



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2005/42  
5 January 2005

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Шестьдесят первая сессия

Пункт 10 предварительной повестки дня

**ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА**

**Последствия политики структурной перестройки и внешней задолженности  
для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических,  
социальных и культурных прав**

**Доклад, представленный независимым экспертом по вопросу о последствиях  
политики структурной перестройки и внешней задолженности для полного  
осуществления всех прав человека, в частности экономических,  
социальных и культурных прав, г-ном Бернардом Мудхо**

## Резюме

Настоящий годовой аналитический доклад подготовлен во исполнение резолюции 2004/18 Комиссии по правам человека, в которой Комиссия, в частности, просила независимого эксперта разработать общие руководящие принципы, которыми следовали бы государства, а также частные и государственные, национальные и международные финансовые учреждения в процессе принятия решений и осуществления программ в области погашения задолженности и структурной реформы, включая программы, предусматривающие облегчение бремени внешней задолженности, для того чтобы выполнение обязательств, вытекающих из внешней задолженности, не подрывало выполнение обязательств, касающихся осуществления основополагающих экономических, социальных и культурных прав, провозглашенных в международных договорах о правах человека.

В настоящем докладе независимый эксперт предлагает некоторые элементы, которые могут быть рассмотрены в процессе дальнейшей разработки проекта общих руководящих принципов на основе обзора соответствующей проделанной в прошлом работы Комиссии и Подкомиссии по поощрению и защите прав человека, а также мнений и предложений, запрошенных у государств-членов и международных и региональных финансовых учреждений относительно возможных элементов таких общих руководящих принципов. Заключительный доклад по этому вопросу будет представлен Комиссии на ее шестьдесят второй сессии в 2006 году.

Часть данного годового аналитического доклада независимого эксперта содержит также описание его деятельности и некоторых существенных недавних изменений, касающихся вопросов уровня приемлемости долга и политики структурной перестройки. Особое место в докладе отведено новому принятому во Всемирном банке подходу к проблеме приемлемости долга, при котором упор делается на учет потребностей конкретных стран в процессе разработки надлежащей стратегии внешнего заимствования. Специальный докладчик с интересом отмечает также наметившийся в деятельности Всемирного банка в последнее время отход от старой стандартной для всех системы одалживания средств на цели структурной перестройки в пользу более оптимизированных схем заимствования на цели развития, при использовании которых подчеркивается важность заинтересованности, проявляемой самими странами.

Подобные происходящие изменения, совершенно очевидно, отразятся на разработке предлагаемых общих руководящих принципов, запрошенных Комиссией. Независимый эксперт хотел бы засвидетельствовать свою признательность Всемирному банку и МВФ за их продолжающееся сотрудничество и состоявшийся в ходе его ежегодных

консультаций с представителями этих учреждений откровенный диалог, который, как он надеется, будет продолжен. У независимого эксперта установилось также позитивное сотрудничество с Управлением по финансированию развития Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций в отыскании способов содействия процессам, протекающим в рамках последующих мероприятий по линии Международной конференции по финансированию развития.

Доклад завершается рекомендациями в отношении последующих шагов в дальнейшей разработке руководящих принципов, предусматривающих, в частности, возможность организации консультаций экспертов с приглашением к участию представителей международных финансовых учреждений. Независимый эксперт хотел бы также заручиться поддержкой и рекомендациями со стороны Комиссии в отношении, в частности, выработки дополнительных идей относительно роли и ответственности частных кредиторов и дальнейшего содействия последующим мероприятиям в рамках Международной конференции по финансированию развития, а также содействия в организации его консультаций и обмена мнениями с соответствующими межправительственными органами и учреждениями, включая соответствующие комитеты Генеральной Ассамблеи. Независимый эксперт предлагает также Комиссии рассмотреть вопрос о возможном обновлении его мандата с учетом имевших место в последнее время изменений и преобразований в стратегии и программах международных финансовых учреждений применительно к проблемам задолженности и структурной перестройки, и хотел бы опереться на ее рекомендации относительно обеспечения взаимодополняемости проводимой работы и недопущения дублирования с усилиями, предпринимаемыми в рамках аналогичного мандата Подкомиссии.

## СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение .....	1 - 5	5
I. УРОВЕНЬ ПРИЕМЛЕМОСТИ ДОЛГА: ПОСЛЕДНИЕ СОБЫТИЯ .....	6 - 17	6
II. ОБЗОР ПРОШЛЫХ ИНИЦИАТИВ В ОТНОШЕНИИ ПРЕДЛАГАЕМОГО ПРОЕКТА ОБЩИХ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ .....	18 - 27	13
III. НЕКОТОРЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ В ПРОЦЕССЕ РАЗРАБОТКИ ПРОЕКТА ОБЩИХ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ .....	28 - 52	17
A. Элементы основных принципов .....	30 - 37	17
B. Элементы руководящих принципов деятельности на национальном уровне .....	38 - 43	20
C. Элементы руководящих принципов деятельности на международном уровне .....	44 - 52	23
IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ .....	53 - 57	26

## **Введение**

1. Настоящий годовой доклад независимого эксперта подготовлен в соответствии с резолюцией 2000/82 Комиссии по правам человека, в которой Комиссия просила независимого эксперта при рассмотрении последствий структурной перестройки и внешней задолженности продолжить изучение в своем представляемом Комиссии годовом аналитическом докладе их связи с торговлей и другими проблемами, включая проблему ВИЧ/СПИДа, а также внести соответствующий вклад в процесс выполнения решений Международной конференции по финансированию развития, с тем чтобы привлечь внимание Комиссии к проблеме последствий структурной перестройки и внешней задолженности для осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав. В этой же резолюции 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 осуществления программ в области погашения задолженности и структурной реформы, включая программы, предусматривающие облегчение бремени внешней задолженности, для обеспечения того, чтобы выполнение обязательств, вытекающих из внешней задолженности, не подрывало выполнение обязательств, касающихся осуществления основополагающих экономических, социальных и культурных прав, провозглашенных в международных договорах о правах человека, и представить Комиссии предварительный проект по этому вопросу на ее шестьдесят первой сессии и окончательный проект - на ее шестьдесят второй сессии.
2. За время, прошедшее после представления его последнего доклада Комиссии, независимый эксперт в период с 7 по 15 июня 2004 года предпринял поездку в Кыргызстан, отчет о которой представлен в добавлении к настоящему докладу (E/CN.4/2005/42/Add.1). Независимый эксперт хотел бы выразить признательность правительству Кыргызстана за приглашение и сотрудничество в осуществлении его миссии, а также резиденту-координатору Организации Объединенных Наций и страновой группе, представителям Международного валютного фонда (МВФ) и Всемирного банка, а также неправительственных организаций, базирующихся в Кыргызстане, за предоставленную ими ценную информацию и сведения.
3. В процессе осуществления своего мандата независимый эксперт продолжал вести диалог (обмен мнениями) с представителями основных соответствующих международных финансовых учреждений. В частности, с этой целью 14 и 15 октября 2004 года им была предпринята поездка в Вашингтон, округ Колумбия, для проведения консультаций с Всемирным банком и МВФ. В соответствии с изложенной в резолюции 2004/18 просьбой

Комиссии содействовать процессу выполнения решений Международной конференции по финансированию развития независимый эксперт обменялся мнениями с Управлением по финансированию развития Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке, с тем чтобы выяснить соответствующие способы его участия в содействии осуществлению указанного процесса. В частности, им была предпринята попытка получить разрешение на выступление во Втором комитете Генеральной Ассамблеи в октябре 2004 года, когда там рассматривался пункт о выполнении решений в области финансирования развития (ФР). Однако этой попытке не суждено было увенчаться успехом в силу отсутствия согласованного мнения в президиуме Второго комитета по этому вопросу. Тем не менее независимый эксперт надеется внести вклад в более широкий процесс выполнения решений, касающихся ФР, включая его участие в многосторонних консультациях основных заинтересованных сторон, которые будут организованы Управлением по финансированию развития в 2005 году по вопросам, имеющим отношение к его мандату.

4. В первом разделе настоящего доклада независимый эксперт предлагает обзор последних событий в отношении проблем приемлемости долга и соответствующих стратегий и программ международных финансовых учреждений. Во втором разделе содержится обзор проделанной Комиссией и Подкомиссией работы, имеющей отношение к вопросу о разработке проекта общих руководящих принципов. В третьем разделе независимый эксперт предлагает для рассмотрения основу и отдельные элементы, необходимые для разработки проекта общих руководящих принципов. Завершается доклад общими рекомендациями, касающимися, в частности инициации возможного процесса, который будет способствовать выработке руководящих принципов в окончательном виде.

## **I. УРОВЕНЬ ПРИЕМЛЕМОСТИ ДОЛГА: ПОСЛЕДНИЕ СОБЫТИЯ**

5. *Происхождение задолженности.* Резкий рост цен на нефть, высокие процентные ставки по кредитам и экономический спад в промышленно развитых странах, а также низкие цены на сырье, наблюдавшиеся в 70-е и 80-е годы, явились главными причинами нарастания задолженности так называемых бедных стран с высокой задолженностью (БСВЗ). В целях поддержания своего платежного баланса страны начали все чаще прибегать к внешним займам, чтобы компенсировать ухудшение условий торговли, когда в начале 80-х годов резко упали цены на сырьевые товары. Некоторым бедным странам приходилось все чаще прибегать к новым займам просто лишь для обслуживания своего долга, и международными финансовыми учреждениями возможность заимствования у них средств была поставлена в зависимость от обеспечения снижения уровня государственных расходов и осуществления программ структурной перестройки в целях ослабления

зависимости от иностранных кредитов. В результате возник порочный круг: сильнее стала ощущаться нехватка средств для новых капиталовложений, экономический рост замедлился и по мере того, как положение с задолженностью становилось все более неприемлемым, все больше средств занималось для обслуживания долга и все ниже становился уровень капиталовложений. Свою роль в накоплении задолженности в странах-получателях сыграло и наличие порочных методов и несовершенных механизмов управления, а также гражданские войны и конфликты, стихийные бедствия и неблагоприятные погодные условия. Все это означало, что значительная часть иностранных кредитов расходовалась непродуктивно, и, как следствие, эти кредиты не приносили особой долгосрочной пользы с точки зрения наращивания производственного потенциала и создания запасов иностранной валюты.

6. **Масштабы внешней задолженности.** Внешний долг развивающихся стран продолжал расти. Общий объем внешней задолженности развивающихся стран и стран с переходной экономикой в 2003 году вырос примерно на 95 млрд. долл. США, или на 4% (A/59/219, пункт 2). В конце 2002 года внешний долг равнялся 2,3 трлн. долл. США, а в 1990 году - 1,4 трлн. долл. США. За этот же период внешний долг развивающихся стран в процентном отношении к валовому национальному доходу вырос с 34% до 39%. В странах с низкими доходами размер внешнего долга составлял около 523 млрд. долл. США, из которых 399 млрд. долл. США представляли собой гарантированные обязательства некоммерческого происхождения. Четверть этого долга, или 104 млрд. долл. США, причиталась Всемирному банку. Сумма задолженности развивающихся стран, включая страны со средним уровнем доходов, выросла с 500 млрд. долл. США в 1980 году до 1 трлн. долл. США в 1985 году и до уровня примерно 2 трлн. долл. США в 2000 году. Общий объем внешней задолженности 41 бедной страны с высокой задолженностью - беднейших из бедных - вырос с 60 млрд. долл. США в 1980 году до 105 млрд. долл. США в 1985 году и до 190 млрд. долл. США в 1990 году и в отсутствие мер по снижению размеров долга приблизился бы к 200 млрд. долл. США в 2000 году.

7. **Ответные меры со стороны кредиторов.** Изначально существовавшее среди кредиторов мнение о том, что проблемы обслуживания долга бедных стран являются лишь временными, означало, что и принимаемые меры также не носили систематического характера. Помощь в облегчении бремени задолженности принимала форму пересмотра сроков платежей, подчас на льготных условиях, а иногда и в сочетании с новыми пакетами соглашений о кредитовании. Признавая необходимость детально продуманного механизма, обеспечивающего, чтобы все предоставившие займы на двусторонней основе кредиторы какой-либо страны в равной степени несли соответствующие издержки, правительства стран-кредиторов образовали Парижский клуб, призванный обеспечить отыскание скоординированных и приемлемых решений для преодоления испытываемых

странами-должниками трудностей с погашением задолженности. Хотя начиная с 1983 года Парижским клубом были выработаны соглашения, охватывающие 80 стран-должников и общую задолженность на сумму в 485 млрд. долл. США, Клуб продолжал оставаться строго неформальным механизмом, функционирование которого целиком зависело от доброй воли входящих в него стран-кредиторов. Соответственно, оставаясь лишь центром координации действий своих членов, Парижский клуб так и не трансформировался в официальное учреждение и не нашел каких бы то ни было приемлемых решений для проблем с погашением задолженности бедных стран-должников.

8. **Инициатива в интересах БСВЗ.** Неоднократно предпринимавшиеся Парижским клубом пересмотры сроков погашения задолженности многих должников побудили официальных заемщиков признать, что для решения проблемы задолженности стран с низкими доходами необходим новый подход. К середине 90-х годов стало очевидно, что сочетания имеющихся механизмов облегчения бремени задолженности, новых схем официальной помощи и комплексных стратегий, направленных на снижение потребности в заимствовании средств, все-таки недостаточно для сокращения объема задолженности до приемлемого уровня. На своем совместном ежегодном совещании в октябре 1996 года МВФ и Всемирный банк выступили с совместной инициативой в интересах бедных стран с высокой задолженностью (БСВЗ), направленной на поиски всеобъемлющего решения проблем задолженности беднейших стран. Цель инициативы в интересах БСВЗ, пересмотренной и расширенной в 1999 году, состоит в обеспечении глубокого, широкого и быстрого облегчения бремени задолженности в активной увязке с сокращением масштабов нищеты. В соответствии с указанной инициативой 27 стран с низкими доходами, задолженность которых составляет в общей сложности около 110 млрд. долл. США, получили право на потенциальное облегчение бремени долга на сумму свыше 54 млрд. долл. США.

9. **Состояние реализации инициативы в интересах БСВЗ.** За период с сентября 2003 года "этапа завершения процесса" в рамках инициативы в интересах БСВЗ достигли шесть стран (Гайана, Гана, Нигер, Никарагуа, Сенегал и Эфиопия), в связи с чем по состоянию на конец июля 2004 года общее число стран, получивших право на безотзывное получение всего объема помощи в погашении задолженности, предусмотренной расширенной инициативой в интересах БСВЗ, возросло до 14. Что же касается 13 стран, находящихся на промежуточном этапе, т.е. достигших "этапа принятия решения", но не достигших "этапа завершения процесса", поскольку они не в полной мере выполнили условия в рамках инициативы, включая обязательства обеспечения макроэкономической стабильности и структурной реформы и полное завершение осуществления стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН), то помощь на



уменьшение объема долгого бремени в рамках инициативы в интересах БСВЗ, профинансированная до настоящего времени в интересах этих 27 стран, находящихся на "этапе завершения проекта" или на "промежуточном этапе", составляет две трети сокращения их общего объема задолженности.

10. ***Продление срока действия оговорки о реализации инициативы.*** В соответствии с инициативой в интересах БСВЗ "этапа принятия решения" не достигли еще 11 стран. Почти все из этих стран затронуты конфликтами и накопили большую просроченную задолженность. Оговорка о прекращении действия инициативы была предусмотрена, с тем чтобы не допустить превращения этой программы в постоянно действующий механизм и тем самым свести к минимуму моральный ущерб и способствовать скорейшему принятию программ необходимых реформ. В соответствии с этой оговоркой о прекращении действия инициативы соответствующим странам необходимо было принять программу перестройки и реформирования, поддержанную МВФ и МАР, к концу 2004 года, для того чтобы получить право на получение помощи в соответствии с указанной инициативой. В связи со сложностью проблем, с которыми сталкиваются эти страны, МВФ и Всемирный банк сочли, что у этих стран нет реальной перспективы выполнить необходимые требования до вступления в силу оговорки о конечном сроке действия инициативы в конце 2004 года. С учетом этого в октябре 2004 года Совет МВФ и Всемирного банка принял решение о продлении на два года срока действия данной оговорки до конца 2006 года. С другой стороны, помимо тех 27 стран, о которых говорилось выше, и 11 стран, которые уже фигурируют в списке, возможность получения права на помощь в соответствии с данной инициативой другими странами рассматриваться не будет.

11. ***Отдача от инициативы в интересах БСВЗ.*** Несмотря на многие трудности, с которыми сталкиваются страны, охватываемые этой программой, МВФ и Всемирный банк сообщают, что помощь в погашении долга в рамках инициативы в интересах БСВЗ помогает странам наращивать объемы средств, выделяемых на борьбу с нищетой<sup>1</sup>. С другой стороны, анализ результативности соответствующих программ в странах, вышедших на "этап завершения процесса", показал, что в большинстве из этих стран чистое текущее значение коэффициента отношения долга к экспорту значительно выше, чем это первоначально предполагалось. Хотя такое положение вещей, возможно, сложилось под воздействием неблагоприятных внешних факторов, это свидетельствует о том, что инициатива в интересах БСВЗ не является панацеей для урегулирования долгового кризиса. Инициатива в интересах БСВЗ представляет собой программу снижения задолженности, и ее авторы не ставили перед собой цель выработки всеобъемлющего решения для урегулирования проблемы приемлемости долга в долгосрочной перспективе.

12. **Новый подход к проблеме приемлемости долга.** Как было отмечено в предыдущем докладе независимого эксперта (E/CN.4/2004/47), помощь в погашении задолженности в рамках инициативы в интересах БСВЗ признана необходимым, но недостаточным условием для того, чтобы бедные страны с высокой задолженностью могли выйти на уровень приемлемости долга, долгосрочного роста и достижения целей сокращения масштабов нищеты. Кроме того, открытым остается вопрос и в отношении стран со средними доходами и других стран, имеющих низкие доходы и высокую задолженность, которые остались за рамками инициативы в интересах БСВЗ и не смогут воспользоваться ее плодами в связи с отсутствием других подобных механизмов, которые могли бы обеспечить приемлемость долга для этих стран, а также отсутствием скоординированных действий со стороны кредиторов. В знак признания такого положения дел в настоящее время во Всемирном банке и МВФ ведутся дискуссии по вопросу о том, как разработать оперативную основу для обеспечения приемлемости долга в странах с низкими доходами<sup>2</sup>. В основу обсуждаемого ныне предложения положены два широких принципа: а) наличие ориентировочных предельных показателей бремени внешнего долга конкретной страны, которые зависят от качества проводимой страной политики и действующих в ней институтов; и б) проведение анализа и осторожной интерпретации фактических и прогнозируемых показателей бремени задолженности в соответствии с исходным сценарием и с учетом возможных потрясений. По мнению представителей Всемирного банка и МВФ, эти два принципа в сочетании с другими относящимися к каждой конкретной стране соображениями должны помочь в разработке надлежащей стратегии внешнего заимствования, в соответствии с которой объемы и условия нового финансирования будут способствовать прогрессу в направлении достижения целей развития, зафиксированных в Декларации тысячелетия, и формировать приемлемую перспективу погашения и обслуживания долга. Предлагаемая основа имеет важные политические последствия для доноров, кредиторов и заемщиков. Как таковая предлагаемая основа должна подкрепляться важными соображениями из области обеспечения соблюдения прав человека, которые разрабатываются в контексте сформулированной Комиссией просьбы о разработке проекта общих руководящих принципов, которые обеспечивали бы, чтобы соблюдение обязательств, вытекающих из существования внешнего долга, не подрывало обязательств в сфере осуществления основополагающих экономических, социальных и культурных прав.

13. **Цели развития, сформулированные в Декларации тысячелетия: необходимость в дополнительных ресурсах.** Многие страны с низкими доходами ведут отчаянную борьбу за удержание своего внешнего долга на приемлемом уровне и в то же время пытаются обеспечить достижение целей развития, предусмотренных в Декларации тысячелетия. Становится все очевиднее, что финансирование достижения целей развития потребует существенного увеличения финансовых потоков в развивающиеся страны.

Согласно одной из скромных оценок, на достижение целей развития требуется 100 млрд. долл. США в год. Хотя результатом Монтеррейской конференции стало объявление взносов на дополнительную помощь к 2006 году на сумму около 16 млрд. долл. США, все это еще пока очень далеко от цели удвоения объема помощи<sup>3</sup>. Эти средства необходимо выделять на соответствующих условиях, с тем чтобы не подорвать реальной посильности долгового бремени многих стран с низкими доходами, в частности бедных стран с высокой задолженностью. По сути дела такой подход должен, в частности, означать, что больший объем помощи будет предоставляться в виде субсидий, что и страны-реципиенты, и страны-доноры предпримут более энергичные усилия для повышения эффективности помощи и что будут оптимизированы механизмы льготного субсидирования в целях обеспечения приемлемости долга в долгосрочной перспективе. Независимый эксперт рассчитывает внести свой вклад в обсуждение проблемы приемлемости долга и в общий процесс достижения цели 8, особенно в контексте реализации решения о создании механизмов по осуществлению положений Монтеррейского консенсуса. Он рассчитывает принять участие по меньшей мере в одном из раундов многосторонних консультаций основных заинтересованных субъектов, которые будут организованы Управлением по финансированию развития в 2005 году, а также в других соответствующих мероприятиях и совещаниях, и представить доклад по этому вопросу Комиссии в 2006 году.

14. ***От кредитования перестройки к кредитованию политики.*** Одним из отрядных событий с точки зрения оптимизации механизмов льготного кредитования стала разработка Всемирным банком нового подхода к кредитованию перестройки. В августе 2004 года Всемирный банк объявил, что взамен прежней стандартной для всех схемы финансирования структурной перестройки будет создан новый механизм кредитования политики в области развития. В рамках этого механизма, созданного после продолжавшихся два года консультаций с участием основных заинтересованных сторон, объединяется широкий диапазон уже существующих инструментов, включая схемы ссуживания средств на секторальную перестройку и предоставления кредитов на поддержку борьбы за уменьшение масштабов нищеты.

15. В основу новой политики положены уроки, извлеченные из протекавших в 80-е и 90-е годы XX столетия процессов кредитования перестройки. Ранее заемные средства на структурную перестройку направлялись, главным образом, на устранение причин экономических кризисов в соответствующих странах, что зачастую оборачивалось нежелательными краткосрочными социальными издержками. Во многих случаях сокращение объемов правительственного инвестирования было необходимым условием восстановления экономического равновесия, что приводило к несоразмерно большим сокращениям вложений в таких имеющих важнейшее значение для осуществления

экономических, социальных и культурных прав секторах, как просвещение, здравоохранение и удовлетворение других социальных нужд.

16. По утверждению Всемирного банка, основополагающая цель обновления политики заключается в том, чтобы помочь бедным странам превратить Банк в более эффективного партнера в усилиях по развитию и сделать реализуемую Банком схему кредитования политики в области развития более эффективным инструментом для поддержки собственной стратегии той или иной страны в области сокращения масштабов нищеты. Поэтому в новой схеме кредитования политики будет подчеркиваться важность сопричастности самих стран и не будут навязываться какие бы то ни было планы для выработки самими странами своей политики. Как таковые многие из новых операций будут связаны с долгосрочными структурными преобразованиями, такими, как совершенствование политики в области просвещения и здравоохранения и улучшение инвестиционного климата в стране, а также устранение проблем несовершенного государственного управления, управления государственными расходами и государственной финансовой подотчетности. Новая политика призвана обеспечить, чтобы реформы не осуществлялись без проведения надлежащих консультаций с основными заинтересованными сторонами или без проведения оценки последствий реформ для социальной сферы и экологии.

17. Независимый эксперт будет продолжать следить за ходом воплощения этого подхода в важный инструмент кредитования, охватывающий около одной трети от общего объема всех обязательств Всемирного банка. Посредством проведения анализа и участия в консультациях с Всемирным банком как в его штаб-квартире, так и в отдельных странах в процессе будущих поездок в отдельные страны независимый эксперт сосредоточит внимание на изучении вопроса о том, в какой мере новый инструмент представляет собой отход от старой схемы кредитования структурной перестройки и, что еще более важно, рассмотрит вопрос о том, в какой мере представляется возможным интегрировать вопросы обеспечения прав человека в процесс реализации новой схемы кредитования Банка, с тем чтобы сделать для себя определенные выводы в процессе разработки запрошенного Комиссией проекта общих руководящих принципов. Охарактеризованное выше важное изменение не просто являет собой определенный этап в давних и непростых отношениях между Всемирным банком как кредитором и бедными странами-должниками. Оно свидетельствует также о значительной эволюции концепции и природы обусловленности предоставления займов соответствующими факторами и структурной перестройкой. Исходя из этого, независимый эксперт берет на себя смелость предложить с учетом данного важного изменения в политике и других соответствующих событий рассмотреть вопрос о целесообразности обновления порученного ему мандата, включая его наименование, с тем чтобы более точно отразить текущее состояние дел в отношении

последствий существования бремени иностранной задолженности и разработанной для решения этой проблемы политики для способности развивающихся стран обеспечить соблюдение экономических, социальных и культурных прав их граждан.

## **II. ОБЗОР ПРЕЖНИХ ИНИЦИАТИВ В ОТНОШЕНИИ ПРЕДЛАГАЕМОГО ПРОЕКТА ОБЩИХ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ**

18. Прежде чем приступить к разработке проекта общих руководящих принципов, независимый эксперт посчитал, что будет совершенно уместно напомнить и учесть содержание обширной литературы о проделанной ранее соответствующей работе и обсуждениях в рамках Комиссии по правам человека и Подкомиссии.

19. Вопрос об иностранной задолженности и структурной реформе был поднят Подкомиссией по предупреждению дискриминации и защите меньшинств (ныне именуемой Подкомиссией по поощрению и защите прав человека) в 1988 году, когда Подкомиссия назначила г-на Данило Тюрка Специальным докладчиком по вопросу об осуществлении экономических, социальных и культурных прав в целях изучения проблем, политики и прогрессивных мер, имеющих отношение к более эффективному осуществлению этих прав. Во втором докладе о ходе работы, подготовленном Специальным докладчиком (E/CN.4/Sub.2/1991/17), основное внимание было сконцентрировано на последствиях воздействия структурной перестройки на экономические, социальные и культурные права и на роли международных финансовых учреждений, в частности Всемирного банка и МВФ, в осуществлении этих прав. Среди предварительных рекомендаций, сформулированных Специальным докладчиком в его докладе, была подчеркнута необходимость разработки проекта основных принципов политики по вопросам структурной перестройки и осуществления экономических, социальных и культурных прав, которые могли бы служить двойной цели:

а) установления приоритетных проблем в области прав человека, которые могли бы стать предметом диалога с соответствующими экономическими и финансовыми учреждениями и б) оказания содействия в разработке политики, проводимой международными финансовыми учреждениями.

20. В своем заключительном докладе (E/CN.4/Sub.2/1992/16), представленном Подкомиссии, Специальный докладчик рекомендовал рассмотреть следующие вопросы для их возможного отражения в руководящих принципах:

"а) последствия процесса структурной перестройки для национального суверенитета;

- b) вопрос об участии общественности в разработке программ перестройки, и каким образом общественность может наиболее эффективно проанализировать меры структурной перестройки до их осуществления;
- c) включение критериев соблюдения прав человека в любые механизмы оценки результатов осуществления программ структурной перестройки;
- d) изучение жизнеспособных альтернатив процессу структурной перестройки;
- e) взаимосвязь между принципами обусловленности и национальными обязательствами в области прав человека;
- f) точные меры, которые необходимо принять для защиты всех социальных групп от отрицательного воздействия структурной перестройки с целью расширения существующих мер защиты, таких, как структуры социального обеспечения;
- g) средства устранения существующих противоречий между процессом структурной перестройки и общепризнанной целью учреждений, которые содействуют перестройке;
- h) влияние на права человека процесса либерализации экономики, свободной торговли и интернационализации мировой экономики;
- i) пути и средства обеспечения того, чтобы выступления в защиту бедных слоев населения, использование структур социального обеспечения и другие новые меры в рамках структурной перестройки, действительно, оказали позитивное и ощутимое воздействие;
- j) возможность устранения противоречий нынешней политики Всемирного банка и Международного валютного фонда в целях содействия осуществлению экономических, социальных и культурных прав" (пункт 64).

21. Это предложение о разработке проекта основных политических руководящих принципов было одобрено в резолюции 1992/29 Подкомиссии, которая просила Генерального секретаря разработать такие политические руководящие принципы, которые могли бы служить основой для продолжения диалога между органами по правам человека и международными финансовыми учреждениями. Предварительный свод основных принципов политики был представлен Подкомиссии в 1995 году (E/CN.4/Sub.2/1995/10). В его основу были положены доклады и исследования, представленные Комиссии по

правам человека и Подкомиссии, а также итоговые материалы различных международных конференций, в которых были приняты во внимание соответствующие международные договоры и резолюции. В этих представлениях излагались элементы общих принципов, а также элементы, в отношении которых могли бы быть приняты необходимые решения на национальном и международном уровнях.

22. Этот предварительный свод руководящих принципов был рассмотрен созданной на основании решения 1996/103 Комиссии рабочей группой открытого состава, в задачу которой входила разработка принципов политики в тесном сотрудничестве с Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам. Рабочая группа провела свое совещание в период с 3 по 7 марта 1997 года, но не смогла завершить обсуждения и рекомендовала Комиссии разрешить ей провести еще одно совещание и назначить в целях облегчения решения поставленной перед ней задачи независимого эксперта (E/CN.4/1997/20, пункт 25).

23. Независимый эксперт г-н Фанту Черу был назначен в 1998 году и представил три доклада<sup>4</sup>, в первом из которых были сформулированы многочисленные рекомендации в отношении разработки основных руководящих принципов в соответствии с просьбой Комиссии, изложенной в ее решении 1996/103. Хотя и следуя в целом общей направленности вышеупомянутого предварительного свода общих принципов, эти рекомендации в большей степени касались международных аспектов и включали отдельные спорные предложения, касавшиеся, в частности, "увязки предоставления новых кредитов с соблюдением прав человека" и "создания международных механизмов возврата денег, похищенных коррумпированными руководителями". Рабочая группа не смогла провести обсуждение по существу указанных рекомендаций и придать направление дальнейшей работе по этой теме.

24. В то же время Комиссия в своей резолюции 1998/24 постановила также назначить специального докладчика по вопросу о последствиях иностранной задолженности для полного осуществления экономических, социальных и культурных прав. Позднее Комиссия постановила объединить два мандата и учредить единый мандат независимого эксперта по вопросу о последствиях политики структурной перестройки и иностранной задолженности для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных права, т.е. мандат, который был поручен независимому эксперту, выступающему в этой роли начиная с ноября 2001 года.

25. На протяжении последующих лет Комиссия учреждала также ряд других мандатов, касающихся различных экономических, социальных и культурных прав. Ряд лиц, наделенных соответствующими мандатами, занимались вопросами внешнего долга, в том числе в связи с осуществлением права на образование<sup>5</sup>, права на достаточное жилище<sup>6</sup> и

права на питание<sup>7</sup>. Договорные органы, в частности Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, постоянно возвращаются к вопросу о политике структурной перестройки и внешней задолженности при рассмотрении докладов, представляемых государствами-участниками. Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам принят также ряд замечаний общего порядка, в которых подробно раскрывается характер обязательств государств-участников как с точки зрения осуществления этих обязательств на международном уровне, так и с точки зрения осуществления конкретных прав. В замечании общего порядка № 2 говорилось о необходимости "еще большее, а не меньшее значение приобретают усилия по защите основных экономических, социальных и культурных прав. Государствам - участникам Пакта, а также соответствующим учреждениям Организации Объединенных Наций следует поэтому принять особые меры с целью обеспечения того, чтобы такая защита была, по возможности в максимальной степени, предусмотрена в программах и политике, направленных на перестройку экономики... Аналогичным образом принимаемые в связи с кризисом задолженности международные меры должны полностью учитывать необходимость защиты экономических, социальных и культурных прав посредством, в частности, международного сотрудничества. В связи с этим во многих случаях может возникнуть необходимость в крупных инициативах по облегчению бремени задолженности" (пункт 9).

26. В своей совокупности все вышесказанное свидетельствует о значительном количестве проведенных исследований и большом объеме проделанной работы за несколько последних лет в рамках Подкомиссии, специальных процедур Комиссии и договорных органов. Хотя основное внимание в указанных руководящих принципах было обращено на политику структурной перестройки с учетом тесной взаимосвязи проблем внешней задолженности и структурной реформы, важно учитывать их и при разработке новых общих руководящих принципов в отношении задолженности. Кроме того, разработанные ранее общие принципы потребуют существенного обновления и обсуждения с учетом недавних изменений в политике международных финансовых учреждений в отношении проблем задолженности и структурной перестройки, как об этом было сказано в разделе I выше.

27. В предстоящей работе по формулированию общих руководящих принципов независимому эксперту необходимо будет принимать во внимание всю предшествующую работу, проведенную в рамках механизмов по правам человека Организации Объединенных Наций, и продолжать обсуждение соответствующих проблем с международными финансовыми учреждениями и экспертами. В этой связи независимый эксперт с интересом отмечает также новый поворот в работе Подкомиссии, которая в своем решении 2003/109 просила подготовить рабочий документ о воздействии задолженности и правах человека (E/CN.4/Sub.2/2004/27), а впоследствии решила, что к ее пятьдесят седьмой сессии в 2005 году необходимо будет подготовить расширенный



рабочий документ. С учетом характера данной темы Комиссия, возможно, пожелает предложить как независимому эксперту, так и Подкомиссии порядок работы и дать рекомендации, которые она сочтет необходимыми, с тем чтобы не допустить дублирования и параллелизма в предпринимаемых усилиях.

### **III. НЕКОТОРЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ В ПРОЦЕССЕ РАЗРАБОТКИ ПРОЕКТА ОБЩИХ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ**

28. В процессе работы над созданием предлагаемой основы и отбора возможных элементов для включения их в предлагаемый проект общих руководящих принципов независимый эксперт запросил мнения и предложения у государств-членов и таких международных финансовых учреждений, как Всемирный банк, МВФ и региональные банки развития. Ответы были получены от Кубы, Российской Федерации, Южной Африки, МВФ и Азиатского банка развития, за что независимый эксперт выражает им свою глубокую признательность. Независимый эксперт хотел бы получить больше ответов от государств-членов, с тем чтобы в работе опираться, по возможности, на самый широкий круг мнений и соображений.

29. С учетом высказанных мнений и выдвинутых предложений, а также результатов соответствующей проведенной в прошлом работы в Комиссии и Подкомиссии, положений международных договоров и деклараций и итоговых документов глобальной конференции независимый эксперт считает, что в предлагаемых общих руководящих принципах могли бы быть затронуты, в частности, нижеследующие общие вопросы.

#### **A. Основные принципы**

30. Как и в предшествующих вариантах подобных руководящих принципов, в предлагаемом проекте общих руководящих принципов должны быть изложены отдельные важнейшие соответствующие основные принципы, почерпнутые из Устава Организации Объединенных Наций, международных договоров по правам человека и различных принятых Генеральной Ассамблеей деклараций, включая Декларацию о социальном прогрессе и развитии (1969 год), Хартию экономических прав и обязанностей государств (1974 год) и Декларацию о праве на развитие (1986 год). Одним из выделяемых в этих документах принципов является принцип права на самоопределение и суверенное равенство всех государств. В Хартии экономических прав и обязанностей государств предусматривается, что "экономические, а также политические и другие отношения между государствами будут регулироваться, среди прочего, следующими принципами...  
b) суверенное равенство всех государств" и подчеркивается в статье 1, что "Каждое государство имеет суверенное и неотъемлемое право выбирать свою экономическую

систему, а также свою политическую, социальную и культурную систему в соответствии с волей своего народа, без вмешательства или применения силы или угрозы извне в какой бы то ни было форме".

31. Еще одно заслуживающее внимания соображение заключается в том, что каждое государство может выбирать свои собственные цели и средства развития и им не должны навязываться конкретные рецепты экономической политики или реформы. В статье 7 Хартии экономических прав и обязанностей государств провозглашается, что:

"Каждое государство несет основную ответственность за содействие экономическому, социальному и культурному развитию своего народа. С этой целью каждое государство имеет право и несет ответственность за выбор целей и средств развития, полную мобилизацию и использование своих ресурсов, осуществление прогрессивных экономических и социальных реформ, а также обеспечение полного участия своего народа в процессе и выгодах развития. Все государства обязаны, индивидуально и совместно, сотрудничать, с тем чтобы устранять препятствия, которые мешают такой мобилизации и использованию".

32. В статье 8 Декларации о социальном прогрессе и развитии предусматривается также, что "каждому правительству принадлежит первостепенная роль и конечная ответственность в деле обеспечения социального прогресса и благосостояния его народа".

33. Представляется целесообразным также, чтобы в общих принципах подчеркивалась неделимость и взаимозависимость всех прав человека - гражданских, культурных, экономических, политических и социальных. В пункте 5 Венской декларации и Программе действий предусматривается, что "международное сообщество должно относиться к правам человека глобально, на справедливой и равной основе, с одинаковым подходом и вниманием. Хотя значение национальной и региональной специфики и различных исторических, культурных и религиозных особенностей необходимо иметь в виду, государства, независимо от их политических, экономических и культурных систем, несут обязанность поощрять и защищать все права человека и основные свободы".

34. В руководящих принципах следует воспроизвести содержание статьи 2 Декларации о праве на развитие и подтвердить, что человек является основным субъектом процесса развития и должен быть активным участником и бенефициаром права на развитие<sup>8</sup>.

35. В руководящих принципах следует также напомнить и подтвердить соответствующие обязательства, вытекающие из деклараций и итоговых документов

недавно состоявшихся глобальных саммитов и конференций, и в частности следующие моменты:

а) Всемирная конференция по правам человека призвала международное сообщество приложить все усилия к тому, чтобы помочь облегчить бремя внешней задолженности развивающихся стран с целью поддержания усилий правительств таких стран по обеспечению полного осуществления экономических, социальных и культурных прав их народов;

б) выраженную в Декларации тысячелетия решимость всеобъемлющим образом и эффективно урегулировать проблемы задолженности развивающихся стран с низким и средним уровнем дохода на основе принятия различных национальных и международных мер, направленных на то, чтобы вывести их задолженность на приемлемый уровень в долгосрочной перспективе;

с) содержащееся в принятом на третьей Конференции Организации Объединенных Наций по наименее развитым странам Брюссельском заявлении (A/CONF.191/12) обязательство обеспечить полное финансирование и оперативную и эффективную реализацию расширенной инициативы в интересах БСВЗ, которая имеет жизненно важное значение для высвобождения внутренних бюджетных ресурсов в целях сокращения масштабов нищеты, оказать помощь в облегчении бремени задолженности стран, находящихся в постконфликтной ситуации, в рамках гибкой схемы, предусмотренной в инициативе в интересах БСВЗ, и постоянно держать в поле зрения вопрос о введении в исключительных случаях моратория на платежи в счет обслуживания долга наименее развитых стран, на которые не распространяется инициатива в интересах БСВЗ;

д) содержащееся в Мотеррейском консенсусе (A/CONF.198/11) обязательство в отношении создания новых партнерских связей между развитыми и развивающимися странами; принципов проведения рациональной политики, благого управления на всех уровнях и верховенства закона; мобилизации внутренних ресурсов, привлечения международных ресурсов, содействия развитию международной торговли как движущей силы развития, активизации международного финансового и технического сотрудничества в целях развития, обеспечения финансирования при сохранении приемлемого уровня задолженности и облегчения бремени внешней задолженности и повышения согласованности и последовательности функционирования международных валютной, финансовой и торговой систем.

36. Важное соображение, которое было подчеркнуто Комиссией по правам человека, например в резолюции 2000/82, заключается в том, что "осуществление основных прав населения стран-должников на питание, жилище, одежду, занятость, образование, охрану здоровья и здоровую окружающую среду не может занимать подчиненного положения по отношению к осуществлению политики структурной перестройки и экономических реформ, обусловленных задолженностью". Комитет по экономическим, социальным и культурным правам систематически подчеркивает этот момент во многих принятых им замечаниях общего порядка<sup>9</sup>. В своем замечании общего порядка № 2 о международных мерах в области предоставления технической помощи (статья 22 Пакта) Комитет напоминает государствам - участникам Пакта, а также соответствующим учреждениям Организации Объединенных Наций о необходимости предпринимать особые усилия для защиты наиболее важных экономических, социальных и культурных прав в период осуществления программ структурной перестройки и важности того, чтобы основной целью перестройки экономики была защита прав бедных и наиболее уязвимых слоев населения. Основные социальные программы и инвестиции, в частности в интересах бедных слоев населения и уязвимых групп общества, должны быть защищены от бюджетных сокращений, вызванных необходимостью осуществления программ структурной перестройки и/или необходимостью погашения и обслуживания задолженности.

37. В этом же замечании общего порядка Комитет подчеркнул, что принимаемые в связи с кризисом задолженности международные меры должны полностью учитывать необходимость защиты экономических, социальных и культурных прав посредством, в частности, международного сотрудничества. В связи с этим во многих случаях может возникнуть необходимость в крупных инициативах по облегчению бремени задолженности. Новые кредитные соглашения не должны ставить под удар институциональные и финансовые возможности государств-должников по удовлетворению социальных потребностей их населения или эффективного реагирования на любые стихийные бедствия или кризисы, которые могут выпасть на их долю.

## **В. Элементы руководящих принципов деятельности на национальном уровне**

38. Общеизвестно, что приемлемость долга может быть достигнута только на основе разумного уровня устойчивого экономического роста и социального развития. Поэтому в общих руководящих принципах можно было бы подтвердить, что, как отмечается в Монтеррейском консенсусе, "создание благоприятных внутренних условий имеет жизненно важное значение для мобилизации национальных ресурсов, повышения производительности, уменьшения утечки капитала, поощрения развития частного сектора

и привлечения и эффективного использования международных инвестиций и помощи" (пункт 10).

39. В многочисленных итоговых документах глобальных конференций и недавних резолюциях Комиссии по правам человека подтверждается, что существенно важное значение для устойчивого развития имеет благое управление. В Монтеррейском консенсусе признается, что "рациональная экономическая политика, прочные демократические институты, реагирующие на потребности населения, и усовершенствованные инфраструктуры являются основой для устойчивого экономического роста, ликвидации нищеты и создания рабочих мест. Существенно важными и взаимоусиливающими условиями являются также свобода, мир и безопасность, внутренняя стабильность, уважение прав человека, включая право на развитие, и верховенство закона, равенство мужчин и женщин, проведение рыночной политики и общая приверженность справедливому демократическому обществу" (пункт 11). Признавая необходимость соблюдения прав человека, Комиссия в своей резолюции 2000/64 определила важнейшие функции благого управления как транспарентность, ответственность, подотчетность, участие и реагирование. В общих руководящих принципах можно было бы учесть эти элементы и подвергнуть дальнейшей разработке меры, которые необходимо принять для усиления эффективности этих элементов благого управления в контексте погашения задолженности и управления ею.

40. В соответствии с положениями применимых международных договоров в области прав человека осуществление основополагающих экономических, социальных и культурных прав, а также обеспечение равных возможностей в плане доступа к основным социальным услугам должны быть поставлены на фундамент закона и реализованы на практике. В пункте 1 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах содержится требование о том, что государства-участники "обязуются в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер". В руководящих принципах можно было бы предусмотреть определенные рекомендации о способах обеспечения того, чтобы страны добивались использования "ресурсов, высвобождающихся в результате принятия мер по облегчению долгового бремени, а также других источников финансирования развития таким образом, чтобы в полной мере учитывались интересы бедных слоев населения", как это предусмотрено в Программе действий для наименее развитых стран на десятилетие 2001-2010 годов (A/CONF.191/11, пункт 87 i) b)).

41. Как было подчеркнуто в Монтеррейском консенсусе, "национальные всеобъемлющие стратегии контроля и регулирования внешних обязательств, подкрепляемые внутренними предпосылками обеспечения приемлемого уровня задолженности, включая разумную макроэкономическую политику и систему управления государственными ресурсами, являются ключевым фактором снижения национальной уязвимости" (пункт 47). Для этого также потребуются разработка реальной "собственной национальной политики и стратегий в области развития, включая, в соответствующих случаях, документы о стратегиях борьбы с нищетой (ДСБН), при полномасштабном участии всех заинтересованных сторон" (A/CONF.191/11, пункт 87 i) с)). В то же время в общих руководящих принципах можно подчеркнуть обязанность государств обеспечивать "в частности, равенство возможностей для всех в том, что касается доступа к основным ресурсам, образованию, здравоохранению, питанию, жилью, занятости и распределению доходов" (E/CN.4/1997/20, приложение I, пункт 32).

42. Еще одним критически важным элементом действий на национальном уровне является участие общественности и полная транспарентность в процессе принятия решений. Как подчеркивается в замечании общего порядка № 25 Комитета по правам человека, "Статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах признает и защищает право каждого гражданина принимать участие в ведении государственных дел, голосовать и быть избранным и допускаться к государственной службе... Ведение государственных дел представляет собой широкое понятие, связанное с осуществлением политических полномочий, в частности, с реализацией законодательных, исполнительных и административных полномочий" (пункты 1 и 5). В общих руководящих принципах можно подчеркнуть, что в ходе проведения любых переговоров и при заключении соглашений о помощи в погашении задолженности и соглашений о новых займах такие соглашения должны разрабатываться в условиях доступности соответствующей информации общественности, а также транспарентности при условии разработки законодательной базы, институциональных соглашений и консультационных механизмов для обеспечения эффективного участия всех слоев общества и особенно тех из них, которые оказываются наиболее уязвимыми или в наиболее благоприятном положении перед лицом структурной перестройки, в разработке, осуществлении и оценке стратегий, политики и программ, а также в последующих мероприятиях и систематическом наблюдении за их осуществлением на национальном уровне. Общественности должна быть предоставлена возможность изложить свое собственное мнение, прежде чем будут приняты окончательные решения, а также возможность внесения изменений в разрабатываемые планы.

43. Прежде чем в результате разработки соглашений или программ о погашении задолженности будут вноситься какие-либо изменения, должны быть рассмотрены и

определены социальные последствия этих мероприятий в сотрудничестве и в консультации с трудящимися и должны приниматься надлежащие меры для защиты работников от безработицы, увольнения и других неблагоприятных последствий. Как это предусматривается в статье 9 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, в общих руководящих принципах может быть отражено, что право каждого человека на устойчивое и всеобъемлющее социальное обеспечение, включая социальное страхование, стратегии и программы, должно быть гарантировано в законе и на практике.

### **С. Элементы руководящих принципов деятельности на международном уровне**

44. Международное сотрудничество и помощь в целях развития, а, следовательно, и в целях соблюдения экономических, социальных и культурных прав, представляют собой обязательство всех государств, зафиксированное в статьях 55 и 56 Устава Организации Объединенных Наций, а также в прочно установившихся принципах международного права и в постановлениях Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах<sup>10</sup>. Принцип разделения ответственности между должниками и кредиторами в плане предотвращения и урегулирования ситуаций наличия неприемлемого уровня задолженности занимает также одно из центральных мест в положениях Монтеррейского консенсуса. Руководящие принципы могут указывать на целесообразную с точки зрения обеспечения соблюдения прав человека основу, используя которую промышленно развитые страны и международные учреждения могли бы способствовать созданию благоприятной международной обстановки, в частности путем обеспечения транспарентности и демократизации процессов принятия решения в органах и учреждениях, занимающихся вопросами торговли, финансов, валютной политики, интеллектуальной собственности и оказания помощи развитию, а также путем более широкого международного сотрудничества в таких областях, как оказание помощи, финансирование и инвестиции.

45. Разработка и принятие руководящих принципов в качестве такого основополагающего юридического обязательства явится шагом в направлении создания необходимого механизма для обеспечения подотчетности всех государств и международных учреждений, занимающихся вопросами международного сотрудничества. В отсутствие подобного механизма, открывающего возможности для активного участия всех заинтересованных сторон и устанавливающего контрольные параметры для оценки целевых показателей финансовых потоков, отслеживания затрат на оказание помощи в погашении задолженности и совместной разработки планов будущего кредитования, инициативы по оказанию помощи в погашении задолженности, включая инициативу в

интересах БСВЗ, по-прежнему будут иметь лишь ограниченное значение для многих развивающихся стран. Предлагаемые общие руководящие принципы должны предусматривать заключение международного соглашения, открывающего возможность создания механизма реструктурирования долгов, действенного для всех разновидностей задолженности и кредиторов, и международного арбитражного механизма, наделенного правом разрешения вопросов, касающихся прошлой задолженности, в том числе в отношении обременительных долгов, накопленных развивающимися странами.

46. С учетом сложившейся практики в общих руководящих принципах можно было бы привести примеры действий, когда богатые развитые страны и международные финансовые учреждения содействуют внедрению гибких, ориентированных на достижение целей развития подходов к сотрудничеству, обеспечивающих сопричастность бедных стран с осуществлением политики в целях развития, и воздерживаются от навязывания жестких условий зависимости помощи от соблюдения прав человека в контексте соглашений о реструктуризации задолженности или инициатив по оказанию помощи. В этой связи дальнейшему рассмотрению может быть подвергнута недавно принятая Всемирным банком взамен существующих механизмов кредитования перестройки новая концепция финансирования политики развития, хотя оценивать в полном объеме ее последствия и выгоды для развивающихся стран пока еще слишком рано.

47. В общие руководящие принципы можно было бы также включить обращенный к развитым странам и международным финансовым учреждениям призыв в большей мере оказывать помощь в форме безвозвратных ссуд, с тем чтобы не подрывать и без того уже сложившееся тяжелое положение с приемлемостью уровня долга во многих бедных странах с высокой задолженностью. В руководящих принципах следует совершенно ясным образом отвергнуть такой практический вариант, когда аннулирование долга или помощь в его погашении рассматривалось развитыми странами и международными финансовыми учреждениями как часть тех сумм, которые они выделяют по линии официальной помощи развитию. В руководящие принципы могла бы быть также включена рекомендация о том, что, как об этом говорится в Декларации социального прогресса и развития, "должны быть предусмотрены общее облегчение условий предоставления займов развивающимся странам путем установления низких процентных ставок на займы и длительных льготных сроков погашения займов, а также гарантия того, что предоставление таких займов будет основываться строго на социально-экономических критериях, не зависящих от каких-либо политических соображений" (статья 23 b)).

48. Руководящие принципы могут также включать положение или рекомендацию относительно сочетания соглашений о предоставлении займов, в тех случаях, когда это



необходимо и востребовано, с оказанием услуг по технической поддержке, что способствовало бы упорядочению национальных бюджетных процессов и укреплению потенциала по управлению задолженностью. Руководящие принципы могли бы также рекомендовать, чтобы принципы соблюдения прав человека и соображения, касающиеся их осуществления, находили отражение в общем цикле осуществляемых в странах процессах разработки бюджета, включая участие заинтересованных сторон в принятии решений и надзор со стороны органов законодательной власти. Мониторинг осуществления соглашений о предоставлении займов должен быть совместной ответственностью должников и кредиторов. В этом отношении важное значение могла бы иметь роль независимых учреждений в отслеживании последствий воздействия государственных затрат на обеспечение соблюдения прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав.

49. В руководящих принципах можно также затронуть необходимость для международных финансовых и торговых учреждений проводить строгую оценку финансовых систем развитых стран, в частности в плане возможных последствий проводимой развитыми странами экономической политики для экономического положения в развивающихся странах.

50. С учетом взаимосвязи между торговлей и развитием и внешним долгом развивающихся стран в общих руководящих принципах следует предусмотреть способы защиты экономических, социальных и культурных прав в плане улучшения возможностей доступа представляющих интерес с точки зрения экспортных возможностей товаров развивающихся стран на рынки развитых стран и содействия диверсификации экспорта развивающихся стран, а также улучшение условий торговли в основном путем восстановления цен на сырьевые товары, от которых зависят развивающиеся страны.

51. В качестве одного из способов снижения уровня уязвимости и уменьшения вероятности финансовых кризисов в руководящих принципах можно предусмотреть меры, позволяющие добиться увеличения объема средств, выделяемых на ликвидацию последствий кризисных ситуаций, и снижения уровня жесткости условий, которыми обставляются возможности выделения развивающимся странам кредитов в случае непредвиденных обстоятельств, в частности таких факторов, как полная либерализация счетов движения капиталов, повышение применяемых процентных ставок, установление свободноплавающих курсов обмена валют и сокращение расходов на социальные нужды.

52. И наконец, руководящие принципы должны стимулировать последовательное включение Всемирным банком, МВФ и региональными и субрегиональными банками и фондами развития норм и принципов соблюдения прав человека в их политику,

программы и операции. В любых операциях по предоставлению займов обязательным элементом должна быть оценка социальных последствий таких операций, как это предусматривается новой концепцией организации схем предоставления займов на политику развития, предлагаемой Всемирным банком. Следует также отметить, что в 2001 году Азиатский банк развития разработал стратегию социальной защиты<sup>11</sup>. Руководящие принципы должны побуждать международные финансовые и торговые учреждения периодически информировать Генеральную Ассамблею, Экономический и Социальный Совет и Комиссию по правам человека о последствиях с социальной точки зрения проводимой ими политики для полного осуществления экономических, социальных и культурных прав в развивающихся странах.

#### **IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ**

**53. На основе всего вышесказанного в отношении ранее осуществлявшихся инициатив, положений существующих соглашений и международных обязательств, касающихся внешней задолженности и структурной перестройки, а также предварительных мнений, высказанных рядом государств-членов и международных и региональных финансовых учреждений, независимый эксперт стремился сформулировать некоторые из возможных элементов для учета в процессе разработки всеобъемлющего проекта общих руководящих принципов. Ясно, что такой процесс разработки должен базироваться на более открытом участии и вкладе основных заинтересованных сторон как в странах-должниках, так и среди кредиторов. В этом предварительном докладе независимый эксперт хотел бы изложить следующие общие рекомендации, включая предложения о дальнейших шагах в разработке общих руководящих принципов, и он рассчитывает получить от Комиссии необходимые отзывы и рекомендации:**

**а) Комиссия, возможно, пожелает принять к сведению имевшие место в последнее время изменения в стратегиях и программах Всемирного банка в отношении приемлемости долга и эволюции механизмов предоставления займов на цели структурной перестройки;**

**б) Комиссия, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о проведении консультаций экспертов в целях обсуждения предлагаемых общих руководящих принципов и предложить международным финансовым учреждениям, в частности Всемирному банку и МВФ, а также региональным банкам развития и соответствующим органам системы Организации Объединенных Наций принять участие в таких консультациях.**

**54. Комиссия, возможно, пожелает рекомендовать независимому эксперту:**

**а) продолжать сотрудничать в соответствии с его мандатом с другими докладчиками, представителями, экспертами, членами рабочих групп Комиссии и Подкомиссии, а также с договорными органами по правам человека в процессе работы над проектом общих руководящих принципов, которыми надлежит руководствоваться государствам при принятии решений и осуществлении программ погашения задолженности и структурных преобразований, и подвергнуть дальнейшему изучению влияние бремени внешней задолженности и стратегий, принятых для его преодоления, на способность правительств развивающихся стран принимать стратегии и программы, направленные на обеспечение осуществления экономических, социальных и культурных прав, включая ту роль, которую может играть процесс разработки и исполнения национальных бюджетов в обеспечении постепенной реализации таких прав;**

**б) предложить, в частности, дополнительные идеи и элементы для включения в проект общих руководящих принципов в отношении роли и ответственности частных кредиторов;**

**с) при рассмотрении последствий политики структурной перестройки и внешней задолженности для осуществления прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, продолжить изучение их связи с торговлей и другими проблемами, включая проблему ВИЧ/СПИДа;**

**д) продолжить изучение путей и средств внесения соответствующего вклада в процесс выполнения решений Международной конференции по финансированию развития, с тем чтобы привлечь внимание к актуальности проблемы последствий политики структурной перестройки и внешней задолженности для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав.**

**55. Наконец, независимый эксперт хотел бы иметь возможность получить рекомендации и указания от Комиссии в отношении:**

**а) максимально полного использования эффекта синергизма и обеспечения взаимодополняемости работы в отношении вопроса о внешней задолженности и структурной перестройке, проводимой в соответствии с мандатом Специального докладчика Комиссии и Подкомиссии, с учетом проводимой в настоящее время**

**Подкомиссией работы по подготовке рабочего документа о последствиях  
задолженности для соблюдения прав человека;**

**б) обновления мандата независимого эксперта, включая соответствующее  
изменение названия мандата, в целях более точного отражения текущего положения  
дел, особенно в отношении политики структурной перестройки;**

**с) согласования подходов и средств, с помощью которых все лица,  
наделенные мандатами в рамках специальных процедур, могли проводить  
консультации с соответствующими межправительственными органами и  
учреждениями, включая соответствующие Комитеты Генеральной Ассамблеи.**

**Примечания**

<sup>1</sup> International Monetary Fund and International Development Association, “Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative - Status of implementation”, 20 August 2004, p. 12.

<sup>2</sup> International Monetary Fund and International Development Association, “Debt Sustainability in Low-Income Countries - Proposals for an Operational Framework and Policy Implications”, 3 February 2004; and “Debt Sustainability in Low-Income Countries: Further Considerations on an Operational Framework and Policy Implications”, 10 September 2004.

<sup>3</sup> United Nations Development Programme, *Human Development Report 2003*, p. 11.

<sup>4</sup> E/CN.4/1999/50, E/CN.4/2000/51 and E/CN.4/2001/56.

<sup>5</sup> See, for example, E/CN.4/2000/6, paras. 14, 22 and 30-34; and E/CN.4/2001/52, paras. 51-54.

<sup>6</sup> See, for example, E/CN.4/2002/59, para. 34 and E/CN.4/2003/5, para. 21.

<sup>7</sup> E/CN.4/2003/54/Add.1, para. 53.

<sup>8</sup> See also the policy guidelines of the open-ended working group (E/CN.4/1997/20, annex I, para. 6).

<sup>9</sup> See in particular general comments No. 2, para. 9; No. 4 (The right to adequate housing), para. 19; No. 11 (Plans of action for primary education), para. 3; No. 12 (The right to adequate food), para. 41; No. 13 (The right to education), para. 60; No. 14 (The right to the highest attainable standard of health), para. 64; and No. 15 (The right to water), para. 60.

<sup>10</sup> See general comments No. 3, para. 14 and No. 2.

<sup>11</sup> Available at [http://www.adb.org/Documents/Policies/Social\\_Protection](http://www.adb.org/Documents/Policies/Social_Protection).