализа социального воздействия нищеты и о роли инспекционной группы в контексте реализации программ экономических реформ, поддерживаемых Всемирным банком. Независимый эксперт также провел с сотрудниками МВФ дискуссии по вопросу об усилиях, направленных на защиту неимущих слоев населения и поддержание социальных расходов во время экономических реформ. Результаты консультаций нашли отражение в нынешнем проекте общих руководящих принципов.

7. В течение отчетного периода независимый эксперт предпринял страновую миссию в Буркина-Фасо 23-27 апреля, и доклад об этой миссии представлен в качестве добавления к настоящему докладу (A/HRC/7/9/Add.1). Независимый эксперт хотел бы поблагодарить

правительство Буркина-Фасо, в частности министерство по поощрению прав человека, за оказанную помощь и поддержку в проведении миссии и за осуществлявшуюся им необходимую координацию. Он также хотел бы поблагодарить страновую группу Организации Объединенных Наций и все организации и отдельных лиц, которые сообщили ценную информацию.

8. Во исполнение резолюции 2005/19 Комиссии по правам человека независимый эксперт представил доклад Генеральной Ассамблее (A/62/212). Независимый эксперт с удовлетворением воспользовался возможностью проинформировать Третий комитет Ассамблеи о текущем процессе подготовки проекта руководящих принципов по вопросам разработки и осуществления политики экономических реформ и программ в области внешней задолженности, согласующихся с концепцией прав человека. Основное внимание в его докладе было уделено, в частности, итогам и рекомендациям состоявшихся в Женеве вышеупомянутых консультаций экспертов.

9. В своем годовом докладе за 2007 год (A/HRC/4/10), представленном Совету, независимый эксперт отразил эволюцию мандата за прошедшие годы и подытожил основные выводы, касающиеся последствий последних инициатив в области облегчения задолженности для прав человека, при акцентировании внимания на концепциях приемлемого уровня долга и политики экономических реформ, которые часто используются в рамках стратегий сокращения масштабов нищеты. Итоги этой работы нашли воплощение в первом проекте общих руководящих принципов, который был представлен участникам вышеупомянутых консультаций экспертов в июле 2007 года в качестве основы для обсуждения. Настоящий доклад подготовлен в развитие этой ранее проведенной работы. В частности, в нем приводится для рассмотрения Советом обновленная информация о ключевых принципах, на которых основан проект руководящих принципов и в нем отражены основные результаты осуществления мандата и важнейшие замечания, высказанные в ходе консультаций экспертов. Во второй части доклада независимый эксперт излагает общие соображения о характере самого мандата и формулирует предложения в отношении его возможных будущих рамок.

II. КЛЮЧЕВЫЕ ПРИНЦИПЫ ПРОЕКТА РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ

A. Минимальные стандарты, основное содержание и основные обязательства

10. Главная цель проекта общих руководящих принципов, подготовленного независимым экспертом, заключается в изложении некоторых соображений по поводу того, каким образом должны разрабатываться и осуществляться политики экономических реформ и схемы в области внешней задолженности, чтобы они не подрывали

обязательства государств по обеспечению полного осуществления их гражданами основополагающих экономических, социальных и культурных прав. Соответственно, политика, связанная с экономическими реформами и внешней задолженностью, должна формироваться с учетом основного содержания этих важнейших прав человека.

11. Конкретные пороговые показатели, отражающие степень осуществления экономических, социальных и культурных прав, не всегда существуют или поддаются количественной оценке. Некоторым ориентиром в этом отношении могут служить замечания общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам. Тем не менее, исходя из авторитетного толкования положений соответствующих договоров ключевое содержание соответствующих прав не всегда легко экстраполировать на конкретной и поддающейся количественной оценке основе. Некоторыми конкретными примерами, помогающими определить базовые стандарты, которые не должны подрываться никакими мерами политики, направленными на содействие проведению экономических реформ или выполнение долговых обязательств, могут служить перечни основных лекарств, публикуемые Всемирной организацией здравоохранения, или требования, касающиеся всеобщего, бесплатного и обязательного начального образования. В других областях, таких, как элементарный кров или доступ к питьевой воде, минимальные стандарты нелегко определить в общих чертах, поскольку они зачастую зависят от конкретной специфики каждой страны, включая, в частности, различные климатические условия.

12. При всей важности того, что международные нормы должны и далее укрепляться, например, посредством рассмотрения замечаний общего порядка и толкования Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах в свете новых проблем, связанных с развитием (в частности, ВИЧ/СПИДа и глобализации), необходимо признать, что национальные условия являются настолько различными, что задачу предотвращения подрыва минимальных стандартов или основного содержания прав человека в результате экономических реформ и бремени внешней задолженности трудно представить в разрезе какого-либо универсального международного стандарта.

13. Поэтому проект общих руководящих принципов не направлен на то, чтобы сформулировать глобальное определение основного содержания прав или установить некоторые минимальные стандарты этих прав, которые должны соблюдаться всеми странами. На самом деле руководящие принципы призваны стимулировать страны к разработке их собственных конкретных контекстуальных стандартов, контрольных критериев и показателей. В то же время такая деятельность должна обязательно согласовываться с требованиями Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и должна учитывать текущие усилия, предпринимаемые Комитетом по

экономическим, социальным и культурным правам в целях разъяснения и толкования требований пакта.

14. Процесс выработки конкретных страновых стандартов также должен быть динамичным. Необходимо проводить регулярные обзоры, чтобы отражать изменения в страновых условиях при рассмотрении других полезных руководящих положений, разработанных правозащитными органами. В этом смысле минимальные нормы на страновом уровне могут устанавливаться на довольно гибкой основе. Однако национальные минимальные стандарты в таких динамичных рамках должны быть определены независимо от наличия ресурсов, а обеспечение экономических, социальных и культурных прав должно осуществляться на поступательной основе.

15. Поскольку такие минимальные стандарты и основное содержание прав будут определены в разрезе динамичных и конкретных страновых контрольных показателей, в руководящих принципах будут также указываться необходимые меры на пути полного осуществления прав человека. Следует отметить, что выполнения обязательств, соответствующих минимальным стандартам, недостаточно для достижения полного осуществления экономических, социальных и культурных прав.

16. В этой связи независимый эксперт также рекомендует, чтобы проект общих руководящих принципов использовался в качестве основы для выработки носящих более оперативный характер руководящих указаний, помогающих государствам продумать конкретные критерии для установления основного содержания или минимальных стандартов прав на национальном уровне.

В. Приемлемый уровень долга

17. Крайне важную роль в дискуссиях по поводу последствий внешней задолженности для прав человека играют концепция приемлемого уровня долга и механизм его определения. Установление неприемлемого уровня долга зачастую влечет за собой принятие таких мер политики, как облегчение задолженности и повышение доли грантов в рамках помощи в целях развития, которые должны обеспечивать расширение финансовых возможностей для осуществления расходов, непосредственно приводящих к улучшению условий жизни и увеличению объема средств к существованию.

18. В 2005 году Всемирный банк и МВФ разработали усовершенствованную аналитическую модель приемлемого уровня долга посредством ее привязки к проведению анализа, в большей степени ориентированного на специфику конкретных стран. Такие усовершенствованные рамки также направлены на обеспечение раннего выявления риска

дефолта и чрезмерного бремени задолженности. В частности, этот новый анализ предполагает:

- а) прогнозирование того, каким образом с течением времени может возрасти непогашенная задолженность той или иной страны по сравнению с ее платежеспособностью с учетом политики страны по управлению задолженностью и эффективности деятельности правительственных учреждений в связи с обслуживанием долга;
- б) рассмотрение того, каким образом соответствующий прогноз поменяется, если принять во внимание разумно предполагаемые потрясения, такие, как рост цен на нефть;
- с) окончательную оценку на тот случай, если результаты вышеуказанного анализа обнаруживают возможность образования неприемлемого уровня долга.

19. Однако вышеприведенная модель по-прежнему не выходит за рамки анализа финансовой устойчивости, поскольку предусматривает уделение основного внимания анализу финансовых возможностей для выплаты долга. Иными словами, эта модель в отдельности не позволяет провести оценку способности той или иной страны добиться своих целей в области сокращения масштабов нищеты или выполнить правозащитные обязательства при одновременном обслуживании своей внешней задолженности.

20. Многие эксперты считают, что оценки приемлемости уровня долга, проводимые международными финансовыми учреждениями, порой касаются исключительно способности обслуживать задолженность и риска невыплаты задолженности, тогда как правозащитные соображения, для анализа которых эти учреждения не располагают необходимым экспертным опытом, могут не охватываться соответствующей оценкой. Поэтому для оценки того, располагает ли конкретная страна достаточными ресурсами, чтобы финансировать расходы с целью поддержания минимальных стандартов в области прав человека, требуется отдельный набор аналитических инструментов. Однако существующие рамки анализа приемлемости уровня долга могут помочь определить размер необходимого безвозмездного компонента, в частности в контексте официальной помощи в целях развития. При составлении сметы правозащитных потребностей необходимую величину грантов можно рассчитать путем вычитания из суммы расходов на обеспечение прав человека внутренних финансовых ресурсов и той международной помощи, которая предоставляется в форме кредитов. Тем не менее следует отметить, что в большинстве случаев гранты в необходимых размерах не предоставляются.

21. Таким образом, платежеспособность не следует оценивать исходя исключительно из основных финансовых параметров, необходимо также учитывать расходы, связанные с недопущением нарушения международных правозащитных обязательств. Рамки устойчивости, которые не охватывают правозащитные обязательства, не позволяют судить о том, можно ли считать определенный уровень долга, в частности в долгосрочной перспективе, оправданным в свете соответствующей международной правовой базы.

22. Ряд неправительственных организаций предлагали альтернативные рамки, основанные на целях развития, сформулированных в области Декларации тысячелетия. Ключевой концепцией для этих рамок является чистый имеющийся доход, который представляет собой оценку потенциальных государственных поступлений, например в размере 20% внутреннего дохода. В этом случае доход, получаемый беднейшими слоями населения, не будет расцениваться в качестве потенциального источника государственных поступлений, тогда как сумма грантов, предоставляемых по линии сотрудничества в области развития, будет включаться в число этих источников. Такие рамки также предполагают учет оценочных расходов на выполнение правозащитных обязательств. Однако, как указывается выше, никакой общепризнанной методологии для калькуляции затрат, связанных с осуществлением прав человека, в настоящее время не существует, и данная модель охватывает лишь ряд отдельных экономических, социальных и культурных прав в контексте целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. К этой сумме добавляются другие постоянные издержки, такие, как издержки на обеспечение государственного администрирования, деятельность полиции и базовую инфраструктуру. Таким образом, чистый имеющийся доход можно рассчитать путем вычитания общего объема расходов на поддержание правозащитных стандартов из общей величины потенциального или валового имеющегося дохода. В соответствии с такими рамками предполагается, что от 20 до 50% чистого имеющегося дохода можно обоснованно использовать для обслуживания задолженности. При использовании таких рамок внешнюю задолженность 70 стран можно считать чрезмерной и, следовательно, необходимо списать. Это позволит сократить число заимствующих стран примерно до 40.

23. В среднесрочной и долгосрочной перспективе правила и механизмы международного государственного финансирования должны быть дополнительно улучшены за счет учета международного правозащитного режима и новаторских инструментов для анализа приемлемости уровня долга. Впоследствии такие требования должны стать обязательными для всех заинтересованных сторон, включая правительство и частных доноров, а также заимствующие страны.

С. Роль целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, как промежуточных целевых показателей

24. В ходе подготовки проекта общих руководящих принципов нередко обсуждалась значимость целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в качестве контрольных ориентиров или пороговых критериев для осуществления политики экономических реформ и управления задолженностью.

25. Цели развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, и права человека явно различны по своему характеру. Цели являются в значительной степени агрегированными целевыми показателями развития, которые не учитывают различия между регионами и группами населения или возможную дискриминацию и маргинализацию в отдельно взятой стране. Как целевые показатели они могут быть отсрочены по своему осуществлению или изменены с течением времени. В них также достаточно четко не прописана ответственность правительств за выполнение своих обязательств по отношению к правообладателям. Кроме того, в них делается упор на результаты развития, но не уделяется такого же внимания необходимости обеспечения участия и транспарентности, которые имеют крайне важное значение с точки зрения прав человека и в разрезе практической стратегии для достижения результатов развития.

26. Однако между обязательствами в области экономических и социальных прав и вопросами и показателями развития, лежащими в основе целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, прослеживается существенная взаимосвязь. В настоящее время вышеупомянутые цели являются наиболее широко используемой оперативной справочной основой, касающейся ряда этих проблем; они предусматривают международно признанные целевые показатели, индикаторы и механизмы наблюдения, которые позволяют провести в ряде областей общий количественный анализ процесса осуществления экономических и социальных прав и оценить соответствующие расходы.

27. В этом контексте проект руководящих принципов предполагает необходимость применения поэтапного подхода. Первый этап будет заключаться в том, чтобы попытаться установить вышеуказанные национальные минимальные стандарты и основное содержание прав для каждой страны. При этом в качестве переходного порогового критерия страны могут использовать цели развития, сформулированные в Декларации тысячелетия. Во-вторых, страны должны проанализировать согласованность своей политики экономических реформ и мер по управлению долгом с учетом таких минимальных стандартов и основного содержания.

28. На основе такого анализа кредиторы и заемщики должны проанализировать приемлемость уровня долга. Отправной точкой для этой дискуссии может, в частности, стать оценка того, способна ли конкретная страна своевременно достичь целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, при одновременном обслуживании своей задолженности. Руководящие принципы также предусматривают необходимость исправления донорами и кредиторами неблагоприятной ситуации посредством изменения условий заимствования, включая возможность облегчения задолженности или перехода с кредитов на гранты в процессе сотрудничества в области развития. Именно для того, чтобы помочь бедным странам с высокой задолженностью достичь целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, уже разработана многосторонняя инициатива по облегчению задолженности.

D. Ответственность международных финансовых учреждений

29. Комиссия по правам человека просила независимого эксперта разработать руководящие принципы, которым следовали бы государства, а также частные, государственные, национальные и международные финансовые учреждения. Однако обсуждение вопроса о правозащитных обязательствах международных финансовых учреждений, в частности Всемирного банка и МВФ, носит неоднозначный характер. МВФ, как правило, заявляет о том, что в его уставе права человека никак не упоминаются.

30. Хотя можно спорить о том, связаны ли международные финансовые учреждения правозащитными обязательствами в рамках обычного международного права, не подлежит никакому сомнению тот факт, что они являются многосторонними субъектами, управляемыми их государствами-членами. Государства, выступающие держателями активов международных финансовых учреждений, связаны положениями международного права прав человека, поскольку они являются сигнатариями и сторонами договоров по правам человека. Укрепление согласованного подхода между многосторонними учреждениями в отношении правозащитных принципов уменьшит риск выработки противоречивых политических рекомендаций и снизит необходимость принятия неприемлемых компромиссов между макроэкономическими требованиями и обязательствами в области прав человека. Это поставит правительства развивающихся стран в более благоприятное положение с точки зрения отстаивания их международных правозащитных обязательств при проведении переговоров с донорами и кредиторами.

E. Оценки воздействия на права человека

31. В проекте руководящих принципов делается акцент на том, что задача выполнения требований, связанных с обслуживанием внешней задолженности и проведением

экономических реформ, должна быть сбалансированно увязана с правозащитными обязательствами. На самом деле обоснованное макроэкономическое управление, подкрепляемое устойчивыми ценами на основные сырьевые товары и достаточными финансовыми возможностями для осуществления расходов на государственные и социальные нужды, должно благоприятствовать более эффективному осуществлению прав человека.

32. В то же время верно также и то, что другие альтернативные варианты экономической политики или решения, касающиеся задолженности, могут приводить к различным результатам в зависимости от конкретного контекста соответствующих стран. В этом отношении с помощью общих руководящих принципов можно лишь попытаться указать ключевые элементы реформ, которые должны быть тщательно проанализированы в плане оценки их соответствия правозащитным обязательствам, определенным в конкретном страновом контексте. Таким образом, в руководящих принципах подчеркивается крайне важная роль оценки воздействия на права человека в качестве одного из инструментов принятия решений.

33. Тем не менее следует отметить, что пока еще не существует никаких четко проработанных и общепризнанных инструментов или методологий для оценки воздействия на права человека, в частности в связи с экономическими реформами и управлением внешней задолженностью. Поэтому будущая работа над руководящими принципами должна включать в себя создание таких оперативных инструментов, которые могут быть построены на основе существующих контрольно-аналитических механизмов, разработанных государствами, международными финансовыми учреждениями, неправительственными организациями и правозащитными органами.

III. ОБЗОР МАНДАТА И ЕГО БУДУЩЕЕ

34. В апреле 2000 года Комиссия по правам человека утвердила мандат независимого эксперта с учетом негативных последствий для прав человека, отмечавшихся в результате осуществления программ структурной перестройки, в частности в 1990-е годы. В это время экономические реформы в развивающихся странах обычно проводились в увязке с экономическими условиями, которые рекомендовались, а в некоторых случаях даже навязывались международными кредиторами, особенно Всемирным банком и МВФ, в качестве предварительного требования для новых кредитных соглашений или программ облегчения задолженности.

35. Однако в последние годы положение в определенной степени постепенно изменяется. При разворачивании процессов, связанных со стратегиями сокращения

масштабов нищеты, основная часть экономических реформ в развивающихся странах в настоящее время разрабатывается и определяется на основе более всеобъемлющих стратегий сокращения масштабов нищеты или национальных планов развития. Это позволило в значительной мере обеспечить реальный контроль со стороны стран и расширение участия заинтересованных субъектов. Поэтому курс экономических реформ, проводимых правительствами, лишь косвенным образом формируется под влиянием факторов, касающихся задолженности, и давления со стороны кредиторов. Тем не менее связи между долговым бременем, обусловленностью займов и экономическими реформами по-прежнему существуют: например, позитивные результаты финансовой деятельности остаются одним из важнейших условий для облегчения бремени задолженности. В то же время стало более очевидным, что экономические реформы и внешняя задолженность сейчас, как правило, считаются вспомогательными компонентами более активных и комплексных стратегий сокращения масштабов нищеты наряду с другими элементами, такими, как планирование развития, сети социальной защищенности, борьба с коррупцией, децентрализация, либерализация торговли и прямые иностранные инвестиции. Целесообразность рассмотрения вопроса внешней задолженности и экономических реформ с точки зрения их воздействия на права человека в рамках того же мандата стала менее очевидной.

36. Следует также признать, что воздействие внешней задолженности и политики экономических реформ на права человека является разноплановым и проявляется в различные сроки. С одной стороны, бремя задолженности и операции по облегчению задолженности оказывают косвенное и долговременное влияние на права человека через посредство ограниченной бюджетно-финансовой базы, т.е. имеющихся финансовых ресурсов для финансирования расходов, связанных с обеспечением прав человека. С другой стороны, такие экономические реформы, как приватизация государственных предприятий и сокращение торговых и сельскохозяйственных субсидий, могут выступать источником прямых потрясений для отдельных домашних хозяйств и общин и приводить к лишению прав на труд, питание и т.д. в течение сравнительно короткого периода времени. В последних докладах и при разработке проекта общих руководящих принципов независимый эксперт попытался принять во внимание эти различия в рамках более целостного, но в то же время стратегического подхода, направленного на обеспечение того, чтобы в краткосрочной и долгосрочной перспективе поддерживались надлежащие финансовые возможности для осуществления прав человека.

37. С тем чтобы добиться прогресса в проведении такой дискуссии, Совет, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о переориентации мандата при сохранении упора на воздействие экономического управления на права человека. Накопленный вплоть до настоящего времени опыт показывает, что объединение воедино двух отличных

тематических направлений в рамках одного мандата обуславливает некоторую неопределенность в отношении сферы деятельности и в свою очередь приводит к использованию в любом случае общего подхода к целому ряду аспектов мандата. Поэтому одним из возможных методов продвижения вперед, который соответствовал бы ориентирам, предполагаемым согласно проекту общих руководящих принципов, является пересмотр мандата под углом зрения прав человека и государственного финансирования.

38. Такой подход также позволит проводить более структурированное рассмотрение вопросов, касающихся задолженности, в контексте мандата. Работа над проектом руководящих принципов продемонстрировала, что воздействие бремени внешней задолженности на способность государств соблюдать правозащитные обязательства нельзя отделять от других аспектов государственного финансирования. Поэтому вопрос о воздействии внешней задолженности можно по-прежнему анализировать в рамках такого пересмотренного и более сфокусированного мандата, предполагающего оценку процесса управления государственными расходами через призму правозащитных принципов.

39. В этой связи предполагается, что новый независимый эксперт, назначенный Советом, должен обладать значительным экспертным опытом по вопросам бюджетно-финансовой политики и программ оказания помощи в дополнение к существенным знаниям международных норм и принципов в области прав человека. Таким образом, он или она будет располагать надлежащими возможностями для изучения путей совершенствования механизмов государственного финансирования и стратегий сокращения масштабов нищеты на страновом уровне. В частности, этот эксперт мог бы провести дальнейший обзор, пересмотр и разработку подготовленного на настоящий момент времени проекта общих руководящих принципов. При этом новый мандатарий, кроме того, должен будет оказывать консультативные услуги заинтересованным сторонам посредством содействия проведению практических дискуссий по проблематике инструментов, позволяющих принимать решения на основе правозащитного подхода, включая:

- a) оценки воздействия на права человека;
- b) количественную оценку минимальных стандартов и определение основного содержания прав сверх целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия;
- c) составление бюджета с учетом прав человека;
- d) разработку программ создания сетей социальной защищенности в качестве средства сглаживания негативного воздействия реформ и приватизации;

e) увязку правительственных поступлений и прав человека (например, применительно к налогообложению, плате за услуги, доли грантов/кредитов);

f) повышение ответственности международных финансовых учреждений посредством использования защитных положений или механизмов расследования, связанных с решениями о консультативном обслуживании и кредитовании;

g) участие заинтересованных сторон и консультации с ними.

40. Мандатарий должен также тесно сотрудничать с Рабочей группой по праву на развитие и ее целевой группой высокого уровня. Рабочая группа была уполномочена наблюдать за изменением ситуации и проводить обзор достигнутого прогресса в деле поощрения и осуществления права на развитие, что предполагает рассмотрение многих вопросов, которые также относятся к сфере государственного финансирования. Новый мандатарий должен учитывать планы Рабочей группы при составлении своих планов работы и направленность соответствующей деятельности в целях обеспечения взаимодополняемости.

41. Новый мандатарий должен также стимулировать расширение участия заинтересованных сторон, в частности государств, международных финансовых учреждений, других органов Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций. Например, Всемирный банк и МВФ создали экспертную базу в областях оценки социального воздействия, социальной политики и социальной защиты. Важно признать, что целый ряд организаций и отдельных лиц предпринимают усилия с целью оценки воздействия государственного финансирования на права человека. Обеспечение коллективного мышления имеет существенное значение для подготовки рекомендаций, с которыми соответствующие стороны могут согласиться и которые они могут осуществить. В этом контексте крайне полезными в деле обобщения различных точек зрения являются консультации, организованные в июле 2007 года, и следует предусмотреть аналогичный механизм для того, чтобы по-прежнему поддерживать работу по линии соответствующего мандата.

IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

42. Независимый эксперт представляет Совету по правам человека на его сессии разрабатывавшийся им проект общих руководящих принципов, которым должны следовать государства, а также частные и государственные, национальные и международные финансовые учреждения в процессе принятия решений и

осуществления программ в области погашения задолженности и структурных реформ, включая программы, предусматривающие облегчение бремени внешней задолженности. Они направлены на обеспечение того, чтобы выполнение государствами обязательств, связанных с погашением внешней задолженности, не подрывало соблюдения ими своих обязательств по обеспечению осуществления основополагающих экономических, социальных и культурных прав в интересах граждан, как это предусмотрено в международных договорах по правам человека. Проект общих руководящих принципов отражает важнейшие рекомендации независимого эксперта, касающиеся экономических реформ и внешней задолженности.

43. Независимый эксперт призывает государства определить конкретные страновые минимальные стандарты или основное содержание экономических, социальных и культурных прав. Такие стандарты должны согласовываться с положениями международного права прав человека, в частности с положениями Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, и учитывать соответствующие замечания общего порядка, принятые Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам. Установление таких стандартов будет важным шагом на пути осуществления общих руководящих принципов.

44. Заинтересованные стороны и государства, являющиеся членами таких организаций, как Всемирный банк и МВФ, несут обязательства согласно международному праву прав человека. Поэтому им следует пересмотреть свои собственные внутренние процедуры и институциональную структуру, включая, в случае необходимости, свои обязательства, с целью приведения их в соответствие с международным правом прав человека. Интеграция правозащитных обязательств в общие цели всех многосторонних организаций позволит сократить риск выработки противоречивых и несогласованных рекомендаций по вопросам политики для развивающихся стран.

45. Что касается обзора мандата по вопросу о последствиях политики экономических реформ и внешней задолженности для полного осуществления прав человека, то обоснованное мнение и рекомендация независимого эксперта сводятся к необходимости пересмотра и переименования мандата с целью заострения более конкретного внимания на экономическом управлении. Таким образом, обновленный и пересмотренный мандат будет предполагать анализ влияния управления государственными финансами на обеспечение основополагающих прав человека. Тематические вопросы, касающиеся внешней задолженности и

международной финансовой помощи, по существу следует рассматривать с новым акцентом в рамках более комплексного государственного управления финансовой деятельностью. Поэтому центральная проблема, подлежащая решению, будет заключаться в обеспечении достаточных бюджетно-финансовых возможностей для соблюдения правозащитных стандартов при получении финансовой помощи, не влекущей за собой установления таких обязательств по погашению задолженности, которые подрывали бы платежеспособность страны.

46. Новому мандатария, уполномоченному оказывать Совету помощь в рассмотрении вопроса прав человека и государственного финансирования, можно рекомендовать провести дальнейший обзор, пересмотр и разработку проекта общих руководящих принципов. Будущая работа над общими руководящими принципами могла бы также включать в себя разработку аналитических инструментов и оперативных руководящих указаний, содействующих их осуществлению. Такие инструменты могли бы предусматривать, в частности, оценку воздействия на права человека, установление минимальных стандартов, определение основного содержания прав, составление бюджета с учетом прав человека и меры по укреплению ответственности международных финансовых учреждений за выполнение их международных правозащитных обязательств. Одной из ключевых проблем при обеспечении увязки между государственным финансированием, включая обслуживание задолженности, и правами человека останется количественная оценка правозащитных обязательств. Существенным элементом такого анализа будет калькуляция затрат, и могут потребоваться рекомендации в отношении дополнительных требуемых финансовых возможностей, облегчения задолженности, помощи в целях развития или же внутренних поступлений.

47. Многие вопросы, касающиеся этого мандата, также имеют актуальное значение для права на развитие. Следует укрепить рабочее взаимодействие между мандатарием и Рабочей группой по праву на развитие и ее целевой группой высокого уровня. Независимому эксперту следует учитывать результаты их работы в целях обеспечения взаимодополняемости соответствующей деятельности. Кроме того, необходимо мобилизовать более значительную поддержку мандата со стороны различных заинтересованных субъектов, в частности государств, международных финансовых учреждений, других органов Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций.
