



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/47
16 February 2004

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Шестидесятая сессия

Пункт 10 предварительной повестки дня

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

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

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

* Настоящий доклад представлен с опозданием с тем, чтобы отразить в нем самую последнюю информацию.

Резюме

Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 2003/21 Комиссии, в которой Комиссия напомнила о том, что цель Всеобщей декларации прав человека заключается во всестороннем поощрении и защите прав человека и основных свобод, и подчеркнула, что одна из целей Организации Объединенных Наций заключается в осуществлении международного сотрудничества в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера.

В этой связи Комиссия напомнила далее о том, что каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, закрепленные во Всеобщей декларации, могут быть полностью осуществлены, подчеркнув при этом, что в 1993 году Всемирная конференция по правам человека решила призвать международное сообщество приложить все усилия к тому, чтобы помочь облегчить бремя внешней задолженности с целью дополнить усилия правительств развивающихся стран с высокой задолженностью, направленные на обеспечение полного осуществления экономических, социальных и культурных прав их народов.

В этом контексте Комиссия напомнила также, что в Декларации тысячелетия все государства заявили о своей решимости полностью уважать и поддерживать Всеобщую декларацию прав человека. Она подчеркнула выраженную в Декларации тысячелетия решимость всеобъемлющим образом и эффективно урегулировать проблемы задолженности развивающихся стран с низким и средним уровнем дохода на основе принятия различных национальных и международных мер, направленных на то, чтобы вывести их задолженность на приемлемый уровень в долгосрочной перспективе. Она с глубокой озабоченностью отметила, что сохранение стоящих перед бедными странами - крупными должниками проблем задолженности и обслуживания долга отрицательно сказывается на усилиях таких стран в области устойчивого развития.

Таким образом, Комиссия констатировала, что растущее признание получает тот факт, что увеличивающееся бремя задолженности развивающихся стран, имеющих наибольшую задолженность, в частности наименее развитых стран, становится неприемлемым и представляет собой одно из основных препятствий для достижения прогресса в деле обеспечения устойчивого развития, ориентированного на благополучие человека, и в деятельности по искоренению нищеты. Кроме того, во многих развивающихся странах, а также в странах с переходной экономикой чрезмерные расходы, связанные с обслуживанием долга, сильно ограничивают их возможности в плане

поощрения социального развития и предоставления основных услуг в целях осуществления экономических, социальных и культурных прав.

В свете вышеизложенного Комиссия приняла к сведению доклад независимого эксперта (E/CN.4/2003/10 и Corr.1), в котором был высвечен ряд так называемых "успешных примеров", а также его вывод о том, что хрупкая приемлемость бремени задолженности бедных стран с высокой задолженностью (БСВЗ) по-прежнему является серьезным препятствием для искоренения нищеты в этих странах, а также в странах с низким и средним уровнем дохода и странах с переходной экономикой. Комиссия просила независимого эксперта уделять в его последующих ежегодных аналитических докладах особое внимание воздействию бремени внешнего долга и политики, проводимой с целью его преодоления, на способность правительств развивающихся стран осуществлять политику и программы, направленные на обеспечение реализации экономических, социальных и культурных прав, а также рекомендовать меры и действия, которые могли бы быть приняты с целью уменьшения такого воздействия, особенно в наиболее бедных и обремененных значительной задолженностью странах.

В связи с этим в настоящем докладе независимый эксперт попытался провести анализ прогресса, достигнутого в рамках инициативы в интересах бедных стран с высокой задолженностью (БСВЗ), которая сегодня расценивается многими как путь к обеспечению приемлемости размеров долга, достижению экономического роста и высвобождению ресурсов для удовлетворения социальных нужд, что должно вести к сокращению масштабов нищеты. При этом независимый эксперт попытался также проанализировать реакцию государств, международных финансовых учреждений и частного сектора на призыв Комиссии, обращенный к международному сообществу в целом и к государствам, международным финансовым учреждениям и частному сектору, в частности, в пунктах 6, 7, 8 и 15 ее резолюции 2003/21.

Отмечая наличие прогресса в ходе осуществления инициативы в интересах БСВЗ, и в частности ее четкую связь с целями сокращения масштабов нищеты, независимый эксперт вместе с тем указывает на опасность того, что инициатива в интересах БСВЗ нередко рассматривается как цель в себе, а не как средство достижения целей сокращения масштабов нищеты. По его мнению, было бы разумно признать, что инициатива в интересах БСВЗ является ограниченным инструментом, который позволяет бедным странам с высокой задолженностью с новой силой приступить к работе по достижению общих целей развития. Для того чтобы инициатива в интересах БСВЗ эффективно способствовала улучшению общего положения в области осуществления экономических, социальных и культурных прав, ее нужно всесторонне подкреплять другими усилиями и

мерами в области развития, которые должны предприниматься соответствующими странами и международным сообществом в целом.

В вопросах повышения эффективности инициативы в интересах БСВЗ и использования ресурсов, имеющихся в рамках других инициатив, независимый эксперт уделяет особое внимание расширению возможностей для укрепления процессов разработки и исполнения национального бюджета в бедных странах с высокой задолженностью. Нужно добиться того, чтобы такие принципы прав человека, как недискриминация, равенство и участие, находили практическое воплощение на всех этапах разработки, утверждения и контроля за исполнением государственного бюджета. С этой целью независимый эксперт рекомендует, в частности, усилить потенциал законодательных органов, наделенных конституционными полномочиями по осуществлению надзора и контроля за исполнением бюджета, и повысить уровень их осведомленности об экономических, социальных и культурных правах. Следует также уделить внимание той роли, которую могут играть национальные учреждения, занимающиеся вопросами прав человека, в деле осуществления контроля за исполнением государственного бюджета и реализацией инициативы в интересах БСВЗ, документов о стратегиях сокращения масштабов нищеты (ДССН) и других соответствующих инициатив, в интересах обеспечения того, чтобы они способствовали осуществлению прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав.

Анализируя далее последствия политики структурной перестройки и внешней задолженности для осуществления экономических, социальных и культурных прав, независимый эксперт отмечает необходимость рассмотрения связей между этими и другими проблемами, такими, как международная торговля и глобальные инициативы по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, включая инициативы в отношении ВИЧ/СПИДа, поскольку эти проблемы становятся все более взаимосвязанными в нынешних международных условиях. Монтеррейский консенсус (см. A/CONF.198/11), разработанный на Международной конференции по финансированию развития, состоявшейся в марте 2002 года, может служить полезной основой для рассмотрения взаимных связей между задолженностью, структурной перестройкой, торговлей и другими проблемами, затронутыми в настоящем докладе. Независимый эксперт намерен внести свой вклад в этот процесс посредством изучения вопроса о последствиях политики структурной перестройки и внешней задолженности для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1 - 6	6
I. ПРОГРЕСС В ДЕЛЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ИНИЦИАТИВЫ В ИНТЕРЕСАХ БЕДНЫХ СТРАН С ВЫСОКОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТЬЮ (БСВЗ)	7 - 21	7
А. Недавний обзор хода осуществления инициативы в интересах БСВЗ	7 - 15	7
В. Вклад инициативы в интересах БСВЗ в обеспечение осуществления экономических, социальных и культурных прав.....	16 - 21	11
II. ИНТЕГРАЦИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ПРОЦЕССЫ РАЗРАБОТКИ И ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА	22 - 27	13
III. СВЯЗИ С ДРУГИМИ ПРОБЛЕМАМИ.....	28 - 52	16
А. Торговля.....	28 - 30	16
В. ВИЧ/СПИД	31 - 34	17
IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ	35 - 36	19

Введение

1. В своей резолюции 2003/21 Комиссия постановила продлить мандат независимого эксперта по вопросу о последствиях политики структурной перестройки и внешней задолженности для полного осуществления прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, на три года и просила его представлять Комиссии на ежегодной основе аналитический доклад о выполнении резолюции 2003/21, уделяя особое внимание воздействию бремени внешнего долга и политики, проводимой с целью его преодоления, на способность правительств развивающихся стран осуществлять политику и программы, направленные на обеспечение реализации экономических, социальных и культурных прав, а также рекомендовать меры и действия, которые могли бы быть приняты с целью уменьшения такого воздействия, особенно в наиболее бедных и обремененных значительной задолженностью странах.

2. Во исполнение вышеуказанной резолюции и в соответствии с резолюцией 2000/82 Комиссии, в которой был первоначально установлен его мандат, независимый эксперт представляет на рассмотрение Комиссии настоящий доклад и добавление к нему. В настоящей вводной части он проводит краткий обзор своей деятельности в период после представления предыдущего доклада, включая изложение его подхода к настоящему докладу и дальнейшей работе.

3. 26-30 мая 2003 года независимый эксперт предпринял поездку в Уганду, доклад о которой представляется в виде добавления к настоящему докладу (E/CN.4/2004/47/Add.1). Независимый эксперт хотел бы поблагодарить правительство Уганды за его приглашение и содействие в ходе осуществления поездки, а также учреждения Организации Объединенных Наций, Международный валютный фонд (МВФ), Всемирный банк и неправительственные организации, базирующиеся в Уганде, за предоставленную ими ценную информацию и консультативную помощь.

4. В порядке выполнения своего мандата независимый эксперт продолжал поддерживать диалог и проводить обмен мнениями с основными соответствующими международными финансовыми учреждениями. С этой целью 24 и 25 ноября 2003 года он предпринял поездку в Вашингтон, округ Колумбия, для проведения консультаций с Всемирным банком и МВФ. 26 ноября 2003 года, непосредственно после его посещения Всемирного банка и Международного валютного фонда, он встретился также с Директором Управления по финансированию развития Департамента по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ) Секретариата Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке. Встречи с представителями Всемирного банка и МВФ, а также Департамента по экономическим и социальным вопросам оказались очень полезными и позволили

получить немало ценной информации. В связи с этим независимый эксперт намерен продолжить эти полезные обмены мнениями на ежегодной основе или по мере необходимости, с тем чтобы в своих ежегодных докладах доводить до сведения Комиссии обновленную информацию о новых инициативах и основных изменениях, как того требует его мандат.

5. В своем первом докладе, представленном Комиссии (E/CN.4/2003/10), независимый эксперт провел обзор влияния нынешних основных стратегических инициатив международных финансовых учреждений, а именно документов о стратегиях сокращения масштабов нищеты (ДССН) и инициативы в интересах бедных стран с высокой задолженностью (БСВЗ). Он представил также тематическое исследование по Боливии, подготовленное на основе его поездки в эту страну в 2002 году, общий вывод которого сводится к тому, что, несмотря на усилия международных учреждений и правительств, а также ряд предварительных успешных примеров, недостаточная приемлемость бремени задолженности соответствующих стран, по всей видимости, подрывает значимость или стабильность ощущаемого позитивного влияния на масштабы нищеты.

6. В первой части настоящего доклада независимый эксперт проводит обзор последних достижений в деле осуществления инициативы в интересах БСВЗ с точки зрения своего мандата. Во второй части он пытается проанализировать, каким образом процессы разработки и исполнения национальных бюджетов связаны с общим процессом реализации всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав. В третьей части он указывает на необходимость принятия более широкого подхода к анализу последствий структурной перестройки и внешней задолженности для полного осуществления всех прав человека ввиду взаимозависимости макроэкономических стратегий, торговых стратегий и стратегий развития в условиях глобализации. В заключительной части доклада приводится ряд рекомендаций для государств, международных финансовых учреждений и других заинтересованных сторон.

I. ПРОГРЕСС В ДЕЛЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ИНИЦИАТИВЫ В ИНТЕРЕСАХ БЕДНЫХ СТРАН С ВЫСОКОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТЬЮ (БСВЗ)

A. Недавний обзор хода осуществления инициативы в интересах БСВЗ

7. Инициатива в интересах БСВЗ, первоначально выдвинутая на ежегодном совещании Всемирного банка и МВФ в 1996 году и впоследствии расширенная в 1999 году, явилась поворотным пунктом в процессе глобального партнерства, нацеленного на решение одной из наиболее серьезных проблем развивающегося мира - обеспечения приемлемости делового бремени. Цель инициативы в интересах БСВЗ, пересмотренная в 1999 году,

состоит в обеспечении глубокого, широкого и быстрого облегчения бремени задолженности в активной увязке с сокращением масштабов нищеты. На последних глобальных саммитах и международных конференциях - от Саммита тысячелетия до конференций в Монтеррее и Йоханнесбурге - была подтверждена важность совместных усилий развивающихся стран с низким уровнем дохода и высокой задолженностью и согласованной поддержки со стороны международного сообщества, а также значимость инициативы в интересах БСВЗ в этой области.

8. Согласно расчетам Международного валютного фонда и Всемирного банка, по состоянию на сентябрь 2003 года общий объем задолженности 27 стран, достигших "этапа принятия решения" к июлю 2003 года, по достижении ими "этапа завершения процесса" сократится на две трети. Это значит, что объем задолженности этих стран сократится с расчетного уровня 77 млрд. долл. США (чистая текущая стоимость) до задействования традиционных механизмов оказания помощи до 32 млрд. долл. США после полной реализации для них инициативы в интересах БСВЗ, и даже до 26 млрд. долл. США, если будет предоставлена дополнительная двусторонняя помощь, которую обязались оказать ряд кредиторов. Если эта ожидаемая помощь будет оказана в полном объеме, то инициатива в интересах БСВЗ принесет немалую пользу этим странам с низким уровнем доходов и высокой задолженностью, которые в противном случае и дальше будут скатываться в долговую бездну. МВФ и Всемирный банк уже сообщили о том, что объем расходов на цели сокращения масштабов нищеты в этих странах значительно возрос и почти в 4 раза превысил объем платежей по обслуживанию долга в 2002 году¹.

9. Для того чтобы бедная страна с высокой задолженностью, чистая текущая стоимость долга которой составляет не менее 150% стоимости ее экспорта, могла рассчитывать на облегчение бремени задолженности по линии инициативы в интересах БСВЗ, она должна удовлетворять двум так называемым "функциональным критериям". Первый критерий - это последовательное осуществление политики и структурных реформ в течение трех лет и наличие макроэкономической стабильности, которое должно быть продемонстрировано страной для достижения "этапа принятия решения", когда советы Всемирного банка и МВФ решают вопрос о предоставлении стране права на получение помощи по линии этой инициативы. Вторая стадия - это достижение "этапа завершения процесса", когда все участвующие кредиторы предоставляют помощь, согласованную на этапе принятия решения. Для достижения этапа завершения процесса инициатива в интересах БСВЗ предусматривает три условия, или так называемых "фактора этапа завершения процесса":

- a) наличие ДССН, предполагающего участие всех заинтересованных сторон и увязанного с инициативой в интересах БСВЗ, по крайней мере в течение одного года; и
- b) последовательное осуществление программ макроэкономической стабилизации и

структурных реформ в соответствии с условиями Фонда для борьбы с нищетой и обеспечения роста (ФБНР) МВФ.

10. Обзор инициативы в интересах БСВЗ, проведенный недавно Департаментом оценки операций (ДОО) Всемирного банка², продемонстрировал ее высокую эффективность в плане сокращения чрезмерного долгового бремени стран, отвечающих установленным критериям. Вместе с тем в ходе этого обзора было отмечено, что инициатива в интересах БСВЗ является ограниченным инструментом и может показаться более действенной, чем она есть на самом деле. В связи с этим по итогам обзора ДОО Всемирному банку было рекомендовано, в частности, уточнить цели и задачи этой инициативы и уделять больше внимания не социальным расходам, а обеспечению роста с учетом потребностей малоимущих слоев населения и лучшей сбалансированности приоритетов развития. В настоящее время Всемирный банк работает над изучением этих рекомендаций и их соответствующей реализацией.

11. Следует отметить, что, в основном в связи с заявлениями Всемирного банка и МВФ, большие ожидания, связанные с потенциальной эффективностью инициативы в интересах БСВЗ, выросли настолько, что многие стали считать, что эта инициатива так или иначе позволит окончательно решить проблему реструктуризации долга, стимулировать рост и высвободить ресурсы на социальные нужды, а это приведет к сокращению масштабов нищеты. Многие государственные деятели и другие заинтересованные стороны в странах-должниках признают, что обретение права на получение помощи по линии инициативы в интересах БСВЗ стало для них главным стимулом к разработке ДССН. Но, хотя многие и придают большое значение инициативе в интересах БСВЗ, поскольку она переносит проблему сокращения масштабов нищеты в плоскость более конкретных действий, существует опасность того, что эта инициатива может рассматриваться как цель в себе, а не как средство для достижения целей сокращения масштабов нищеты. Ведь, по существу, инициатива в интересах БСВЗ - это ограниченный инструмент, который дает БСВЗ возможность с новой силой приступить к работе по достижению общих целей развития. Эту инициативу нужно всесторонне подкреплять другими усилиями и мерами в области развития, которые должны предприниматься соответствующими странами и международным сообществом в целом.

12. В этом контексте немаловажное значение имеет тот факт, что обзор, проведенный ДОО, проливает свет на ряд аспектов, которые связаны с ограниченным характером инициативы в интересах БСВЗ и позволяют выяснить, какие согласованные усилия нужно предпринять правительствам стран-должников и международному сообществу для обеспечения возможности развития этих стран и сокращения социальных издержек

структурной перестройки, которые могут оказывать негативное влияние на реализацию прав человека населения этих стран.

13. Независимый эксперт согласен с главным выводом обзора ДОО, что инициатива в интересах БСВЗ является полезным, но ограниченным инструментом, который надлежит рассматривать в контексте необходимости более широкого принятия странами-должниками и международным сообществом комплексного подхода к финансированию процесса развития. Совершенно очевидно, что, для того чтобы бедные страны с высокой задолженностью смогли достичь цели обеспечения приемлемости долгового бремени, долгосрочного роста и сокращения масштабов нищеты, одного лишь сокращения бремени задолженности по линии инициативы в интересах БСВЗ будет недостаточно. Для обеспечения устойчивости и окончательного решения проблемы чрезмерной задолженности потребуется дополнительная передача ресурсов в форме субсидий и льготных ссуд. Иными словами, степень реализации этих целей, по сути, во многом будет зависеть от того, будет ли процесс облегчения бремени задолженности по линии инициативы в интересах БСВЗ лишь дополнять текущую официальную помощь в целях развития и не сократят ли доноры другие потоки помощи в связи со списанием долгов. В действительности же данные о чистом объеме потоков ресурсов в БСВЗ пока свидетельствуют о тенденции к его сокращению³.

14. Совершенно очевидно, что, несмотря на возможности, открывающиеся в связи с этой инициативой, и принятие надлежащих стратегий, требующихся для достижения этапов принятия решения и завершения процесса, в условиях сокращения общего объема поступающих ресурсов бедным странам с высокой задолженностью будет трудно не только увеличить государственные ассигнования на социальные нужды, но и смягчить то негативное воздействие, которое оказывают на осуществление экономических, социальных и культурных прав программы структурной перестройки, продолжающие осуществляться в этих странах в качестве условия для предоставления помощи БСВЗ.

15. Глобальный анализ структуры распределения официальной помощи в целях развития (ОПР) между странами высвечивает другой аспект вопроса об увеличении ресурсов для инициативы в интересах БСВЗ. Если расширенная инициатива в интересах БСВЗ не будет финансироваться за счет увеличения общего объема ОПР, то главным ее результатом стало бы лишь перераспределение помощи между бедными странами⁴. Если общий объем ресурсов в рамках ОПР будет оставаться неизменным, то увеличение ресурсов для поддержания инициативы в интересах БСВЗ будет означать сокращение ресурсов, предназначенных для других стран, не относящихся к категории БСВЗ. И действительно, после достижения пикового уровня в 1998 году объем чистых потоков официальных ресурсов в развивающиеся страны не увеличивался⁵. Позитивным сдвигом

на этом направлении стал новый подход к реструктуризации долга для стран, не относящихся к категории БСВЗ, принятый Парижским клубом в октябре 2003 года. Этот так называемый "эвианский подход" позволяет отойти от применения единообразных стандартных условий ко всем заемщикам вне зависимости от перспектив обеспечения приемлемости объема их долга и принимать индивидуальные решения с учетом конкретной финансовой ситуации каждой страны.

В. Вклад инициативы в интересах БСВЗ в обеспечение осуществления экономических, социальных и культурных прав

16. Способствует ли инициатива в интересах БСВЗ, имеющая четко установленную связь с целями сокращения масштабов нищеты, постепенной реализации экономических, социальных и культурных прав? В докладе о ходе осуществления инициативы в интересах БСВЗ за 2002 год⁶ МВФ и Всемирный банк указали, что социальные расходы в 26 БСВЗ, достигших этапа принятия решения, увеличились и, согласно прогнозам, этот рост будет продолжаться и далее. В 2002 году социальные расходы в этих странах составляли 49% государственных доходов. Это имеет немаловажное значение для реализации экономических, социальных и культурных прав, однако для определения влияния и значения увеличения объема расходов требуется провести дополнительные исследования. В этом контексте независимый эксперт хотел бы сделать несколько замечаний в отношении оценки МВФ и Всемирного банка хода осуществления инициативы в интересах БСВЗ.

17. Хотя в рамках этой инициативы и предпринимается конкретная попытка увязать процесс облегчения бремени задолженности с сокращением масштабов нищеты, нынешние критерии определения степени ее воздействия не в полной мере увязаны со всеми важнейшими показателями нищеты. При измерении объема социальных расходов Всемирный банк опирается в основном на данные о расходах в секторах образования и здравоохранения, которые, по общему признанию, являются двумя ключевыми направлениями любых стратегий сокращения масштабов нищеты, однако они, по всей видимости, не привлекают к себе и не обеспечивают уделения должного внимания, соответствующего значимости многогранных аспектов проблемы нищеты и неделимости прав человека. Страны, добивающиеся получения помощи по линии инициативы в интересах БСВЗ, также почти неизменно концентрируют основное внимание на секторах образования и здравоохранения как приоритетных направлениях деятельности и, как правило, придают меньшее значение другим секторам, таким, как управление и общественные услуги. Так, например, примечательно то, что, как показал обзор, проведенный ДОО, в 13 странах, достигших этапа принятия решения, представленные выкладки по намечаемому использованию ожидаемой помощи по линии инициативы в

интересах БСВЗ предполагают передачу 49% ресурсов на цели образования и здравоохранения и лишь 4% - на нужды управления⁷. Этот ограниченный подход к проблеме нищеты может привести к нежелательному нарушению сбалансированности усилий по обеспечению развития различных секторов и расширению возможностей людей и институциональных структур.

18. Увеличение объема выделяемых ресурсов и расходов может быть необходимым, но не достаточным условием для реализации прав человека. Возьмем, к примеру, Уганду, где правительство решило сделать реальностью всеобщее начальное образование и предприняло радикальный шаг в этом направлении, отменив все соответствующие платежи, связанные со школьным обучением. Это имело два существенных последствия. Во-первых, произошел крупный сдвиг во взглядах малоимущих семей, которые стали рассматривать обучение своих детей не просто как привилегию, а как возможность, которую вправе реализовать их дети. Количество учащихся резко увеличилось, поскольку родители один за другим стали следовать примеру своих односельчан, направляющих детей в школу. Во-вторых, в связи с увеличением количества учащихся резко возрос объем государственных расходов на нужды сектора образования, хотя этому в значительной мере способствовало увеличение донорской помощи и поддержки Всемирного банка. Количество учащихся в школах увеличилось в два раза, и удвоился объем государственных расходов для обеспечения начального обучения в рамках бюджетных ассигнований на нужды сектора образования. Однако вскоре стало ясно, что увеличение бюджетных ассигнований должно сопровождаться расширением возможностей правительства для обеспечения их эффективного использования на всех уровнях. Неспособность правительства немедленно увеличить число учителей, классных комнат и учебных пособий пропорционально увеличению численности учащихся пагубно отразилось на качестве обучения на начальном этапе осуществления программы всеобщего начального образования в Уганде.

19. Подход к сокращению масштабов нищеты с позиций прав человека предполагает уделение особого внимания отчетности институтов, на которых лежит ответственность за реализацию прав индивидов. Влияние инициатив по облегчению бремени задолженности определяется не только объемом ресурсов, выделяемых такими институтами, но и тем, насколько они способствуют повышению общей результативности процесса развития и реализации соответствующих прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав. В ходе последующих обзоров первоочередное внимание нужно будет уделить качеству использования и влиянию расширенных бюджетных ассигнований за счет помощи, полученной по линии инициативы в интересах БСВЗ, с тем чтобы гарантировать оптимальное использование этих ресурсов для содействия расширению

возможностей и обеспечению устойчивости работы институтов, отвечающих за реализацию всех прав человека.

20. Независимый эксперт хотел бы также с озабоченностью отметить задержку с увеличением числа стран, достигших этапа завершения процесса в рамках инициативы в интересах БСВЗ. Эта задержка обусловлена главным образом тем, что некоторые страны испытывают затруднения с осуществлением программ макроэкономических и структурных реформ в соответствии с требованиями МВФ. Отдельные страны сообщили также, что процесс подготовки ДССН с участием всех заинтересованных сторон занял больше времени, чем это первоначально предполагалось. В недавнем докладе Генерального секретаря о ходе осуществления положений Монтеррейского консенсуса (А/58/216, пункты 128-129) отмечается, что некоторое разочарование в сфере внутренней политики отчасти отражает слабость международной экономики в течение нескольких прошлых лет и разочаровывающие тенденции в сфере торговли.

21. В Монтеррейском консенсусе подчеркнута необходимость скорейшего, эффективного и полного осуществления инициативы в интересах БСВЗ. Хотя в рамках этой инициативы сделано уже немало, совершенно очевидно, что требуется мобилизовать дополнительную поддержку для обеспечения полного финансирования Целевого фонда БСВЗ и что нужно будет уделить дополнительное внимание уточнению целей и структуры этой инициативы, а также контролю качества ее влияния для оценки ее актуальности и вклада в дело осуществления экономических, социальных и культурных прав. В то же время важно также признать, что облегчение бремени задолженности само по себе не высвобождает достаточных ресурсов для достижения более широких целей, поставленных в Декларации тысячелетия, включая цели тысячелетия в области развития и цели в области прав человека. Как это отражено в Декларации о праве на развитие, принятой в 1986 году, а позднее - в Монтеррейском консенсусе, принятом в 2002 году, всем сторонам следует уделять больше внимания взаимодействию таких факторов, как макроэкономическая и структурная реформа, внешняя задолженность, состояние торговли, а также управленческий и институциональный потенциал, которые в совокупности оказывают влияние на усилия в области сокращения масштабов нищеты и реализацию всех прав человека, включая экономические, социальные и культурные права.

II. ИНТЕГРАЦИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ПРОЦЕССЫ РАЗРАБОТКИ И ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА

22. Национальный бюджет является основой для разработки и осуществления государственной политики на национальном уровне. Национальный бюджет отражает также экономическое положение страны, и на него влияют не только внутренние

сбережения и доходы, но и поступления от экспорта, уровень внешней задолженности и условия, установленные в соглашениях с международными финансовыми учреждениями, включая программы структурной перестройки и аналогичные мероприятия. Способность страны добиться постепенной реализации экономических, социальных и культурных прав в немалой степени зависит от ее способности разработать надлежащий бюджет на основе рациональной политики и участия всех заинтересованных сторон, а также обеспечить его эффективное и действенное исполнение.

23. В связи с этим важно и необходимо обеспечить интеграцию таких принципов прав человека, как недискриминация, равенство и участие, во все этапы бюджетного цикла, который обычно состоит из разработки бюджета, его рассмотрения органом законодательной власти, исполнения и проверки. При разработке бюджета исполнительная власть должна обеспечить эффективное участие заинтересованных сторон и субъектов в установлении приоритетов на основе проведения широких консультаций. Подготовка ДССН на основе участия всех заинтересованных сторон является правильным шагом в этом направлении, хотя здесь можно было бы установить более четкие связи с теми аспектами нищеты, которые затрагивают права человека, включая экономические, социальные и культурные права.

24. Такое же внимание нужно уделить способности законодательной власти выполнять свою конституционную функцию по осуществлению контроля за государственным бюджетом. Отрадно отметить, что законодательные органы многих развивающихся стран начинают играть более активную роль в бюджетных вопросах и что Всемирный банк и двусторонние доноры усиливают свою поддержку в деле повышения степени транспарентности процесса исполнения бюджета и участия законодательных органов в этой области. Как показано в докладе о поездке в Уганду (E/CN.4/2004/47/Add.1), отмечающаяся среди доноров тенденция к уделению большего внимания оказанию бюджетной поддержки, а не помощи в рамках отдельных проектов, как это имело место ранее, должна способствовать активизации роли законодательной власти в осуществлении функции надзора в интересах обеспечения того, чтобы все ресурсы - как внутренние, так и внешние - распределялись в соответствии с приоритетами населения. Интеграция внешней помощи в рамки национального бюджета должна также привести к повышению уровня прогнозируемости этих ресурсов и местных инициатив.

25. В современном мире, характеризующемся расширением процесса глобализации, проблемы развития, финансов и торговли нельзя рассматривать по отдельности или изолированно, поскольку они все больше переплетаются на всех уровнях и влияют на способность правительств добиваться постепенной реализации экономических, социальных и культурных прав для своих граждан. Международные нормы в области

прав человека, включая экономические, социальные и культурные права, нужно интегрировать в общий комплекс национальных усилий в области развития, построенный на единстве денежно-кредитной, финансово-бюджетной и торговой политики. В 2001 году независимый эксперт по вопросу о праве на развитие отметил, что осуществление экономических, социальных и культурных прав предполагает расширение объема предоставления новых и надлежащее распределение имеющихся ресурсов, с тем чтобы расширенное осуществление какого-либо одного права не наносило ущерба осуществлению других прав (E/CN.4/2001/WG.18/2, пункты 11-12). Поэтому последствия политики структурной перестройки и внешней задолженности для осуществления экономических, социальных и культурных прав нужно рассматривать именно в этом контексте и оценивать по тому, каким образом эта политика влияет на объем предоставления новых и надлежащее распределение имеющихся ресурсов, а также по тому, насколько усилия, предпринимаемые в целях сокращения такого воздействия, учитывают необходимость создания благоприятных условий для реализации этих прав и способствуют созданию таких условий.

26. В Монтеррейском консенсусе, принятом по итогам Международной конференции по финансированию развития в 2002 году, четко признано, что каждая страна несет главную ответственность за собственное экономическое и социальное развитие и что роль национальной политики и стратегии в области развития переоценить невозможно. В нем подчеркнута также, что национальные усилия в области развития должны подкрепляться благоприятной международной экономической конъюнктурой и что мир и безопасность имеют кардинальное значение для обеспечения устойчивого развития. Этот документ, посвященный формирующемуся глобальному партнерству в интересах развития, призывает также пересмотреть подход многосторонних и двусторонних доноров к оказанию помощи в целях развития и расширять поддержку в интересах активизации инициатив самих стран и повышения их ответственности.

27. Как указано в предыдущем разделе, исключительно важное значение для оценки инициатив, предпринимаемых в целях смягчения негативных последствий политики структурной перестройки и внешней задолженности для осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, имеют эффективность и результативность государственных расходов. Однако, как показывают результаты обзора инициативы в интересах БСВЗ, проведенного ДОО, требуется предпринять дополнительные усилия для расширения возможностей национальных учреждений в вопросах управления, контроля и надзора за государственными расходами. По мнению независимого эксперта, интеграция принципов прав человека во все эти процессы может способствовать повышению степени их открытости, масштабности, транспарентности и эффективности. Примеры разработки коммунальных бюджетов на

основе широкого участия населения в Латинской Америке и учет гендерной перспективы при разработке бюджетов во многих районах мира служат подтверждением этой возможности. Общее смещение акцента в сторону повышения ответственности самих стран и развития глобального партнерства, нашедшее отражение в Монтеррейском консенсусе, а также в инициативах ДССН и БСВЗ, открывает обширную, но еще не реализованную возможность для интеграции прав человека в центральное русло процессов разработки и исполнения национальных бюджетов.

III. СВЯЗИ С ДРУГИМИ ПРОБЛЕМАМИ

A. Торговля

28. В результате многосторонней либерализации торговли и осуществления программ структурной перестройки, которые нередко приводят к ускорению процесса реформ в развивающихся странах, открытию их рынков, а также секторов финансовых и других услуг, на протяжении последнего десятилетия, несмотря на недавнее замедление темпов экономического роста, отмечался неуклонный рост общего объема торговли в процентном выражении по отношению к объему валового внутреннего продукта (ВВП). Однако для многих развивающихся стран сохраняющиеся барьеры на пути проникновения их экспортных товаров на рынки развитых стран существенно ограничивают возможности улучшения платежного баланса и повышения макроэкономической стабильности, что негативно влияет на перспективы их развития и способность добиться постепенной реализации экономических, социальных и культурных прав. Неудача пятой Конференции министров стран - членов Всемирной торговой организации в Канкуне, участники которой не смогли достичь договоренности в отношении нынешних переговоров в рамках ВТО, нанесла серьезный удар по многосторонним усилиям, что может отразиться не только на торговле, но и на правах человека. Эффективный и значимый учет интересов и озабоченности развивающихся стран в рамках многосторонней торговой системы в долгосрочной перспективе будет способствовать осуществлению экономических, социальных и культурных прав гражданами этих стран.

29. Независимый эксперт хотел бы еще раз повторить широко высказываемое и нашедшее свое отражение в Монтеррейском консенсусе мнение относительно того, что расширенный и прогнозируемый доступ экспортных товаров развивающихся стран на все рынки, а также повышение устойчивости рынков сырьевых товаров имеют исключительно важное значение для обеспечения устойчивого роста и приемлемости долгового бремени развивающихся стран. В соответствии с программами структурной перестройки, согласованными с МВФ и Всемирным банком, большинство развивающихся стран в одностороннем порядке сократили свои тарифные и нетарифные барьеры до

появления Соглашения ВТО по сельскому хозяйству, в то время как развитые страны сохранили высокий уровень внутренней защиты. Это не только существенно подорвало позиции развивающихся стран в ходе новых раундов многосторонних переговоров, но и открыло путь для ввоза дешевых продовольственных товаров из развитых стран, которые зачастую вытесняют отечественные продукты и средства к существованию, что негативно влияет на осуществление экономических, социальных и культурных прав⁸.

30. Хотя эти проблемы и выходят за рамки инициативы в интересах БСВЗ или других инициатив по облегчению бремени задолженности, они все же оказывают глубокое влияние на их осуществление и на постепенную реализацию экономических, социальных и культурных прав. В связи с этим независимый эксперт будет пристально следить за новыми изменениями и инициативами по отысканию комплексных решений для проблем задолженности, особенно за процессом выполнения решений Международной конференции по финансированию развития и совещаний высокого уровня Экономического и Социального Совета с участием бреттонвудских учреждений. Он надеется привлечь внимание этих и других органов к актуальности прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, с позиций своего мандата.

В. ВИЧ/СПИД

31. Согласно оценкам, вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ) инфицировано сегодня более 45 млн. человек, причем 95% из них проживают в развивающихся странах. В 2002 году им было инфицировано около 5 млн. человек. Особенно остро этот кризис затрагивает бедные страны с высокой задолженностью, большинство из которых составляют африканские страны, расположенные к югу от Сахары. По имеющимся оценкам, в 2002 году в странах Африки к югу от Сахары вирусом иммунодефицита человека было инфицировано 3,5 млн. человек.

32. Существует несколько факторов влияния глобального кризиса ВИЧ/СПИДа на способность государств решить проблему неприемлемого долгового бремени и справиться с программами структурной перестройки, не забывая при этом о потребностях малоимущих слоев населения и о необходимости сведения к минимуму негативных последствий для осуществления экономических, социальных и культурных прав. На макроэкономическом уровне ВИЧ/СПИД непосредственно влияет на уровень производительности в стране и ее способность поддерживать необходимые темпы роста для устойчивого обслуживания долга и осуществления структурной перестройки. По оценкам Всемирного банка, непосредственно в результате СПИДа темпы роста в расчете на душу населения в половине стран, расположенных к югу от Сахары, ежегодно падают на 0,5-1,2%. ВИЧ/СПИД оказывает также непосредственное влияние на

конкретные экономические, социальные и культурные права, возлагая чрезмерную нагрузку на системы оказания важнейших услуг здравоохранения, а также препятствуя развитию образования вследствие смерти учителей, что приводит к закрытию школ. Социальная изоляция и дискриминация в связи с ВИЧ/СПИДом оказывают влияние на права человека не только инфицированных и больных, но и их неинфицированных родственников и членов их общин.

33. В преддверии специальной сессии Генеральной ассамблеи, посвященной ВИЧ/СПИДу, состоявшейся 25-27 июня 2001 года, Генеральный секретарь предложил создать глобальный фонд для борьбы против ВИЧ/СПИДа и других инфекционных болезней. В январе 2002 года был учрежден Глобальный фонд борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией, имеющей статус независимого фонда, который будет предоставлять субсидии на основе соответствующих предложений и при условии строгого технического надзора, а также осуществлять текущее финансирование в зависимости от реальных показателей. По состоянию на июль 2003 года в Глобальный фонд поступили обязательства от 40 правительств и частного сектора на общую сумму 4,7 млрд. долл. США. Уже одобрено финансирование более 200 программ на общую сумму 2,1 млрд. долл. США, и за период до сентября 2003 года выделено более 130 млн. долл. США.

34. Независимый эксперт приветствует создание Глобального фонда как крупный шаг в деле борьбы против ВИЧ/СПИДа и других инфекционных болезней. Следует надеяться, что, как это указано в предыдущем разделе, посвященном инициативе в интересах БСВЗ, появление Глобального фонда приведет к выделению дополнительных ресурсов для затрагиваемых стран, а не к подмене других форм помощи. В этом контексте независимый эксперт мог бы отметить, что осторожность в финансовых вопросах, традиционно проявляемая, в частности, МФВ, может подорвать деятельность Глобального фонда в некоторых странах, осуществляющих программы структурной перестройки. Например, в Уганде ввиду фиксированных предельных уровней, установленных для ограничения государственных расходов в рамках программ структурной перестройки, правительство, согласно сообщениям, не желало принять субсидию от Глобального фонда, пока не было проведено аналогичное сокращение в бюджете сектора здравоохранения. Независимый эксперт отмечает, что между МФВ и Всемирным банком продолжаются консультации по согласованию подходов ФБНР и ДССН⁹. Он рекомендует МФВ и Всемирному банку и далее координировать свои усилия и подходы в интересах обеспечения того, чтобы дополнительные ресурсы, мобилизуемые благодаря новым инициативам, направленным на сокращение масштабов нищеты и выполнение обязательств, закрепленных в Декларации тысячелетия, наилучшим образом использовались для целей осуществления экономических, социальных и культурных прав и всеобщей реализации прав человека в

соответствующих странах. Ввиду неделимости прав человека исключительно важное значение имеет здесь не узкий финансовый подход, а более широкий учет приоритетов общего развития и наращивания потенциала, в том числе в сфере управления государственными расходами.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ

35. На основе приведенных в предыдущих разделах материалов обзора и анализа, посвященных опыту и ходу осуществления инициативы в интересах БСВЗ, значимости процесса разработки и исполнения национальных бюджетов для осуществления экономических, социальных и культурных прав, а также необходимости применения комплексного подхода к проблемам, стоящим перед развивающимися странами в области внешней задолженности и структурной перестройки, независимый эксперт предлагает следующие рекомендации:

а) государствам следует активизировать усилия по выполнению своих соответствующих обязательств и усилить поддержку инициативы в интересах БСВЗ, с тем чтобы добиться ее полной реализации, а также обеспечить, чтобы эти ресурсы дополняли общую помощь в целях развития;

б) следует уделить должное внимание - с учетом национальных особенностей и приоритетов - распределению ресурсов по линии инициативы в интересах БСВЗ таким образом, чтобы обеспечивалось сбалансированное развитие, способствующее всеобщей реализации прав человека;

с) следует рассмотреть вопрос о той роли, которую могут играть национальные учреждения, занимающиеся проблемами прав человека, в области контроля за осуществлением государственных расходов и реализацией инициативы в интересах БСВЗ, ДССН и других соответствующих инициатив, с тем чтобы они способствовали осуществлению прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав;

д) государствам следует расширить возможности законодательных органов, которым поручено осуществлять надзор и контроль за разработкой и исполнением государственного бюджета, и повысить уровень их осведомленности о правах человека, в частности об экономических, социальных и культурных правах;

е) МВФ и Всемирному банку следует и далее тесно сотрудничать в целях обеспечения того, чтобы дополнительные ресурсы, предоставляемые по линии

инициативы в интересах БСВЗ, Глобального фонда борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией и других новых инициатив, осваивались в странах-получателях без ущерба для других осуществляемых программ.

36. Комиссия, возможно, пожелает рекомендовать независимому эксперту:

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

б) внести соответствующий вклад в процесс выполнения решений Международной конференции по финансированию развития, с тем чтобы привлечь внимание к актуальности проблемы последствий политики структурной перестройки и внешней задолженности для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав;

с) сотрудничать в соответствии с его мандатом с другими докладчиками, представителями, экспертами, членами рабочих групп Комиссии и Подкомиссии, а также с договорными органами по правам человека в деле рассмотрения влияния бремени внешней задолженности и стратегий, принятых для их преодоления, на способность правительств развивающихся стран принимать стратегии и программы, направленные на обеспечение осуществления экономических, социальных и культурных прав, включая ту роль, которую может играть процесс разработки и исполнения национальных бюджетов в обеспечении постепенной реализации таких прав.

Примечания

¹ International Monetary Fund and International Development Association, "Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative - Status of implementation", 12 September 2003, pp. 8-9 (see www.imf.org).

² Operations Evaluation Department (OED), World Bank, "Debt relief for the poorest: an OED review of the HIPC initiative", 31 May 2003.

³ OED, *op. cit.*, p. 48.

⁴ A/55/1000, p. 21.

⁵ See A/58/369, table 2, p. 5.

⁶ International Monetary Fund and International Development Association, “Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative - Status of implementation”, 23 September 2002, appendix, table 4, p. 99 (see www.imf.org).

⁷ OED, op. cit., p. 34.

⁸ United Nations Development Programme, *Making Global Trade Work for People*, 2003, pp. 116-117.

⁹ IMF, “Aligning the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) and the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Issues and Options”, 25 April 2003, p. 12.
