



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
16 July 2019
Russian
Original: English

Семьдесят четвертая сессия

Пункт 72 b) первоначального перечня**

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

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

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь настоящим препроводить Генеральной Ассамблее доклад Независимого эксперта по вопросу о последствиях внешней задолженности и других соответствующих международных финансовых обязательств государств для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, Хуана Пабло Боославски, представленный в соответствии с резолюциями [25/16](#) и [34/3](#) Совета по правам человека.

* Переиздано по техническим причинам 3 сентября 2019 года.

** [A/74/50](#).



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

Ответственность международных финансовых учреждений за соучастие в совершении нарушений прав человека в контексте проведения регрессивных экономических реформ

Резюме

В настоящем докладе показано, что принятие мер жесткой экономии не способствует восстановлению экономики — наоборот, оно влечет за собой негативные последствия с точки зрения экономического роста, отношения задолженности к доходу и равенства, а также, как правило, отрицательно сказывается на целом ряде аспектов осуществления прав человека. Таким образом, имеются веские правовые основания вести речь о наличии серьезных доказательств несоответствия между мерами жесткой экономии в периоды экономического спада и осуществлением прав человека.

Ввиду типичных обстоятельств, в которых находятся государства, обращающиеся за помощью к международным финансовым учреждениям, государствам-заемщикам зачастую навязываются условия предоставления займов, во все не обязательно установленные по итогам переговоров с ними, тем более с их населением, которое гораздо менее вовлечено в сопутствующие консультации, дискуссии или переговоры. Спектр этих условий, постоянно расширявшийся в последние десятилетия, помогает объяснить причины, по которым они столь широко распространены и повсеместно присутствуют в ключевых сферах ответственности суверенных государств.

В соответствии со стандартами международного права международные финансовые учреждения могут быть привлечены к ответственности за соучастие в навязывании экономических реформ, нарушающих права человека. Причинно-следственная связь между помощью (в форме займов, мониторинга и технической помощи, а также сопутствующих условий) в совершении международно-противоправного деяния (соучастие) и причиненным ущербом (нарушения прав человека) очевидна и хорошо задокументирована. Осознание противоправного характера деяния можно предполагать, даже в случае когда при содействии осуществлению экономических реформ, которые обычно влекут за собой нарушения прав человека, не проводится предварительная оценка последствий. Юридическая ответственность за соучастие влечет за собой обязательства в отношении прекращения, неповторения и возмещения ущерба.

I. Введение

1. Настоящий доклад подготовлен на основе Руководящих принципов относительно оценок воздействия экономических реформ на права человека, представленных Совету по правам человека в 2019 году (A/HRC/40/57), и посвящен конкретному вопросу ответственности международных финансовых учреждений за пособничество в проведении государствами экономических реформ, которые нарушают экономические, социальные и культурные права. Цель доклада — ответить на следующий вопрос: можно ли, и если да, то на каких условиях, привлечь международные финансовые учреждения к ответственности за пособничество в проведении государствами экономических реформ, нарушающих права человека?
2. Доклад также дает возможность рассмотреть некоторые практические последствия применения руководящих принципов 14 и 15, озаглавленных соответственно «Внешнее влияние и пространство для маневра в политике» и «Обязательства государственных кредиторов и доноров». Ключевым элементом этих двух принципов является обязательство государства и других сторон «не оказывать чрезмерное внешнее влияние на другие государства, с тем чтобы они могли принимать меры по разработке и осуществлению экономических программ, используя свое пространство для маневра в политике в соответствии со своими обязательствами в области прав человека, в том числе при попытках преодоления экономических или финансовых кризисов». Кроме того, в общем принципе 15 прямо указывается на необходимость создания условий, при которых международные финансовые учреждения, двусторонние кредиторы и государственные доноры должны обеспечить, чтобы условия их операций и их предложения в отношении политики реформ и условия предоставления финансовой поддержки не подрывали способность государства-заемщика/государства-получателя соблюдать, защищать и выполнять свои обязательства в области прав человека.
3. Проведение оценок воздействия на права человека при разработке программ экономических реформ международными финансовыми учреждениями чрезвычайно важно, поскольку систематический учет воздействия таких программ на права человека имеет целью предупредить нанесение ущерба, компенсировать его и не допустить повторения подобной ситуации. Такие оценки следует проводить в соответствии с существующими гарантиями и механизмами, с тем чтобы способствовать принятию обоснованных решений и дополнять выводы с позиций защиты прав человека.
4. Международно-противоправное деяние, совершению которого способствует тот или иной кредитор, может быть сочтено нарушением прав человека — как гражданских и политических прав, так и экономических, социальных и культурных прав. В тематическом исследовании по вопросу о финансовом пособничестве, представленном Совету по правам человека в 2014 году (A/HRC/28/59), Независимый эксперт сделал вывод о том, что предоставление займов государствам, которые совершают грубые нарушения прав человека, может способствовать укреплению режима и повысить вероятность дальнейших грубых нарушений прав человека.
5. Независимый эксперт вновь привел этот аргумент, представив в 2018 году экспертное мнение в связи с жалобой, касавшейся возможного несоблюдения двумя банками Руководящих принципов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в отношении нарушения установленного Советом

Безопасности эмбарго на поставки оружия в Южную Африку в период апартеида¹ Жалоба была рассмотрена национальными координаторами Бельгии и Люксембурга² в соответствии с Руководящими принципами ОЭСР для многонациональных предприятий.

6. Однако в ходе политических дебатов и научных дискуссий уделялось значительно меньше внимания³ вопросу о том, можно ли считать кредиторов соучастниками в деле финансирования и продвижения политики и/или мер, которые нарушают экономические, социальные и культурные права. Исключением из этой тенденции является складывающееся сейчас твердое убеждение в том, что некоторые нарушения экономических, социальных и культурных прав могут считаться международными преступлениями⁴. Очевидно, однако, что круг деяний, которые можно считать международными социально-экономическими преступлениями, довольно ограничен и не может в полной мере охватить нарушения экономических, социальных и культурных прав в связи с проведением недопустимых регрессивных мер в сфере экономики.

7. Хотя государства могут принимать меры жесткой экономии по собственной инициативе, эти меры, как правило, входят в число условий кредитования, включаемых в соглашения между государствами и международными финансовыми учреждениями. Можно установить прямую ответственность государств за нарушение экономических, социальных и культурных прав посредством навязывания таких мер, однако международные финансовые учреждения могут также способствовать нарушению этих прав в контексте своих операций по кредитованию, мониторингу и технической помощи. Таким образом, международные финансовые учреждения, предписавшие проведение экономических реформ с прогнозируемыми негативными последствиями для прав человека, могут считаться ответственными за соучастие⁵.

8. Хотя понятие «соучастие», как правило, относится к сфере уголовного права, в настоящем докладе оно рассматривается с точки зрения общего международного права. С той же точки зрения следует рассматривать и понятие ответственности. В этом контексте ответственность за соучастие следует рассматривать как вид совместной ответственности⁶. В соответствии с международным правом ответственность за соучастие предполагает: а) совершение деяния, считающегося противоправным по международному праву; б) осведомленность государства или оказывающей содействие стороны, такой как международная организация, о противоправности такого деяния (включая намеренное

¹ См., например, резолюцию 418 (1977) Совета Безопасности и резолюции 40/64А, 41/35В и 42/23В Генеральной Ассамблеи.

² <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IEDebt/OECDNationalContactPointsBelgiumLuxembourg.pdf>.

³ См., например, Robert Howse, "The International Criminal Court Should Investigate Germany's Finance Minister for Crimes Against Humanity in Greece," *International Economic Law and Policy Blog* (2016).

⁴ См. Evelyne Schmid, *Taking Economic, Social and Cultural Rights Seriously in International Criminal Law*, Cambridge University Press, 2015.

⁵ Независимый эксперт благодарит за исследования и вклад в подготовку настоящего доклада следующих лиц: доцента и адъюнкт-профессора Школы права Уорикского университета (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии) д-ра Селин Тан и ее сотрудников — адъюнкт-профессора д-ра Стивена Коннелли и аспиранта Рафаэля Кинтеро Годинеса; доктора философии, научного сотрудника по вопросам экономики Университета Тор-Вергата (Рим) Николо Фраккарولي; и сотрудников Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), оказывающих поддержку по линии мандата Независимого эксперта.

⁶ Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, Hart Publishing, Portland, 2016, p. 11.

игнорирование)⁷; и с) наличие причинно-следственной связи (оказание содействия) между товарами или услугами, предоставляемыми финансовым агентом, и причинным ущербом (нарушения прав человека, вызванные экономической политикой, проводимой данным правительством).

9. Если предоставление технической помощи, мониторинга, займов и установление связанных с этим условий осуществляется без учета их возможного ущерба для экономических, социальных и культурных прав, это должно вызывать серьезную озабоченность⁸. В случае когда в результате осуществления таких условий можно выявить нарушения прав человека, необходимо рассмотреть вопрос об ответственности тех, кто к этому причастен, с тем чтобы как прямые/главные виновники (государства), так и их пособники (международные финансовые учреждения) могли быть привлечены к ответственности.

10. В начале настоящего доклада рассматриваются понятие условий предоставления финансирования, процесс разработки политики и основные сферы, в отношении которых даются предписания. Сосредотачивая внимание на экономических реформах и жесткой экономии как составной части таких условий, докладчик разъясняет последствия этих мер для экономического роста, экономической приемлемости долга и равенства и развенчивает экономические теории, ратующие за жесткую бюджетную экономию. В докладе также описывается воздействие экономических реформ на осуществление прав человека. Эти заключения и доводы создают основу для рассмотрения концепции правовой ответственности за соучастие и исследования вопроса о ее применимости к международным финансовым учреждениям в случае поддержки ими мер политики, предсказуемо ведущих к нарушению прав человека. В заключительных разделах доклада излагаются выводы и рекомендации.

II. Условия предоставления финансирования, выдвигаемые международными финансовыми учреждениями: несовершенство процедур и расширение охвата

A. Проблемные процедуры

11. Изучение процессов разработки политики в международных финансовых учреждениях помогает понять их итоги. Например, процесс заключения соглашения с Международным валютным фондом (МВФ) состоит из ряда этапов: в целом проходит ряд встреч между сотрудниками МВФ и представителями запрашивающего помощь правительства в целях оценки специфики экономической и финансовой ситуации в стране. Обычно вслед за этим достигается соглашение, и правительство готовит письмо о намерениях с учетом ряда выдвинутых условий, которое сопровождается меморандумом о договоренности, содержащим более подробную информацию об обязательствах правительства перед Фондом⁹.

⁷ См. проект статей об ответственности международных организаций, резолюция 66/100, приложение, статья 14.

⁸ Margot E. Salomon, "Of Austerity, Human Rights and International Institutions," *European Law Journal*, vol. 21, Issue 4 (2015).

⁹ См. Giuseppe Bianco and Filippo Fontanelli, "Enhancing the International Monetary Fund's Compliance with Human Rights – The Issue of Accountability," в: Juan Pablo Bohoslavsky and Jernej Letnar Čerňič eds, *Making Sovereign Financing & Human Rights Work* (Oxford; Hart Publishing, Portland, Oregon, 2014), p. 227.

12. Помимо необходимости принимать срочные меры или крайней сложности ситуации в той или иной стране, обстоятельства, в которых заключаются соглашения, могут также отражать определенную асимметрию развития событий. Обсуждение проводится главным образом на уровне экспертов в присутствии обеих сторон — представителей соответствующего правительства и сотрудников МВФ; представители страны обычно договариваются об условиях национальной программы с сотрудниками МВФ, а затем представляют ее Исполнительному совету МВФ¹⁰.

13. Относительно сроков отмечалось, что то, что иногда называют «предварительными мерами», и что на деле представляет собой ряд «предварительных условий», которые государство-заемщик должно выполнить для соответствия критериям предоставления кредита, сегодня часто является важнейшим аспектом процесса кредитования. Что касается принудительного характера таких «предварительных условий», то, хотя сами по себе они не считаются обязательными, однако все же играют весомую роль во внутренней политике. По мнению международных финансовых учреждений, это обеспечивает более высокую степень «заинтересованного участия» в проведении реформ. Эти условия, равно как и другие условия предоставления финансирования, считаются скорее не договорными обязательствами, а требованиями к экономической или финансовой политике, которые должны выполняться на «добровольной основе». Цель «предварительных мер» состоит в том, чтобы в случае осуществления этих требований вознаградить государства за «хорошее поведение»¹¹.

14. После того как соглашение подготовлено к рассмотрению, 24 директора, входящие в состав Исполнительного совета МВФ, принимают в его отношении решение, как правило консенсусом, а иногда путем голосования¹². Хотя это случается нечасто, может быть предусмотрено вынесение плана на рассмотрение Исполнительного совета, чтобы заседающие в нем представители стран могли бы, в соответствии с возложенными на них обязательствами, еще раз изучить те компоненты программы, которые могут поставить под угрозу осуществление прав человека¹³. Однако в большинстве случаев сложившаяся практика не позволяет государствам получать из первых рук информацию о степени принятия соглашения в стране или ее «заинтересованности» в нем; кроме того, процесс принятия решений не всегда позволяет высказать возможные возражения против таких программ¹⁴.

15. Кроме того, хотя очевидно, что процедура заключения таких соглашений создает определенную основу для двустороннего обсуждения, этот юридический документ по своему характеру является скорее договором присоединения, а не двусторонним соглашением как результатом согласования позиций сторонами в процессе полномасштабных переговоров. Представляется, что чем

¹⁰ Ibid., p. 228.

¹¹ Celine Tan, *Governance through development: poverty reduction strategies, international law and the disciplining of third world states*, New York, Routledge, 2011, pp. 119–120.

¹² <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/24/How-the-IMF-Makes-Decisions>.

¹³ Названо «косвенным воздействием» с точки зрения применимости Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах к Международному валютному фонду (МВФ), см. Francois Gianviti, General Counsel of IMF, “Economic Social and Cultural Rights and the International Monetary Fund”, в: *Current Developments in Monetary and Financial Law*, Volume 3, IMF (2005), paras 24–25; см. также E/C.12/2016/1, п. 9.

¹⁴ Yilmaz Akyüz, Yilmaz Akyüz, “Reforming the IMF: Back to the Drawing Board”, United Nations Conference on Trade and Development, Group of 24, Discussion Papers Series, No. 38 (2005), p. 19.

больше государство нуждается в займе, тем слабее его переговорные позиции и уже поле для переговоров¹⁵.

16. Неравноправность отношений между государством-заемщиком и МВФ усугубляется тем фактом, что в отсутствие альтернативного глобального механизма реагирования на кризисы задолженности МВФ, по сути дела, является кредитором «последней надежды». Как отмечают ученые, разработанные МВФ руководящие принципы в отношении условий предоставления финансирования предусматривают, что договоренности не считаются «соглашениями», и принятые в договорах формулировки не применяются, что свидетельствует об одностороннем характере принимаемых Советом МВФ решений по этим вопросам¹⁶.

17. Как отмечалось выше, при изучении социальных последствий этих реформ консультации с затронутым населением и его участие в процессах переговоров имеют достаточно ограниченный масштаб и зачастую представляют собой не более чем «анкетирование». Мнение населения практически не находит отражения и в содержании условий предоставления финансирования. В связи с этим Независимый эксперт подчеркивает важность соблюдения в ходе обсуждения и разработки экономической политики некоторых обязательств, в том числе в отношении прозрачности, участия и подотчетности¹⁷. Однако это представляет собой серьезную проблему, поскольку сами правительства сплошь и рядом могут пытаться ограничить прозрачность и участие общественности в таких дискуссиях и переговорах.

В. Количество и масштаб условий предоставления финансирования

18. Условия предоставления являются для международных финансовых учреждений основными элементами соглашений о финансировании. Как отмечает МВФ, «обычно перед тем как МВФ начнет кредитование страны, ее правительство и МВФ должны согласовать программу экономической политики. Обязательства страны осуществлять те или иные меры экономической политики, известные как требования в отношении экономической политики, в большинстве случаев являются неотъемлемой частью осуществляемого МВФ кредитования». В результате МВФ может предоставлять средства лишь «после того, как будет достигнуто взаимопонимание в отношении мер экономической политики и пакета финансирования»¹⁸. Тем не менее перед заключением соглашений о финансировании или принятием решений относительно реформ ни систематически, ни даже в разовом порядке не проводятся оценки их воздействия на права человека, призванные обеспечить соответствие соглашений или условий предоставления финансирования международным стандартам в области прав человека.

19. Что касается Всемирного банка, то одно из его учреждений — Международная ассоциация развития — специализируется на предоставлении кредитов, которые могут быть определены как беспроцентные займы, тогда как Международный банк реконструкции и развития предоставляет займы странам со средним уровнем дохода и кредитоспособным странам с низким уровнем дохода¹⁹. Будучи учреждениями Группы Всемирного банка и, разумеется, как и другие банки развития, они устанавливают условия для займов, предоставляемых

¹⁵ Celine Tan, 120; Paul Mosley et al., *Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending*, (London, Routledge, 1991).

¹⁶ Bianco and Fontanelli, p. 228.

¹⁷ A/HRC/34/57/Add.1, para. 36.

¹⁸ <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/IMF-Lending>.

¹⁹ <http://www.worldbank.org/en/about>.

государствам-членам. В дополнение к займам, связанным с политикой в области развития, Всемирный банк также предоставляет проектное финансирование, которое направлено на поддержку различных проектов и сопровождается рядом условий. Однако в настоящем докладе основное внимание уделяется кредитным операциям, связанным с осуществлением экономической политики, поскольку зачастую они сопровождаются условиями макроэкономического характера. Аналогичные условия могут также включать в соглашения Европейская комиссия и Европейский центральный банк²⁰, в том числе в рамках программ перестройки экономики, которые на деле имеют значительное сходство с осуществлявшимися в прошлом и подвергавшимися острой критике программами структурной перестройки²¹.

20. Условия предоставления финансирования существенно сужают возможности стран в правовой сфере и сфере разработки политики, притом что они направлены исключительно (и теоретически) на обеспечение приемлемого уровня задолженности, повышение конкурентоспособности и ускорение экономического роста в интересах всех слоев населения. Применяемая МВФ система условий предоставления финансирования, созданная десятилетия назад, изменялась с течением времени, однако, вопреки утверждениям о ее коренном преобразовании, последние исследования показывают, что изменения в этой области были достаточно ограниченными²².

21. Хотя МВФ в прошлом признавал ключевую роль мер антициклической политики и утверждал, что установление минимального уровня социальных расходов обеспечивает сохранение системы социальной защиты, практическое осуществление этих утверждений подвергается сомнению. Несмотря на ряд реформ, предпринятых в начале нынешнего века в ответ на критику относительно масштабов и уровня своего «вмешательства», включая попытку сосредоточить внимание на программных целях в пределах своих полномочий, представляется, что как количество выдвигаемых условий предоставления финансирования, так и их диапазон продолжают расти²³. Позднее к инициативам по «приданию большей гибкости» подходу Фонда к структурной перестройке добавились попытки упорядочить условия предоставления финансирования²⁴. К числу самых последних изменений в этом плане относится усиление внимания к таким аспектам, как изменение климата, проявления неравенства и гендерные вопросы.

22. Некоторые также утверждают, что заявления МВФ о его трансформации скорее напоминают не более чем поверхностную «смену вывески»²⁵, а не попытку провести более глубокие изменения существующей практики. Так, например, в ходе исследования в регионе Ближнего Востока и Северной Африки рекомендации по экономической политике, предлагавшиеся до 2011 года, сопоставлялись с рецептами последнего времени в четырех государствах и было отмечено, что кардинальных различий в политике МВФ на протяжении этих двух периодов не наблюдается²⁶. Что касается политики в сфере занятости и

²⁰ A/HRC/31/60/Add.2, para. 19 and onwards.

²¹ Scott Greer, “Structural adjustment comes to Europe: Lessons for the Eurozone from the conditionality debates”, *Global Social Policy*, Vol. 14 (1), 2013.

²² Alexander E. Kentikelenis et al., “IMF conditionality and development policy space, 1985–2014”, *Review of International Political Economy* vol. 23, Issue 4 (2016).

²³ Gino Brunswijck, “Unhealthy conditions IMF loan conditionality and its impact on health financing”, European Network on Debt and Development (Eurodad) (2018).

²⁴ Gino Brunswijck, “Unhealthy conditions IMF loan conditionality and its impact on health financing”, European Network on Debt and Development (Eurodad) (2018).

²⁵ Kentikelenis et al., “IMF conditionality and development policy space, 1985–2014”, p. 3.

²⁶ Mohammed Mossalem, “The IMF in the Arab world: Lessons unlearned”, Bretton Woods Project (2015).

социальной сфере, такие изменения, возможно, не получили своего отражения в информационно-пропагандистской деятельности МВФ и не прослеживаются последовательным образом в ходе осуществления разделов его программ, касающихся вопросов социальной защиты, например минимальных уровней социальных расходов²⁷.

23. Безусловно, обязательство МВФ вести борьбу с гендерным неравенством — это важная инициатива. В связи с этим Независимый эксперт ранее подчеркивал, что нельзя ограничиваться лишь усилиями по ликвидации гендерного разрыва на рынке труда. Такую приверженность обеспечению гендерного равенства следует также принимать во внимание при рассмотрении изменений в охвате устойчивыми, учитывающими гендерные факторы социальными пособиями и обеспечении бюджетных возможностей для финансирования социальных услуг и инвестиций в инфраструктуру²⁸.

24. Что касается собственно условий предоставления финансирования, возросло не только их количество, но и перечень сфер, которых они касаются²⁹. В Обзоре разработки программ и условий предоставления финансирования МВФ за 2018 год отмечается заметное увеличение количества структурных условий в программах в период между 2011 и 2017 годом³⁰. Кроме того, было установлено, что в 23 из 26 программ кредитования МВФ, утвержденных в период с 2016 по 2017 год, предусматривались условия, касающиеся бюджетной консолидации³¹.

25. Подробный анализ соглашений, заключенных МВФ в период с 1980 по 2014 год, показал, что число условий предоставления займов увеличилось, а сфера их охвата расширилась³². Условия, касающиеся основных направлений экономической политики, составляют почти 87 процентов от общего числа условий, в то время как свыше 12 процентов условий касаются вопросов приватизации государственных предприятий, трудовых отношений (в государственном и частном секторах), институциональных реформ и политики сокращения бедности (чаще всего речь идет о приватизации государственных предприятий, а на втором месте по степени распространенности находятся проблемы трудовых отношений)³³. Вопреки широко распространенному убеждению, что результатом реформ в сфере труда, проводимых в русле политики жесткой экономии, становится отказ от государственного регулирования рынка труда, такие меры политики не всегда способствуют экономическому росту и расширению занятости, не говоря уже о негативном воздействии таких условий на права человека³⁴.

26. Как недавно отметил Независимый эксперт в своем открытом письме Президенту Всемирного банка с изложением его мнения о проекте *Доклада о мировом развитии 2019*, многие современные проблемы, например неформальный характер занятости, отказ от социальных договоров, а также гендерное неравенство и неравенство в доходах, обострились в результате жесткой экономии и проведенных ранее реформ в сфере труда, в том числе замораживания или

²⁷ Kentikelenis et al., pp. 1, 9 and 17 (отмечается, что по-прежнему рекомендуется проводить либерализацию рынка труда и что минимальные уровни социальных расходов зачастую не соблюдаются).

²⁸ A/73/179.

²⁹ Gino Brunswijck, “Unhealthy conditions”, p. 6.

³⁰ IMF, 2018 Review of Program Design and Conditionality (Washington, D.C., 2019).

³¹ Gino Brunswijck, “Unhealthy conditions”, p. 3.

³² Thomas Stubbs and Alexander E. Kentikelenis, “Conditionality and Debt Relief: An Overview”, в: Ilias Bantekas and Cephas Lumina eds., *Sovereign Debt & Human Rights* (Oxford, Oxford University Press, 2018), pp. 364–365.

³³ Ibid., pp. 367–368.

³⁴ A/HRC/37/54, п. 56.

снижения минимального размера заработной платы, отказа от регулирования рынка труда, приватизации систем социального обеспечения и внедрения систем адресной социальной защиты³⁵.

27. В дополнение к этому недавно принятая Всемирным банком концепция максимального наращивания объемов финансирования развития, цель которой заключается в стимулировании инвестиций частного сектора для обеспечения устойчивого развития, предполагает, что Банк ставит целью «содействие реализации решений, осуществляемых силами частного сектора», там, где это возможно, чтобы ограничить «объем государственных заимствований и условных обязательств»³⁶. Передача предоставления основных услуг в руки коммерческих корпораций может негативно сказаться на правах человека и жизнеспособности государственного сектора³⁷.

28. В исследовании, предметом которого явились условия предоставления финансирования, предусмотренные операциями Всемирного банка по финансированию политики в области развития в 2017 году, и в ходе которого было проанализировано 56 операций в 43 странах, особо отмечалась влиятельная роль Банка на национальном уровне, особенно в развивающихся странах, в вопросах как «внутренней экономической политики», так и «формирования институтов»³⁸. Исследование показало, что, в отличие от МВФ, число выдвигаемых условий сократилось по сравнению с предыдущим годом. Вместе с тем в исследовании отмечается, что «небольшое число неоднозначных условий, касающихся экономической политики, может в любом случае иметь весьма пагубные последствия для программы развития страны»³⁹. Важно то, что 27,7 процента всех перечисленных условий «были направлены на расширение роли частного сектора» во всех сферах экономической политики⁴⁰.

III. Каково реальное влияние мер жесткой экономии на экономику?

29. Сразу после мирового финансового кризиса в 2008 году было признано, что для преодоления его социальных и экономических последствий необходимо стимулировать экономику. Как отмечается в недавнем исследовании, обычно в такой ситуации МВФ рекомендовал бы принять меры жесткой экономии в целях экономии бюджетных средств⁴¹, однако вместо этого Фонд, опасаясь ухудшения экономической ситуации, советовал применять меры бюджетно-финансового стимулирования. Этот подход применялся в течение двух лет после кризиса, однако впоследствии наблюдалось широкое распространение тенденции к налогово-бюджетной консолидации: две трети стран мира приняли меры жесткой экономии. Эти меры по определению негативно отражаются на темпах экономического роста, равенстве и состоянии государственных ресурсов, а также сказываются на реализации прав человека, однако международные финансовые

³⁵ <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/LetterWorldBankAugust2018.pdf>.

³⁶ A/73/396 п. 4; см. также World Bank, “Maximizing Finance for Development”, briefing note (2018).

³⁷ A/73/396, пп. 82 и 83.

³⁸ См. Gino Brunswijk, “Flawed conditions: the impact of the World Bank’s conditionality on developing countries”, Eurodad (2019).

³⁹ Ibid., p. 2.

⁴⁰ Ibid., p. 5.

⁴¹ Isabelle Ortiz et al., “The Decade of Adjustment: A Review of Austerity Trends 2010–2020 in 187 Countries”, Extension of Social Security, Working Paper No. 53 (Geneva, ILO, 2017); см. также Olivier Blanchard, Economic Counsellor and Director, IMF Research Department, *IMF Survey* (электронный журнал) (2008).

учреждения по-прежнему рекомендуют их применять. Именно поэтому столь важно развенчать экономическую теорию, ратующую за меры жесткой экономии.

A. Последствия мер жесткой экономии для роста экономики, экономической приемлемости долга и равенства

30. Факты свидетельствуют о том, что в период рецессии меры жесткой экономии оказывают негативное воздействие на экономику⁴², и экономисты подчеркивают, что в условиях слабой экономики проблемы усугубляются из-за разрушительных последствий сокращения бюджетных расходов для ряда государственных услуг, включая здравоохранение и образование⁴³. В значительном числе исследований было показано, что меры жесткой экономии не способствуют восстановлению экономики и, скорее, чреватые для нее негативными последствиями⁴⁴, хотя и снижают показатели государственного долга в процентном отношении к валовому внутреннему продукту (ВВП). Например, анализ интенсивности мер жесткой экономии, проводившихся некоторыми европейскими странами в период с 2009 по 2013 год, показал, что при более строгих мерах жесткой экономии показатели темпов роста ВВП были ниже⁴⁵.

31. Было уже неоднократно показано, что меры жесткой экономии не ведут к экономическому росту⁴⁶. Так, например, после последнего глобального кризиса Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, подтверждая свои ранее сделанные выводы и прогнозы, вновь заявила о том, что меры жесткой экономии не являются синонимом экономического роста⁴⁷. Кроме того, ЮНКТАД подчеркнула, что принимавшиеся в Европе меры жесткой экономии наряду с чрезмерным упованием на меры кредитно-денежной политики также оказали негативное воздействие на стабильность международных финансовых рынков, способствовали увеличению финансовых диспропорций в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, а также не смогли обеспечить оживление спроса⁴⁸.

32. В экономическом смысле, с учетом вызывающих озабоченность фактов, нельзя говорить о том, что меры бюджетной экономии обеспечивают экономический рост⁴⁹. Некоторые исследования показывают, что традиционные примеры «позитивного эффекта мер жесткой экономии», например опыт Дании или

⁴² «Меры экономии надо проводить в период бума, а не спада... Более того, меры жесткой экономии ни в коем случае не должны подразумевать сокращения ассигнований на государственные услуги, обеспечивающие защиту прав человека», Джон Мейнард Кейнс, Собрание сочинений (1937 год).

⁴³ Alan Taylor, "When is the time for austerity?", *Vox*, Center for Economic and Policy Research, (2013); см. также Oscar Jordà and Alan M. Taylor, "The Time for Austerity: Estimating the Average Treatment Effect of Fiscal Policy", *The Economic Journal*, vol. 126, Issue 590 (2016), p. 220.

⁴⁴ W. D. McCausland and Ioannis Theodossiou, "The consequences of fiscal stimulus on public debt: a historical perspective", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 40, Issue 4 (2016).

⁴⁵ Robert Skidelsky and Nicolo Faccaroli, *Austerity vs. Stimulus: The Political Future of Economic Recovery*, Palgrave Macmillan, Basingstoke (2017); см. также Axel Dreher, "IMF and Economic Growth: The Effects of Programs, Loans and Compliance with Conditionality," *World Development*, vol. 34 (2006).

⁴⁶ Oscar Jordà and Alan M. Taylor, "The Time for Austerity", p. 221.

⁴⁷ См. <https://unctad.org/en/pages/PressRelease.aspx?OriginalVersionID=95>.

⁴⁸ United Nations Conference on Trade and Development, *Trade and Development Report*, Geneva (2016), p. 162.

⁴⁹ Robert Boyer, "The four fallacies of contemporary austerity policies: the lost Keynesian legacy", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 36, Issue 1 (January 2012).

Ирландии⁵⁰, на деле следует рассматривать скорее как предостережение, нежели как пригодную для других стран модель, не говоря уж о сопряженных с этим проблемах в области прав человека⁵¹. При сопоставлении опыта Ирландии по применению мер жесткой экономии в 1980-х годах после недавнего глобального кризиса было высказано мнение о том, что воздействие таких мер на экономический рост оказалось не столь очевидным, как предполагалось, а в краткосрочной перспективе «сложно было бы утверждать, что восстановление экономики страны стало следствием только мер жесткой экономии»⁵².

33. В последнем Обзоре разработки программ и условий предоставления финансирования МВФ отмечается, что в период с 2011 по 2017 год три четверти программ, осуществлявшихся при поддержке со стороны Фонда, были хотя бы отчасти успешными, а «предположения о темпах экономического роста зачастую оказывались слишком оптимистичными»⁵³. Вследствие такого необоснованного оптимизма МВФ выступал с утверждениями о том, что доверие к этим программам повысится. Он рекомендовал, среди прочего, пересмотреть некоторые «компромиссы при разработке программ», предложив, в частности, «детальнее определять требования в отношении бюджетной политики» в каждом конкретном случае и «тщательнее анализировать приемлемость уровня задолженности»⁵³.

34. Осуществление мер налогово-бюджетной консолидации часто влечет за собой рост неравенства и безработицы. Как отметил МВФ, меры налогово-бюджетной консолидации, осуществлявшиеся в 17 странах — членах Организации экономического сотрудничества и развития в период с 1978 по 2009 год, не только привели в долгосрочной перспективе к снижению заработной платы и способствовали росту безработицы, но и существенно усилили структурное неравенство⁵⁴.

35. Возникающая в результате этого угроза для социальной сплоченности уже очевидна в ряде стран. Хотя в некоторых случаях меры жесткой экономии в течение короткого времени способствовали экономическому росту, отчасти благодаря повышению внутреннего спроса, после кризиса ряд развивающихся стран приняли меры жесткой экономии в превентивном порядке⁵⁵. При этом с тех пор меры жесткой экономии в различных формах принимали две трети стран мира. Отмечается, что меры по ограничению и сокращению заработной платы, а также по снижению субсидий чаще принимали развивающиеся страны, тогда как реформы в сфере трудовых отношений и пенсионные реформы чаще проводились в странах с высоким уровнем дохода⁵⁶.

36. К настоящему времени не остается никаких сомнений относительно потенциальных последствий мер жесткой экономии для осуществления прав человека. В 2016 году Комитет по экономическим, социальным и культурным правам привлек внимание к возможным последствиям мер жесткой экономии для осуществления ряда прав человека, включая трудовые права, права на питание,

⁵⁰ Francesco Giavazzi and Marco Pagano, “Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries”, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 3372 (1990).

⁵¹ Mark Blyth, *Austerity: The history of a dangerous idea* (Oxford University Press, Oxford, 2013); см. также Stephen Kinsella, “Is Ireland really the role model for austerity?”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 36, Issue 1 (January 2012), p. 234.

⁵² Stephen Kinsella, p. 234.

⁵³ См. IMF, “2018 Review of Program Design and Conditionality”, p. 2.

⁵⁴ Laurence Ball et al., “The Distributional Effects of Fiscal Consolidation”, IMF Working Paper, No. WP/13/151 (2013).

⁵⁵ OHCHR, “Report on austerity measures and economic and social rights” (Geneva, 2013), para. 5.

⁵⁶ Isabelle Ortiz et al., “The Decade of Adjustment”, p. 13.

жилье и социальное обеспечение⁵⁷. Более того, в выводах опубликованного в 2015 году документа особо подчеркивается роль мер налогово-бюджетной консолидации в снижении совокупных доходов экономики и их более суровые последствия для беднейших слоев населения⁵⁸.

37. В связи с этим Независимый эксперт часто сообщал о влиянии мер жесткой экономии на права человека и неравенство, уточняя при этом, что экономическое неравенство является одновременно и следствием экономических кризисов, и их двигателем⁵⁹. Представляется, что после недавнего кризиса обычные реформы в сфере трудовых отношений, увязанные с мерами жесткой экономии, не способствовали ни восстановлению экономики, ни увеличению занятости и расширению трудовых или других социальных прав⁶⁰. Аналогичные выводы можно сделать, проанализировав последствия мер жесткой экономии для прав человека в целом и прав женщин в частности⁶¹.

В. Опровержение теории «мер жесткой экономии как средства стимулирования экономического роста»

38. Хотя налогово-бюджетная консолидация была предметом исследований и дискуссий на протяжении многих лет, в новой волне экономических исследований уделяется особое внимание ее влиянию на экономический рост и уместности применения таких мер в период кризиса. Некоторые ученые полагают, что меры жесткой экономии [могли бы] «стимулировать экономический рост», утверждая, что налогово-бюджетная консолидация способствовала бы восстановлению экономики. Например, один из основных выводов по результатам недавно проведенного исследования гласит, что «(в) среднем налогово-бюджетная консолидация на основе сокращения расходов влечет за собой минимальные издержки для производства и в некоторых случаях может стимулировать рост экономики»⁶².

39. Такой подход обычно называют теорией «фискального сжатия ради стимулирования экономического роста». По мнению сторонников этой теории, недопущение дальнейшего роста бюджетного дефицита в периоды потрясений способствует оживлению экономики. Несмотря на многочисленные подтверждения того, что меры жесткой экономии не способствуют восстановлению или росту экономики⁶³, их апологеты, по всей видимости, по-прежнему оказывают непропорционально большое влияние на основные экономические доктрины.

40. Учитывая позитивные результаты как с точки зрения прав человека, так и в сфере экономики, другие экономисты, однако, утверждают, что дефицит бюджета может быть полезен для восстановления экономики и меры экономического стимулирования и перераспределения могут проводиться параллельно⁶⁴.

⁵⁷ E/C.12/2016/1.

⁵⁸ Davide Furceri et al., “Fiscal Consolidation and Inequality in Advanced Economies: How Robust is the Link?” (2015), p. 29.

⁵⁹ Juan Pablo Bohoslavsky, “Economic Inequality, Debt Crises and Human Rights”, *Yale Journal of International Law*, vol. 41, Issue 2 (2016).

⁶⁰ A/HRC/34/57, п. 57.

⁶¹ См. A/73/179.

⁶² Alberto F. Alesina, Carlos A. Favero and Francesco Giavazzi, “What do we know about the effects of Austerity”, *National Bureau of Economic Research*, Working Paper No. 24246 (2018).

⁶³ См., например, Òscar Jordà and Alan M. Taylor, “The Time for Austerity” («как правило, налогово-бюджетная консолидация замедляет рост ВВП»).

⁶⁴ Robert Skidelsky and Nicolo Fraccaroli, *Austerity vs. Stimulus*, p. 52.

41. В основе доводов в пользу применения мер жесткой экономии лежит упрощенное представление о том, что в периоды экономических спадов следует избегать увеличения бюджетного дефицита. Поэтому увеличение государственных расходов (или их сохранение на прежнем уровне) приведет к углублению бюджетного дефицита, что, согласно доктрине Рикардианской школы, отразится на расходах потребителей, а по мнению экономистов «Новой классической» школы, — на инвестициях⁶⁵. Экономисты обосновывают эти положения целым рядом доводов, однако к числу наиболее спорных из них относится, вне всякого сомнения, вопрос доверия (будь то потребителей или инвесторов)⁶⁶.

42. Доказывая, что в экономике бюджетный дефицит неизбежно влияет на доверие со стороны бизнеса и потребителей⁶⁷, ряд экономистов утверждают, что дефицит повлечет за собой сокращение личных расходов и предпринимательских инвестиций и негативно скажется на восстановлении экономики. По их мнению, меры жесткой экономии способствуют восстановлению доверия и стимулируют экономический рост. Эти предположения были неоднократно оспорены.

43. В связи с этим главный вопрос состоит в том, какая методика применяется в исследованиях, ратующих за меры жесткой экономии как средство стимулирования экономического роста. Говоря кратко, переменная, применяемая для проведения эмпирических исследований по вопросу о воздействии мер жесткой экономии на экономику, определяется некорректно, что оказывает значительное воздействие на результаты экономических исследований.

44. Хотя сторонники мер жесткой экономии как средства стимулирования экономического роста рассматривают налогово-бюджетную консолидацию как «внешнюю» переменную, другие экономисты доказали, что этот подход по своей сути пристрастен и эту переменную следует рассматривать скорее как «внутреннюю». Если внешняя переменная представляет собой экономический инструмент для выявления переменной вне пределов экономической модели (например, факт экономического потрясения), то внутренние переменные определяются самой экономической моделью (или не могут рассматриваться в качестве внешнего явления). В случае МВФ осуществление мер жесткой экономии может быть фактически «предсказано с использованием заранее определенных мер макроэкономического контроля»⁶⁸, и, таким образом, эта переменная не может считаться внешней. Это означает, что в некоторых экономических исследованиях, эмпирическая база которых страдает определенными изъянами, сделан ошибочный вывод о том, что меры жесткой экономии способны стимулировать экономический рост, и, таким образом, ошибочно интерпретирована их роль в потенциальном восстановлении экономики.

⁶⁵ Ibid., p. xviii.

⁶⁶ Альберто Алесина (Alberto Alesina) и другие говорят также о сопутствующей политике, обеспеченности рабочей силой и сетевом взаимодействии.

⁶⁷ Robert Skidelsky and Nicolo Fraccaroli, *Austerity vs. Stimulus*, p. xix.

⁶⁸ Oscar Jordà and Alan M. Taylor, “The Time for Austerity”, p. 11.

IV. Последствия мер жесткой экономии для осуществления прав человека

45. Налогово-бюджетная консолидация зачастую входит в число условий предоставления займов, и в последние годы международные финансовые учреждения активно рекомендуют, пропагандируют и даже проталкивают ее⁶⁹. Вместе с тем хорошо известно и документально подтверждено ее разрушительное воздействие на права человека. Договорные органы, мандатарии специальных процедур, организации гражданского общества и ученые неоднократно сообщали о ряде ее разнообразных фактических и потенциальных последствий для широкого круга прав человека и для конкретных групп населения, подчеркивая при этом, что люди, сталкивающиеся с совокупными и/или пересекающимися проявлениями неравенства, подвергаются несоразмерно большему воздействию⁷⁰.

46. В связи с этим ниже приводятся в пояснительных целях⁷¹ некоторые примеры, призванные показать, каким образом условия предоставления финансирования, включая проведение налогово-бюджетной консолидации и структурной перестройки, могут непосредственно поставить под угрозу осуществление экономических, социальных и культурных прав. Негативное воздействие мер жесткой экономии на экономический рост, экономическую приемлемость задолженности и экономическое равенство без труда оборачивается отрицательными последствиями для осуществления прав человека.

47. Осуществление реформ трудовых отношений в рамках программ структурной перестройки способствовало нарушению коллективных и индивидуальных трудовых прав: например, введение ограничений на размер заработной платы или на трудоустройство негативно влияло на осуществление права на труд и на справедливые и благоприятные условия труда⁷². Последствия подобных реформ также могут негативно сказаться на осуществлении права женщин на равенство. Например, обязательное сокращение числа рабочих мест в государственном секторе приводило к росту неформальной занятости, сокращению пособий по безработице и ухудшению системы социальной защиты, а также к росту лежащего на женщинах бремени неоплачиваемого труда по уходу⁷³.

48. Помимо налогово-бюджетной консолидации серьезную обеспокоенность могут вызывать определенные реформы, которые предлагается осуществить в аналогичных ситуациях. Последнее кредитное соглашение, заключенное Украиной с МВФ, предусматривает выполнение ряда условий, в том числе проведение приватизации значительного числа государственных предприятий⁷⁴. В условиях приватизации может оказаться под угрозой доступ к целому ряду услуг, включая такие жизненно важные услуги, как водоснабжение или энергоснабжение⁷⁵. Кроме того, принятие мер, приводящих к сокращению субсидий или затрагивающих цены на определенные товары, может иметь непосредственные последствия: например, сокращение (или отмена) субсидий на газ и топливо способно

⁶⁹ См., например, IMF, “2018 Review of Program Design and Conditionality”, pp. 5 and 31.

⁷⁰ См., например, OHCHR, “Report on austerity measures and economic and social rights”, para. 8 and onwards; см. также Aoife Nolan, *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press (2014).

⁷¹ [A/HRC/34/57/Add.1](#) и [A/HRC/25/50/Add.1](#).

⁷² Thomas Stubbs and Alexander E. Kentikelenis, “Conditionality and Debt Relief: An Overview”, p. 375.

⁷³ [A/HRC/34/54](#).

⁷⁴ [A/HRC/40/57/Add.1](#).

⁷⁵ [A/73/396](#).

серьезным образом сказаться на уровне жизни и поставить под угрозу осуществление экономических, социальных и культурных прав.

49. Озабоченность вызывают и меры по совершенствованию адресного подхода к бенефициарам систем социальной защиты. Например, Независимый эксперт особо подчеркнул, что перераспределение пособий в Тунисе исключительно в пользу беднейших слоев населения не должно вести к ненадлежащему охвату социальной защитой других лиц, живущих в бедности⁷⁶. В своих заключительных замечаниях по докладу Португалии Комитет по правам инвалидов выразил свою озабоченность воздействием мер жесткой экономии на доступность вспомогательных услуг для инвалидов, подчеркнув, что «в отсутствие семейных систем поддержки и ухода» инвалиды сталкиваются с риском жить в условиях нужды или крайней нищеты⁷⁷.

50. Аналогичным образом, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин подчеркнул, что урезание расходов на государственные услуги в условиях экономического кризиса в целом влечет особые негативные последствия для женщин и девочек⁷⁸: например, оно может лишить их доступа к образованию или возложить на них дополнительное бремя неоплачиваемого труда по уходу. Подчеркнув, что нынешняя экономическая система поддерживается гендерным неравенством и многочисленными формами дискриминации по признаку пола, Независимый эксперт указал, что определяемые политикой жесткой экономии меры бюджетной консолидации и экономические реформы, например стимулирующие повышение гибкости рынка труда, сокращение охвата социальными пособиями и услугами социальной защиты, сокращение штатов в государственном секторе и приватизацию услуг, обычно оказывают более негативное воздействие на женщин, чем на мужчин⁷⁹.

51. В своих заключительных замечаниях по докладу Кипра Комитет по экономическим, социальным и культурным правам с обеспокоенностью отметил «продолжающееся значительное сокращение государственных расходов, особенно в таких сферах, как социальная защита, жилье, здравоохранение и образование, в рамках мер бюджетной консолидации»⁸⁰. Он также обратил внимание на чрезмерно негативное воздействие подобных мер на осуществление экономических, социальных и культурных прав, особенно прав лиц и групп, находящихся в неблагоприятном или маргинализованном положении.

52. Отмечается, что в последние годы чаще выдвигаются условия, касающиеся сокращения масштабов бедности: если в 1998 году они составляли около 1 процента всех выдвигаемых условий, то в 2014 году — 5 процентов. Однако разрывы не устранены, и ученые указывают на то, что ввиду необязательного характера целевых показателей сокращения масштаба бедности этим условиям не придается столь большого значения, как макроэкономическим условиям, в том числе налогово-бюджетной консолидации⁸¹. Таким образом, установленные приоритетные целевые показатели расходования средств часто не выполняются, не говоря уже о том, что условия, касающиеся сокращения масштабов бедности, могут не соответствовать стандартам в области прав человека.

53. Условия, касающиеся сокращения масштабов бедности, или иные условия предоставления помощи влияют на конкретные сегменты социальной сферы и

⁷⁶ A/HRC/37/54/Add.1, para. 38.

⁷⁷ CRPD/C/PRT/CO/1, п. 53.

⁷⁸ CEDAW/C/GC/36, п. 38.

⁷⁹ См. A/73/179.

⁸⁰ E/C.12/CYP/CO/6, п. 11.

⁸¹ Thomas Stubbs and Alexander E. Kentikelenis, “Conditionality and Debt Relief: An Overview”, p. 371.

могут повлечь за собой серьезные последствия для осуществления прав человека. Наглядным примером служит в этом смысле потенциальное воздействие налогово-бюджетной консолидации и сопутствующего сокращения государственных расходов на сектор здравоохранения. Например, бюджет сектора здравоохранения в Чаде в 2013–2017 годах был сокращен из-за жестких плановых показателей бюджетного дефицита⁸². Кроме того, осуществление структурной перестройки, способствующее, к примеру, отказу от регулирования рынка в отрасли, может привести к сокращению доступности и снижению качества предоставляемых услуг⁸³.

54. Принятие мер жесткой экономии и сопутствующих мер может особенно негативно сказаться на осуществлении прав человека определенными группами населения, особенно находящимися в уязвимом положении. Например, осуществление регрессивных налоговых реформ, результатом которых является переход от системы прямого налогообложения к системе косвенного налогообложения, может повлечь за собой серьезные последствия, в частности для домохозяйств с низким уровнем дохода. Например, по рекомендации МВФ в 2017 году в Колумбии⁸⁴ и Коста-Рике⁸⁵ был существенно повышен налог на добавленную стоимость. В связи с этим Независимый эксперт в своем докладе о поездке в Шри-Ланку выразил обеспокоенность в связи с существенным повышением ставки налога на добавленную стоимость, поскольку основная тяжесть таких налогов часто ложится на беднейшие группы населения⁸⁶.

55. Хотя меры жесткой экономии считаются временными, их воздействие гораздо продолжительнее периода их непосредственного осуществления. Полученный ранее опыт, например опыт осуществления программ структурной перестройки в различных регионах, в том числе в Юго-Восточной Азии, Латинской Америке и странах Африки к югу от Сахары, несколько десятилетий назад, свидетельствует о том, что преодоление последствий мер жесткой экономии — ведущих к росту неравенства и масштабам бедности — для осуществления прав человека может занять до 20 лет⁸⁷.

V. Соучастие международных финансовых учреждений

56. Международные организации несут ответственность за присваиваемые им действия (и бездействие), которые являются нарушением их собственных обязательств. Этот принцип самостоятельной ответственности имеет первостепенное значение для всего проекта статей Комиссии международного права об ответственности международных организаций. Более того, пособничество государствам является одним из наиболее часто встречающихся способов участия в международно-противоправном деянии⁸⁸.

57. Соучастие представляет собой отдельное от основного противоправного деяния основание для возникновения ответственности: международная

⁸² Gino Brunswijck, “Unhealthy conditions”, p. 19.

⁸³ Ibid., в 2017 и 2018 годах во многих странах также наблюдались «забастовки медицинских работников, требовавших повышения заработной платы, улучшения условий труда и модернизации оборудования в период осуществления программ МВФ».

⁸⁴ <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/05/31/Colombia-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-44952>.

⁸⁵ <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Costa-Rica-2016-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-43916>.

⁸⁶ A/HRC/40/57/Add.2, п. 26.

⁸⁷ См. Oxfam, “A cautionary tale”, Briefing Paper 174 (2013).

⁸⁸ Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, p. 2 and onwards.

организация несет ответственность за свое содействие совершению основного противоправного деяния⁸⁹. Иными словами, хотя такие организации могут быть признаны несущими прямую ответственность за совершение международно-противоправного деяния, ответственность может также проистекать из оказания технической и/или финансовой помощи государству, которое является основным правонарушителем.

58. Соучастие в таких случаях включает три основных элемента: тот факт, что помощь или содействие со стороны международной организации, о которой идет речь, будет считаться международно-противоправным деянием; тот факт, что международной организации было известно это обстоятельство⁹⁰; и существование причинно-следственной связи между предоставленными товарами или услугами и причиненным ущербом (в данном случае — нарушением прав человека)⁹¹.

59. Международная организация несет ответственность за противоправное деяние, если поведение, состоящее в действии или бездействии, представляет собой нарушение международно-правового обязательства такой организации⁹². Действительно, хотя уставные документы запрещают Всемирному банку⁹³ и — в меньшей степени — МВФ⁹⁴ руководствоваться в своей деятельности соображениями политического характера, сложно доказать, что нарушение прав человека может быть частью внутренней политической жизни государства (статья 2 (7) Устава Организации Объединенных Наций)⁹⁵. Говоря о мнении МВФ, Специальный докладчик Комиссии международного права Джорджо Гая заявил, что нельзя утверждать, «что организация не несет международной ответственности, если ее акты согласуются с ее учредительным документом»⁹⁶. Кроме того, ряд международных финансовых учреждений предусматривают в своих уставах соблюдение принципа нейтральности («не руководствоваться соображениями политического характера»), но этот принцип постоянно нарушается: его обходят или искусственно придают ему новое толкование, чтобы иметь возможность проводить политику структурной перестройки⁹⁷.

60. В чем заключаются соответствующие международные обязательства, которые необходимо учитывать многостороннему учреждению при предоставлении займа? Согласно некоторым утверждениям, международные конвенции по правам человека, такие как Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, являются обязательными только для государств-участников, а международные финансовые учреждения руководствуются в своей деятельности своими собственными Статьями соглашения⁹⁸.

⁸⁹ Ibid., pp.4–5.

⁹⁰ Резолюция 66/100, приложение, статья 14.

⁹¹ Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, p. 262.

⁹² A/CN.4/L.632, статья 3.

⁹³ Международный банк реконструкции и развития, Статьи соглашения, статьи IV (10) и III (5) (b); см. также Hassane Cissé, Daniel Bradlow and Benedict Kingsbury eds., “International Financial Institutions and Global Legal Governance”, *The World Bank Legal Review*, vol. 3 (2012).

⁹⁴ Статьи соглашения МВФ (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>), статьи I и IV (3) (b).

⁹⁵ John Ciorciari, “The Lawful Scope of Human Rights Criteria in World Bank Credit Decisions: An Interpretive Analysis of the IBRD and IDA Articles of Agreement”, *Cornell International Law Journal*, vol. 33, Issue 2 (2000).

⁹⁶ См. A/CN.4/610.

⁹⁷ Alexander Kentikelenis and Sarah Babb, “The Making of Neoliberal Globalization: Norm Substitution and the Politics of Clandestine Institutional Change”, *American Journal of Sociology*, vol. 124, Issue 6 (2019).

⁹⁸ Francois Gianviti, General Counsel of IMF, “Economic Social and Cultural Rights and the

61. Однако МВФ и Всемирный банк являются специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций⁹⁹ и, следовательно, обязаны действовать в соответствии с Уставом; еще более важно, что они как международные организации являются безусловными субъектами международного права и, следовательно, не должны нарушать нормы международного обычного права¹⁰⁰ и общие принципы международного права¹⁰¹, которые не только включают экономические, социальные и культурные права¹⁰², но и, в случае ответственности за соучастие, опираются на правовую основу в виде пространного и весомого перечня международных документов, прецедентов применения международного обычного права¹⁰³, судебной практики международных и национальных судов, а также национального законодательства¹⁰⁴.

62. Международные финансовые учреждения не освобождаются от обязательства не нарушать общие нормы в области прав человека или не оказывать пособничества подобным нарушениям¹⁰⁵. Говоря конкретнее, в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах подчеркивается обязательство международного сообщества сотрудничать во имя осуществления экономических, социальных и культурных прав. Государства не могут уклониться от выполнения этих четко указанных обязательств (в том числе вытекающих из Пакта), предоставив международной организации право действовать от их имени.

63. В свою очередь, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам указал, что международные финансовые учреждения и другие международные организации «связаны любыми обязательствами, возлагаемыми на них согласно общим нормам международного права, их учредительным документам и международным соглашениям, участниками которых они являются»¹⁰⁶. Комитет также указал, что «в связи с этим они обязаны соблюдать права человека, перечисленные, в частности, во Всеобщей декларации прав человека, которые являются частью обычного международного права или общих принципов права, являющихся в обоих случаях источниками международного права»¹⁰⁷.

64. Международным финансовым учреждениям не следует оказывать чрезмерное внешнее влияние на государства; подобные действия могут считаться

International Monetary Fund”, *Current Developments in Monetary and Financial Law*, Volume 3, IMF (2005), p. 43 and onwards.

⁹⁹ См. Соглашение между Организацией Объединенных Наций и Международным валютным фондом, United Nations, *Treaty Series*, No. 328 (1948); Соглашение между Организацией Объединенных Наций и Международным банком реконструкции и развития, United Nations, *Treaty Series*, No. 346 (1948); и Соглашение о взаимоотношениях между Организацией Объединенных Наций и Международной ассоциацией развития, резолюция 1594 (XV).

¹⁰⁰ См. *Толкование соглашения между ВОЗ и Египтом от 25 марта 1951 года, консультативное заключение*, ICJ Reports 1980, p. 73; A/CN.4/532, статья 3; и A/CN.4/553, статья 8.

¹⁰¹ Willem van Genugten, *The World Bank Group, the IMF and Human Rights: A Contextualised Way Forward*, Cambridge-Antwerp-Portland, Intersentia (2015).

¹⁰² Andrew Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford, Oxford University Press, (2006).

¹⁰³ См. *Применение Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (Босния и Герцеговина против Сербии и Черногории)*, решение, I.C.J. Reports 2007.

¹⁰⁴ См. Juan Pablo Bohoslavsky, “Tracking Down the Missing Financial Link in Transitional Justice”, *International Human Rights Law Review*, vol. 1 (2012).

¹⁰⁵ Christian Tomuschat, “International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century: General Course on Public International Law”, *Recueil des cours*, Vol. 281 (1999).

¹⁰⁶ *Толкование соглашения между ВОЗ и Египтом от 25 марта 1951 года, консультативное заключение*, ICJ Reports 1980, p. 37.

¹⁰⁷ См. E/C.12/2016/1, п. 7.

пособничеством¹⁰⁸. Государства должны иметь возможность использовать свое пространство для маневра в праве и политике¹⁰⁹, чтобы разрабатывать и осуществлять экономические программы в соответствии со своими обязательствами в области прав человека. Чрезмерное внешнее влияние означает прямое или косвенное вмешательство в экономические дела государства посредством использования экономических и/или политических мер, призванных повлиять на государства в целях принятия ими определенных мер экономической политики или добиться от них или иных преимуществ, что поставит под угрозу способность государств уважать, защищать и выполнять свои обязательства в области прав человека. Экономические меры могут включать как условия, увязываемые с программами финансовой помощи, так и имплицитные условия, неофициально выдвигаемые международными или региональными учреждениями¹¹⁰.

65. Кроме того, важно отметить, что государствам не разрешено использовать международные финансовые учреждения для нарушения норм международного права, в случае когда они не могут осуществить это в качестве государств: делегирование полномочий не освобождает от ответственности¹¹¹. Как подчеркивается в Руководящих принципах, «государства не могут избежать ответственности за действия или осуществление функций, которые они делегировали международным учреждениям или частным сторонам ("переупакованное" финансирование и приватизация): делегирование полномочий не может служить оправданием несоблюдения обязательств в области прав человека в отрицание экстерриториального характера этих обязательств» (п. 15.3). Кроме того, как разъясняет Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своих заключительных замечаниях по докладу Ирландии, «(...) Он также призывает государство-участник как члена международных организаций, включая международные финансовые учреждения, такие как Фонд, обеспечить, чтобы политика этих организаций соответствовала обязательствам государств — участников Пакта»¹¹².

66. В ходе обсуждения и кодификации проекта статей об ответственности международных организаций некоторые международные организации, предоставляющие финансирование, выступали против понятия «пособничество» и его связи с основным противоправным деянием, которое может быть связано с оказанием финансовой помощи¹¹³. В частности, говоря о применении положения об оказании помощи и содействия международными организациями, Всемирный банк особо отметил, что «(...) если строго не ограничиваться его настоящей сферой охвата, это положение вызывает беспокойство и может опасно повлиять на настроение любого международного финансового учреждения, которое оказывает экономическую помощь отвечающим определенным критериям заемщикам и получателям»¹¹⁴.

67. Аналогичным образом выступил и МВФ, объяснив, что разделяет обеспокоенность Всемирного банка в отношении толкования статьи 16 комментария, в

¹⁰⁸ Резолюция 66/100, приложение, статья 15.

¹⁰⁹ См. A/HRC/40/57, принцип 14; цель 17 в области устойчивого развития, задача 15; резолюцию 69/313, приложение, раздел I, п. 9; и резолюцию 2625 (XXV).

¹¹⁰ A/HRC/40/57, принцип 15.

¹¹¹ Ian Brownlie, "State Responsibility: The Problem of Delegation", K Ginther et al. (eds.), *Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität*, Duncker & Humblot, Berlin (1994); см. также International Law Association, "Accountability of International Organizations Final Conference Report" (Berlin, 2004).

¹¹² См. E/C.12/IRL/CO/3, п. 35.

¹¹³ См. A/CN.4/637.

¹¹⁴ Там же, с. 30.

котором понятие помощи или содействия сводится к содействию в предоставлении финансовых ресурсов или к предоставлению этих ресурсов, являющихся неотъемлемой частью или в значительной степени содействующих совершению рассматриваемого деяния: «ввиду родового характера финансовой помощи такие ссылки в случае финансовой помощи могут означать только помощь, которая обозначена для целей противоправного поведения». Далее эта международная организация подчеркнула следующее:

«(...) Ее следует отличать от помощи и содействия, как эти слова используются в разговорной речи, которые международные организации обычно оказывают своим членам.

Например, МВФ был учрежден, в частности, для оказания финансовой помощи своим членам для содействия решению их проблем в сфере платежного баланса. С учетом своего устава МВФ регулярно оказывает такую финансовую помощь.

С другой стороны, член, получающий финансовую помощь от МВФ, может все же осуществлять противоправное поведение. Ни сам МВФ, ни оказываемая им финансовая помощь не могут исключить возможности такого поведения или значительно способствовать ему (...)»¹¹⁵.

68. В то же время МВФ с обеспокоенностью отметил, что не может исключить возможности такого поведения, поскольку «член всегда имеет реальную возможность не соблюдать условий, на которых МВФ оказывает помощь». Кроме того, он подчеркнул, что:

«МВФ не может значительно способствовать такому поведению в силу того, что финансовая помощь МВФ конкретно не направлена на то или иное поведение; она оказывается для поддержки экономической программы члена, которая имеет своей целью решение проблем в сфере платежного баланса. Финансовые ресурсы, используемые членом для осуществления конкретного поведения, могут поступать и обычно поступают из различных источников — от налогоплательщиков, внутренних и международных кредиторов и международных доноров. Родовой характер финансовых ресурсов также означает, что финансовая помощь МВФ не может играть существенную роль в осуществлении конкретного противоправного поведения того или иного государства-члена или значительно способствовать ему (...)»¹¹⁶.

69. Приведенные выше аргументы можно распределить на четыре категории¹¹⁷. Во-первых, Всемирный банк предупреждает, что распространяемая на международные финансовые учреждения ответственность за пособничество может оказывать сдерживающее воздействие и ограничивать предоставление финансовых средств заемщикам и получателям помощи. Однако это утверждение нуждается в практическом подтверждении, кроме того, это едва ли может вызывать озабоченность, если не случившееся предоставление такой финансовой помощи повлекло бы за собой неблагоприятные последствия для осуществления прав человека.

70. Во-вторых, МВФ в принципе утверждает, что не может нести ответственность за те явления, которые может вызвать предоставленное им финансирование, так как государства-заемщики всегда имеют возможность не соблюдать

¹¹⁵ A/CN.4/582, с. 11.

¹¹⁶ Там же, с. 12.

¹¹⁷ Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, p. 169 and onwards.

условия предоставления займов. Этот аргумент выглядит сомнительным. С одной стороны, государства, столкнувшиеся с временными финансовыми затруднениями и лишенные доступа к другим источникам финансирования, как правило, будут обращаться за помощью к международным финансовым учреждениям, в первую очередь к МВФ. Поэтому МВФ считает, что обладает достаточным влиянием для оказания воздействия на заемщика, с тем чтобы ограничить его выбор экономической политики¹¹⁸. С другой стороны, даже в случае когда государство-заемщик имеет возможность принимать свободное решение при выборе пути экономического развития, если международное финансовое учреждение осведомлено о финансируемом противоправном деянии (или пребывает в состоянии «умышленного неведения»), оно должно нести ответственность за оказанную помощь, при условии выполнения требования о наличии причинно-следственной связи.

71. В-третьих, финансовая поддержка, предоставляемая МВФ, носит общий характер (т.е. предоставляется не для финансирования какого-либо конкретного проекта), а значит, неизбежно сосуществование различных источников финансирования, которые государства-заемщики могут использовать для содействия осуществлению регрессивных мер экономической политики. Однако многообразие причин не является достаточным фактором, позволяющим исключить возможность присвоения ответственности; оно лишь требует надлежащего распределения ответственности среди правонарушителей. Ответственность следует распределять с учетом фактических действий каждого участника и их последствий¹¹⁹. Также предлагается применять принцип солидарной ответственности, позволяющий сбалансировать интересы потерпевших и ответственных сторон путем установления одной ответственной стороны, которая способна возместить ущерб, причиненный другими сторонами¹²⁰.

72. И в-четвертых, в силу взаимозаменяемого характера финансовой помощи МВФ она не внесет значительного вклада в совершение международно-противоправного деяния. Однако взаимозаменяемость денежных средств не означает, что займы никогда не способствуют совершению актов нарушения прав человека¹²¹. Это не равносильно сохранению нейтралитета. При рассмотрении вопроса финансового пособничества государства отмечалось, что «установить наличие какой-либо конкретной причинно-следственной связи между предоставлением определенной суммы денежных средств и совершением конкретного международно-противоправного деяния, безусловно, сложно, однако это приводит к тому, что в распоряжении государств оказывается очень соблазнительная лазейка, позволяющая им избежать ответственности за пособничество посредством простого предоставления денежных средств вместо оказания материальной помощи в традиционном смысле слова»¹²².

¹¹⁸ A/CN.4/553, п. 28: «В качестве гипотетического примера принуждения можно привести ситуацию, в которой международная финансовая организация требует соблюдения строгих условий при предоставлении существенно важного займа, тем самым принуждая получающее заем государство нарушать свои обязательства по отношению к другому государству или определенным физическим лицам». См. Третий доклад об ответственности международных организаций, подготовленный Специальным докладчиком Джорджем Гаем.

¹¹⁹ Roger P. Alford, "Apportioning Responsibility among Joint Tortfeasors for International Law Violations," *Pepperdine Law Review*, vol. 38 (2011).

¹²⁰ Christiane Ahlborn, "To Share or Not to Share? The Allocation of Responsibility between International Organizations and Their Member States", *Amsterdam Law School Research Paper No. 2013-73 and Amsterdam Centre for International Law*, No. 2013-26 (28 November 2013).

¹²¹ Sabine Michalowski and Juan Pablo Bohoslavsky, "Ius Cogens, Transitional Justice and Other Trends of the Debate on Odious Debts. A Response to the World Bank Discussion Paper on Odious Debts", *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 48, No. 1 (2010).

¹²² Helmut Aust, *Complicity and the Law of State Responsibility*, Cambridge, Cambridge University Press (2011).

73. Следует отметить, что речь идет не только о денежных средствах, но и о так называемом «стимулирующем воздействии»¹²³ займов международных финансовых учреждений, поскольку они служат сигналом для международных рынков, а это влияет на принимаемые инвесторами решения и на стоимость заимствований — и то и другое зачастую оказывает гораздо более существенное воздействие на государственные финансы, нежели скромные суммы, предоставляемые МВФ.

74. Как представляется, ничто в проекте статей об ответственности международных организаций не указывает на то, что пособничество должно носить существенный характер, как утверждал МВФ. Это требование может относиться к финансированию проектов, но не к оказанию массивной финансовой помощи для осуществления макроэкономических программ. В последние годы среди правоведов и ученых идет масштабная дискуссия по этим вопросам¹²⁴. Комиссия международного права подчеркнула, что «содействующее государство будет нести ответственность лишь в той мере, в какой его собственное поведение спровоцировало международно-противоправное деяние или способствовало его совершению»¹²⁵. Поэтому «основной вопрос заключается в том, привело ли то или иное действие или бездействие к созданию условий, упростивших другому государству или международной организации совершение противоправного деяния»¹²⁶. Разумеется, необходимо установить «наличие весьма тесной взаимосвязи между разрешением или рекомендацией [сделанной международным финансовым учреждением] и соответствующим деянием государства-члена»¹²⁷.

75. С учетом наличия прямой причинно-следственной связи между жесткой экономией и нарушениями прав человека, представляющими собой ее предсказуемые последствия (см. разделы III и IV), в случае если предоставляемые международным финансовым учреждением государству-заемщику технические консультационные услуги, мониторинг или финансовая поддержка поддерживали и/или поощряли осуществление недопустимых экономических регрессивных мер, оказавших негативное и неоправданное воздействие на осуществление прав человека, кредитор должен доказать, что предоставлял финансирование, не зная об обстоятельствах основного международно-противоправного деяния¹²⁸. Этот сдвиг носит законный характер, принимая во внимание то, что жертвы нарушений экономических и социальных прав человека, возможно, не имеют доступа к соответствующим доказательствам, находящимся в распоряжении международных финансовых учреждений или государств¹²⁹.

¹²³ Thomas Stubbs et al., “Catalyzing Aid? The IMF and Donor Behavior in Aid Allocation,” *World Development*, vol. 78 (2016).

¹²⁴ См., например, Sheldon Leader, “Project finance and human rights”, в: Juan Pablo Bohoslavsky and Jernej Letnar, *Making Sovereign Financing and Human Rights Work*, Oxford, Hart Publishing (2014).

¹²⁵ Комиссия международного права, Проект статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, с комментариями, статья 16, комментарий, п. 1 (http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf).

¹²⁶ Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, p. 185.

¹²⁷ Замечание Австрии, A/C.6/60/SR.11, п. 61; см. также Independent Evaluation Office of IMF, “The IMF and Social Protection” (5 July 2017), p. 25.

¹²⁸ Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, p. 234 and onwards.

¹²⁹ См. *Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, *Merits, Judgment, International Court of Justice Reports 2010*, para. 55: «Как правило, государственный орган способен продемонстрировать, что он следовал соответствующим процедурам и применял требуемые законом гарантии, если дело обстояло именно так, путем подготовки документальных доказательств, подтверждающих факт принятия надлежащих мер».

76. Один из эффективных способов подтверждения неосведомленности заключается в предоставлении доказательств проведения оценки воздействия на права человека и своевременного принятия мер, предотвращающих неблагоприятные последствия для осуществления прав человека. Меры, способные повлечь за собой регрессию в деле осуществления экономических, социальных и культурных прав, являются допустимыми только в том случае, когда государства могут доказать, что подобные регрессивные меры осуществляются в соответствии с рядом критериев¹³⁰, изложенных в Руководящих принципах.

77. Ответственность за пособничество предусматривает ряд правовых последствий¹³¹, которые включают три основных обязательства: прекращение, неповторение деяния и возмещение ущерба¹³². Если международно-противоправное деяние имеет постоянный характер (это характерно для большинства экономических реформ и их последствий), то в таком случае обязательство по прекращению этого деяния имеет особенно важное значение. Предоставление заверений и гарантий неповторения связано с мерами по предотвращению деяния, к которым применительно к международным финансовым учреждениям относится систематическое и обязательное проведение предварительных оценок воздействия на осуществление прав человека. В связи с возмещением ущерба, включающего реституцию, компенсацию и сатисфакцию¹³³, серьезную проблему представляют собой сложные распределительные, кумулятивные, краткосрочные и долгосрочные последствия экономических реформ; поэтому последующие оценки воздействия на права человека имеют огромное значение для отмены регрессивных мер и нейтрализации их последствий.

78. Еще одним важным следствием ответственности международных финансовых учреждений за соучастие является их обязанность, в случае неисполнения государством этого обязательства, принять на себя определенные финансовые убытки¹³⁴, в зависимости от уровня их безответственности по отношению к суверенному государству-должнику, населению этого государства и другим кредиторам¹³⁵.

VI. Выводы

79. Как отмечалось в этом и других докладах¹³⁶, меры жесткой экономии регулярно влекут за собой ряд негативных последствий для осуществления прав человека, и, таким образом, имеются веские правовые основания вести речь о наличии серьезных доказательств несоответствия между навязыванием мер жесткой экономии в периоды экономического спада и обязательством защищать осуществление прав человека¹³⁷.

¹³⁰ См. E/C.12/2016/1.

¹³¹ См. *Jam v. International Finance Corporation* (2019); Верховный суд Соединенных Штатов постановил, что международные организации пользуются таким же иммунитетом, которым в настоящее время обладают иностранные суверенные государства, т.е. им не предоставляется абсолютный иммунитет.

¹³² Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, p. 261.

¹³³ Ibid., p. 269; см. резолюцию 66/100, приложение, статьи 35–37.

¹³⁴ Kunibert Raffer, "Preferred or Not Preferred: Thoughts on Priority Structures of Creditors", paper prepared for discussions at the 2nd Meeting of the ILA Insolvency Study Group, Washington, D.C. (2009).

¹³⁵ Juan Pablo Bohoslavsky, "Lending and Sovereign Insolvency: A Fair and Efficient Criterion to Distribute Losses among Creditors," *Goettingen Journal of International Law*, vol. 2-1 (2010), pp. 387–412.

¹³⁶ A/HRC/37/54, A/73/179; см. также A/HRC/31/60/Add.2.

¹³⁷ A/HRC/40/57, принцип 10; см. также E/1991/23, para. 10.

80. С экономической точки зрения нет никаких свидетельств существования так называемой стимулирующей политики жесткой экономии. Гораздо очевиднее то, что программы структурной перестройки связаны со снижением темпов экономического роста, сокращением занятости, снижением экономической приемлемости долга и ростом неравенства. Неудивительно, что сочетание экономического спада с поворотом к ужесточению налогово-бюджетной политики оказало негативное воздействие на широкий спектр прав человека, в частности на права лиц, находящихся в наиболее уязвимом положении. Очевидно, что угроза сокращения государственных расходов в то время и в тех областях, где потребность в них наиболее велика, влечет за собой высокий риск нарушений прав человека.

81. Это не значит, что все экономические реформы, проводимые в ответ на экономические кризисы, по своей сути направлены против прав человека¹³⁸, однако меры жесткой экономии лишены каких-либо серьезных теоретических и практических обоснований с точки зрения прав человека. С учетом наличия внушительных свидетельств воздействия мер жесткой экономии на права человека представляется поразительным, что экономические реформы и меры, осуществляемые государствами для выполнения условий, выдвигаемых в связи с этим международными финансовыми учреждениями, редко сопровождаются предварительными оценками воздействия на осуществление прав человека¹³⁹. Хотя основные обязательства в этой области по-прежнему возлагаются на государства¹⁴⁰, международные финансовые учреждения также могут быть привлечены к ответственности за соучастие, в случае когда они предписывают проводить политику, способную оказать негативное воздействие на права человека и/или способствующую нарушениям прав человека в этой области.

82. Тот факт, что международные финансовые учреждения (а также государства) не проводят регулярные оценки воздействия на права человека и не требуют их проведения, противоречит их практике — даже весьма несовершенной — проведения оценок экологических и социальных последствий при рассмотрении вопросов проектного финансирования. Если они должны нести ответственность за предотвратимый ущерб, нанесенный тем, кто пострадал при строительстве финансируемой ими плотины, то почему они не должны нести ответственность за предотвратимый ущерб, нанесенный правам человека при проведении регрессивных экономических реформ? Этот вопрос подразумевает, что развитие — это не только общий экономический рост, но и общие потери для общества¹⁴¹.

83. В связи с этим в настоящем докладе сформулированы аргументы в пользу того, что в соответствии с нормами международного права международные финансовые учреждения могут быть привлечены к ответственности за соучастие в проведении экономических реформ, нарушающих права человека. Причинно-следственная связь между помощью (в форме займов, мониторинга и технической помощи, а также сопутствующих условий) в совершении международно-противоправного деяния (соучастие) и причиненным ущербом (нарушения прав человека) очевидна и хорошо задокументирована. Осознание противоправного характера деяния можно предполагать, даже в случае когда при содействии осуществлению экономических реформ, которые обычно влекут за собой нарушения прав человека, не проводится предварительная оценка последствий.

¹³⁸ A/HRC/40/57, преамбула.

¹³⁹ A/71/365, п. 63.

¹⁴⁰ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах; см. также A/HRC/40/57, принцип 2.

¹⁴¹ Amartya Sen, *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press (1999).

Юридическая ответственность за соучастие влечет за собой обязательства в отношении прекращения, неповторения и возмещения ущерба.

84. Ввиду типичных обстоятельств, в которых находятся государства, обращающиеся за помощью к международным финансовым учреждениям, государствам-заемщикам зачастую навязываются условия предоставления займов, во все не обязательно установленные по итогам переговоров с ними, тем более с их населением, которое гораздо менее вовлечено в сопутствующие консультации, дискуссии или переговоры. Спектр этих условий, постоянно расширявшийся в последние десятилетия, помогает объяснить причины, по которым они столь широко распространены и повсеместно присутствуют в ключевых сферах ответственности суверенных государств, даже с учетом их категорического неприятия подавляющим большинством соответствующих групп населения и социально-ориентированных целей международных финансовых учреждений, закрепленных в их уставах¹⁴².

85. Являются ли результаты проведенной надлежащим образом оценки воздействия на права человека утопией с практической точки зрения? Международным финансовым учреждениям следует извлечь уроки из успешного осуществления антициклических мер и программ структурной перестройки, которые в значительной мере соответствовали принципам прав человека: например, взяв пример с Малайзии (1997–1998 годы), которая приняла меры контроля за движением краткосрочных потоков капитала, и с Исландии (2009–2010 годы), также принявшей меры контроля за движением капитала, защитившей систему социального обеспечения от урезания финансирования и уделившей особое внимание вопросам создания и перераспределения доходов при помощи налоговой политики¹⁴³.

86. В 1960-х годах Генеральная Ассамблея обратилась к Всемирному банку и другим международным организациям с просьбой воздержаться от предоставления кредитов Южной Африке ввиду сложившегося там неудовлетворительного положения с соблюдением прав человека. После 1966 года Всемирный банк прекратил утверждение новых займов для режима апартеида¹⁴⁴. Не может быть правового обоснования для того, чтобы международные финансовые учреждения воздерживались от создания условий для нарушения гражданских и политических прав, но по-прежнему оказывали пособничество в нарушении экономических, социальных и культурных прав. Масштабные негативные последствия регрессивных экономических мер для осуществления прав человека общеизвестны, однако международные финансовые учреждения постоянно поощряют эти меры и способствуют их проведению; в настоящем докладе разъясняются причины, по которым такие действия повлекут за собой их юридическую ответственность за соучастие.

¹⁴² См. Статьи соглашения МВФ, статья I (ii) (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>); см. также Статьи соглашения МБРР, статья 1 (<https://www.worldbank.org/en/about/articles-of-agreement/ibrd-articles-of-agreement>).

¹⁴³ См. Juan Pablo Bohoslavsky and Kunibert Raffer eds., *Sovereign Debt Crises: What have we learned?*, Cambridge, Cambridge University Press (2017), chaps. 7 and 10.

¹⁴⁴ См. Samuel A. Bleicher, “UN v. IBRD: a dilemma of functionalism”, *International Organization*, vol. 24, Issue 1 (1970).

VII. Рекомендации

87. Независимый эксперт рекомендует международным финансовым учреждениям:

а) включить в свои программные документы четкое обязательство соблюдать в своей политике кредитования, мониторинга и оказания технической помощи все права человека, включая трудовые права;

б) проводить независимые, основанные на широком участии, информированные, прозрачные и учитывающие гендерные аспекты оценки воздействия политики экономических реформ на права человека до и после определения конкретных условий и, в более общем плане, экономических реформ, предлагаемых государствам-заемщикам/получателям помощи, в соответствии с Руководящими принципами¹⁴⁵: эта оценка не должна ни заменять существующую практику в области оценки экологического и социального воздействия, ни заменяться ею;

в) обеспечить, чтобы условия их операций и их предложения в отношении политики реформ и условия предоставления финансовой поддержки не подрывали способность государства-заемщика/государства-получателя соблюдать, защищать и выполнять свои обязательства в области прав человека: это предусматривает выявление и предотвращение проведения политики экономических реформ, способной повлечь за собой отрицательные последствия для осуществления прав человека, в частности лиц, находящихся в наиболее уязвимом положении;

г) предложить (неисчерпывающий) перечень профилактических мер и мер по смягчению последствий, выходящий далеко за рамки адресных мер социальной защиты, с тем чтобы обеспечить соответствие предлагаемой политики экономических реформ обязательствам государств в области прав человека, и принять меры к тому, чтобы эти механизмы обеспечивали возмещение ущерба лицам, испытавшим непосредственное отрицательное воздействие деятельности международных финансовых учреждений;

д) считать обязательными условиями приоритетные с точки зрения прав человека целевые показатели расходования средств, предусматривая в случае их несоблюдения конкретные финансовые последствия¹⁴⁶;

е) включить правозащитный аспект в анализ экономически приемлемого уровня задолженности и принять меры к систематическому учету результатов оценок воздействия при реструктуризации задолженности;

ж) включить результаты оценки воздействия на права человека в существующие процедуры обзора и отчетности международных финансовых учреждений и использовать эти процедуры для мониторинга динамики таких оценок;

з) принимать участие — как часто поступают другие кредиторы — в переговорах об облегчении бремени задолженности и ее реструктуризации, с тем чтобы содействовать расширению бюджетных возможностей и укреплению способности государств выполнять свои обязательства в области прав человека: весомость этого обязательства возрастает в том случае,

¹⁴⁵ См. A/HRC/40/57.

¹⁴⁶ См. Thomas Stubbs and Alexander Kentikelenis, “Targeted Social Safeguards in the Age of Universal Social Protection: the IMF and Health Systems of Low-Income Countries,” *Critical Public Health*, vol. 28, Issue 2 (2018).

если международные финансовые учреждения соучаствуют в применении экономических регрессивных мер.

88. Независимый эксперт рекомендует государствам, являющимся членами международных финансовых учреждений:

a) выполнять свои функции в качестве членов международных финансовых учреждений и различных советов в соответствии со стандартами в области прав человека;

b) требовать, чтобы международные финансовые учреждения разработали принципы политики в области прав человека, и вести мониторинг их соблюдения;

c) добиваться включения обязательных предварительных и последующих оценок воздействия на права человека в переговорные процессы и официально утвержденные методы работы;

d) обеспечивать проведение оценок воздействия на права человека до принятия решений и/или рекомендаций, предполагающих проведение экономических реформ на страновом уровне;

e) побуждать международные финансовые учреждения, уже располагающие независимыми механизмами подотчетности, к их укреплению, а международные финансовые учреждения, не имеющие таких механизмов, в том числе МВФ, — к их созданию, обеспечению их доступности и широкой известности.
