



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
31 July 2020
Russian
Original: English

Семьдесят пятая сессия

Пункт 72 b) предварительной повестки дня*

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

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

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь настоящим препроводить Генеральной Ассамблее доклад Независимого эксперта по вопросу о последствиях внешней задолженности и других соответствующих международных финансовых обязательств государств для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, Юэфэнь Ли, в соответствии с резолюцией 34/3 Совета по правам человека.

* [A/75/150](#).



Доклад Независимого эксперта по вопросу о последствиях внешней задолженности и других соответствующих международных финансовых обязательств государств для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, Юэфэнь Ли

Решение с точки зрения прав человека проблем, связанных с задолженностью развивающихся стран, вызванной пандемией коронавирусного заболевания (COVID-19)

Резюме

В настоящем докладе основное внимание уделяется вопросам обслуживания задолженности и ее приемлемого уровня в странах с низким уровнем дохода и развивающихся странах в контексте пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19) и ее последствий для прав человека. В докладе Независимый эксперт по вопросу о последствиях внешней задолженности и других соответствующих международных финансовых обязательств государств для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, Юэфэнь Ли, рассматривает возникшие ранее факторы долговой уязвимости и существующий дефицит финансирования, которые сказываются на усилиях по сдерживанию пандемии и подчеркивают воздействие задолженности на усилия государств по реагированию на чрезвычайные ситуации и на ресурсы, имеющиеся в их распоряжении. В докладе также представлен анализ ряда предлагаемых решений, направленных на урегулирование долговых проблем в контексте пандемии с применением правозащитного подхода, и содержится обсуждение различных имеющихся в этой связи вариантов, включая пакеты мер налогово-бюджетного стимулирования и чрезвычайное финансирование, а также приостановку погашения задолженности, ее реструктуризацию и списание. Независимый эксперт приходит к выводу о том, что долговые проблемы, особенно проблемы развивающихся стран, должны решаться с как можно большей скоростью и эффективностью, с тем чтобы сгладить кривую распространения инфекции COVID-19 и подготовиться к справедливому, жизнестойкому, экологичному и устойчивому экономическому и социальному восстановлению. Она предлагает ряд рекомендаций для государств, международных финансовых учреждений и других заинтересованных сторон, с тем чтобы они могли решать текущие долговые проблемы с правозащитной точки зрения и предотвращать и смягчать будущие тяжелые социально-экономические последствия.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Воздействие возникших ранее факторов долговой уязвимости и дефицита финансирования на сдерживание пандемии	6
A. Задолженность и реагирование на чрезвычайные ситуации	8
B. Существующие факторы долговой уязвимости	9
C. Решение долговых проблем для высвобождения бюджетного пространства	11
III. Преодоление вызовов, связанных с долговыми проблемами и пандемией, с применением правозащитного подхода	12
A. Уменьшение неравенства и обеспечение полного осуществления прав человека для всех с помощью комплексных мер стимулирования и облегчения бремени задолженности	13
B. Правозащитный подход к решению проблем задолженности развивающихся стран во время пандемии	16
1. Предложенное международными финансовыми учреждениями и странами Группы 20 временное прекращение выплат в счет погашения задолженности	17
2. Чрезвычайное финансирование и специальные права заимствования	22
3. Реструктуризация долга и списание задолженности	23
IV. Выводы и рекомендации	25

I. Введение

1. Мир сталкивается с многочисленными кризисами: кризисом в области здравоохранения, экономическим кризисом, социальным кризисом и кризисом в области прав человека¹. Одной из главных причин возникновения этих кризисов является пандемия коронавирусного заболевания (COVID-19), унесшая множество жизней по всему миру. На сегодняшний день по всей планете заражены оказались более 16 млн человек и более 662 000 человек умерли². Эти цифры могут оказаться еще выше из-за различных проблем, связанных с занижением данных. В отсутствие вакцины и эффективного лекарства для сдерживания распространения вируса многие страны прибегают к введению комплексных режимов изоляции и мер социального дистанцирования и борются за сохранение прав своего народа на здоровье и жизнь. Эти меры повлекли за собой нежелательные экономические и социальные издержки из-за повсеместного падения экономической активности как в плане спроса, так и в плане предложения, а также из-за огромных бюджетных расходов и тем самым продемонстрировали существовавшие ранее недостатки в социальной, экономической и финансовой сферах, системное неравенство и ряд проблем в области прав человека, включая неравный доступ к медицинским услугам, продовольствию, жилью, воде, санитарным услугам и другим основным социальным услугам, а также проблемы, связанные с их наличием. Эти условия также усугубили системную расовую и гендерную дискриминацию и, с экономической точки зрения, неравенство в доходах между странами и внутри стран, а также неравенство между странами, обладающими и не обладающими резервной валютой.

2. Хотя в последние годы были предприняты особые усилия, направленные на решение с глобальной точки зрения проблем нищеты, неравенства, изоляции и маргинализации, в том числе в рамках выполнения государствами неизменных политических обязательств государств путем принятия целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и целей в области устойчивого развития, достигнутый в последнее время прогресс находится под серьезной угрозой, а существующие проблемы резко обостряются в связи с COVID-19. Добиться сдерживания пандемии, к сожалению, пока не удастся: в ряде стран число новых случаев заболевания растет быстрыми темпами.

3. Кроме того, впервые в истории мировая экономика сталкивается со стремительно усугубляющимся, синхронизированным и тяжелым экономическим спадом, затрагивающим одновременно как развитые, так и развивающиеся страны и все континенты. По оценкам Всемирного банка, одним из последствий COVID-19 станет то, что в 2020 году 71 миллион человек окажется в условиях крайней нищеты, оцениваемой по установленной международной на международном уровне нижней границе прожиточного минимума, составляющей 1,90 долл. США в день³. Кроме того, по прогнозам Всемирной продовольственной программы, если не будут приняты меры прямого вмешательства, то 265 миллионов человек столкнутся с кризисным уровнем голода⁴. Вызывает озабоченность тот факт, что путь к восстановлению, вероятно, будет долгим и

¹ Организация Объединенных Наций, «COVID-19 и права человека: это наше общее дело», аналитическая записка, апрель 2020 года.

² Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Информационная панель ВОЗ по коронавирусному заболеванию (COVID-19). URL: <https://covid19.who.int/> (дата просмотра: 31 июля 2020 года).

³ Daniel Gerszon Mahler and others, “Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty”, World Bank Blogs, 8 June 2020 года.

⁴ World Food Programme, “COVID-19 will double number of people facing food crises unless swift action is taken”, 21 April 2020.

извилистым, особенно в условиях отсутствия надлежащей социальной защиты, надежного медицинского обслуживания или понимания того, что кризис можно использовать в качестве возможности для продвижения навстречу «будущему, которого мы хотим».

4. Вопросы задолженности в последнее время находятся в центре внимания, главенствуя в международных дискуссиях об усилиях по борьбе с пандемией и обеспечению будущего восстановления. Причины повышенного внимания, уделяемого вопросам задолженности, очевидны: борьба с пандемией требует огромных финансовых ресурсов, которые многие страны не могут с легкостью направить на эти цели, а правительства сталкиваются со сложными ситуациями, иногда приводящими к необходимости выбора между спасением жизней и совершением выплат в погашение задолженности. Кроме того, значительное число стран, сталкивающихся с такими проблемами, уже страдали от неприемлемого уровня задолженности еще до появления кризиса, вызванного COVID-19. Поэтому многим правительствам пришлось принять трудное решение либо об обслуживании долга (путем выплаты основной суммы и процентов), либо об использовании этих денег для спасения жизней и, соответственно, защиты прав человека своего народа, в частности наиболее уязвимых и маргинализированных групп населения, и сохранения средств к существованию в целях смягчения последствий COVID-19.

5. Пандемия не похожа ни на какой другой вид кризиса, и в ее условиях быстрого принятия решений и осуществления действий имеет жизненно важное значение. Ограниченность времени является серьезной проблемой, и, хотя международное сообщество выдвинуло множество предложений и конкретных мер по решению проблемы задолженности, многие из этих решений трудно реализовать своевременно. Мир пока еще не смог создать систему, способную эффективно и оперативно справляться с кризисом суверенной задолженности. Этот процесс, как правило, носит длительный и затратный характер, что только усугубилось в новейшей истории, поскольку долговые инструменты стали более сложными, число кредиторов выросло, а заемщики стали более разнообразными и крупными. Кроме того, в связи с нынешним взрывным ростом объема государственного и частного долга по всему миру в сочетании с глубоким экономическим спадом ожидается, что в ближайшем будущем будет наблюдаться увеличение числа дефолтов по суверенным и частным долгам.

6. Традиционно на основе узкого и секторального понимания задолженности этот вопрос рассматривался как относящийся к исследованиям в финансово-экономической сфере и не включал в себя учет прав человека. Однако нынешний кризис наглядно продемонстрировал, насколько тесно вопросы задолженности связаны с осуществлением многих прав человека, и показал международному сообществу и правительствам связь между задолженностью, имеющимися ресурсами и выполнением обязательств в области прав человека. Проблемы, возникшие в результате пандемии, в очередной раз четко подчеркнули тот факт, что поступательная и полная реализация экономических, социальных и культурных прав не должна восприниматься просто как идеал. Осуществление прав на достаточный жизненный уровень, жилье и питание, а также прав на здоровье, воду и санитарные услуги посредством создания всеобщей системы здравоохранения, водоснабжения и санитарного обслуживания и комплексных систем социальной защиты для всех играет важнейшую роль в смягчении тяжелых последствий кризисов для прав человека и экономики, в частности для наиболее уязвимых и маргинализированных групп населения. Иными словами, пандемия показала, что правозащитные аспекты должны быть включены в экономическое уравнение, в том числе, когда речь идет о задолженности, с тем чтобы предотвратить долговой кризис и обеспечить, чтобы меры по урегулированию служили

людям, живущим в условиях нищеты и уязвимости, и чтобы будущее восстановление от последствий пандемии носило устойчивый, всеохватный, жизнестойкий и справедливый характер.

7. В настоящем докладе основное внимание уделяется вопросам обслуживания задолженности и ее приемлемого уровня в странах с низким уровнем дохода и развивающихся странах в контексте пандемии COVID-19 и ее последствий для прав человека. В докладе Независимый эксперт по вопросу о последствиях внешней задолженности и других соответствующих международных финансовых обязательств государств для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, Юэфэнь Ли, рассматривает, в первую очередь, возникшие ранее факторы долговой уязвимости и существующий дефицит финансирования, которые сказываются на усилиях по сдерживанию пандемии. Затем в докладе приводится основанный на изучении различных имеющихся вариантов анализ решений с применением правозащитного подхода⁵. В докладе Независимый эксперт приходит к выводу о том, что долговые проблемы, особенно проблемы развивающихся стран, должны решаться с как можно большей скоростью и эффективностью, с тем чтобы сгладить кривую распространения инфекции COVID-19 и подготовиться к справедливому, жизнестойкому, экологичному и устойчивому экономическому и социальному восстановлению, и предлагает заинтересованным сторонам ряд рекомендаций. В докладе была учтена информация, полученная в ходе консультаций с различными заинтересованными сторонами и экспертами, а также материалы, полученные, в частности, от государств, национальных правозащитных учреждений, международных организаций, неправительственных организаций и академических кругов в ответ на совместный призыв о представлении информации, озвученный несколькими мандатариями специальных процедур⁶.

II. Воздействие возникших ранее факторов долговой уязвимости и дефицита финансирования на сдерживание пандемии

8. Большинство развитых стран в рамках усилий по борьбе с пандемией приняли масштабные меры налогово-бюджетного и кредитно-денежного стимулирования и осуществили вливание денег в свою национальную экономику. Такие меры были подкреплены резким увеличением объема заимствований, который может быть сопоставим лишь с некоторыми прошлыми периодами ведения войны. Например, в период с апреля по июнь 2020 года Соединенные Штаты Америки в дополнение к мерам кредитно-денежной экспансии, принимаемым Федеральной резервной системой, ввели пакет мер налогово-бюджетного стимулирования на сумму 3 трлн долл. США⁷. В Конгрессе Соединенных Штатов в настоящее время также обсуждается возможность проведения еще одного раунда количественного смягчения⁸.

⁵ Например, правительство Южной Африки объявило о комплексных мерах стимулирования в размере 500 млрд рандов, которые включают предоставление субсидии на социальную помощь в связи с COVID-19. Материал, представленный организацией «Оксфам интернэшнл» в ответ на совместный вопросник по COVID-19 и правам человека, URL: www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Joint-questionnaire-COVID-19.aspx.

⁶ См. www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Call-for-Input-COVID-19-impact-financing-development.aspx и www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Joint-questionnaire-COVID-19.aspx.

⁷ James Politi, James Fontanella-Khan and Ortenca Aliaj, “Why the US pandemic response risks widening the economic divide”, *Financial Times*, 18 June 2020.

⁸ Количественное смягчение означает покупку активов центральными банками с целью

9. В краткосрочной перспективе «исключительно важное значение для смягчения разрушительных последствий пандемии имеют пакеты мер налогового-бюджетного стимулирования и социальной защиты, ориентированные непосредственно на тех, кто в наименьшей степени способен справиться с кризисом. Меры немедленной экономической помощи, такие как гарантированный оплачиваемый отпуск по болезни, расширенная выплата пособий по безработице, распределение продовольствия, уход за детьми и обеспечение универсального базового дохода, могут помочь в защите от тяжелых последствий кризиса»⁹. По данным Международного валютного фонда (МВФ), к маю 2020 года общий объем мер правительственной поддержки по всему миру составил около 9 трлн долл. США¹⁰, причем большая ее часть поступила из развитых стран, которые имеют в своем арсенале широкий ряд инструментов, от налогового-бюджетных мер до мер, связанных с управлением задолженностью, для увеличения расходов на свои национальные системы здравоохранения и оказания помощи людям, находящимся в уязвимом положении, включая предоставление пособий по безработице, отсрочку уплаты налога на заработную плату, субсидии малым и средним предприятиям и прямые выплаты домашним хозяйствам.

10. Хотя развитые страны обладают значительными преимуществами перед развивающимися странами в плане финансовых ресурсов, пандемия, тем не менее, усугубила в развитых странах проблемы неравенства в доходах и расовой и гендерной дискриминации, которые требуют срочного решения.

11. Развивающимся странам необходима широкая поддержка в плане ликвидности и финансов для того, чтобы справиться с непосредственными последствиями пандемии и ее воздействием на экономику и права человека, обусловленными более низким уровнем развития их систем здравоохранения и социальной защиты, тяжелым бременем задолженности и снижающимся объемом экономических резервов. В 2019 году Международная организация труда сообщила, что более половины населения мира, в основном проживающего в развивающихся странах, не имеет доступа к основным медицинским услугам и практически не имеет социальной защиты¹¹.

12. Находясь в ситуации, в которой многое о коронавирусе остается неизвестным, а эффективное лекарство отсутствует, страны во всем мире сталкиваются с целым рядом проблем в области прав человека, которые, по сути, имеют двойной характер. Во-первых, значительная часть населения многих стран мира не имеет достаточного уровня жизни, включая жилье, питание и доступ к чистой воде и санитарно-техническим средствам, что подвергает их риску заражения смертельным вирусом и опасности подвергнуться связанным с ним последствиям. Таким образом, существует высокий риск локального распространения. Во-вторых, режим изоляции, введенный главным образом в городах в качестве профилактической меры в области общественного здравоохранения, также сильно повлиял на экономику и средства к существованию многих людей, поставив под угрозу реализацию экономических, социальных и культурных прав человека, в частности тех людей, которые работают в неформальном секторе,

увеличения количества денег, обращающихся в экономике, для стимулирования экономической активности.

⁹ Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, «Руководство по COVID-19», 13 мая 2020 года.

¹⁰ Bryn Battersby, W. Raphael Lam and Elif Ture, "Tracking the \$9 trillion global fiscal support to fight COVID-19", IMFBlog, 20 May 2020.

¹¹ International Labour Office, *Universal social protection for human dignity, social justice and sustainable development* (Geneva, 2019). Резюме и доклад доступны по ссылке: www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_675946/lang--en/index.htm.

низкооплачиваемых работников, занятых в оказании основных услуг, и представителей наиболее уязвимых и маргинализированных групп населения.

А. Задолженность и реагирование на чрезвычайные ситуации

13. Системы здравоохранения во многих странах не справляются с ситуацией или работают в режиме огромного напряжения из-за пандемии. В условиях снижения возможности маневра бюджетными средствами, ограниченности золотовалютных резервов и других внутренних ресурсов у развивающихся стран, особенно у тех, которые характеризуются бедностью и имеют проблемы с задолженностью, не так много возможностей для принятия надлежащих ответных мер в связи с пандемией, и поэтому они нуждаются в срочной международной поддержке¹². Хотя число пострадавших на Африканском континенте на сегодняшний день представляется относительно небольшим, это может объясняться, в частности, недостаточным уровнем отчетности и неточным сбором данных; эксперты также предупреждали об опасности более широкого распространения вируса, при этом число пострадавших людей растет.

14. Вызывает озабоченность тот факт, что, в то время как страны с развитой экономикой направили 8,6 процента своего валового внутреннего продукта (ВВП) на ответные меры в связи с пандемией, страны с формирующейся рыночной экономикой и страны с низким уровнем дохода направили на расходы, связанные с пандемией, и снижение налогов 2,8 процента и 1,4 процента своего ВВП соответственно¹³. Принимая во внимание огромную разницу в объеме ВВП между развитыми и развивающимися странами, способности развивающихся стран в плане реагирования на пандемию представляются ничтожными по сравнению со способностями развитых стран. Хотя между странами существует явное неравенство в возможностях расходования средств, важно подчеркнуть, что государства взяли на себя обязательства по постепенной реализации экономических, социальных и культурных прав «в индивидуальном порядке и на основе международной помощи и сотрудничества, прежде всего в экономической и технической областях»¹⁴, как в краткосрочной перспективе, поддерживая усилия по реагированию на чрезвычайные ситуации, так и в долгосрочной перспективе, обеспечивая устойчивое восстановление, благоприятствующее защите прав человека. Поэтому все государства должны играть важную роль в обеспечении полного осуществления прав человека для всех и быстрого, справедливого и устойчивого реагирования на существующие кризисы. В случае отсутствия у стран необходимого потенциала им придется полагаться на международное сотрудничество и поддержку.

¹² См., например, материал, представленный страновой группой Организации Объединенных Наций по Лаосской Народно-Демократической Республике в ответ на совместный призыв о предоставлении информации, URL: www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Call-for-Input-COVID-19-impact-financing-development.aspx.

¹³ Martin Mühleisen, Vladimir Klyuev and Sarah Sanya, "Courage under fire: policy responses in emerging market and developing economies to the COVID-19 pandemic", IMFBlog, 3 June 2020.

¹⁴ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, пункт 1 статьи 2.

15. По оценкам Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД)¹⁵ и МВФ, в апреле 2020 года потребности развивающихся стран в ликвидности и финансировании для борьбы с COVID-19 составили не менее 2,5 трлн долл. США. Позднее МВФ повысил свою оценку, опасаясь, что процесс возвращения к нормальной жизни, скорее всего, окажется более продолжительным, чем ожидалось первоначально, а также опасаясь риска появления второй волны.

16. Заболевание COVID-19 уже нанесло серьезный ущерб некоторым развивающимся странам, и правительствам пришлось увеличить свои чрезвычайные расходы на здравоохранение и меры социально-экономической поддержки для предприятий и отдельных лиц, находящихся в уязвимом положении, что повлекло за собой увеличение объема бюджетных трансфертов. В то же время их бюджетные поступления сокращаются в результате последствий пандемии. Пандемия оказала огромное негативное воздействие почти на все каналы получения доходов, включая ключевые сектора экономики многих стран, а в мире произошло резкое падение цен на сырьевые товары, резкое сокращение прямых иностранных инвестиций и торговли, беспрецедентный отток капитала (в марте; с тех пор ситуация стабилизировалась), внезапная остановка туризма, стремительное сокращение объема денежных переводов и обрушение систем налогообложения. Поэтому на сегодняшний день масштабы и размах разрушительных последствий кризиса, вызванного COVID-19, носят для развивающихся стран беспрецедентный характер.

В. Существующие факторы долговой уязвимости

17. Еще больше усугубило ситуацию то, что развивающиеся страны вступили в период пандемии с беспрецедентно высоким уровнем уязвимости перед долговыми проблемами в результате быстрых темпов увеличения государственного и частного долга. На момент подготовки настоящего доклада развивающиеся страны в совокупности накопили около 11 трлн долл. США по показателю внешней задолженности и почти 4 трлн долл. США по показателю расходов на обслуживание задолженности, причем все эти суммы должны подлежат выплате в 2020 году¹⁶. Более 40 процентов стран с низким уровнем дохода уже были охвачены долговым кризисом или были подвержены высокому риску возникновения кризиса задолженности еще до возникновения пандемии. Большинство этих стран зависят от сырьевых товаров и поэтому более чувствительны к обвалу цен на них. Некоторые страны со средним уровнем дохода также страдают от неприемлемого уровня задолженности.

18. Кроме того, поддержанию задолженности этих стран на приемлемом уровне угрожает не только стремительное увеличение объема задолженности, но и увеличение расходов на обслуживание долга, а также более короткие сроки погашения задолженности (момент времени, когда выплата долга должна производиться в полном объеме).

¹⁵ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), "From the great lockdown to the great meltdown: developing country debt in the time of COVID-19", Trade and Development Report update, April 2020; и вступительное слово Директора-распорядителя Международного валютного фонда (МВФ) Кристалины Георгиевой на состоявшемся 27 марта 2020 года брифинге для прессы по итогам телефонного совещания Международного валютно-финансового комитета.

¹⁶ Homi Kharas, "What to do about the coming debt crisis in developing countries?", Brookings Institution, 13 April 2020.

19. С 1990-х годов, и особенно после глобального финансового кризиса 2008 года, некоторые страны, в том числе страны с низким уровнем дохода, не имеющие рейтинга инвестиционного уровня, перешли к более рискованным долговым стратегиям, включая принятие долговых обязательств на коммерческих или близких к ним условиях¹⁷. Иными словами, страны вынуждены принимать на себя растущее бремя погашения задолженности, тем самым сокращая свои возможности маневра бюджетными средствами и в большей степени подвергая себя воздействию внешних потрясений, таких как колебания валютных курсов и процентных ставок. В странах с низким уровнем дохода более половины государственного долга составляют долговые обязательства, принятые на коммерческих условиях¹⁸. Кроме того, с 2010 года все чаще встречается внешняя задолженность с короткими сроками погашения, что, как оказалось, представляет собой весьма опасную тенденцию¹⁹, которая приводит к большей уязвимости к пролонгации кредитов и риску неплатежеспособности и, таким образом, потенциально влияет на объем имеющихся ресурсов для постепенной реализации экономических, социальных и культурных прав.

20. Изменения в структуре и составе задолженности развивающихся стран привели к увеличению их бремени обслуживания долга, в результате чего для них повысился риск неликвидности. В половине всех бедных стран с высоким уровнем задолженности наблюдается рост отношения процентных ставок к доходам по их внешней задолженности, что объясняется более высокими процентными ставками и более высоким уровнем задолженности и потенциально может влиять на их расходы в таких других секторах, как социальные услуги и здравоохранение.

21. Поэтому значительная часть поступлений этих развивающихся стран приходится на обслуживание задолженности. Пандемия, сопровождающаяся экономическими потрясениями, которые затрагивают как спрос, так и предложение, и дополнительным давлением на системы здравоохранения, представляет собой бедствие, требующее незамедлительных действий и огромных финансовых ресурсов для защиты жизни людей, поддержания социальной и экономической стабильности и предотвращения того, чтобы люди, находящиеся в условиях нищеты и уязвимости, в первую очередь становились жертвами пандемии. Недавно проведенный анализ показывает, что в 2019 году правительства 64 стран с более низким уровнем дохода тратили больше средств на выплаты по внешней задолженности, чем на здравоохранение²⁰. В последние годы в странах глобального Юга, в том числе в Африке, Латинской Америке и Карибском бассейне, также отмечается корреляция между увеличением объема средств на обслуживание долга и сокращением государственных расходов²¹. Обслуживание долга в такое время, как сейчас, отвлечет остро необходимые финансовые ресурсы от спасения жизней и от гарантирования осуществления прав человека и обеспечения защиты наиболее уязвимых групп населения.

¹⁷ World Bank, “Debt service suspension and COVID-19”, fact sheet, 11 May 2020.

¹⁸ M. Ayhan Kose and others, “Caught by a cresting debt wave: past debt crises can teach developing economies to cope with COVID-19 financing shocks”, *Finance and Development*, vol. 57, No. 2 (June 2020).

¹⁹ IMF, Strategy Policy and Review Department, and World Bank, “The Evolution of Public Debt Vulnerabilities in Lower-Income Economies”, Policy Paper No. 20/003 (Washington, D.C., IMF, 10 February 2020).

²⁰ Jubilee Debt Campaign, “Sixty-four countries spend more on debt payments than health”, 12 April 2020.

²¹ Материал, представленный Комитетом за аннулирование задолженности стран третьего мира, URL: www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Call-for-Input-COVID-19-impact-financing-development.aspx.

22. Очевидно, что неприемлемый уровень бремени задолженности и более высокие расходы на обслуживание долга серьезно ограничат потенциал стран в плане реагирования на пандемию. Поэтому крайне важно в срочном порядке решить проблемы задолженности, с тем чтобы страны могли обеспечивать доступ к здравоохранению для всех и поддерживать свои уязвимые группы населения.

С. Решение долговых проблем для высвобождения бюджетного пространства

23. Еще в апреле 2020 года Генеральный секретарь предупредил об опасности потенциального дефолта, подчеркнув, что во многих странах, включая страны с низким и средним уровнем дохода, становится ясно, что, если не будет обеспечено существенное облегчение бремени задолженности, частные и государственные кредиторы могут столкнуться с многочисленными односторонними дефолтами. Выбор стоял уже не между дефолтом и дальнейшим совершением платежей по обслуживанию долга, а между волной беспорядочных дефолтов и упорядоченными платежами, согласованными между странами-должниками и их кредиторами, после улучшения экономической ситуации²².

24. Перед лицом этой проблемы различными заинтересованными сторонами были предусмотрены три основных варианта, призванные помочь развивающимся странам в защите жизни и средств к существованию населения в контексте COVID-19. Первый вариант предусматривает быстрое предоставление ликвидных средств²³, с тем чтобы правительства могли оказывать необходимые медицинские услуги, при этом экономическая поддержка во время пандемии оказалась ключевым фактором для решения проблем, вызванных нынешним кризисом, и имеет особое значение для стран с высоким уровнем бремени задолженности и тех стран, которые в настоящее время не имеют достаточных возможностей для маневра бюджетными средствами. Второй вариант, известный также как временное прекращение выплат в счет погашения задолженности или мораторий на погашение задолженности, заключается в облегчении бремени обслуживания задолженности в целях создания у стран возможностей для маневра бюджетными средствами, с тем чтобы обеспечить более эффективное противодействие пандемии путем перенаправления выделенных на обслуживание долга финансовых средств на меры реагирования на чрезвычайные ситуации. Третьим вариантом остается списание задолженности, что будет особенно полезно для стран, уже сталкивающихся с проблемами платежеспособности, поскольку уровень их задолженности является неприемлемым, а их финансовые возможности недостаточны для погашения этой задолженности, даже если им будут предоставлено промежуточное финансирование.

²² Организация Объединенных Наций, «Задолженность и COVID-19: глобальные меры реагирования в духе солидарности», аналитическая записка, 17 апреля 2020 года.

²³ Многие государства прибегают к получению дальнейшего финансирования. Например, согласно материалу, представленному Ассоциацией за эмансипацию, солидарность и равенство женщин Северной Македонии, правительство в целях осуществления экономических мер и покрытия значительного бюджетного дефицита начало использовать легко доступные на финансовом рынке средства, заключив кредитные соглашения главным образом с международными финансовыми учреждениями. Согласно материалу, представленному Прокуратурой по защите прав человека (*Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos*) Сальвадора, в этой стране, скорее всего, уровень задолженности возрастет с 70 до 80 процентов ее валового внутреннего продукта. URL для обоих материалов: www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Call-for-Input-COVID-19-impact-financing-development.aspx.

25. Следует подчеркнуть, что приостановка платежей по обслуживанию задолженности и списание долга могут предоставляться всеми кредиторами, включая многосторонние финансовые учреждения и правительства, в случае официальных банковских кредитов, и частными инвесторами — в случае облигаций или других видов кредитов. Важно отметить, что долговые инструменты регулируются различными нормативными или законодательными актами. Поэтому невозможно разработать в их отношении универсальный подход.

26. Большинство развивающихся стран имеют весьма ограниченные возможности маневра бюджетными средствами и весьма ограниченный объем резервов. В условиях кризиса, когда денежные средства остро необходимы, важнейшая проблема «выбора» между спасением жизней и обслуживанием долга в еще более очевидной степени становится проблемой прав человека. И хотя необходимые меры реагирования остаются очевидными, а необходимость спасения жизней остается приоритетом, необходимость быстрого решения экономических проблем по-прежнему является важным аспектом в средне- и долгосрочной перспективе. Без быстрого предоставления ликвидности может произойти множество дефолтов, а международный долговой рынок может оказаться в ситуации хаоса. В апреле 2020 года, вопреки этому пессимистическому прогнозу, МВФ и Группа двадцати (Г-20) с разницей всего в несколько дней объявили о своих инициативах, касающихся временного прекращения выплат в счет погашения задолженности. Международные финансовые учреждения и различные учреждения Организации Объединенных Наций выступали с предупреждениями о том, что на горизонте нависает новый широкомасштабный долговой кризис. В условиях пандемии и глубокого экономического спада становится ясно, что проблемы задолженности перестали быть исключительно финансовым вопросом. Без правозащитного подхода к урегулированию ситуации, вызванной нынешней пандемией, и преодолению грядущего долгового кризиса социальная несправедливость и социальные волнения могут усугубиться, а с таким трудом достигнутые на сегодняшний день успехи в области целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и целей в области устойчивого развития могут оказаться сведены на нет.

III. Преодоление вызовов, связанных с долговыми проблемами и пандемией, с применением правозащитного подхода

27. Пандемия COVID-19 затрагивает государства по всему миру, унося сотни тысяч человеческих жизней и подвергая экономические системы и системы здравоохранения беспрецедентной нагрузке. Ожидалось, что государства и международные учреждения в условиях кризиса такого масштаба должны стать последней надеждой для экономики и одновременно с этим выполнять свои обязательства в области прав человека путем обеспечения принятия мер по спасению жизни людей и поддержания услуг в области здравоохранения и социального обслуживания, а также бесперебойного и стабильного функционирования экономической системы. Осуществление этих усилий привело к тому, что государства оказались в двух различных ситуациях.

28. С одной стороны, страны, обладающие соответствующими возможностями, взяли на себя огромные долговые обязательства, с тем чтобы принять комплексные меры стимулирования в ответ на кризис. С другой стороны, пострадавшие от пандемии страны, отягощенные долгами и вследствие этого имеющие ограниченные возможности маневра бюджетными средствами, столкнулись с ограниченностью выбора, тем самым обосновывая свою надежду на

достаточное облегчение бремени задолженности, которое позволит им вести борьбу с пандемией и защищать права человека своего народа.

29. Независимо от того, какие ответные меры принимаются, будь то осуществление комплексных мер стимулирования или облегчение бремени задолженности, усилия должны основываться на принципах прав человека для обеспечения того, чтобы этот процесс не способствовал усугублению неравенства и не оставлял уязвимые и маргинализированные группы населения в худшем положении, чем то, в котором они находились прежде. Государства, международные финансовые учреждения и частные кредиторы при рассмотрении любых ответных мер должны соблюдать свои обязательства в области прав человека. Особое значение имеет то, что любая стратегия в области внешней задолженности «должна разрабатываться таким образом, чтобы не препятствовать улучшению условий, гарантирующих осуществление прав человека, и должна быть направлена, среди прочего, на обеспечение того, чтобы государства-должники добивались достаточных темпов роста для удовлетворения своих социально-экономических потребностей и требований их развития, а также для выполнения своих правозащитных обязательств» (A/HRC/20/23 и A/HRC/20/23/Corr.1, приложение, пункт 8). Кроме того, правозащитный подход не только будет способствовать будущему экономическому восстановлению от последствий пандемии, но и сделает мир более справедливым, инклюзивным и устойчивым к потрясениям.

А. Уменьшение неравенства и обеспечение полного осуществления прав человека для всех с помощью комплексных мер стимулирования и облегчения бремени задолженности

30. Государства несут минимальное основное обязательство по использованию максимального объема имеющихся у них ресурсов для постепенной реализации социальных, экономических и культурных прав человека, несмотря на любое неравенство в имеющихся в их распоряжении ресурсах. С учетом того что развитые страны имеют более широкие возможности для маневра бюджетными средствами и заимствования, чем развивающиеся страны, особенно те из них, которые несут тяжелое долговое бремя, вызывает озабоченность тот факт, что принятие ими мер реагирования сопряжено с чрезмерным уровнем задолженности. Такие меры реагирования на пандемию, хотя и являются необходимыми, могут привести к значительному увеличению государственного долга как развитых, так и развивающихся стран, усугубить долговое бремя развивающихся стран и затруднить процесс восстановления в будущем.

31. С самого начала крайне важно, чтобы любые денежные средства, которые были разблокированы или мобилизованы, использовались для поддержания социальных, экономических и культурных прав и не усугубляли маргинализацию, дискриминацию или неравенство в обществе. Необходимо обеспечить, чтобы беспрецедентно крупные пакеты мер стимулирования или пространства для финансирования, полученное в результате приостановки платежей по обслуживанию задолженности или чрезвычайного финансирования, действительно использовались для защиты прав человека и сведения к минимуму негативных последствий пандемии.

32. Предоставление богатым и крупным корпорациям значительных налоговых льгот, финансовой помощи для вывода из кризиса и принятие в их отношении других мер, направленных на поддержку рынка в течение длительного периода времени, при одновременном предоставлении обычным домохозяйствам и малым и средним компаниям, в наибольшей степени пострадавшим от пандемии, лишь очень краткосрочной финансовой помощи или поддержки не будет являться надлежащим способом использования финансовых ресурсов и, безусловно, приведет к увеличению неравенства в доходах и неравному доступу к медицинским и другим услугам. Экономисты ведут жаркие дебаты о влиянии на доходы предыдущего раунда количественного смягчения, который был проведен во время глобального финансового кризиса 2008 года и в ходе которого наглядно проявились риски, возникающие в ситуациях, когда неравенство доходов и другие вопросы прав человека не принимаются во внимание в полном объеме²⁴. Чтобы смягчить удар, нанесенный пандемией, и обеспечить, чтобы никто не был забыт, необходимо и далее в течение достаточного периода времени обеспечивать социальную защиту и оказывать финансовую поддержку. В этой связи все государства должны продвигаться к одной и той же цели в соответствии с международными стандартами в области прав человека и международным обязательством по осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Поэтому с точки зрения эффективной реализации прав человека не должно быть никакого различия между странами, независимо от того, поступают ли денежные средства, используемые для борьбы с пандемией, из весьма ограниченных доходов бюджета самих стран или из финансовой поддержки, оказываемой многосторонними, региональными или двусторонними учреждениями, будь то путем выделения средств на чрезвычайные нужды или в рамках программ облегчения бремени задолженности.

33. Что касается правительств, то отсутствие обеспечения минимальных базовых потребностей или медицинского обслуживания представляет собой невыполнение государством своих обязательств в области прав человека. Для устранения неравенства необходимо сосредоточить внимание на маргинализированных группах и лицах, находящихся в уязвимом положении (см. [A/HRC/40/29](#)). Поэтому при осуществлении комплексных мер стимулирования или кредитно-денежной экспансии директивные органы должны соблюдать свои обязательства в области прав человека. Очень часто этот подход либо упускается из виду, либо не доводится до сведения общества с достаточной степенью ясности. Если бы эти соображения учитывались странами на этапе разработки политики, это позволило бы выработать более сбалансированный, способствующий экономическим и социальным аспектам подход к развитию. Оценка воздействия экономической политики и реформ на права человека обеспечила бы конкретную ориентированность этого процесса. Например, крайне важно, чтобы при разработке комплексных мер стимулирования в дополнение к обеспечению осознанного участия наиболее пострадавших членов общества и проведению консультаций с ними учитывались соображения, касающиеся неравенства доходов, гендерного и расового неравенства.

34. Одним из ключевых элементов благого управления и процессов принятия решений, в частности в отношении тех из них, которые затрагивают жизни сотен тысяч людей, является четкое определение ответственности и подотчетности за решения, действия и меры по осуществлению. В этой связи Руководящие принципы по внешней задолженности и правам человека предусматривают, что транспарентность, участие и ответственность — это основные принципы, которые должны соблюдаться при принятии решений о кредитовании и

²⁴ Brookings Institution, “Did the Fed’s quantitative easing make inequality worse?”, event, 1 June 2015.

заимствовании, в зависимости от ситуации, государствами, международными финансовыми учреждениями и другими субъектами в ходе переговоров и исполнения кредитных соглашений или иных долговых инструментов, при использовании заемных средств, погашении задолженности, при пересмотре и реструктуризации внешней задолженности, а также при осуществлении мер по облегчению бремени задолженности, если это необходимо (A/HRC/20/23 и A/HRC/20/23/Corr.1, приложение, пункт 28).

35. Государства должны обеспечивать, чтобы никто не был забыт, а «несоразмерно большое воздействие на права находящихся в неблагоприятном положении и маргинализированных групп и лиц было исключено»²⁵. В какой-то степени это можно назвать «народным количественным смягчением»²⁶. Политика, включающая правозащитный подход, будет в долгосрочной перспективе способствовать экономическому росту и сокращению масштабов нищеты и неравенства. При выделении средств следует учитывать многие факторы, которые будут способствовать сокращению масштабов распространения пандемии путем сведения к минимуму новых случаев заражения, предоставления медицинских услуг и предотвращения воздействия на осуществление прав человека. Поэтому анализ приемлемости уровня задолженности должен не ограничиваться экономическими соображениями, а обеспечивать учет аспекта прав человека.

36. Иными словами, жизненно важно, чтобы экономический анализ и принятие решений не допускали потенциального регресса экономических, социальных и культурных прав. Что касается гендерного равенства, то, например, имеющиеся данные свидетельствуют о том, что нынешние кризисы в непропорциональной степени негативно сказались на женщинах, поскольку в наиболее пострадавших секторах, таких как сектор услуг (например, розничные магазины, рестораны, больницы и туризм), занято больше женщин, и эти сектора сильно пострадали от принятия мер социального дистанцирования, введения режима изоляции и закрытия границ, что привело к значительному снижению уровня гендерного равенства²⁷. Кроме того, многие женщины работают в неформальном секторе, а это означает, что гарантии занятости для них практически отсутствуют, а социальная защита характеризуется высокой нестабильностью. Введение режима изоляции вынудило многих женщин вернуться в свои родные города, которые порой находятся в сельских районах и в которых им чаще всего оказывается трудно возобновить предоставление тех услуг, которые они оказывали ранее, что объясняется различными логистическими и финансовыми причинами. Для устранения структурной или системной дискриминации в отношении женщин необходимо не только предоставить им доступ к здравоохранению и специальной финансовой поддержке, но и укрепить системы социальной защиты, с тем чтобы они сняли с них основное бремя экономического кризиса и мер реагирования на пандемию.

²⁵ Письмо Председателя Комитета по экономическим, социальным и культурным правам от 16 мая 2012 года, адресованное государствам — участникам Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

²⁶ Материал, представленный Колдо Каслой, URL: www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Joint-questionnaire-COVID-19.aspx.

²⁷ Stefania Fabrizio, Vivian Malta and Marina M. Tavares, “COVID-19: a backward step for gender equality”, VoxEU, 20 June 2020.

37. Кроме того, в соответствии с пунктом 1 статьи 8 Декларации о праве на развитие «государства должны принимать на национальном уровне все необходимые меры для осуществления права на развитие и обеспечить, в частности, равенство возможностей для всех в том, что касается доступа к основным ресурсам, образованию, здравоохранению, питанию, жилью, занятости и справедливому распределению доходов».

В. Правозащитный подход к решению проблем задолженности развивающихся стран во время пандемии

38. В недавней истории выделяют четыре волны роста задолженности²⁸. Нынешняя волна началась с глобального финансового кризиса 2008 года. Однако на этот раз структура накопления долга носит гораздо более сложный характер и включает в себя банковские кредиты на льготных и коммерческих условиях, облигации и различные формы внешнего и внутреннего долга. Разнообразие субъектов, предоставляющих кредиты, также является беспрецедентным: в их число входят как государственные, так и частные, как иностранные, так и национальные кредиторы²⁹.

39. Хотя в последние годы структура задолженности и субъекты долговых кризисов существенно изменились³⁰, интересно отметить, что наборы инструментов для предотвращения и урегулирования долговых кризисов остались более или менее неизменными по сравнению с 1980-ми годами, за исключением некоторого ужесточения условий контрактов на выпуск облигаций. Это несоответствие привело к тому, что политическим предложениям, сформированным в ответ на кризис COVID-19, как представляется, в некоторой степени недостает как потенциала, так и детализации.

40. Параллельно с этим пандемия спровоцировала также социально-экономический кризис и кризис в области прав человека. Поэтому политические меры по преодолению долгового кризиса требуют применения правозащитного подхода — это вопрос, который многократно поднимался в прошлом, но каждый раз отодвигался на задний план. В настоящее время значительная часть дискуссии строится вокруг идеи восстановления по принципу «лучше, чем было». Однако реализация такой концепции без учета аспекта прав человека приведет к тому, что все останется по-прежнему. Было бы целесообразно заняться этим вопросом, с тем чтобы в рамках антикризисных мер реагирования должное внимание уделялось социальным, экономическим, экологическим и правозащитным проблемам и, что особенно важно, чтобы будущий процесс восстановления и реформирования включал в себя проведение надлежащих системных реформ. В этом случае политика предотвращения и урегулирования долговых кризисов и связанный с ней набор инструментов соответствовали бы нынешней ситуации и тем самым повысили бы устойчивость к внешним потрясениям и долговому кризису на национальном, региональном и международном уровнях.

²⁸ M. Ayhan Kose and others, “Understanding the global waves of debt”, Policy Insight No. 99 (Centre for Economic Policy Research, March 2020).

²⁹ Anna Gelpern. “Now that everyone is on the standstill bandwagon... Where to? Part I”, Credit Slips, 20 April 2020.

³⁰ Материал, представленный Комитетом за аннулирование задолженности стран третьего мира.

1. Предложенное международными финансовыми учреждениями и странами Группы 20 временное прекращение выплат в счет погашения задолженности

41. Когда заболевание COVID-19 начало быстро распространяться по всему миру, развивающиеся страны, отягощенные долгами, понимали, что без международной поддержки они не смогут принять надлежащие меры реагирования. Ситуация такова, что даже те государства, которые готовы использовать максимум имеющихся у них ресурсов для надлежащего выполнения своих обязательств в области прав человека, могут оказаться не в состоянии выполнить даже свои минимальные основные обязательства самостоятельно и без международного сотрудничества. В то время как ведущие в экономическом отношении страны во всем мире вливают беспрецедентные суммы денег в свою экономику, многие развивающиеся страны Африки, Азии и Латинской Америки, располагая гораздо более ограниченными финансовыми ресурсами, также предприняли оперативные и решительные действия для предотвращения дальнейшего распространения пандемии, в том числе путем введения режима изоляции, распределения мыла и продовольствия, обеспечения снабжения водой и электричеством и принятия чрезвычайных мер социальной защиты.

42. Не вызывает сомнений то, что бедные страны находятся в условиях кредитного кризиса. Международное сообщество, полностью осознавая необходимость срочной поддержки этих стран ликвидностью, отреагировало оперативно, предоставив чрезвычайное финансирование и обеспечив решение проблемы обслуживания задолженности. Хотя поступали жалобы на то, что предоставленная сумма была слишком мала, цель заключалась в высвобождении дополнительных ресурсов для удовлетворения, в порядке исключения, вызванных пандемией потребностей платежного баланса, с тем чтобы пострадавшие от пандемии страны могли сосредоточиться на сдерживании кризиса, сводя при этом к минимуму негативное воздействие пандемии на ситуацию в области прав человека.

43. Как и ожидалось в соответствии с их обязательствами в области прав человека и с учетом того, что такие ожидания лишь возрастают в условиях дефицита ресурсов, государствам необходимо отдавать приоритет не выплатам по задолженности, а связанным с правами человека расходам, которые позволяют обеспечить предоставление медицинских услуг, продовольствия, жилья и других жизненно важных чрезвычайных мер. Следует подчеркнуть, что некоторые права человека не допускают отступлений ни при каких обстоятельствах и что все государства должны выполнять минимальные основные обязательства в области прав человека.

44. В этом контексте Независимый эксперт приветствует тот факт, что некоторые ключевые кредиторы, включая МВФ и Г-20, предложили конкретные меры по облегчению долгового бремени стран с низким уровнем дохода. Следует отметить, что оба комплекса мер носят временный характер. Если говорить более конкретно, то в апреле 2020 года МВФ объявил о том, что он предоставит 25 беднейшим и наиболее уязвимым странам гранты на выплату процентов и основной суммы задолженности перед МВФ в течение следующих шести месяцев, с тем чтобы помочь им направить более весомую долю своих ограниченных финансовых ресурсов на жизненно важные чрезвычайные меры в области оказания медицинской и иной помощи. Вслед за этим Г-20 выдвинула предложение о приостановке с 1 мая до конца 2020 года платежей по обслуживанию задолженности для 73 развивающихся стран, главным образом являющихся странами с низким уровнем дохода, которые либо имеют право на заимствование средств по линии Международной ассоциации развития (МАР), либо являются наименее развитыми странами, и призвала частных кредиторов ввести в интересах

заемщиков такие же меры по облегчению бремени задолженности. В этой связи 14 мая 2020 года Независимый эксперт рекомендовала продлить временное прекращение выплат в счет погашения задолженности на период после 2020 года³¹.

45. Эти инициативы достойны широкого одобрения, поскольку они могут предоставить странам-должникам передышку и позволить им сосредоточиться на борьбе с пандемией. Они также согласуются с пунктом 1 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. В течение почти трех десятилетий международное сообщество утверждало, что «погашение задолженности не должно иметь приоритета над основными правами народов стран-должников на питание, жилище, одежду, занятость, здравоохранение и здоровую окружающую среду» (см. резолюцию 1994/11 Комиссии по правам человека). Продолжение обслуживания задолженности во время пандемии отвлечет ресурсы от защиты и поощрения прав человека и, в частности, затруднит усилия государств по выполнению своих минимальных основных обязательств и заставит их принять регрессивные меры. Вместе с тем существует ряд проблем, заслуживающих внимания.

a) Классификация групп стран, имеющих право на облегчение бремени задолженности

46. Страны, имеющие право на приостановку платежей по обслуживанию задолженности в рамках инициатив МВФ и Г-20, оцениваются по уровню дохода или ВВП на душу населения, а не по условиям приемлемости уровня задолженности. Это очень узкий набор критериев, которые не учитывают ни существующие факторы долговой уязвимости этих стран, ни фактическое воздействие пандемии на их население, ни права человека этого населения. Некоторые развивающиеся страны, которые не относятся к числу наименее развитых стран и не имеют права на получение финансирования по линии МАР и поэтому не имеют права на облегчение бремени задолженности, тем не менее сильно пострадали от COVID-19 и располагают ограниченными медицинскими учреждениями для борьбы с пандемией. Некоторые развивающиеся страны со средним уровнем дохода также пострадали от пандемии и сталкиваются с серьезными проблемами в плане приемлемости уровня задолженности. Некоторые из них к моменту начала пандемии уже находились в процессе реструктуризации задолженности.

47. Хотя страны со средним уровнем дохода, как правило, имеют более высокий уровень задолженности перед частными кредиторами, особенно держателями облигаций, чем более бедные страны, они также имеют задолженность перед МВФ и другими странами. Для малых островных развивающихся государств, которые в значительной степени зависят от туризма, эта пандемия привела к внезапной остановке притока туристов и к серьезным потрясениям для их платежного баланса. Несмотря на то, что эти страны не отвечают критериям, установленным МВФ и Г-20 по инициативам, касающимся временного прекращения выплат в счет погашения задолженности, в конечном итоге они оказываются в ситуации ограниченности ресурсов, которые можно было бы направить на оказание медицинских услуг или предоставление социальных пособий, в дополнение к необходимости решения значительных долговых проблем. Фактически, в силу уровня их доходов или ВВП на душу населения они не только не подпадают под действие ни одной из этих мер по временному прекращению выплат в погашение задолженности, но и по той же самой причине они имеют разные виды задолженности. Кроме того, те виды задолженности, контракты по которым они заключают, часто предполагают менее выгодные условия погашения и более высокие издержки. Поэтому, если пандемия затянется, эти страны

³¹ См. www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25888&LangID=E.

столкнутся со значительным риском нарушения своих долговых обязательств. В связи с этим критерии временного прекращения выплат в счет погашения задолженности должны учитывать факторы долговой уязвимости стран, существовавшие на время начала пандемии, а также их обязательства в области соблюдения прав человека.

48. Учитывая тяжелое положение этих стран, Независимый эксперт хотела бы повторить мнение Организации Объединенных Наций³² и некоторых ученых, занимающихся проблемами задолженности³³, о том, что всем уязвимым странам, в том числе странам со средним уровнем дохода, которые обращаются с просьбами об оказании поддержки в высвобождении бюджетных ресурсов для спасения людей и поддержания источников средств к существованию, должна быть оказана помощь в решении проблем, связанных с их факторами долговой уязвимости.

b) Репутационные потери и облегчение бремени задолженности

49. Изменения в структуре задолженности развивающихся стран и ограничительный характер временного прекращения выплат в счет погашения задолженности привели к тому, что некоторые соответствующие критериям страны, в том числе некоторые беднейшие страны мира, не стали обращаться с просьбами об отсрочке выплаты долга в рамках инициатив МФФ и Г-20, опасаясь, что это может негативно повлиять на их кредитные рейтинги и доступ к рынкам в будущем³⁴. Они опасаются, что связанные с этим репутационные потери поставят под угрозу их будущую способность осуществлять заимствования на международном рынке капитала.

50. В сочетании с преобладанием во всем мире низких процентных ставок по заимствованиям и стремлением инвесторов, имеющих на балансе крупные объемы ликвидности, к обеспечению доходности, отчасти благодаря текущему и предыдущим раундам количественного смягчения, международный рынок капитала на этот раз оказался заморожен лишь на два месяца. Таким образом, существуют как стимулирующие, так и сдерживающие факторы, объясняющие нежелание развивающихся стран соглашаться на предлагаемые меры по облегчению бремени обслуживания задолженности.

51. Еще одна возможная причина такого нежелания заключается в том, что в предстоящие пять лет для некоторых развивающихся стран наступит пик выплат в счет погашения задолженности; таким образом, сумма, необходимая для продления срока погашения задолженности, будет гораздо больше суммы, предусмотренной мерами по ограниченной приостановке платежей в счет обслуживания долга. По оценкам ЮНКТАД, в 2020–2021 годах сумма задолженности развивающихся стран с высоким уровнем дохода составит от 2 до 2,3 трлн долл. США, а стран со средним и низким уровнем дохода — от 700 млрд до 1,1 трлн долл. США³⁵.

³² Организация Объединенных Наций, «Комплексное реагирование Организации Объединенных Наций на COVID-19: спасение людей, защита общества, более эффективное восстановление», июнь 2020 года.

³³ Anna Gelpern, Sean Hagan and Adnan Mazarei, “Debt standstills can help vulnerable Governments manage the COVID-19 crisis”, Peterson Institute for International Economics, 7 April 2020.

³⁴ Reuters. “UPDATE 1 – World Bank chief frustrated by private creditors on poor country debt relief”, 19 May 2020.

³⁵ UNCTAD, “From the great lockdown to the great meltdown”.

52. В условиях бушующей пандемии обеспечение возможностей для финансирования в будущем может оказаться трудной и дорогостоящей задачей. В этом контексте некоторые страны-должники предпочли бы отказаться от ограниченных по объему предлагаемых мер по облегчению бремени задолженности и разместить облигации на существенно более крупную сумму, с тем чтобы ослабить свою озабоченность, касающуюся будущих правовых требований в отношении обслуживания задолженности. Кроме того, в последние годы на рынки облигаций вышли страны, не имеющие рейтинга инвестиционного уровня, в том числе малые и более уязвимые страны. В течение последних месяцев был зафиксирован значительный объем облигаций, выпущенных развивающимися странами.

53. Международные финансовые учреждения также опасаются репутационных потерь. Всемирный банк и МВФ обеспокоены тем, что их участие во временном прекращении выплат в счет погашения задолженности негативно скажется на их привилегированном статусе как кредиторов, что приведет к потере ими рейтинга AAA и, таким образом, к повышению для них стоимости фондирования в будущем. В связи с этим был создан специальный фонд, в который поступили взносы от развитых стран, являющихся его членами; впоследствии МВФ, используя денежные средства фонда, предоставил странам, отвечающим установленным критериям, условия для облегчения их бремени задолженности. Однако даже во время беспрецедентной глобальной пандемии международные финансовые учреждения должны соблюдать свои обязательства в области прав человека в той же мере, что и в обычное время, и делать все возможное для оказания помощи нуждающимся странам. Кроме того, развивающиеся страны обеспокоены тем, что взносы развитых стран в фонд будут рассматриваться в качестве официальной помощи в целях развития (ОПР), вследствие чего даже если развивающиеся страны получают временное облегчение бремени обслуживания задолженности, они могут столкнуться с сокращением объема ОПР в будущем.

с) Нежелание частного сектора участвовать в облегчении бремени задолженности

54. Предложенное Г-20 привлечение частного сектора к приостановлению платежей по обслуживанию задолженности осуществляется на добровольной основе. С учетом того, что введение обязательной приостановки платежей по обслуживанию задолженности невозможно ввиду отсутствия глобального механизма реструктуризации задолженности и ввиду условий контрактов на выпуск облигаций, представляется, что Г-20 не могла сделать ничего другого, кроме как побудить частный сектор добровольно предоставить такую приостановку платежей. На сегодняшний день большинство кредиторов из частного сектора не откликнулись на призыв присоединиться к инициативе по облегчению бремени задолженности, несмотря на то что некоторые эксперты по вопросам задолженности выступили с конкретными предложениями о возможных механизмах³⁶. Причин такой неудачи несколько³⁷. Во-первых, достижение потенциального согласия по этому вопросу затруднено в силу разнообразия и большого числа держателей облигаций. Во-вторых, представляется, что ни одно учреждение не имеет полномочий принуждать частных инвесторов к участию в облегчении бремени задолженности.

55. Еще одним поводом для беспокойства является то, что фонды-стервятники, вероятно, ждут возможности воспользоваться нынешней ситуацией (см. [A/70/275](#)).

³⁶ Patrick Bolton and others, "Sovereign debt standstills: an update", VoxEU, 28 May 2020.

³⁷ Anna Gelpern, "Now that everyone is on the standstill bandwagon".

56. В этой связи следует отметить, что во избежание судебных исков со стороны кредиторов против стран, пользующихся преимуществами программы, предложенной Г-20, в результате нарушения контрактов в контексте инициатив по облегчению бремени задолженности, в настоящее время в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии разрабатывается предложение по соответствующему законопроекту. Несколько ученых³⁸ совместно с такими организациями гражданского общества, как «Джубили Дет Кампейн», работают над проектом предложения, которое, в случае его принятия, может исключить для частных кредиторов, которые удерживают облигации, выпущенные по английскому праву страной, отвечающей критериям программы Г-20 по облегчению бремени задолженности, возможность в течение определенного периода моратория инициировать в любом суде Соединенного Королевства судебные или арбитражные разбирательства, в том числе исполнительное производство, в отношении этой отвечающей критериям страны.

57. В ситуации трудноразрешимых неопределенностей, связанных с вовлечением частного сектора, в то время, когда он, как никогда ранее, мог бы способствовать уменьшению страданий людей, живущих в условиях нищеты, сокращению неравенства и защите прав человека, становится тем более важно подчеркнуть, что у частных кредиторов тоже есть обязательства в области прав человека, в том числе те, которые изложены в Руководящих принципах предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, одобренных Советом по правам человека в его резолюции 17/4. В соответствии с Руководящими принципами по внешней задолженности и правам человека международные финансовые организации и частные юридические лица также обязаны соблюдать международные права человека (A/HRC/20/23 и A/HRC/20/23/Corr.1, приложение, пункт 9). Кроме того, обстоятельства, приводящие к невозможности погашения задолженности, такие как серьезный финансовый кризис заемщика и стихийные бедствия, могут служить основанием для изменения взаимных обязательств государства-должника и его кредиторов (там же, пункт 52). С учетом того, что некоторые частные субъекты могут не иметь желания участвовать в подлинном диалоге и выполнять эти обязательства, необходимо изучить другие варианты.

d) Необходимость в качестве обоснования временного прекращения выплат в счет погашения задолженности во время пандемии

58. С учетом внезапного начала пандемии и ее значительных последствий для государств было бы целесообразно считать, что государства могут оказаться не в состоянии выполнять свои международные соглашения, в том числе соглашения, касающиеся задолженности.

59. В международном праве существуют обстоятельства, исключающие противоправность действий или бездействия государств. Среди прочих обстоятельств Комиссия международного права признает форс-мажор, бедствие и состояние необходимости в качестве элементов, представляющих собой исключительные обстоятельства, в силу которых государства могут быть вынуждены нарушать свои международные обязательства, особенно в тех случаях, когда жизнь и средства к существованию находятся в опасности до тех пор, пока ситуация существует (см. резолюцию 56/83 Генеральной Ассамблеи, приложение, статьи 23–25).

60. С этой точки зрения можно утверждать, что пандемия представляет собой исключительную ситуацию, позволяющую странам обращаться с просьбой

³⁸ Stephen Connelly and others, “COVID-19: suspending debt service for indebted countries”, Centre for Law, Regulation and Governance of the Global Economy Briefing Note No. 2 (Coventry, United Kingdom, University of Warwick, June 2020).

о введении моратория на погашение задолженности в соответствии с международным правом. Пандемию можно сравнить с такими обстоятельствами, как стихийные бедствия, например, сильное землетрясение или тайфун.

61. Кроме того, как в Принципах поощрения ответственного суверенного кредитования и заимствования ЮНКТАД, так и в Руководящих принципах по внешней задолженности и правам человека поддерживается идея о том, что кредиторы и должники несут совместную ответственность за предупреждение и урегулирование ситуаций, связанных с неприемлемым уровнем задолженности, и за то чтобы долговые обязательства согласовывались с правами человека. Следует отметить, что предыдущий Независимый эксперт подчеркивал необходимость осуществления обоих документов.

e) *Продолжительность временного прекращения выплат в счет погашения задолженности*

62. Учитывая неопределенность, связанную с развитием ситуации с пандемией, и ожидаемый срок разработки вакцин и эффективного лекарства, Независимый эксперт выпустила пресс-релиз с просьбой о продлении первоначального шестимесячного периода прекращения выплат в счет погашения задолженности. Некоторые учреждения и страны выразили аналогичные опасения. Недавнее решение Исполнительного совета МВФ, касающееся осуществления усилий, направленных на продление на срок до двух лет для уязвимых государств-членов мер облегчения бремени задолженности, основанных на предоставлении грантов, демонстрирует, что меры, первоначально предложенные МВФ и Г-20, были недостаточными и слишком кратковременными.

63. В целом, предложенные МВФ и Г-20 меры по временному прекращению выплат в счет погашения задолженности не в полной мере учитывают изменившуюся ситуацию с задолженностью развивающихся стран. Поэтому осуществление этих мер затруднено и до настоящего времени не позволило высвободить ожидаемый объем финансовых ресурсов, в которых нуждаются развивающиеся страны.

2. **Чрезвычайное финансирование и специальные права заимствования**

64. Нехватка ликвидности среди развивающихся стран носит огромный характер и представляет собой серьезное препятствие на пути решения проблем, вызванных COVID-19. Если в срочном порядке не устранить это препятствие, это приведет к обвалу инвестиций и потрясениям на финансовом рынке и, что еще более важно, к страданиям людей и эрозии прав человека. Тревожный звонок был услышан рядом финансовых учреждений и заинтересованных сторон, а международные финансовые учреждения, другие международные учреждения и банки развития предприняли попытки внести свой вклад в восполнение нехватки финансовых средств, с которой сталкиваются развивающиеся страны.

65. Для решения этой проблемы МВФ предложил чрезвычайное финансирование по линии своего Механизма ускоренного кредитования и других механизмов финансирования. МВФ получил просьбы о предоставлении на минимальных условиях чрезвычайного льготного финансирования (т.е. на расходы, связанные с COVID-19) от 102 стран, что является беспрецедентным числом. Группа Всемирного банка указала, что она готова предоставить в течение следующих 15 месяцев финансирование на сумму до 160 млрд долл. США с учетом медицинских, экономических и социальных потрясений, с которыми сталкиваются страны.

66. Кроме того, Генеральный секретарь учредил Фонд Организации Объединенных Наций по борьбе с COVID-19 и последующему восстановлению³⁹ в качестве межучрежденческого механизма финансирования, предназначенного для поддержки программ в странах с низким и средним уровнем дохода, в частности в странах, наиболее уязвимых к экономическим трудностям и социальным потрясениям, чья цель заключается в преодолении кризиса в области здравоохранения и развития, вызванного этой пандемией. По прогнозам, финансовые потребности Фонда составят 2 млрд долл. США. Предоставляемое финансирование дополняется другими региональными, многосторонними и двусторонними банками развития, которые также взяли на себя обязательство предоставить экстренное финансирование для поддержки конкретных мер в области здравоохранения и других социальных и экономических мер реагирования на пандемию COVID-19.

67. Однако несмотря на значительный объем предоставляемого финансирования, эта сумма все еще далека от удовлетворения потребностей развивающихся стран в ликвидных средствах. Для удовлетворения этих потребностей учреждения Организации Объединенных Наций⁴⁰, занимающиеся вопросами развития, призвали к новому распределению специальных прав заимствования, представляющих собой одну из форм резервных активов, которые могут использоваться странами в качестве дополнительных ликвидных средств, в целях восполнения дефицита финансирования. Такое распределение было осуществлено во время финансового кризиса 2008 года. Преимущество такого инструмента заключается в том, что специальные права заимствования являются высоколиквидными и безусловными активами, которые могут смягчить проблему денежных потоков страны, поскольку даже в случае если они не используются, они будут отражены на ее балансе и будут способствовать укреплению доверия рынка к этой стране.

68. Хотя некоторые учреждения и правительства по всему миру поддержали это предложение, Директор-распорядитель МВФ позднее заявила, что среди членов МВФ нет единства по вопросу о новом распределении специальных прав заимствования, но отметила, что они согласились использовать существующие специальные права заимствования, которые находятся под контролем богатых стран⁴¹. Как представляется, управление международными финансовыми учреждениями по-прежнему является вопросом, требующим изучения.

3. Реструктуризация долга и списание задолженности

69. Когда страны страдают от неприемлемого уровня задолженности, вызванного причинами структурного характера, и, следовательно, находятся в бедственном положении в связи с задолженностью, или, иными словами, когда они оказываются не в состоянии выполнить свои финансовые обязательства и попадают в ситуацию неплатежеспособности, возникает необходимость реструктуризации их задолженности или, по возможности, ее списания. В противном случае страна не будет иметь ни инвестиций, ни экономического роста, ни доступа к новым возможностям заимствования, а последствия этого негативно отразятся на ее населении. Опыт показывает, что регрессивные меры, которые могут приниматься в результате возникновения таких ситуаций, ведут к ухудшению положения в области прав человека и средств к существованию вплоть до потери людьми доступа, в частности, к продовольствию, медицинской помощи, воде,

³⁹ См. <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-04/COVID19-Response-Recovery-Fund-Document.pdf>.

⁴⁰ UNCTAD, "From the great lockdown to the great meltdown".

⁴¹ Jonathan Wheatley, "Global economic outlook still worsening, says IMF: Georgieva warns prospects are 'worse than our already pessimistic projection'", *Financial Times*, 12 May 2020.

жилью, а также к связанной с кризисом социальной поддержке. В условиях по-прежнему бушующей пандемии если эти страны не устоят, то пострадает весь остальной мир. Во взаимосвязанном и взаимозависимом мире любая из стран может быть в безопасности только тогда, когда все страны находятя в безопасности. Как всегда, как в развитых, так и в развивающихся странах больше всего страдают люди, живущие в условиях нищеты и уязвимости.

70. Для суверенных государств нет механизмов реструктуризации задолженности или порядка исполнения обязательств при несостоятельности, хотя такие системы существуют для юридических лиц. В настоящее время существуют лишь дорогостоящие, требующие больших временных затрат (в среднем 10 лет), мозаичные и индивидуальные механизмы реструктуризации суверенной задолженности.

71. На сегодняшний день МВФ и Г-20 рассматривают долговые проблемы развивающихся стран как проблему ликвидности, а не как проблему платежеспособности. Поэтому до сих пор усилия были направлены не на консультирование по вопросам реструктуризации или списания задолженности, а на оперативное выделение средств на чрезвычайные нужды и временное прекращение выплат в счет погашения задолженности. Однако в отсутствие официального свода законов о банкротстве, механизма или правовой основы, позволяющих суверенным государствам принуждать кредиторов к участию, субъекты частного сектора вряд ли сами сядут за стол переговоров.

72. С другой стороны, для МВФ или Г-20 будет сложно предложить реструктуризацию задолженности, особенно с учетом того, что суверенные облигации регулируются такими юрисдикциями, как Лондон или Нью-Йорк. На момент начала пандемии уже существовал ряд стран, столкнувшихся с неприемлемым уровнем задолженности, и поэтому МВФ уже классифицировал их как страны, находящиеся в состоянии долгового кризиса или подверженные высокому риску долгового кризиса. В условиях, когда пандемия не только влечет за собой высокие издержки для спасения жизней, но и разрушает как спрос, так и предложение в мировой экономике, что приводит к глубокой глобальной рецессии, правительства стран по всему миру становятся свидетелями взрывного роста задолженности государств, юридических лиц и домохозяйств. Поэтому вполне вероятно, что в скором времени еще большее число стран столкнется с долговым кризисом.

73. Хотя в краткосрочной перспективе временное прекращение выплат в счет погашения задолженности и меры чрезвычайного финансирования могут в некоторой степени смягчить удар, в более долгосрочной перспективе существуют опасения, что в итоге уровень задолженности стран с крупной задолженностью еще вырастет. Кроме того, для стран с крупной задолженностью, которые не отвечают критериям предоставления временного прекращения выплат в счет погашения задолженности или чрезвычайного финансирования, риск неплатежеспособности оказывается еще выше, поскольку в этом случае они столкнутся с кредитным кризисом. Прогнозируется, что нынешний острый дефицит ликвидности перерастет в структурную проблему платежеспособности. Поэтому ожидается, что в дополнение к странам, уже находящимся в бедственном положении в связи с задолженностью, еще более десятка стран впоследствии допустят дефолт по суверенному долгу.

74. Можно проследить, что предложение о механизме реструктуризации задолженности уходит корнями в усилия ЮНКТАД, начатые в 1971 году. В дальнейшем было предпринято несколько попыток создания такого механизма, включая неудачные попытки МВФ создать в 2002 году механизм реструктуризации суверенной задолженности, работу, проделанную ЮНКТАД над своими

Принципами поощрения ответственного суверенного кредитования и заимствования в период 2009–2012 годов, и принятую в 2014 году резолюцию 68/304 Генеральной Ассамблеи о разработке многостороннего правового рамочного документа для регулирования процессов реструктуризации суверенного долга. Руководящие принципы по внешней задолженности и правам человека также предусматривают правозащитный подход к урегулированию кризиса задолженности.

75. Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека содержат четкое изложение правозащитных обязательств предприятий (принципы 11–15). Это означает, что им следует избегать нарушений прав человека и устранять неблагоприятные последствия оказанного ими воздействия для прав человека. Тот факт, что частные кредиторы не изъявили желания участвовать в приостановке платежей по обслуживанию задолженности, а страны, имеющие право на облегчение бремени задолженности, неохотно обращаются с просьбами об таком облегчении этого бремени, отражает изменившуюся ситуацию с задолженностью и трудности, связанные с координацией в рамках международной инициативы действий как кредиторов, так и должников. Это также еще раз свидетельствует о необходимости создания механизма реструктуризации задолженности. Поскольку реструктуризация задолженности является длительным и дорогостоящим процессом, без огромной политической воли в период кризиса ее сложно провести быстро.

76. Вследствие существующих факторов долговой уязвимости некоторых стран, которые главным образом относятся к наследию глобального финансового кризиса 2008 года, сохраняющаяся неопределенность в отношении общей продолжительности пандемии и возможных экономических и социальных издержек, связанных с ее негативными последствиями, наряду с дальнейшим ухудшением положения с задолженностью, обусловит необходимость реструктуризации задолженности и ее списания в дальнейшем. Крайне важно провести подготовительную работу и заложить основу для работы в таких обстоятельствах. В настоящее время самое главное — это формирование политической воли и международных коалиций.

IV. Выводы и рекомендации

77. COVID-19 застал мир врасплох. Пандемии такого масштаба не происходило на протяжении столетия, и многие аспекты, касающиеся ситуации и вируса, остаются неизвестными и продолжают изменяться⁴². Его распространение и введенный в связи с ним режим изоляции нанесли тяжелый удар по мировой экономике, особенно по экономике развивающихся стран. Его последствия будут ощущаться еще долгие годы.

78. Чтобы сгладить кривую заболеваемости COVID-19 и подготовиться к справедливому, жизнестойкому, экологичному и устойчивому экономическому и социальному восстановлению от последствий пандемии, долговые проблемы, особенно долговые проблемы развивающихся стран, должны быть решены как можно более эффективно и быстро. Поскольку развивающиеся страны вступили в период пандемии с беспрецедентно высоким уровнем задолженности, бремя задолженности является препятствием, мешающим правительствам этих стран выполнять свои обязательства в области прав человека, в том числе в отношении социальной защиты, крайне

⁴² WHO, Regional Office for South-East Asia, “Communicating and managing uncertainty in the COVID-19 pandemic: a quick guide”, 27 May 2020.

необходимых медицинских услуг и удовлетворения основных потребностей. Чтобы замедлить распространение вируса, правительствам приходится использовать свои ограниченные возможности маневра бюджетными средствами, задействовать свои золотовалютные резервы и осуществлять дополнительные заимствования. В результате государственный долг увеличился еще больше, и в ближайшем будущем эта тенденция может только ухудшиться. Обычно бедные страны оказываются в состоянии уменьшить свое бремя задолженности только в условиях благоприятной глобальной экономической обстановки и стабильности цен на сырьевые товары. К сожалению, мировая экономика находится в глубокой рецессии, а последние прогнозы указывают на риск дальнейшего спада. В результате в мире существует опасение того, что наступит широкомасштабный долговой кризис, а в ближайшем будущем ожидается увеличение числа дефолтов по суверенным и частным долгам. Принимая во внимание эту мрачную картину и отсутствие правозащитного подхода к решению проблем задолженности, Независимый эксперт напоминает государствам, международным финансовым учреждениям и частному сектору об их обязанностях и обязательствах в области прав человека в нынешней ситуации и представляет на рассмотрение изложенные ниже рекомендации.

79. Ниже приводятся рекомендации для государств как в индивидуальном качестве, так и в качестве членов международных финансовых учреждений:

а) международное сотрудничество и многосторонность имеют жизненно важное значение для облегчения прохождения странами настоящего кризиса и создания основы для энергичного, устойчивого и всеохватного восстановления мировой экономики. Для борьбы с пандемией и ее последствиями и реализации универсальных прав человека государства должны принимать меры как на индивидуальной основе, так и совместно в рамках международного сотрудничества. В статьях 55 и 56 Устава Организации Объединенных Наций, как и в различных договорах и декларациях, касающихся прав человека, содержится четкая просьба к государствам сотрудничать друг с другом и оказывать друг другу помощь для достижения определенных целей, включая обеспечение развития и устранение факторов, препятствующих развитию, разрешение международных экономических, социальных проблем, проблем в сфере здравоохранения и подобных проблем и поощрение всеобщего уважения и соблюдения прав человека и основных свобод;

б) для всех стран с высоким бременем задолженности, которые серьезно пострадали от пандемии и обратились с просьбой об облегчении бремени задолженности, включая страны со средним уровнем дохода и малые островные развивающиеся государства, необходимо ввести более комплексный режим временного прекращения выплат в счет погашения задолженности, с тем чтобы предоставить их бюджетно-налоговым системам передышку;

в) все правительства в своих мерах реагирования на COVID-19 должны сосредоточить внимание на защите и поощрении прав человека и борьбе с неравенством, в частности при распределении ими финансовых ресурсов. Люди, живущие в условиях нищеты или уязвимости, должны пользоваться ресурсами, выделяемыми для борьбы с пандемией, а крупные корпорации и привилегированные лица в обществе не должны становиться главными и конечными получателями помощи. Международные учреждения, государства и частный сектор должны выполнять свои обязательства

в области прав человека в рамках этих общих усилий по преодолению пандемии;

d) хотя оказание социальной поддержки людям, живущим в условиях нищеты и уязвимости, еще больше обострит финансовое положение, важно не отказываться от этой поддержки преждевременно, так как это может привести к тому, что с ловушкой нищеты и массовой потерей рабочих мест столкнется большее число людей. Не менее важно обеспечить достаточное время и пространство для того, чтобы экономика могла начать уверенное восстановление, прежде чем вводить меры налогово-бюджетной консолидации или жесткие меры экономии в соответствии со стандартами в области прав человека. Путь к восстановлению будет длинным, неровным и тернистым.

80. Ниже приводятся рекомендации для международных финансовых учреждений и государств:

a) для стран, находящихся в бедственном положении в связи с задолженностью, временное прекращение выплат в счет погашения долга — это необходимость, но оно не заменит реструктуризации и списания задолженности, поскольку прошлый опыт показывает, что неплатежеспособным странам трудно вырваться из долговой ловушки, в особенности потому, что никто не знает, когда мировая экономика восстановится до того уровня, на котором она находилась до появления COVID-19. Международным финансовым учреждениям и кредиторам рекомендуется рассмотреть критерии списания задолженности, причем сделать это как можно скорее;

b) всем заинтересованным сторонам рекомендуется возобновить усилия по разработке рамочного механизма реструктуризации суверенного долга и не ждать, пока разразится еще один кризис. Поскольку реструктуризация долга является сложной, трудоемкой и дорогостоящей задачей, в период кризиса часто происходит панический поиск вариантов решений ввиду отсутствия существующего механизма, к которому можно было бы обратиться. В таком рамочном механизме должны быть в полной мере отражены соображения, касающиеся прав человека;

c) на данном этапе вливание ликвидности имеет жизненно важное значение для развивающихся стран в плане спасения жизней и поддержания источников средств к существованию. Международным финансовым учреждениям и банкам развития, включая региональные, многосторонние и двусторонние банки, рекомендуется продолжать оказывать развивающимся странам ценную финансовую поддержку. Это помогло бы развивающимся странам в борьбе с пандемией и предотвратило бы превращение кризиса ликвидности в долговой кризис неплатежеспособности для еще большего числа стран;

d) следует рассмотреть просьбу о новом распределении специальных прав заимствования. Это ценный источник ликвидности, который могут использовать нуждающиеся страны, особенно те из них, которые не имеют масштабных соглашений о взаимном обмене валют с крупными в экономическом отношении странами или экономическими группами;

е) как анализ приемлемости уровня задолженности, так и меры по облегчению бремени задолженности должны включать правозащитные обязательства, в том числе стандарты социальной и экологической устойчивости и индекс уязвимости в целом, для обеспечения того, чтобы обслуживание задолженности не подрывало осуществление прав человека или достижение целей в области устойчивого развития во всех развивающихся странах (см. [A/71/305](#));

ф) к долговому кризису могут привести многие как внешние, так и внутренние факторы. Для предотвращения этого как кредиторам, так и заемщикам следует вести свою деятельность ответственно и не руководствоваться стремлением к получению доходности любой ценой, соблазняясь низкими процентными ставками или верой в то, что восходящая фаза экономического цикла будет продолжаться вечно. Действуя ответственно, можно свести к минимуму чрезмерное заимствование и рискованное кредитование. Было бы важно вернуться к Принципам поощрения ответственного суверенного кредитования и заимствования и Руководящим принципам по внешней задолженности и правам человека;

г) реформы контрактов по государственным облигациям, проводимые с 2003 года, могут внести вклад в поддержку более упорядоченного процесса реструктуризации долга. Хотя эти реформы имеют существенные ограничения, такие усилия следует продолжать и расширять. Кроме того, пандемия повышает вероятность возникновения форм ситуационно зависимого суверенного долга, таких как облигации, привязанные к ВВП. Некоторые долговые контракты также включают в свои положения о форс-мажоре оговорки о временном прекращении выплат в счет погашения задолженности, которые будут служить странам в периоды бедствий.

81. Ниже приводятся рекомендации для частного сектора:

а) частным кредиторам настоятельно рекомендуется осуществить приостановление на определенный срок судебных разбирательств, касающихся временного прекращения выплат в счет погашения задолженности во время пандемии. По мере того, как у все большего числа стран появляется задолженность по облигационным займам, активное участие частного сектора имеет решающее значение для обеспечения эффективности мер по временному прекращению выплат в счет погашения задолженности;

б) кредитным рейтинговым агентствам следует приостановить циклическое понижение рейтингов во время пандемии. Таким образом, международные финансовые учреждения могут обеспечить облегчение бремени задолженности, не опасаясь понижения рейтинга, а страны могут согласиться на облегчение бремени задолженности, не беспокоясь о будущем доступе к рынкам капитала. Цель заключается в том, чтобы не допустить ситуации, в которой обслуживание долга поглотило бы ограниченные финансовые ресурсы стран с высоким бременем задолженности и не оставило им никаких средств для борьбы с пандемией.