

**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
22 July 2016
Russian
Original: English

**Комитет по экономическим, социальным
и культурным правам****Государственный долг, меры строгой экономии
и Международный пакт об экономических,
социальных и культурных правах****Заявление Комитета по экономическим, социальным
и культурным правам*****Общая информация**

1. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам часто сталкивается с ситуациями, когда государства – участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах оказываются не в состоянии выполнить свои обязательства по полной реализации прав, закрепленных в Пакте, в связи с принятием программ налогово-бюджетной консолидации, в том числе программ структурной перестройки и программ строгой экономии в качестве условия получения займов. Такие программы осуществляются на основе переговоров между соответствующими государствами и кредиторами. Кредиторами могут быть другие государства или международные или региональные организации, включая Международный валютный фонд (МВФ), банки развития, как, например, Международный банк реконструкции и развития (МБРР), региональные банки развития и организации региональной интеграции, такие как Европейский союз.

2. Принятие программ налогово-бюджетной консолидации может быть необходимо для осуществления экономических и социальных прав. Однако, если такие программы не осуществляются при полном соблюдении стандартов в области прав человека и не учитывают обязательств государств по отношению к правообладателям, они могут негативно сказаться на ряде прав, защищаемых Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах. Наибольшей опасности подвергаются трудовые права, в том числе право на

* Настоящее заявление, принятое Комитетом на своей пятьдесят восьмой сессии, проходившей 6–24 июня 2016 года, было подготовлено в соответствии с практикой принятия заявлений Комитета (см. *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2011 год, Добавление № 2 (E/2011/22)*, глава II, раздел К).

GE.16-12655 (R) 290816 290816



* 1 6 1 2 6 5 5 *

Просьба отправить на вторичную переработку



труд (статья 6), право на справедливые и благоприятные условия труда, включая право на справедливую заработную плату и минимальную заработную плату, которая обеспечивает удовлетворительное существование для самих трудящихся и их семей (статья 7), право на заключение коллективных договоров (статья 8), право на социальное обеспечение, в том числе пособия по безработице, социальную помощь и пенсии по старости (статьи 9 и 11), право на достаточный жизненный уровень, включая право на питание и право на жилище (статья 11), право на здоровье и доступ к надлежащему медицинскому обслуживанию (статья 12) и право на образование (статьи 13 и 14). Семьи с низким уровнем дохода, особенно семьи с детьми, и работники с низкой квалификацией в непропорционально большой степени затрагиваются такими мерами, как сокращение рабочих мест, замораживание минимальной заработной платы и сокращение пособий по социальной помощи, что может привести к дискриминации по признаку социального происхождения и имущественного положения (статья 2, пункт 2). Кроме того, сокращение объема государственных услуг или введение или повышение платы в таких сферах, как уход за детьми, дошкольное образование, коммунальные услуги и услуги по поддержке семьи, в непропорционально большей степени оказывают воздействие на женщин и, таким образом, может рассматриваться как шаг назад в плане обеспечения гендерного равенства (статьи 3 и 10).

3. Комитет подготовил настоящее заявление в целях выработки для государств-участников и других акторов руководящих положений в отношении объема их обязательств согласно Пакту в том, что касается принятия долговых обязательств.

Государства-заемщики

4. Государству-участнику, стремящемуся получить финансовую помощь, следует иметь в виду, что любые условия выдачи займа, которые предполагают обязательство государства принимать неоправданные регрессивные меры в области экономических, социальных и культурных прав, будут представлять собой нарушение Пакта. Поэтому государству-заемщику следует обеспечить, чтобы такие условия не снижали без разумных оснований его способности уважать, защищать и осуществлять права, закрепленные в Пакте. Как Комитет отмечал в ряде замечаний общего порядка и напоминал в письме, направленном Председателем Комитета государствам-участникам, от 16 мая 2012 года, как соответствующее государство-участник, так и другие государства обязаны оценивать воздействие заключаемых ими международных соглашений на права, закрепленные в Пакте, и принимать все возможные меры для обеспечения того, чтобы любые негативные последствия были сокращены до крайнего минимума. Если принятие регрессивных мер неизбежно, такие меры должны быть необходимыми и соразмерными в том смысле, что проведение любой другой политики или бездействие будет наносить больший ущерб экономическим, социальным и культурным правам. Они должны оставаться в силе лишь в той мере, в какой они необходимы; они не должны приводить к дискриминации; они должны смягчать неравенство, которое может усиливаться в периоды кризиса, и обеспечивать, чтобы права находящихся в неблагоприятном положении и маргинализированных лиц и групп не затрагивались в непропорционально большой степени; они не должны затрагивать минимальное ключевое содержание прав, защищаемых Пактом. Например, в отношении права на социальное обеспечение Комитет, столкнувшись с регрессивными мерами, принимаемыми государствами, изучает вопрос о том, а) имеется ли разумное обоснование данного дей-

ствия; b) были ли всесторонним образом рассмотрены альтернативы; c) имело ли место реальное участие затрагиваемых групп в рассмотрении предлагаемых мер и альтернатив; d) являются ли принятые меры прямым или косвенным образом дискриминационными; e) окажут ли эти меры долговременное воздействие на осуществление права на социальное обеспечение и неоправданное воздействие на уже достигнутые права в области социального обеспечения или будут ли отдельные лица или группы лишены доступа к минимальному основному уровню социального обеспечения; f) был ли проведен независимый анализ этих мер на национальном уровне¹.

5. Обязанность государства-заемщика обеспечить, чтобы условия выдачи займа не приводили к нарушениям Пакта, особенно очевидна тогда, когда кредитором является международная организация, а государство-заемщик является ее членом. Для такого государства было бы неприемлемым обходить свои международные обязательства согласно Пакту путем передачи определенных полномочий, относящихся к предмету Пакта, организации, тем самым приводя к совершению организацией акта, который в случае его совершения государством-участником был бы нарушением его обязательства согласно Пакту².

6. При выходе из программ финансовой помощи государствам-участникам также необходимо пересмотреть свою политику для усиления действенной защиты прав, закрепленных в Пакте, с учетом прогресса, достигнутого в период послекризисного оздоровления экономики.

Международные организации как кредиторы

7. Кредиторы также несут обязательства в соответствии с общим международным правом. Как и любой другой субъект международного права, 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»³. 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.

8. Комитет в полной мере осознает, что в случае МВФ или МБРР соответствующие соглашения⁴ о создании этих организаций иногда толковались организациями как не требующие от них учета соображений, касающихся прав человека, в процессе принятия решений. Комитет не согласен с таким толкованием. При выполнении ими своей обязанности соблюдать права человека согласно международному праву международные учреждения не осуществляют полномочий, которых они не имеют, и не учитывают соображений, которые они были бы обязаны не принимать во внимание исходя из их уставов; наоборот, при

¹ См. замечание общего порядка № 19 (2007) о праве на социальное обеспечение, пункт 42.

² См. Комиссия международного права, статьи об ответственности международных организаций, статья 61 (A/66/10, пункт 87), принятые к сведению Генеральной Ассамблеей в резолюции 66/100 (см. приложение).

³ См. *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1980*, p. 73, para. 37.

⁴ См. МВФ, Устав, статья IV, пункт 3, подпункт b); МБРР, Устав, статья IV, пункт 10.

осуществлении полномочий, которые были им делегированы их государствами-членами, они должны воздерживаться от принятия мер, которые могут привести к нарушениям прав человека. Кроме того, являясь специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций⁵, МВФ и МБРР обязаны действовать в соответствии с принципами Устава Организации Объединенных Наций, в котором реализация прав человека и основных свобод устанавливается одной из целей Организации, которая должна быть реализована, в частности, путем международного экономического и социального сотрудничества⁶.

Государства – члены международных организаций

9. Комитет напоминает, что государства-члены, принимающие решения в качестве членов международных финансовых учреждений и других международных организаций, не могут игнорировать свои обязательства в области прав человека, действуя в качестве членов этих организаций. Комитет неоднократно заявлял, что государствам – участникам Пакта, а также соответствующим учреждениям Организации Объединенных Наций следует принять особые меры с целью обеспечения того, чтобы защита основных экономических, социальных и культурных прав была, по возможности в максимальной степени, предусмотрена в программах и политике, направленных на перестройку экономики⁷. В связи с этим Комитет ясно указал, что государства – участники Пакта несут обязательства как государства – члены международных финансовых учреждений в целом и МВФ в частности. Он подтвердил это в ряде замечаний общего порядка⁸. Государства – участники Пакта будут действовать в нарушение своих обязательств, если они будут делегировать полномочия МВФ или другим учреждениям и позволят осуществлять такие полномочия, не обеспечив, чтобы они не ущемляли прав человека. Сходным образом они будут действовать в нарушение своих обязательств, если они должны будут осуществлять свое право голоса в таких учреждениях, не принимая во внимание права человека. Та же обязанность лежит и на государствах, которые не являются участниками Пакта, согласно праву в области прав человека как части общего международного права. Государства не будут освобождаться от их ответственности, даже если в качестве государства – члена международной организации государство будет действовать в полном соответствии с правилами этой организации⁹.

⁵ Устав Организации Объединенных Наций, статьи 57 и 63; резолюция 124 (II) Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 1947 года, одобрявшая соглашения с МБРР и МВФ.

⁶ См. также Устав Организации Объединенных Наций, статья 1, пункт 3, и статья 55 пункт с).

⁷ См. замечание общего порядка № 2 (1990) о международных мерах в области предоставления технической помощи, пункт 9.

⁸ См., например, замечание общего порядка № 14 (2000) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья, пункт 39.

⁹ См. Комиссия международного права, проект статей об ответственности международных организаций с комментариями, статья 58, пункт 2, и комментарий 5 (A/66/10, пункт 88).

Государства-кредиторы

10. Финансирование задолженности может способствовать экономическому развитию и созданию условий для реализации прав человека. Кроме того, государства, сотрудничающие на международном уровне путем предоставления займов, могут на законных основаниях ожидать и добиваться обеспечения того, чтобы государство-заемщик добросовестно погасило заем и выполнило определенные условия, гарантирующие его возмещение. Вместе с тем все государства, являющиеся или не являющиеся участниками Пакта, которые принуждают другие государства нарушать свои собственные обязательства по Пакту или другим нормам международного права, несут ответственность за такой акт в соответствии с международным правом¹⁰. В качестве как кредиторов по двусторонним займам, так и членов международных организаций, оказывающих финансовую помощь, всем государствам следует гарантировать, что они не возлагают на государства-заемщиков обязательств, которые могут привести к принятию регрессивных мер в нарушение их обязательств по Пакту.

Оценки воздействия на права человека

11. Комитет считает, что, согласно упомянутым выше обязательствам, налагаемым в соответствии с Пактом, как государствам-кредиторам, так и государствам-заемщикам, желающим получить заем, предоставляемый на определенных условиях, требуется провести до предоставления займа оценку воздействия на права человека в целях обеспечения того, чтобы такие условия не затрагивали в непропорциональной степени экономических, социальных и культурных прав и не приводили к дискриминации. В этой связи Комитет обращает внимание государств-участников на Руководящие принципы по внешней задолженности и правам человека, одобренные Советом по правам человека в 2012 году, а также Руководящие принципы по проблеме крайней нищеты и прав человека, принятые Советом по правам человека в 2012 году¹¹; оба документа предусматривают оценку воздействия на права человека условий выдачи займов или мер, создающих предсказуемую опасность ущерба осуществлению прав человека лиц, живущих в условиях нищеты за пределами их национальной территории¹².

¹⁰ См. Комиссия международного права, проект статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, статья 18 (A/56/10, пункт 76), принятый к сведению Генеральной Ассамблеей в резолюции 56/83 (см. приложение); см. также замечание общего порядка № 8 (1997) о связи между экономическими санкциями и уважением экономических, социальных и культурных прав.

¹¹ См. A/HRC/20/23 и A/HRC/21/39 соответственно.

¹² См. A/HRC/20/23, пункт 40; и A/HRC/21/39, пункт 92.