



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
8 May 2018
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Тридцать восьмая сессия

18 июня – 6 июля 2018 года

Пункт 3 повестки дня

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

Доклад Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека

Записка секретариата

Секретариат имеет честь препроводить Совету по правам человека доклад Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека Филипа Олстона, который подготовлен во исполнение резолюции 35/19 Совета и в котором особое внимание уделяется Международному валютному фонду и его воздействию на социальную защиту.



Доклад Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Правовая основа и мандат МВФ	5
III. Гибкость мандата на практике	7
A. Табу на права человека	7
B. Серые зоны: коррупция и военные расходы	8
C. Прецеденты для изменений: экономическое и гендерное неравенство.....	10
IV. Социальная защита	12
V. Выводы и рекомендации	20

I. Введение

1. Настоящий доклад Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека Филипа Олстона подготовлен в соответствии с резолюцией 35/19 Совета по правам человека, и в нем особое внимание уделяется Международному валютному фонду (МВФ) и его воздействию на социальную защиту¹.
2. В программы МВФ уже включены или могут быть включены в ближайшем будущем большинство развивающихся стран с низким уровнем дохода², однако какой-либо из форм социальной защиты охвачено менее одного из пяти человек, входящих в 20% беднейшего населения этих стран. И любая получаемая ими помощь обеспечивает лишь 13% их потребительских потребностей. Даже в странах с уровнем дохода ниже среднего менее половины лиц, живущих в нищете, получают такую помощь. Поскольку подавляющее большинство из сотен миллионов людей, живущих в бедности и без какой бы то ни было социальной защиты, не могут пользоваться своими правами человека³, возникает вопрос о том, что делают в ответ на это их собственные правительства и какую роль играет международное сообщество.
3. Ни одно из международных учреждений не оказывает большего, чем МВФ, влияния на такие вопросы, как процесс распределения, включая социальную защиту. Однако в течение многих лет его позиция заключалась в том, что эти вопросы его не касаются и что он может заниматься лишь макроэкономическими проблемами в узком смысле. Решение вопросов в социальной сфере было предоставлено другим учреждениям, но они могли делать это лишь в пределах бюджетных средств, которые оставались в наличии после принятия рекомендаций МВФ.
4. МВФ давно критикуют за игнорирование «социальных вопросов» и оказание воздействия на них. В 1987 году после опубликования Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) важного и весьма критического доклада, озаглавленного *Adjustment with a Human Face* («Перестройка с человеческим лицом»)⁴ МВФ присоединился к первоначальному Вашингтонскому консенсусу, в котором на первый план выдвигались «разумная макроэкономическая политика, внешняя ориентация экономики и капитализм свободного рынка»⁵. По мнению правозащитных и других групп, «навязывание» многим странам Африки, Азии и Латинской Америки политики структурной перестройки привело к дальнейшему ухудшению условий жизни бедных слоев населения⁶.
5. Такая критика в сочетании с политическим противодействием привели к «расширенному Вашингтонскому консенсусу» с новым акцентом на системы социальной защиты и «рост в интересах бедных»⁷. Рекомендации, представленные впоследствии МВФ во время финансового кризиса в Азии в 1997 году, подверглись

¹ Специальный докладчик выражает признательность Кристиану ван Веену за его превосходную исследовательскую и аналитическую работу в процессе подготовки настоящего доклада.

² По данным МВФ, 40% от 59 развивающихся стран с низким уровнем дохода в настоящее время сталкиваются с серьезными проблемами, связанными с задолженностью, а 60% – имеют низкий или умеренный уровень риска. См. IMF, “Macroeconomic Developments and Prospects in Low-Income Developing Countries – 2018” (15 February 2018), пункт 72.

³ Специальный докладчик подробно остановился на этих связях в предыдущих докладах.

⁴ G. Cornia, R. Jolly and F. Stewart (eds.), *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth* (1987).

⁵ J. Williamson (ed.), “What Washington Means by Policy Reform”, in *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (April 1990).

⁶ «...то обстоятельство, что даже в периоды острой нехватки ресурсов, будь то по причине перестройки, экономического спада или под воздействием других факторов, наиболее уязвимые члены общества могут и должны быть защищены», Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 3 о природе обязательств государств-участников, пункт 12.

⁷ J. Williamson, “An Agenda for Restarting Growth and Reform”, in *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, P. Kuczynski and J. Williamson, eds. (март 2003 года). См. также A. Abrams, “The IMF’s Role in Social Protection: Fund Policy and Guidance”, Background Document No. BD/17-01/01 (5 July 2017).

значительной критике со стороны правительств и комментаторов, и после завершения периода спада в Азии и урегулирования кризиса задолженности развивающихся стран МВФ отошел на второй план и провел существенные кадровые сокращения. Однако глобальный финансовый кризис 2007–2008 годов вернул его в центр управления международной экономикой. На своем саммите в 2009 году Группа 20 выделила 750 млрд долл. США на расширение операций МВФ, что дало основания его Директору-распорядителю заявить о «возвращении МВФ»⁸.

6. Предыдущая критика в сочетании с характером и масштабами нового глобального кризиса привели к проведению внутренней переоценки в рамках МВФ⁹, включая пересмотр части «неолиберальной повестки дня»¹⁰. Это включало в себя разработку теории «макрокритичности», разъяснение которой будет дано ниже, для обоснования возможного включения более широкого круга вопросов, таких как социальная защита, в анализ и рекомендации Фонда. В результате этих различных изменений МВФ считает, что он в корне изменил свой подход, о чем свидетельствует ответ, который дала Директор-распорядитель Фонда Кристин Лагард на пресс-конференции в 2014 году: «Структурная перестройка? Это было до меня. Я не знаю, что это такое. Мы этим больше не занимаемся»¹¹. К 2016 году ряд ведущих экономистов МВФ даже указывали, что влияние неолиберализма было переоценено и что «краткосрочные издержки [мер жесткой экономии] в плане снижения объема производства и благосостояния и повышения уровня безработицы не были столь значительными»¹².

7. Тем не менее многие критики не убеждены в том, что базовая политическая парадигма изменилась. Некоторые из них охарактеризовали изменения в МВФ как «дымовую завесу, призванную направить критику в другое русло» и как часть «растущего проявления Фондом лицемерия», указав на то, что «выдвижение условия проведения структурной перестройки по-прежнему имеет место», что свидетельствует о возвращении к «старому» МВФ¹³. Однако сотрудники МВФ охарактеризовали такую критику как «борьбу с неолиберальными призраками прошлого», проводимую вместо того, чтобы признать имевшие место глубокие изменения.

8. Несмотря на то, что эти вопросы имеют жизненно важное значение с точки зрения социальной защиты и, следовательно, прав человека, настоящий доклад, неизбежно являющийся кратким, не может претендовать на то, чтобы должным образом дать оценку более широкой дискуссии по вопросу о том, является ли МВФ реформированным, «возрожденным» или «по-прежнему неолиберальным»¹⁴.

⁸ A. Walker, “The International Monetary Fund returns”, BBC, 24 April 2009, имеется по адресу <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/8015979.stm>. Эволюцию МВФ в уделении за эти годы более пристального внимания искоренению нищеты и социальным вопросам можно видеть в процессе преобразования его «Фонда структурной перестройки» в «Расширенный фонд структурной перестройки» в 1987 году, затем в «Фонд для борьбы с нищетой и обеспечения роста» в 1999 году и в «Расширенный кредитный механизм» в 2009 году.

⁹ C. Ban and K. Gallagher, “Recalibrating Policy Orthodoxy: The IMF Since the Great Recession”, in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* (vol. 28, No. 2, April 2015), p. 141.

¹⁰ Как указывается в статье ниже, наименование «неолиберальный» используется скорее критиками, чем авторами этой политики, но вместе с тем это полезный термин. Неолиберальная повестка дня, как правило, относится к стратегиям, направленным на повышение рыночной конкуренции и снижение роли государства в экономике. J. Ostry, P. Loungani and D. Furceri, “Neoliberalism: Oversold?”, in *Finance & Development* (июнь 2016 года).

¹¹ См. протокол пресс-брифинга Международного валютно-финансового комитета (12 апреля 2014 года), имеется по адресу www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/54/tr041214b.

¹² Ostry, Loungani and Furceri “Neoliberalism: Oversold?”, p. 40.

¹³ A. Kentikelenis, T. Stubbs and L. King, “IMF Conditionality and Development Policy Space, 1985–2014”, in *Review of International Political Economy* (vol. 23, iss. 4, 2016), p. 556.

¹⁴ S. Babb and A. Kentikelenis, “International Financial Institutions as Agents of Neoliberalism”, in *The SAGE Handbook of Neoliberalism*, D. Cahill et al (eds.) (SAGE Publication, 2018) p. 16; и A. Broome, “Back to Basics: The Great Recession and the Narrowing of IMF Policy Advice”, in

Его более скромная, но не менее амбициозная, цель заключается в изучении воздействия МВФ на права человека малоимущих, оказываемого через его работу в области социальной защиты. Прежде всего, следует отметить, что МВФ при всей его однородности и иерархической структуре не является монолитным учреждением без внутреннего разнообразия мнений или различий в оперативной деятельности. Его подход, как и у любой сложной международной организации, постоянно изменяется. Нынешний Директор-распорядитель, как и ее предшественник, выступает за проведение важных изменений, в том числе в рамках новой ориентации на такие вопросы, как неравенство, гендерное равенство, управление, изменение климата и социальная защита. Значительная часть нового дискурса и лежащих в его основе исследований представляются позитивными с точки зрения прав человека, однако их настоящая проверка будет заключаться в том, удастся ли их в полной мере воплотить в жизнь в условиях, когда новые идеи сталкиваются с укоренившейся институциональной культурой, корыстными интересами и идеологией.

9. Специальный докладчик выражает признательность МВФ за его готовность организовать встречи с ключевыми субъектами, включая члена его Исполнительного совета, заместителя Директора-распорядителя и старших сотрудников Исследовательского департамента, Департамента по вопросам стратегии, политики и анализа, Департамента по бюджетным вопросам, Юридического департамента, Департамента связи, всех пяти территориальных департаментов и Независимого отдела оценки. За исключением Юридического департамента, который не представил практически никакой информации, он весьма удовлетворен сотрудничеством со стороны МВФ.

10. К сожалению, Всемирный банк, несмотря на неоднократные просьбы, отказывался содействовать проведению каких-либо встреч между Специальным докладчиком и экспертами Всемирного банка по вопросам социальной защиты. Как представляется, это было сделано в ответ на подготовленный в 2015 году доклад Специального докладчика Генеральной Ассамблее, в котором он сделал вывод о том, что в большинстве аспектов Всемирный банк «занимает позицию, не учитывающую права человека»¹⁵. Тем не менее можно с удовлетворением отметить, что в ряде областей Всемирный банк начал менять свой подход к этому вопросу¹⁶.

11. Специальный докладчик также выражает признательность организациям гражданского общества, научным экспертам, другим международным должностным лицам и многим другим лицам, которые представили материалы для настоящего доклада. Он также во многом опирался на подробные доклады МВФ о социальной защите, опубликованные его Независимым отделом оценки и отделением международных организаций при юридическом факультете Нью-Йоркского университета¹⁷.

II. Правовая основа и мандат МВФ

12. Статьи Соглашения МВФ наделяют его полномочиями по надзору и предоставлению финансовой помощи и консультаций. Заявленные цели Фонда, в частности, состоят в том, чтобы содействовать «развитию производительных ресурсов всех государств-членов, рассматривая эти действия как первоочередные задачи экономической политики» и предоставлять ресурсы странам для «исправления диспропорций в их платежных балансах без применения мер, которые могут нанести ущерб благосостоянию на национальном или международном уровне». В статьях

Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions (vol. 28, No. 2, April 2015), p. 161.

¹⁵ См. A/70/274, пункт 68.

¹⁶ Можно отметить значительный упор на Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин в работе *Women, Business and the Law 2018* (Washington, D.C., 2018) по сравнению с явным игнорированием этой Конвенции в аналогичном докладе в 2016 году.

¹⁷ IMF, *The IMF and Social Protection* (Washington, D.C., 2018). Имеется по адресу www.ieoimf.org/ieo/files/completedevaluations/SP%20-%202017EvalReport.pdf.

также указывается, что эти принципы «отражают уважение Фонда к мерам, применяемым государствами-членами в социально-политической сфере внутри страны», в процессе его деятельности по надзору и кредитованию¹⁸. На основании этих и связанных с ними положений Генеральный юрисконсульт МВФ Франсуа Джианвити делает вывод о том, что МВФ является «кредитно-денежным учреждением, а не учреждением по вопросам развития» и что его задача, таким образом, заключается в «надлежащем поддержании обменных курсов и многосторонней системы выплат без ограничений в отношении текущих выплат»¹⁹.

13. В противоположность такому формальному подходу при обзоре мандата МВФ, проведенном в 2010 году после финансового кризиса, было признано, что цели в статьях «касаются вопросов прошедшей эпохи», а предоставленные полномочия «не имеют никакого отношения к сегодняшним наиболее насущным проблемам». И если, согласно выводу г-на Джианвити, при возникновении у МВФ намерения учитывать в своих решениях соображения прав человека эти статьи должны быть изменены, в обзоре 2010 года была признана сложность процесса внесения изменений и был сделан вывод о том, что «статьи являются достаточно гибкими, позволяя провести серьезные реформы»²⁰.

14. Параллельный анализ, подготовленный Юридическим департаментом, начинается с выражения официальной позиции о том, что полномочия МВФ «как правило, ограничиваются теми, которые четко определены в статьях», но после этого отмечается, что Фонд уполномочен «принимать решения общей применимости ("стратегии") для наполнения своих полномочий более конкретным содержанием». Такие стратегии могут со временем корректироваться с учетом изменяющихся обстоятельств при условии, что они согласуются с текстом статей. Однако, после указания на определенную гибкость политики, Юридический департамент затем отмечает, что, «поскольку все из перечисленных целей носят экономический характер, МВФ не может использовать свои полномочия для решения политических задач»²¹. Такое разделение сферы деятельности МВФ на вопросы, являющиеся либо экономическими, либо политическими, лежит в основе проблемы отнесения к какой-либо из этих сфер таких вопросов, как социальная защита, которая относится и к экономической, и к политической, а также и ко многим другим областям. Фактически Юридический департамент, как представляется, не использовал свое значительное влияние для ограничения или сдерживания событий, о которых говорится ниже, даже несмотря на то, что они представляют собой серьезное изменение толкования статей и круга вопросов, которые могут рассматриваться в рамках мандата МВФ.

15. Изменение политики находит свое отражение главным образом в «оперативном руководстве»²². В Руководстве по надзору 2015 года указывается, что если вопросы обменного курса, денежно-кредитной, бюджетной и финансовой политики всегда входят в сферу надзора МВФ, то другие вопросы должны рассматриваться им, лишь если они имеют важнейшее значение на макроуровне, т. е. когда проблема «затрагивает или может затронуть внутреннюю или внешнюю стабильность или глобальную стабильность»²³. Какие-либо дополнительные руководящие указания не предлагаются, и сотрудникам МВФ рекомендуется «действовать по своему усмотрению», а также указывается на «возможности ... подготовки инновационной и передовой аналитики, в корне отличающейся от текущей практики»²⁴. Действительно, проводилась значительная инновационная работа, в рамках которой учитывались

¹⁸ См. статью IV, раздел 3 b); и руководство по условиям кредитования (Решение № 6056-(79/38)).

¹⁹ F. Gianviti, "Economic, Social, and Cultural Human Rights and the International Monetary Fund" in P. Alston (ed.), *Non-State Actors and Human Rights* (2005), p. 135.

²⁰ См. www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/012210a.pdf.

²¹ См. www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/022210.pdf.

²² Если оперативное руководство готовится персоналом и не утверждается Исполнительным советом, то и руководство по наблюдению, и руководство по условиям кредитования обсуждаются и утверждаются Советом.

²³ IMF, "Guidance Note for Surveillance under Article IV" (May 2015), p. 36.

²⁴ Ibid, Executive Summary.

стратегии в отношении создания рабочих мест и роста, инфраструктуры, рынков труда, систем социального обеспечения, предприятий государственного сектора, управления, гендерной проблематики и изменения климата²⁵. На практике ситуация представляется следующей: при наличии воли и при условии, что вопрос не является проблематичным в политическом плане, он может рассматриваться как имеющий важное значение на макроуровне и, таким образом, подпадающий под действие мандата МВФ.

16. В контексте кредитования сотрудники также пользуются «широкой свободой действий»²⁶ при оценке «критичности» устанавливаемых условий²⁷. Это применяется в отношении вопросов, входящих в «основные области специализации» МВФ, но также и находящихся вне этих областей при условии, что определение «критичности» сопровождается «подробным разъяснением ..., а также веским обоснованием»²⁸. Применительно к неосновным вопросам сотрудникам настоятельно рекомендуется по мере возможности использовать опыт «других многосторонних учреждений, в частности Всемирного банка»²⁹.

III. Гибкость мандата на практике

17. Прежде чем анализировать вопрос о том, как потенциально очень гибкая концепция «макрокритичности» применялась на практике в отношении социальной защиты, полезно рассмотреть вопросы «макрокритичности» прав человека, военных расходов, коррупции, неравенства и гендерного равенства. В настоящем анализе показано, что единственным табу в МВФ, как представляется, являются права человека, хотя в анализах МВФ отмечается, что вопросы политических конфликтов, насилия и социальной напряженности на самом деле имеют отношение к его деятельности.

A. Табу на права человека

18. МВФ не принял официального юридического заключения в отношении прав человека. Отвечая на вопрос о своей правовой позиции, Фонд сослался на документ, подготовленный г-ном Джианвити в 2002 году и впоследствии опубликованный в одном из академических изданий³⁰. Специальный докладчик был проинформирован о том, что с тех пор не было опубликовано – ни официально, ни в качестве академической работы – кем-либо из членов многочисленного Юридического департамента ничего, что имело бы какое-то отношение к подходу МВФ к правам человека. Таким образом, документ г-на Джианвити, хотя официально и не одобренный МВФ и написанный 16 лет назад, приобретает на удивление большое значение. Суть этого документа можно резюмировать следующим образом: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах к МВФ не применяется; его положения не получили статуса норм международного обычного права, что делало бы их применимыми независимо от Пакта; МВФ косвенным образом содействует обеспечению экономических и социальных прав посредством усилий по созданию благоприятных экономических условий; МВФ не может непосредственно заниматься поощрением прав человека, не нарушая при этом статей Соглашения³¹. Заместитель Генерального юрисконсульта МВФ проинформировал Специального докладчика о том, что эта позиция остается неизменной. Он вновь заявил, что Фонд не

²⁵ Ibid, p. 39.

²⁶ Abrams, “The IMF’s Role in Social Protection”, p. 6.

²⁷ IMF, “Revised Operational Guidance to IMF Staff on the 2002 Conditionality Guidelines” (August 2014).

²⁸ Ibid, p. 10.

²⁹ Ibid.

³⁰ Gianviti, “Economic, Social, and Cultural Human Rights”, p. 113.

³¹ Последнее повторение позиции МВФ по вопросам прав человека см. www.ohchr.org/Documents/Issues/IEDebt/impactassessments/IMF.pdf.

связан нормами в области прав человека «за исключением, может быть, случаев геноцида».

19. В документе г-на Джианвити не рассматривается вопрос о гражданских и политических правах, но, как представляется, МВФ без каких-либо дополнительных разъяснений допускает, что в отношении двух категорий прав будет применяться аналогичный анализ. По сути дела, этот документ является анахронизмом и оказывает МВФ плохую услугу в качестве изложения текущей политики. Он уходит своими корнями в историю 1950-х и 1960-х годов прошлого столетия и в значительной степени ориентирован на Инициативу в отношении долга бедных стран с крупной задолженностью, которая имела большое значение в 2002 году. А это было задолго до фундаментальных изменений, которые, как указывалось, произошли после глобального финансового кризиса 2007–2008 годов.

20. Ссылка г-на Джианвити на европейское право для подкрепления позиции МВФ подчеркивает ее анахроничный характер. В документе отмечается, что «Европейское сообщество, не будучи участником Европейской конвенции о правах человека [Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод], не связано с ее положениями». Однако сегодня Европейский союз считает себя связанным положениями Конвенции, которые имеют статус общих принципов права.

21. Значительной критике было подвергнуто внимание, уделяемое г-ном Джианвити вопросу о том, является ли МВФ официально связанным обязательствами по международному праву в соответствии с положениями Пакта³². Так, в его документе очень мало говорится о ключевом вопросе о том, как МВФ на практике должен учитывать соображения прав человека в их различных проявлениях. Неизменная позиция МВФ заключалась в том, чтобы обходить их и предполагать, что они попросту не имеют отношения к макроэкономической политике³³. Тем не менее это не повод для широкого рассмотрения такого рода вопросов, которое должен проводить сам МВФ.

В. Серые зоны: коррупция и военные расходы

22. МВФ впервые подробно затронул вопрос о коррупции в руководстве 1997 года по «вопросам управления»³⁴. Повышенное внимание, уделяемое этой проблеме в МВФ и Всемирном банке в тот период, отражает осознание сторонниками Вашингтонского консенсуса того, что коррупция подрывает институты, которые были залогом успешной политической реформы и экономического развития³⁵. В руководстве использовано определение коррупции, сформулированное Всемирным банком: «злоупотребление служебным положением в интересах получения личной выгоды». Подход МВФ главным образом предполагал пропаганду «политики и развитие учреждений и административных систем, направленных на устранение возможностей для извлечения ренты, коррупции и мошенничества»³⁶. Реагирование Фонда на конкретные проявления коррупции предусматривалось лишь в случае наличия «оснований полагать, что они могут иметь значительные макроэкономические последствия», например, когда «соответствующие суммы являются потенциально значительными или коррупция может быть признаком более широкой проблемы

³² Важные критические замечания см.: Заявление Комитета по экономическим, социальным и культурным правам (E/C.12/2016/1); M. Darrow, *Between Light and Shadow: The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law* (Hart Publishing, 2003); B. Ghazi, *The IMF, the World Bank Group and the Question of Human Rights* (Transnational Publishers, 2005); и A. McBeth, *International Economic Actors and Human Rights* (Routledge, 2009).

³³ Как сообщалось, один из спичрайтеров г-жи Лагард заявил: «Вы не можете включать права человека в текст выступления, они будут оттуда изъяты». T. Reinold, “The Path of Least Resistance: Mainstreaming ‘Social Issues’ in the International Monetary Fund”, in *Global Society*, vol. 31, iss. 3, 2017, p. 401.

³⁴ IMF, “Guidance Note on the Role of the IMF in Governance Issues” (August 1997).

³⁵ D. Rodrik, “Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?”, in *Journal of Economic Literature*, vol. 44, No. 4 (December 2006), pp. 973–987.

³⁶ “Guidance Note”, p. 2.

управления»³⁷. В качестве недавних примеров стран, в которых, по мнению МВФ, коррупция стала «макрокритической», можно назвать Мозамбик³⁸, где обнаружилось утаивание огромных займов, предоставленных государственным предприятиям³⁹, Конго, где власти недавно объявили о планах проведения арестов коррумпированных должностных лиц с целью выполнения условий предоставления кредитов МВФ⁴⁰, и Украина⁴¹. Однако в других странах, в которых происходят серьезные коррупционные скандалы, МВФ ограничился общими замечаниями относительно желательности принятия тех или иных мер. Столь робкий подход резко контрастирует с решительными мерами Фонда по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма⁴², в рамках которых он оказывает техническую помощь 120 странам⁴³.

23. В настоящее время МВФ проводит важный обзор, направленный на повышение эффективности его политики борьбы с коррупцией⁴⁴. В число стоящих перед ним вызовов входят угроза быть вовлеченным в политически мотивированные дискуссии и перестать восприниматься как беспристрастное учреждение⁴⁵, проблема того, как и на основе каких источников информации определять «макрокритичность»⁴⁶, а также потребность в специалистах, обладающих надлежащими экспертными знаниями. Хотя ни один из этих вопросов не является простым, отсутствие твердой позиции по такому вопросу, как масштабная или системная коррупция, имеющая серьезные макроэкономические последствия, серьезно влияет на доверие к МВФ⁴⁷. Усиление антикоррупционной политики также позволит МВФ внести вклад в выполнение задачи 16.5 Целей в области устойчивого развития.

24. Военные расходы являются для МВФ еще более деликатной, чем коррупция, темой. Однако, несмотря на четкую связь между снижением военных расходов, с одной стороны, и налогово-бюджетной консолидацией, создающей финансовые возможности для социальной защиты, с другой стороны⁴⁸, этот вопрос почти не затрагивается МВФ при проведении макроэкономического анализа. Это серьезно подрывает его заявленную позицию, согласно которой он выше политики и действует в тех случаях, когда этого требует экономическая ситуация. Справедливости ради следует отметить, что отдельные примеры уделения МВФ внимания вопросам, связанным с военными расходами⁴⁹, действительно имеют место, и соответствующие

³⁷ Ibid, p. 5.

³⁸ IMF, “Republic of Mozambique: 2017 Article IV Consultation” (March 2018).

³⁹ См. www.bbc.com/news/world-africa-36158118.

⁴⁰ “IMF Staff Concludes Visit to The Republic of Congo”, пресс-релиз (20 декабря 2017 года); и www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-06/congo-steps-up-battle-against-corruption-after-imf-criticism.

⁴¹ IMF, “Ukraine 2016 Article IV Consultation” (April 2017).

⁴² См., например, IMF, “Malta: 2017 Article IV Consultation” (January 2018), пункт 26.

⁴³ C. Lagarde, “Stepping up the Fight against Money Laundering and Terrorist Financing”, блог МВФ (26 июля 2017 года).

⁴⁴ Shortly before the present report was finally submitted, IMF published a new policy paper that devotes extensive attention to policy in relation to corruption. IMF “Review of 1997 Guidance Note on Governance” (April 2018). The content of the present report is not reflected in that analysis.

⁴⁵ C. Lagarde, “Corruption Disruption”, блог МВФ (8 декабря 2017 года).

⁴⁶ Призывая к усилению антикоррупционного законодательства на Украине, МВФ опирался на мнение Европейской комиссии «Демократия через закон» (Венецианской комиссии) по проекту закона об антикоррупционных судах, имеется по адресу [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)020-e).

⁴⁷ То же самое, разумеется, можно сказать в связи с непринятием во внимание широкомасштабных нарушений прав человека, когда они имеют ярко выраженные макроэкономические последствия.

⁴⁸ I. Ortiz, M. Cummins and K. Karunanethy, “Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries”, Extension of Social Security Working Paper No. 48 (2017). Имеется по адресу www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=51537.

⁴⁹ S. Gupta, L. De Mello and R. Sharan, “Corruption and Military Spending”, IMF Working Paper (2000); J. Stevenson, “IFIs and military expenditures”, in *Adelphi Papers* (vol. 40, iss. 336), p. 29 (2000); and H. Davoodi et al, “Military Spending, the Peace Dividend, and Fiscal Adjustment”, *IMF Staff Papers* (vol. 48, No. 2), p. 290 (2001).

данные о военных расходах представлены в его «Ежегоднике статистики государственных финансов». Однако в целом правительства, как представляется, продолжают считать, что «национальная безопасность и решения в отношении надлежащего уровня военных расходов, необходимых для обеспечения этой безопасности, являются суверенной прерогативой национальных правительств и не входят в сферу деятельности Фонда»⁵⁰.

25. Тем не менее такие соображения, безусловно, являются «макро-несовместимыми», особенно после десятилетия, в течение которого военные расходы выросли на 64% в Азии и Океании, 48% – в Африке, 19% – на Ближнем Востоке и 6% – в Европе⁵¹. В предстоящие годы возможно еще более значительное увеличение этих расходов. Этот вопрос является потенциальным «минным полем» для МВФ, при этом его воздействие на общее макроэкономическое положение настолько велико, что его вряд ли можно игнорировать. Эта проблема – своего рода «слон в комнате», которого нельзя не заметить, и МВФ надлежит заняться ее изучением и рассмотреть возможные варианты привлечения внимания правительств и других сторон к макроэкономической значимости военных расходов⁵².

С. Прецеденты для изменений: экономическое и гендерное неравенство

26. Работа МВФ в области социальной защиты тесно связана с его деятельностью по борьбе с ростом неравенства и поощрению гендерного равенства.

27. Организация «Оксфам» дала высокую оценку МВФ за то, что за последние годы он стал мировым лидером в деле привлечения внимания к кризису в области экономического неравенства⁵³. Действительно, замечания Директора-распорядителя привлекают к себе большое внимание, и исследования МВФ показывают, что «сокращение масштабов чистого неравенства коррелирует с более быстрым и устойчивым ростом», а «перераспределение в целом, как представляется, благоприятно влияет на рост». Эти выводы бросают вызов ортодоксальным взглядам относительно неизбежного компромисса между перераспределением и ростом⁵⁴ и имеют последствия для рекомендаций МВФ в отношении политики⁵⁵. Вместе с тем сохраняется значительное несоответствие между этой теорией и практикой МВФ, которая, как представляется, по-прежнему в большей степени ориентирована на повышение эффективности и адресные меры, чем на перераспределение с целью снижения неравенства⁵⁶. Хотя в процессе практической деятельности и могут происходить изменения, они пока не находят последовательного отражения в рекомендациях по вопросам политики⁵⁷. Один из наблюдателей высказал мнение о том, что внимание, уделяемое МВФ проблеме неравенства, «начинает ... оказывать воздействие благодаря проведению на экспериментальной основе анализа в

⁵⁰ См. www.imf.org/external/SelectedDecisions/Description.aspx?decision=EBM/91/138.

⁵¹ См. <http://visuals.sipri.org/>.

⁵² Исследования свидетельствуют о том, что усилия экономистов МВФ по достижению гендерного паритета могут привести к уделению большего внимания негативным экономическим и социальным последствиям высоких военных расходов. M. May, G. McGarvey and D. Kucera, "Gender and European Economic Policy: A Survey of the Views of European Economists on Contemporary Economic Policy", in *Kyklos International Review for Social Sciences*, (vol. 71, No. 1), February 2018, pp. 162–183.

⁵³ Oxfam, "Great Expectations: Is the IMF turning words into action on inequality?" (October 2017), p. 2.

⁵⁴ J. Ostry, A. Berg and C. Tsangarides, "Redistribution, Inequality, and Growth", IMF Staff Discussion Note (February 2014).

⁵⁵ P. Loungani and J. Ostry, "The IMF's Work on Inequality: Bridging Research and Reality", имеется по адресу <http://blogs.imf.org/2017/02/22/the-imfs-work-on-inequality-bridging-research-and-reality/>.

⁵⁶ IMF Policy Paper, "Fiscal Policy and Income Inequality" (2014), p. 22 and 30–32.

⁵⁷ "Tackling Inequality", *Fiscal Monitor* (October 2017).

25 странах»⁵⁸, в то время как другие не столь в этом уверены. Так, «Оксфам» отмечает, что в рамках этого анализа «не проводится всестороннего изучения альтернатив ускоренным мерам по ужесточению бюджетно-финансовой и кредитно-денежной политики», «основное внимание уделяется компенсации "проигравшим", нежели постановке под сомнение самих структурных реформ», и социальная защита обычно рассматривается «как своего рода "лейкопластырь", позволяющий "подлечить" от негативного воздействия других мер»⁵⁹. МВФ не ответил ни на одно из этих критических замечаний публично, а сделал это лишь в форме комментариев сотрудников в ходе ежегодного совещания Форума по политике гражданского общества.

28. До примерно 2013 года термин «гендер» редко упоминался в документах МВФ⁶⁰. Первоначально МВФ занимался вопросами участия женщин на рынке труда и неравенства в уровне доходов⁶¹. В 2015 году гендерные вопросы были включены в качестве структурной проблемы, которую сотрудники могли рассматривать в рамках статьи IV, посвященной надзору⁶², а затем в рамках докладов по статье IV были проведены экспериментальные исследования по гендерным вопросам⁶³. В последнее время ряд кредитов МВФ, в том числе Египту и Иордании, включали «гендерные условия».

29. Это очень важные шаги в правильном направлении, однако многое еще предстоит сделать. Наблюдатели подвергли критике МВФ за уделение слишком большого внимания участию на рынке труда и бюджетным решениям с учетом гендерных факторов, принимаемым на микроуровне⁶⁴. Одним из примеров игнорирования МВФ гендерной проблематики в более широком макроэкономическом контексте является принятая правительством Бразилии в 2016 году конституционная поправка, устанавливающая ограничения на государственные расходы в течение 20 лет, которая была охарактеризована как «первооснова всех планов жесткой экономии»⁶⁵. МВФ открыто поддержал эту инициативу. Бразильские исследователи утверждают, что в результате этой поправки «расходы, конкретно осуществляемые в интересах женщин, сократились на 58%»⁶⁶. Неудивительно, что «ОКСФАМ» призвал МВФ сосредоточить внимание на гендерных последствиях своих основных макроэкономических рекомендаций, а также на создании бюджетно-финансовых возможностей для обеспечения качественных государственных услуг по уходу и прекратить представлять «рекомендации в отношении политики, которые приводят к негативным последствиям для гендерного равенства»⁶⁷.

30. При рассмотрении такого вопроса, как гендерное равенство, МВФ также необходимо преодолеть свое неприятие упоминания прав человека. Даже в исследовании, в котором убедительно показано, что правовые ограничения серьезно препятствуют участию женщин в трудовой деятельности в странах с низким уровнем доходов, содержится призыв к отмене этих ограничений, пропагандируется «как абсолютный минимум – гарантируемое Конституцией равенство между мужчинами и женщинами», а в идеале – «гарантия правового равенства женщин во всех аспектах»,

⁵⁸ J.A. Ocampo, J.M. Griesgraber, M. Martin and N. Coplin, "Are the Multilateral Organizations Fighting Inequality?" (Friedrich Ebert Stiftung, July 2017), pp. 10–11.

⁵⁹ "Great Expectations", p. 21.

⁶⁰ Bretton Woods Project, "The IMF and Gender Equality: A Compendium of Feminist Macroeconomic Critiques" (October 2017), p. 12.

⁶¹ K. Elborgh-Woytek et al, "Women, Work, and the Economy: Macroeconomic Gains from Gender Equity", IMF Staff Discussion Note (2013); и C. Gonzalez et al, "Catalyst for Change: Empowering Women and Tackling Income Inequality", IMF Staff Discussion Note (2015).

⁶² "Guidance Note for Surveillance", p. 39.

⁶³ ActionAid, "Women as 'underutilized assets'" (October 2017).

⁶⁴ K. Donald and N. Lusiani, "The IMF, Gender Equality and Expenditure Policy" (Bretton Woods Project and the Center for Economic and Social Rights, 2017).

⁶⁵ S. Sims, "Brazil passes the mother of all austerity plans", «Вашингтон пост», 16 декабря 2016 года.

⁶⁶ G. David, "The impacts of IMF-backed austerity on women's rights in Brazil", in *Bretton Woods Observer* (Spring 2018), имеется по адресу www.brettonwoodsproject.org/2018/03/impacts-imf-backed-austerity-womens-rights-brazil/.

⁶⁷ "Great Expectations", p. 7.

не содержится никаких ссылок на права человека, на права человека женщин или на Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Вместе с тем в нем несколько раз повторяется мысль о том, что рекомендации Фонда «следует рассматривать с учетом общепринятых в странах культурных и религиозных норм»⁶⁸. Никаких подобных оговорок не предусмотрено в отношении 189 государств, которые ратифицировали Конвенцию и приняли вытекающие из нее юридические обязательства. Как отмечалось выше⁶⁹, Всемирный банк уже смог отойти от такого рода «ретуширования» правозащитных обязательств, и следует надеяться, что МВФ последует его примеру.

IV. Социальная защита

Введение

31. В период после мирового финансового кризиса и в условиях все более негативного отношения к неолиберализму МВФ за последние годы постепенно пришел к признанию «макрокритичности» ряда элементов социальной защиты. Пять рекомендаций из доклада Независимого отдела оценки, касающиеся этих инициатив, впоследствии были поддержаны Исполнительным советом⁷⁰. С учетом непоследовательной и обусловленной обстоятельствами предыдущей практики МВФ и неопределенности, которую испытывали сотрудники Фонда относительно его роли, основной посыл доклада заключался в необходимости установления четких стратегических рамок, которыми бы определялось участие МВФ в области социальной защиты. В январе 2018 года в плане, посвященном реализации директивных решений⁷¹, было объявлено о подготовке документа для обсуждения Исполнительным советом в 2019 году, в котором будут рассмотрены вопросы определения социальной защиты, «макрокритичности» социальной защиты, доступности и эффективности систем социальной защиты, возможных форм участия МВФ в социальной защите, позиции МВФ в отношении всеобщего доступа к социальным программам и их направленности, а также сотрудничества с другими учреждениями. Эти стратегические рамки также будут содержать руководящие указания в отношении эффективной разработки программ, охватывающие как обслуживание по счетам общих ресурсов, так и механизмы льготного кредитования. Последние будут основываться на программном документе МВФ за июнь 2017 года⁷², руководстве, которое будет издано в первой половине 2018 года, и Обзоре условий и разработки программ, реализуемых при поддержке МВФ, 2018 года.

32. Доклад Независимого отдела оценки и ответ Исполнительного совета вызвали неоднозначную реакцию со стороны внешних заинтересованных сторон. Некоторые мандатарии специальных процедур, а также группа из 53 экономистов, ученых и экспертов по вопросам развития были настроены весьма критически⁷³. МВФ взял на себя обязательство проводить консультации с гражданским обществом по вопросам разработки своей новой стратегии социальной защиты, однако до сих пор этот процесс был достаточно непрозрачным⁷⁴ и формальным, что отражает культуру управления в

⁶⁸ C. Gonzales et al, “Fair Play: More Equal Laws Boost Female Labor Force Participation”, IMF Staff Discussion Note (February 2015).

⁶⁹ IMF, *The IMF and Social Protection*.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ IMF, “Implementation Plan in Response to the Board-endorsed Recommendations for the IEO Evaluation Report – ‘The IMF and Social Protection’” (January 2018).

⁷² IMF, “Social Safeguards and Program Design in PRGT and PSI-Supported Programs”, Policy Paper (June 2017).

⁷³ См. www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/Open_Letter_IMF_21Dec2017.pdf; www.networkideas.org/news-analysis/2017/12/53-economists-write-to-imf-directors-on-approach-to-social-protection/; и www.brettonwoodsproject.org/2017/09/ieo-finds-imf-follows-nebulous-standard-social-protection-engagement/.

⁷⁴ В отличие от проведенных в 2016 году продолжительных консультаций Всемирного банка по вопросу обновления его политики социальных гарантий.

МВФ и тот факт, что мониторингом его деятельности занимается сравнительно небольшое число организаций гражданского общества.

33. Тем не менее доклад Независимого отдела оценки наряду с приложениями и справочными документами является весьма полезным и информативным. К его основным недостаткам относится его отмеченная неспособность проанализировать два ключевых вопроса: а) влияние действий МВФ на благосостояние уязвимых групп; и б) повысилась ли или уменьшилась социальная защита в результате осуществляемых при поддержке МВФ программ⁷⁵. Объясняя причины этих недостатков, Отдел заявил, что первый вопрос требует более углубленного исследования, а изучение второго невозможно по причине «концептуальных проблем и трудностей с определением». Должностные лица МВФ, с которыми беседовал Специальный докладчик, особо указывали на то, что для этого анализа имеется слишком много переменных, чтобы позволить провести конструктивно. В то же время полное уклонение от решения таких главных вопросов ставит под сомнение ту уверенность, с которой МВФ дает различные рекомендации в области политики. Для подтверждения того, что Фонд действует ответственно и основываясь на имеющихся фактах, важное значение имеет определенная попытка проведения оценки воздействия этой деятельности⁷⁶.

Определение социальной защиты

34. В докладе Независимого отдела оценки социальная защита определяется как целый ряд инструментов политики, направленной на предоставление средств в денежной и натуральной форме уязвимым лицам или домохозяйствам, включая: а) социальное страхование (например, государственные пенсионные программы); б) социальную помощь (например, государственные трансферты малоимущим слоям населения); и с) меры регулирования на рынке труда в интересах безработных (такие, как страхование на случай безработицы и активная политика на рынке труда). В докладе также рассматриваются вопросы субсидий на продовольствие и энергоресурсы, но не затрагивается тема более широких стратегий в области развития или сокращения масштабов нищеты, например, политика в области образования и здравоохранения⁷⁷. В приложении к докладу перечислены различные определения социальной защиты, используемые МВФ и другими организациями⁷⁸. Проводимая в настоящее время работа по выработке единого определения для целей МВФ имеет важное значение, подтвержденное во время бесед Специального докладчика, в ходе которых было выявлено наличие в МВФ значительной неопределенности и разногласий относительно того, что означает социальная защита.

35. Наиболее важный вопрос касается общей концепции, лежащей в основе социальной защиты. Основной спор по вопросу определения социальной защиты происходил между сторонниками «системы социальной защиты» и сторонниками «социального участия граждан»⁷⁹. Как было продемонстрировано инициативой Организации Объединенных Наций по обеспечению минимального уровня социальной защиты, определение минимального уровня социальной защиты, согласно Международной организации труда (МОТ), Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) и Организации Объединенных Наций, отражает правозащитный подход⁸⁰. Это не является – как предполагают многие экономисты – жестким универсальным подходом, который дает ответы на все вопросы о том, как сделать трудный выбор в процессе выделения ресурсов. Он скорее определяет общий набор целей и обеспечивает элементы системы подотчетности. Таким образом, несмотря на то, что в рамках этой инициативы социальная защита рассматривается с точки зрения прав

⁷⁵ IMF, *The IMF and Social Protection*, pp. 23–24.

⁷⁶ По вопросу о важности оценки см. M. Ravallion, “The World Bank: Why it is Still Needed and Why it Still Disappoints”, in *Journal of Economic Perspectives*, vol. 30, No. 1, Winter 2017, pp. 82–84.

⁷⁷ IMF, *The IMF and Social Protection*, p. 4.

⁷⁸ Ibid, annex 1.

⁷⁹ См. доклад Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека (A/69/297), пункт 21.

⁸⁰ ILO, *Social Protection Floors Recommendation*, 2012 (No. 202).

человека, масштабы минимального уровня защиты каждого государства и его охват определяются на национальном уровне при соблюдении таких принципов, как недискриминация, гендерное равенство и социальная интеграция. Цель заключается в том, чтобы обеспечить универсальную защиту, но это не означает, что каждый человек получает одинаковую выгоду. Скорее, задача состоит в том, чтобы предотвратить или смягчить проблему нищеты, уязвимости и социальной изоляции, и определение минимального уровня должно включать в себя установление основных социальных гарантий в отношении здравоохранения, а также доходов для детей, пожилых людей и тех, кто не может работать, особенно в случаях болезни, безработицы, беременности и родов и инвалидности.

36. С другой стороны, в целом принятый МВФ подход, предусматривающий создание системы социальной защиты, зачастую предполагает столь минимальные меры, что это едва ли можно назвать «социальной защитой». Как указал Независимый отдел оценки, по мнению МВФ, «системы социальной защиты необходимы для смягчения негативных краткосрочных последствий финансового регулирования, экономических реформ или внешнего воздействия на уязвимые группы населения»⁸¹. По сути, социальная защита представляет собой краткосрочное средство оказания помощи «наиболее уязвимым» в преодолении временных экономических трудностей. Часто в эту группу входят не те, кто находится в наиболее неблагоприятном положении в обществе, а те, кто пострадал от экономических преобразований, проводимых по рекомендации МВФ. Кроме того, главным соображением является доступность по цене, определяемая почти тавтологическими терминами, которые предполагают, что заслуживающая доверия бюджетно-финансовая консолидация не сможет реально обеспечить необходимый минимальный уровень для тех, кто живет в условиях крайней нищеты. МВФ заинтересован в смягчении последствий, а не в преобразованиях, и социальная защита воспринимается им в основном исходя из программных прагматических соображений, нежели исходя из принципиальной причины, заключающейся в том, что любая макроэкономическая система должна защищать тех, кто не может защитить себя сам.

37. Всемирный банк, являющийся ключевой международной организацией, поддерживающей принцип социальной защиты в качестве одной из форм системы управления социальными рисками⁸², в настоящее время официально одобрил подход, предусматривающий установление минимального уровня социальной защиты МОТ/ВОЗ/Организации Объединенных Наций, и предполагается, что МВФ последует его примеру.

Адресный подход

38. В практических целях основной спор между сторонниками «систем социальной безопасности» и «минимальных уровней социальной защиты» касается «адресного подхода» – идеи о том, что лишь «наиболее уязвимые» должны пользоваться благами от перераспределения в виде получения средств натурой или в денежной форме. МВФ «является решительным сторонником адресного подхода»⁸³, особенно в проведении анализа неравенства в доходах⁸⁴, реформировании государственных расходов⁸⁵ и системы субсидий на энергоресурсы⁸⁶. Как представляется, часто это действительно рассматривается как самоцель. После 2009 года лишь 15% программ налогово-бюджетной консолидации МВФ для стран с низким уровнем доходов требовали защиты уязвимых групп, и большинство соответствующих условий «были ориентированы на совершенствование адресного подхода [...] системы социальной защиты»⁸⁷.

⁸¹ IMF, *The IMF and Social Protection*, p. 11.

⁸² World Bank, *World Development Report 1990: Poverty* (1990), p. iii.

⁸³ IMF, *The IMF and Social Protection*, p. 11.

⁸⁴ IMF “Fiscal Policy and Income Inequality”, p. 25.

⁸⁵ IMF, “Public Expenditure Reform: Making Difficult Choices” (April 2014), p. 32.

⁸⁶ IMF, “Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications” (January 2013), p. 30.

⁸⁷ IMF, “Social Safeguards”, p. 16.

39. МВФ также решительно выступает против универсальных программ в ряде ситуаций. Так, в 2017 году после нескольких лет давления со стороны МВФ⁸⁸ Монголия согласилась ограничить сферу применения ранее универсальной программы «денег на детей» 60% своих детей, после чего эта доля была вновь увеличена до 80%⁸⁹. Как сообщается, этот целевой ориентир в кредитовании со стороны МВФ, строго соблюдается⁹⁰. Аналогичным образом в январе 2018 года МВФ объявил, что Кыргызстан «изменит Закон об универсальных детских пособиях, с тем чтобы вновь включить в него адресное применение»⁹¹. Как утверждается, это изменение политики было принято после проведенного МВФ обзора расширенного кредитного механизма этой страны⁹².

40. Тем не менее недавнее исследование по вопросу адресного подхода в странах Африки к югу от Сахары ставит под большое сомнение логику адресных действий, если исходить из того, что цель заключается в сокращении масштабов нищеты, а не в поощрении нелиберальной концепции⁹³. Авторы этого исследования изучают ключевые факторы, влияющие на разработку и осуществление стратегий борьбы с нищетой. Первым из них является информация, демонстрирующая, что проверка уровня нуждаемости по косвенным признакам – за которую для этих целей последовательно выступают МВФ и другие – на практике приводит к весьма неудовлетворительным результатам. Они приходят к выводу, что эта проверка «не охватывает многие из беднейших домохозяйств почти во всех странах: по результатам проверки в среднем 80% бедных домохозяйств не считаются бедными, а 40% небедных домохозяйств считаются бедными». Вторым фактором являются последствия мер стимулирования, когда, как они утверждают, адресная политика побуждает небедные слои населения изменять свое поведение, с тем чтобы удовлетворять требованиям для получения пособий, предназначенных для бедных. И третий фактор – политэкономический, который, как будет рассмотрено ниже, предполагает, что стратегии, ориентированные лишь на самых бедных, не получают достаточной политической поддержки со стороны элит и среднего класса, которые доминируют в процессе принятия политических решений. Вывод, который можно сделать, заключается в том, что программы борьбы с нищетой, имеющие более широкий по сравнению с узконаправленными программами охват, с гораздо большей вероятностью могут привести к сокращению масштабов нищеты.

41. Недавний анализ, опубликованный в издании МВФ «Фискал монитор», содержит аналогичного рода предварительные выводы, в которых признается, что адресные меры требуют наличия надлежащего административного потенциала и что в тех случаях, когда такой потенциал отсутствует, часто имеет место «недостаточный охват бедных и утечка выгод к богатым»⁹⁴. В связи с этим в качестве второй возможной альтернативы адресной социальной защите в анализе рассматривается вариант универсальных систем базового дохода. В соответствии с этим подходом в недавнем докладе МВФ по статье IV, посвященном Мозамбику, было рекомендовано продолжать «усилия по расширению сферы охвата и возможностей» ненакопительной

⁸⁸ Independent Evaluation Office, “The IMF and Social Protection: Seven Low-Income Country Cases” (July 2017), p. 41, согласно которому «МВФ последовательно выступает за адресные пособия в противоположность осуществлению универсальных выплат денежных средств детям».

⁸⁹ IMF, “Mongolia: First and Second Reviews under the Extended Fund Facility” (December 2017), p. 10.

⁹⁰ См. S. Kidd, “Mongolia and Kyrgyzstan lose out in their struggle with the IMF over the targeting of child benefits”, *Development Pathways*, 21 February 2018. Имеется по адресу www.developmentpathways.co.uk/resources/mongolia-kyrgyzsg-child-benefits/. For a response by the IMF, см. www.developmentpathways.co.uk/resources/mongolia-kyrgyzsg-child-benefits/#comment-1358.

⁹¹ См. IMF, “IMF Staff Concludes Visit to the Kyrgyz Republic”, пресс-релиз (31 января 2018 года), имеется по адресу www.imf.org/en/News/Articles/2018/01/31/pr1834-imf-staff-concludes-visit-to-the-kyrgyz-republic.

⁹² Kidd, “Mongolia and Kyrgyzstan lose out”.

⁹³ Резюме исследования приводится в C. Brown, M. Ravallion and D. Van de Walle, “Reaching Poor People”, in *Finance & Development* (December 2017), pp. 48–51.

⁹⁴ IMF, “Tackling Inequality”, p. 16.

системы социальной защиты и отмечалась переориентация правительства с адресного подхода, ориентированного на благотворительность, на правозащитный подход, предусматривающий единые пособия⁹⁵. Согласно стандартам МВФ, такой подход представляется абсолютно аномальным.

Практика социальной защиты

42. Понимание социальной защиты как «определенной минимальной справедливости или объективности»⁹⁶ по сути применимо ко всем аспектам основной деятельности МВФ. Один из директоров-исполнителей хорошо объяснил это, сказав Специальному докладчику, что работа МВФ по любому из его пяти основных направлений – денежно-кредитному, бюджетному, финансовому, связанному с платежным балансом или структурной политикой – может либо способствовать социальной защите, либо подрывать ее. Тем не менее МВФ «традиционно подходил к социальной защите с точки зрения бюджетной политики»⁹⁷, о чем свидетельствуют меры по реформированию системы субсидирования и установлению минимальных уровней социальных расходов.

Реформа системы субсидирования

43. Треть договоренностей МВФ, утвержденных в период 2006–2015 годов, содержали условия структурного характера, касающиеся субсидирования цен на энергоресурсы⁹⁸. Реформирование таких субсидий является абсолютно обоснованным с экономической точки зрения: они ведут к снижению темпов роста, носят регрессивный характер, препятствуют инвестициям, отодвигают на второй план социальные расходы, снижают конкурентоспособность, стимулируют контрабанду, негативно сказываются на платежном балансе, поощряют чрезмерное потребление и способствуют загрязнению окружающей среды, что усугубляет проблему изменения климата и негативно влияет на здоровье отдельных лиц⁹⁹. Однако на практике усилия по проведению реформы должны учитывать политэкономические соображения, о чем свидетельствует недавний опыт работы во многих странах, в том числе в Исламской Республике Иран¹⁰⁰ и Тунисе¹⁰¹. Признавая такие противоречия, МВФ, как правило, рекомендовал, чтобы реформа системы субсидирования сопровождалась перераспределением части сэкономленных средств на «адресные», «хорошо продуманные» и «ориентированные на бедных» программы социальной защиты¹⁰².

44. В то же время опыт свидетельствует о том, что эти внешне четкие и рациональные рекомендации вызывают больше вопросов, чем дают ответов. Во-первых, история свидетельствует о том, что системы социальной защиты давали положительные результаты в тех случаях, когда они не приводили к политическим разногласиям. Как отметил один из авторов по поводу Западной Европы, «хотя малоимущие и ощущают наибольшие краткосрочные выгоды, реальными долгосрочными бенефициарами являются профессиональный и коммерческий средний класс»¹⁰³. Кроме того, было отмечено, что, хотя «создание государства всеобщего благосостояния иногда и рассматривается как достижение промышленных рабочих классов, ... это происходит в основном благодаря широким объединениям,

⁹⁵ IMF, “Republic of Mozambique”, p. 12.

⁹⁶ T. Judt, *Postwar: A History of Europe since 1945* (Penguin Books, 2005), p. 76.

⁹⁷ IMF, *The IMF and Social Protection*, p. 11.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 67.

⁹⁹ См. Clements et al, *Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications* (Washington, D.C., 2013), ch. 3.

¹⁰⁰ См. Development Pathways, “Role of IMF-backed elimination of universal social protection in protests”, имеется по адресу www.developmentpathways.co.uk/resources/role-imf-backed-elimination-universal-social-protection-protests/.

¹⁰¹ U. Laessing and T. Amara “Tunisia seen softening economic reforms to avoid unrest”, «Рейтер» (4 декабря 2017 года).

¹⁰² Clements et al, *Energy Subsidy Reform*, pp. 20–21; IMF, *The IMF and Social Protection*, p. 25; и IMF, “Social Safeguards”, p. 22.

¹⁰³ Judt, *Postwar*, p. 76.

включающим также фермеров, представителей среднего класса и специалистов. Кроме того, наиболее значительными и наиболее устойчивыми государствами всеобщего благосостояния обычно являются те государства, которые служат интересам самых широких и самых мощных объединений»¹⁰⁴. Быстрое устранение регрессивных, но повсеместно существующих ценовых субсидий, которые должны быть заменены ограниченными программами социальной защиты в интересах беднейших слоев населения, не получит большой политической поддержки со стороны ключевых политических игроков, что будет подрывать политическую (а не бюджетно-финансовую) устойчивость таких реформ. Неудивительно, что из 322 «реформ системы социальной защиты», отмеченных МОТ в 2017 году во всем мире, лишь 5% осуществлялись в целях удовлетворения потребностей бедных или крайне бедных слоев населения¹⁰⁵.

45. Во-вторых, хотя субсидирование цен часто обусловлено политической и институциональной структурой страны, заменяющие его программы социальной защиты «в интересах бедных» (такие, как программы по передаче наличных средств) часто являются полностью или в значительной мере новыми и, таким образом, легко могут быть свернуты, в результате чего многие бедные и небедные слои населения окажутся неохваченными¹⁰⁶. Хотя МВФ в своей роли кредитора в чрезвычайных ситуациях может оказывать существенное влияние на правительство с целью побудить его провести реформу системы субсидирования в период кризиса, существует противоречие между краткосрочным вниманием, уделяемым МВФ, и значительным временем, которое необходимо посвятить созданию надлежащей системы социальной защиты, что представляет собой проблему, которую вряд ли можно решить лишь путем выделения большего объема ресурсов на решение вопросов социальной защиты в рамках надзорной деятельности согласно статье IV.

46. В-третьих, предложение заменить одну систему социальной защиты (субсидии) более «эффективными» системами исходит из предполагаемой возможности успешного создания с нуля крайне сложных и политически «чувствительных» систем. Однако, как показывает опыт, успешные системы, обеспечивающие соблюдение прав, являются результатом «отстаивания своих позиций избирателями, соперничающими политическими партиями или общественностью, а также давления со стороны гражданского общества»¹⁰⁷.

47. Наконец, для МВФ и правительств одним из ключевых притягательных моментов реформы системы субсидирования является экономия бюджетных средств. Учитывая отдаваемое МВФ твердое предпочтение макростабильности, которая благоприятствует минимизации государственных расходов, а также предпочтение правительств использовать сбережения для реализации политически более популярных программ, неудивительно, что многие реформы системы субсидирования ведут к существенному чистому сокращению расходов на социальную защиту¹⁰⁸.

48. Ничто из вышесказанного не свидетельствует о нежелательности реформы системы субсидирования энергоресурсов, однако для серьезных усилий по созданию альтернативных систем социальной защиты необходим более согласованный и целенаправленный подход по сравнению с тем, который, как правило, применялся до настоящего времени. МВФ прекрасно осознает существующие препятствия на пути

¹⁰⁴ David Garland, *The Welfare State: A Very Short Introduction* (2016), p. 41.

¹⁰⁵ ILO, *Social Protection Measures throughout the World: January to December 2017* (2018).

¹⁰⁶ См. доклады Специального докладчика о его миссии в Саудовскую Аравию (A/HRC/35/26/Add.3, pp. 7–10) и его миссии в Мавританию (A/HRC/35/26/Add.1, pp. 14–16).

¹⁰⁷ Gabriele Koehler, “The Politics of Rights-Based Transformative Social Policy in South and Southeast Asia”, in *International Social Security Review* (Vol. 70, Issue 4, 2017). p. 107.

¹⁰⁸ «Например, в Гане издержки в результате ликвидации субсидий на топливо составили свыше 1 млрд долл. США в 2013 году, в то время как расходы по целевой программе РССБН составили бы лишь 20 млн долл. США в год (куда пошли остальные сэкономленные средства?) Ortiz, Cummins, and Karunanethy, p. 7. В Мавритании предполагалось, что средства от ликвидации субсидий на продовольствие будут рассматриваться как непредвиденное пополнение общего бюджета, а не как средства для другой деятельности в области социальной защиты. См. A/HRC/35/26/Add.1, пункт 59.

далеко идущих реформ¹⁰⁹, однако вместо того, чтобы уделять внимание устойчивой в политическом и социальном плане стратегии социальной защиты, он в качестве возможных решений сосредоточивает усилия на стратегиях коммуникации, определении последовательности действий и «деполитизации». Иными словами, вместо решения более сложных вопросов существа проблема рассматривается главным образом как вопрос маркетинга.

Минимальные уровни социальных расходов

49. Теоретически принцип социальной защиты получил твердое признание МВФ, который включил «ориентировочные целевые показатели» минимальных уровней социальных расходов, в частности, в кредитные соглашения для стран с низким уровнем дохода. Цель состоит в сохранении или увеличении государственных расходов на образование, медицинское обслуживание и, иногда, на системы социальной защиты. С 2009 года такие целевые показатели были включены в примерно 90% программ для стран с низким уровнем дохода. Однако сам МВФ признает серьезные недостатки этого подхода. Некоторые целевые показатели носят слишком широкий характер (например, охватывая общие расходы на здравоохранение и образование) или включают расходы на инфраструктуру и другие статьи бюджета, которые непосредственно не связаны с социальной защитой. А в меморандумах о договоренности между правительствами и МВФ «часто отсутствуют конкретные положения об охвате и мониторинге и о механизмах отчетности»¹¹⁰.

50. Еще более серьезными были критические замечания, высказываемые внешними сторонами. Одно из исследований показало, что за период с 2000 года минимальные уровни социальных расходов для стран Африки к югу от Сахары обеспечивались лишь в 50% случаев, а в Западной Африке этот показатель был еще ниже. И даже в тех случаях, когда выполнялись условия МВФ в отношении сбалансированности бюджета, соответствующие положения о минимальных уровнях социальных расходов как правило не выполнялись¹¹¹. Это, возможно, объясняется тем, что минимальные уровни расходов не являются обязательными ориентировочными целевыми показателями, в то время как ключевые макроэкономические показатели, являющиеся условием предоставления кредитов МВФ, имеют обязательную силу. Хотя МВФ утверждает, что государственные расходы на образование растут в тех странах с низким уровнем дохода, которые осуществляют программы при поддержке МВФ, и что статистически значимое воздействие на расходы на здравоохранение отсутствует¹¹², эти утверждения решительно оспаривались¹¹³. Критики утверждали, что программный документ МВФ 2017 года является несовершенным в методологическом плане¹¹⁴ и что участие в программе МВФ фактически не имеет «статистически значимого влияния на расходы на образование, но связано с сокращением расходов на здравоохранение»¹¹⁵. Тем не менее, независимо от результатов этих споров, нет существенных оснований полагать, что не имеющие обязательной силы целевые показатели социальных расходов могут быть эффективным средством достижения реальной социальной защиты.

Сотрудничество с другими международными организациями

51. Последнее десятилетие было отмечено усилением внимания международного сообщества к социальной защите и межведомственному сотрудничеству. Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций

¹⁰⁹ См. Clements et al, *Energy Subsidy Reform*, ch. 4.

¹¹⁰ IMF, “Social Safeguards”, pp. 13–14.

¹¹¹ Stubbs and Kentikelenis, “Targeted Social Safeguards in the Age of Universal Social Protection: the IMF and Health Systems of Low-Income Countries”, in *Critical Public Health* (Vol. 28, Issue 2, 2018), pp. 136–37.

¹¹² IMF, “Social Safeguards”, p. 11.

¹¹³ Stubbs et al, “The IMF and Government Health Expenditure: A Response to Sanjeev Gupta”, in *Social Science & Medicine* (vol. 181, 2017), pp. 202–204.

¹¹⁴ Stubbs and Kentikelenis, “Targeted Social Safeguards”, pp. 133–134.

¹¹⁵ Ibid, p. 135.

утвердил в 2009 году инициативу по обеспечению минимального уровня социальной защиты в качестве одной из ключевых мер реагирования на глобальный кризис, и государства-члены одобрили ее на Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, как это сделали и Группа 20 и МОТ (рекомендация № 202). Кроме того, для координации работы в этой сфере Всемирным банком и МОТ в 2012 году был создан Совет по межучрежденческому сотрудничеству в области социальной защиты. Помимо этого, цель 1.3 Целей в области устойчивого развития содержит призыв к странам «внедрить на национальном уровне надлежащие системы и меры социальной защиты для всех, включая установление минимальных уровней, и к 2030 году достичь существенного охвата бедных и уязвимых слоев населения».

52. Вместе с тем сотрудничество в области социальной защиты между МВФ и учреждениями Организации Объединенных Наций, включая МОТ, было в лучшем случае незначительным¹¹⁶. На практике МВФ и ЮНИСЕФ имели сложные взаимоотношения с момента публикации доклада «Перестройка с человеческим лицом». После финансового кризиса 2008 года эти две организации стремились к более тесному сотрудничеству путем проведения экспериментальных исследований в области социальной защиты в 11 странах. Однако после получившего широкую огласку критического доклада 2011 года в отношениях между двумя организациями возникла значительная напряженность¹¹⁷. Экспериментальные исследования дали ряд позитивных результатов, например, в Буркина-Фасо, Конго и Мозамбике, однако с тех пор процесс координации, за исключением Малави, давал сбой.

53. Сотрудничество между МВФ и МОТ было незначительным до 2010 года, когда административные руководители обеих организаций согласились сотрудничать в рамках инициативы по обеспечению минимального уровня социальной защиты¹¹⁸ и по трем экспериментальным проектам. Два из них реализовать не удалось, однако в Мозамбике межучрежденческое сотрудничество было успешным до смены соответствующего персонала в 2013 году, после чего это сотрудничество прекратилось¹¹⁹. Несмотря на приверженность этой инициативе, проявленную Директором-распорядителем МВФ в 2012¹²⁰ и 2014 году¹²¹, сотрудничество между МОТ и МВФ застопорилось.

54. В других областях МВФ также неохотно сотрудничал с другими международными организациями в области социальной защиты. В период с 2012 по 2017 годы представители МВФ редко принимали участие в совещаниях Совета по межучрежденческому сотрудничеству в области социальной защиты¹²². В 2018 году МВФ объявил, что примет в них участие, но только в тех случаях, когда обсуждаемые вопросы будут иметь особое отношение к работе Фонда¹²³. В числе причин отсутствия сотрудничества, о котором говорилось выше, могут быть различное понимание социальной защиты, давнее твердое намерение МВФ оставаться независимым от Организации Объединенных Наций или тот факт, что МВФ привержен достижению целей в области устойчивого развития лишь в той степени, в

¹¹⁶ «С другой стороны, почти 75% ... опрошенных респондентов ... сообщили о минимальном взаимодействии с учреждениями Организации Объединенных Наций (включая МОТ) или о его отсутствии», IMF, *The IMF and Social Protection*, пункт 61.

¹¹⁷ I. Ortiz, J. Chai and M. Cummins, "Austerity Measures Threaten Children and Poor Households: Recent Evidence in Public Expenditures from 128 Developing Countries", *Social and Economic Policy Working Paper* (UNICEF, 2011); и Abrams, "The IMF's Role in Social Protection", p. 18.

¹¹⁸ IEO, "IMF Collaboration with Partner Institutions on Social Protection", *Background Document* (July 2017), p. 11.

¹¹⁹ Ibid, p. 13.

¹²⁰ C. Lagarde, "Back to Rio – the Road to a Sustainable Economic Future" (IMF, 12 June 2012), available at www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp061212.

¹²¹ IMF "The Managing Director's Global Policy Agenda", имеется по адресу www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/100314.pdf.

¹²² IEO, "IMF Collaboration", p. 30.

¹²³ IMF, "Implementation Plan".

какой они входят «в сферу действия его мандата», и не проявил особого интереса к достижению цели 1.3¹²⁴.

V. Выводы и рекомендации

Центральная роль МВФ

55. МВФ является наиболее влиятельным международным субъектом не только в вопросах бюджетно-финансовой политики, но и в сфере социальной защиты, даже если он и его оппоненты предпочли бы, чтобы это было не так. Даже для стран с высоким уровнем дохода его доклады о надзоре, проводимом в соответствии со статьей IV, и его исследования становятся предметом более широких обсуждений. МВФ заслуживает похвал за недавние реформы в области политики, благодаря которым было признано, что он является нечто большим, чем денежно-валютное учреждение, хотя конкретные изменения на местах происходят медленнее, чем предполагалось.

Социальная защита как подлинно «макрокритический» фактор

56. Устойчивость налогово-бюджетной системы имеет важное значение, но она вполне может сочетаться с постепенным внедрением широкомасштабных систем социальной защиты, что, в свою очередь, обеспечивает общую социальную устойчивость. Социальная защита снижает объем расходуемых средств на оказание неотложной помощи, расширяет возможности занятости, способствует созданию возможностей для получения образования детьми из бедных семей и помогает разорвать порочный круг зависимости. Существует множество вопросов социальной защиты, которые должны решаться другими организациями и оставаться вне поля зрения МВФ, однако если Фонд не будет более последовательно содействовать созданию фискального пространства для социальной защиты, другие субъекты мало что могут или будут делать.

57. С учетом воздействия политики МВФ необходимо, чтобы в рамках проводимого в настоящее время внутреннего обзора был рассмотрен вопрос о том, как Фонд мог бы реально оценивать влияние своей деятельности в квинтиле с самыми низкими доходами.

Выйти за рамки видоизмененной концепции неолиберализма

58. Для того чтобы в предстоящие годы МВФ мог эффективно реагировать на глобальные вызовы, в результате которых и глобализация, и либеральная демократия все больше оказываются под ударом, ему необходимо отойти от видоизмененной концепции неолиберализма, которая в настоящее время определяет параметры его видения, даже если в ней и рассматриваются гендерные аспекты, вопросы неравенства и социальной защиты. Эти аспекты не будут в полной мере охватываться деятельностью Фонда, если их рассматривать не как принципиальные вопросы, а лишь как диктуемые прагматизмом отвлекающие меры.

Пойти дальше отстаивания лишь собственных интересов

59. МВФ подчеркивает, что он не стремится к четкому определению круга бенефициаров социальных мер. Это утверждение сложно поддержать в свете имеющихся у Специального докладчика доказательств. Однако с учетом того, что в настоящее время в научной литературе отмечаются неудачные примеры проверки уровня нуждаемости по косвенным признакам, применяемой в большинстве случаев определения таких адресных мер, важно, чтобы МВФ пересмотрел свой подход и признал, что слишком узко ориентированная

¹²⁴ См. www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/46/Sustainable-Development-Goals.

адресная социальная защита в лучшем случае приводит к слабой политической поддержке любых вытекающих из этого мер.

Уважение многообразия

60. Учреждения – это также совокупность составляющих их частей и элиты и высоко специализированный характер МВФ подкрепляется составом его персонала. Для того, чтобы он был менее замкнут на себе, менее одержимо ориентирован на собственную деятельность и в большей степени готов к взаимодействию, ему необходимо многообразие.

61. Во-первых, половина из его примерно 2 400 сотрудников являются экономистами, и почти все они прошли подготовку в одной из подобластей макроэкономики¹²⁵. В период 1980–2000 годов 74% всех назначенных старших сотрудников получили образование в Соединенных Штатах Америки или Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, а 40% прошли обучение в 10 элитных университетах в этих двух странах¹²⁶. Значительной критике после Великой рецессии подвергалась растущая вера экономистов из этих ведущих университетов в то, что их профессия – это почти как одна из естественных наук, основанная исключительно на математических моделях¹²⁷.

62. Во-вторых, также ограниченным является культурное разнообразие. По состоянию на 2017 год среди сотрудников «уровня В» (от руководителей отделов до директоров департаментов) выходцы из стран Африки к югу от Сахары составляли 5,4%, из стран Восточной Азии – 4,8% и из стран Ближнего Востока и Северной Африки – 6%¹²⁸.

63. В-третьих, лишь 25,5% экономистов «уровня В» являются женщинами¹²⁹, включая 3 из 32 старших должностных лиц¹³⁰ и 3 из 24 директоров-исполнителей, несмотря на взятое обязательство улучшить гендерное разнообразие в МВФ¹³¹. Хотя макроэкономика в целом – это сфера, в которой доминируют мужчины¹³², исследования показывают, что это оказывает существенное влияние на политические предпочтения¹³³: экономисты-женщины в большей, чем экономисты-мужчины, степени выступают за реализацию при поддержке правительства стратегий перераспределения¹³⁴.

64. Можно ожидать, что МВФ отклонит все эти соображения и будет настаивать на том, что он лишь делает свою работу в соответствии со статьями Соглашения. Вместе с тем вопросы, касающиеся состава, набора,

¹²⁵ См. www.imf.org/external/about/staff.htm.

¹²⁶ В том числе в Массачусетском технологическом институте или Чикагском, Гарвардском, Йельском, Колумбийском, Пенсильванском, Принстонском, Оксфордском и Кембриджском университетах и Лондонской школе экономики. См. A. Kentikelenis and L. Seabrooke, “The Politics of World Polity: Script-writing in International Organizations”, in *American Sociological Review*, vol. 82, iss. 5 (2017), pp. 1065–1092, table 2.

¹²⁷ Ha-Joong Chang, *Economics: The User's Guide* (Bloomsbury, 2014); and P. Krugman, “How Did Economists Get it So Wrong?”, *The New York Times Magazine* (2 September 2009).

¹²⁸ См. www.imf.org/external/np/div/2017/index.pdf.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ См. www.imf.org/external/np/sec/memdir/officers.htm.

¹³¹ См. www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.aspx.

¹³² J. Wolfers, “Why Women’s Voices are Scarce in Economics”, *The New York Times* (2 February 2018).

¹³³ В целом см. S. Lundberg, “The 2017 Report of the Committee on the Status of Women in the Economics Profession”, *American Economic Association*, 6 December 2017; и “Women and economics”, *The Economist* (19 December 2017).

¹³⁴ A. May, M. McGarvey and R. Whaples, “Are Disagreements among Male and Female Economists Marginal at Best?”, *Contemporary Economic Policy* (vol. 32, No. 1, January 2014), pp. 111–132; and May, McGarvey and Kucera, “Gender and European Economic Policy”, pp. 162–183.

стимулирования и подготовки персонала оказывают огромное влияние на внутреннюю культуру и господствующий образ мышления.

Стать сторонником мер в интересах бедных слоев населения

65. Крайняя нищета является унижительной, нарушает основные права и представляет собой политический выбор. МВФ необходимо преодолеть отношение к ней лишь как к одной из абстрактных строк балансовой таблицы. В настоящее время сотрудники МВФ в целом видят свою роль как имеющую чисто технический, научный и не связанный с политикой характер. Представление, которое часто создают о себе сотрудники МВФ, убедительно это доказывает. В критических ситуациях они видят себя в роли врачей отделения интенсивной терапии¹³⁵, проводящих предписанные хирургические операции в отсутствие времени для рассмотрения альтернативных медицинских подходов. В режиме надзора они видят себя в роли полиции, что также предполагает наличие четких правил, которым необходимо следовать. По поводу экономистов МВФ было сказано, что «анализ, основанный на цифрах, моделях и правилах представляется беспристрастным и справедливым, и это защищает от обвинений в политизированном или непрофессиональном подходе, которые могут подорвать авторитет бюрократов как экспертов»¹³⁶.

66. Чего им не хватает, так это основополагающих этических норм. Например, консолидация бюджетов не является нейтральной; она может быть направлена на укрепление элиты, осуществляться в интересах бедных слоев населения или быть ориентирована на тех и других. Выбор, который делается, отражает ценности, и консолидация бюджетов не должна становиться самоцелью. Провозгласив свою миссию действовать в интересах малоимущего населения, Всемирный банк тем самым не отказывается от экономической логики или от рынков. Персонал МВФ часто использует термин «справедливость», однако он не имеет определенного значения и редко служит для того, чтобы ориентировать политику на положение тех, кто живет в условиях нищеты. Также часто говорится об «уязвимых», но и это является расплывчатым и многовариантным понятием, которое редко бывает наполнено четко определенным политическим содержанием.

67. Большую важность имеют упреждающие действия. Сотрудники МВФ нередко жаловались Специальному докладчику на то, что социальная защита становится «горячей» темой лишь во времена финансовых кризисов, когда для ее обеспечения не оказывается средств. Однако сам МВФ предпринимает слишком мало усилий для того, чтобы решать этот вопрос в (относительно) благоприятные периоды. Необходим постепенный и инициативный подход к охвату проблемы социальной защиты – со стороны как МВФ, так и правительств. Наилучшей отправной точкой могло бы стать конструктивное и систематическое взаимодействие в рамках инициативы Организации Объединенных Наций, МОТ и ВОЗ по обеспечению минимального уровня социальной защиты.

Затраты, связанные с заменой политики технократией

68. Нельзя игнорировать политэкономический аспект содействия обеспечению социальной защиты и сокращению неравенства, поскольку и вопросы неравенства, и вопросы социальной защиты вряд ли будут серьезно приниматься во внимание в условиях авторитарных режимов. В связи с этим встает вопрос о демократическом управлении, который МВФ хотел бы считать выходящим за рамки его компетенции. И в широком смысле это действительно так. МВФ не существует для целей содействия развитию демократии, однако у

¹³⁵ E. Coburn, “Economics as ideology: challenging expert political power”, *State of Power*, (January 2016), p. 57.

¹³⁶ M. Barnett and M. Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics* (Cornell University Press, 2004), p. 69.

него также нет мандата подрывать демократический процесс принятия решений. Тем не менее многие из его рекомендуемых стратегий направлены на ограничение функционирования демократии институциональными и бюджетными средствами. Например, введение ограничений на дефицит, установление предельных уровней задолженности и лимитов расходов сокращают возможности избирателей оказывать влияние на широкий круг основных экономических и социальных приоритетов. На этом этапе избиратели легко поддаются пропаганде со стороны популистских политических партий, имеющих националистические, ксенофобные и другие проблемные платформы. Это те вопросы, которые они пока еще могут контролировать и которые могут быть использованы с целью убедить избирателей в том, что их предпочтения по-прежнему учитываются. Недавний документ МВФ, в котором пропагандируются достоинства «независимых финансовых советов», начинается с утверждения о том, что «даже наилучшим образом устроенные демократические системы нуждаются в институциональных ограничениях на политические полномочия с целью дополнения демократического контроля и предотвращения нежелательных политических последствий»¹³⁷. Однако в действительности часто происходит замена демократического контроля на бюрократический диктат. МВФ необходимо признать потенциальные негативные последствия таких подходов и стремиться включать в свои рекомендации своего рода механизмы обеспечения равновесия. Недостаточно делать вид, что директивные органы сохраняют свободу действий и что демократическая система всегда может отвергнуть непопулярные меры, когда по сути базовые структуры меняются именно для того, чтобы чрезвычайно затруднить это.

Подлинное взаимодействие с внешним миром

69. МВФ часто говорит о важной роли, которую играют «партнеры по процессу развития», «внешние заинтересованные стороны», «Всемирный банк и другие учреждения» и «власти страны», однако, как отметил один из собеседников Специального докладчика, большинство наблюдателей считают, что Фонд действует так, как будто он сам по себе является законом. Представитель одной из стран-членов МВФ на вопрос о взаимодействии с гражданским обществом рассказала о том, какие большие усилия она прилагала с целью убедить их выступить в поддержку приоритетов МВФ, однако, как представляется, это было максимальным пределом какого-либо сотрудничества. МВФ следует проводить более систематические консультации с широким кругом групп гражданского общества в контексте страновых обзоров по статье IV, и он должен быть действительно открытым для обучения и изменения своего подхода. Одно лишь видение мира, сформированное на основе общения лишь с представителями министерств финансов различных стран, вряд ли является сбалансированным или адекватным.

70. Для того чтобы серьезно заниматься вопросами социальной защиты МВФ необходим соответствующий экспертный потенциал. Ему, безусловно, следует более согласованно и конструктивно взаимодействовать, в частности, с МОТ и ЮНИСЕФ, однако было бы нереалистично предполагать, что он сможет или действительно захочет делегировать значительную часть своей работы по данному вопросу Всемирному банку, если только у него не будет своих собственных специалистов, чтобы внимательно следить за такими совместными усилиями.

71. Со своей стороны, правозащитное сообщество также должно начать серьезное участие в работе МВФ и наблюдать за ней. Работа Фонда имеет значительные последствия для прав человека, и меры по консолидации бюджетов могут вести как к поддержанию, так и нарушению этих прав.

¹³⁷ R. Beetsma et al, “Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance”, IMF Working Paper (March 2018), p. 3.

72. В мире, который сегодня страдает от последствий наблюдавшихся в прошлом искаженного подхода МВФ к глобализации и целенаправленной реализации им модели налогово-бюджетной консолидации, в результате чего социальному воздействию уделялось второстепенное значение, МВФ не только несет ответственность за прошлое, но и будет определять, станет ли будущее иным. До настоящего времени МВФ представлял из себя организацию с большим мозгом, нездоровым эго и ограниченными моральными принципами. Если Фонд серьезно намерен заняться проблемой социальной защиты вместо символической приверженности минимальным системам безопасности, он может продемонстрировать, что извлек опыт из своих прошлых ошибок.
