



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2006/46
2 March 2006

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Шестьдесят вторая сессия

Пункт 10 предварительной повестки дня

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

**Последствия политики экономических реформ и внешней задолженности для
полного осуществления всех прав человека**

Доклад, представленный независимым экспертом Бернардом Мудхо*

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

Резюме

Настоящий годовой аналитический доклад подготовлен во исполнение резолюции 2000/82 Комиссии и, более конкретно, в ответ на резолюции 2004/18 и 2005/19, в которых Комиссия, в частности, просила независимого эксперта разработать общие руководящие принципы, которым следовали бы государства, а также частные и государственные, национальные и международные финансовые учреждения в процессе принятия решений и осуществления программ в области погашения задолженности и структурной реформы, включая программы, предусматривающие облегчение бремени внешней задолженности, для обеспечения того, чтобы выполнение обязательств, вытекающих из внешней задолженности, не подрывало выполнения обязательств, касающихся осуществления основополагающих экономических, социальных и культурных прав, провозглашенных в международных договорах о правах человека.

В настоящем докладе независимый эксперт рассматривает самые последние изменения в связи с инициативой Группы 8 по облегчению бремени задолженности и возможные последствия для механизма обеспечения приемлемого уровня задолженности, используемого в настоящее время Международным валютным фондом и Всемирным банком. Он приветствует политическое обязательство по 100-процентному списанию многосторонней задолженности перед этими учреждениями для бедных стран с высокой задолженностью (БСВЗ), находящихся на этапе завершения процесса, в качестве шага вперед в направлении более широкого и глубокого облегчения бремени задолженности. Международному сообществу необходимо обеспечить, чтобы эти и другие инициативы по облегчению задолженности представляли собой действительно дополнительные ресурсы, а также рассмотреть дополнительные меры и инициативы, нацеленные на обеспечение приемлемости задолженности в долгосрочной перспективе посредством расширения финансирования на основе субсидий, полного аннулирования других официальных многосторонних и двусторонних долгов БСВЗ, а также значительно более широкого облегчения бремени задолженности для развивающихся стран с низкими и средними доходами, не являющихся БСВЗ.

Независимый эксперт также подчеркивает необходимость изучения новых механизмов всеобъемлющего решения проблем задолженности этих стран. В частности, он указывает на срочную необходимость пересмотреть нынешний макроэкономический подход к анализу приемлемости задолженности и подкрепить его дополнительным анализом, с тем, чтобы учесть соображения, связанные с правами человека, и не подрывать способность страны достичь целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, а также обеспечить выполнение минимальных ключевых обязательств по международным договорам о правах человека. С этой целью он

предлагает создать независимый механизм экспертного обзора для определения ситуации с приемлемостью задолженности стран или формулирования альтернативных мнений по этому вопросу. Такой экспертный обзор играл бы роль механизма подотчетности, в котором участвовали бы независимые национальные учреждения по правам человека.

Хотя эти соображения были учтены в процессе дальнейшей разработки предлагаемого проекта общих руководящих принципов, независимый эксперт считает необходимым просить о продлении сроков разработки проекта, в частности ввиду значительных недавних изменений, произошедших в этой области за прошедший год. В этой связи он с сожалением отмечает, что консультации экспертов от всех заинтересованных сторон, рекомендованные Комиссией, не были проведены. Поэтому продление сроков позволило бы не только провести надлежащие и конструктивные консультации со всеми заинтересованными участниками, представляющими как страны-должники, так и кредиторов, но также предоставило бы широкие возможности для получения мнений значительного числа государств-членов относительно необходимости таких руководящих принципов и их охвата.

В заключение в докладе приводятся следующие предварительные рекомендации и предложения по последующим шагам в процессе дальнейшей разработки руководящих принципов: а) приветствовать политическое обязательство международного сообщества, нашедшее отражение, в частности, в инициативе Группы 8, и принять к сведению недавние изменения в области обеспечения приемлемости уровня задолженности; б) продлить на один год сроки разработки проекта руководящих принципов и призвать провести консультации экспертов; с) настоятельно призвать государства, международные организации, гражданское общество и другие заинтересованные стороны представить свои мнения и предложения о возможных элементах для рассмотрения в рамках проекта общих руководящих принципов; и d) призвать Управление Верховного комиссара по правам человека продолжить работу над вопросами, касающимися показателей, а также сотрудничать с Программой развития Организации Объединенных Наций, Департаментом Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам, Всемирным банком и МВФ с целью учета соображений, касающихся прав человека, в процессе оценки приемлемости уровня задолженности на основе ЦРДТ.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение	1 - 9	5
I. ПРИЕМЛЕМЫЙ УРОВЕНЬ ЗАДОЛЖЕННОСТИ: ПОСЛЕДНИЕ СОБЫТИЯ.....	10 - 18	8
II. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ СООБРАЖЕНИЯ ПО ПОВОДУ ПРЕДЛАГАЕМОГО ПРОЕКТА ОБЩИХ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ	19 - 36	12
A. Пересмотр концепции приемлемого уровня задолженности	21 - 25	13
B. Укрепление системной согласованности на национальном и международном уровнях	26 - 36	16
III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	37	20

Введение

1. Независимый эксперт представляет настоящий ежегодный доклад Комиссии в соответствии с ее резолюцией 2000/82, в которой Комиссия просила его уделять особое внимание: а) последствиям иностранной задолженности и политики, принятой с целью решения этой проблемы, для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав в развивающихся странах; б) мерам, принимаемым правительствами, частным сектором и международными финансовыми учреждениями с целью смягчения таких последствий в развивающихся странах, особенно в наиболее бедных и обремененных значительной задолженностью странах; и с) новым изменениям, действиям и инициативам, предпринимаемым международными финансовыми учреждениями, другими органами Организации Объединенных Наций и межправительственными и неправительственными организациями в отношении политики структурной перестройки и прав человека. В своих резолюциях 2004/18 и 2005/19 Комиссия просила также независимого эксперта при осуществлении его мандата разработать общие руководящие принципы, которым следовали бы государства, а также частные и государственные, национальные и международные финансовые учреждения в процессе принятия решений и осуществления программ в области погашения задолженности и структурной реформы, включая программы, предусматривающие облегчение бремени внешней задолженности, для обеспечения того, чтобы выполнение обязательств, вытекающих из внешней задолженности, не подрывало выполнения обязательств, касающихся осуществления основополагающих экономических, социальных и культурных прав, провозглашенных в международных договорах о правах человека, и представить Комиссии окончательный проект общих руководящих принципов на ее шестьдесят второй сессии.

2. В добавлении к настоящему докладу (E/CN.4/2006/46/Add.1) независимый эксперт представляет доклад о своей поездке в Мозамбик 27-29 июля 2005 года по приглашению правительства этой страны. Эта поездка была осуществлена в рамках его мандата на изучение последствий внешней задолженности и политики экономических реформ, а также опыта и инициатив правительств, в том числе правительств стран, столкнувшихся с неблагоприятными последствиями, и международного сообщества в деле преодоления долговых проблем, после его аналогичных предыдущих поездок в Боливию в 2002 году (см. E/CN.4/2003/10, раздел II), Уганду в июне 2003 года (см. E/CN.4/2004/47/Add.1) и Кыргызстан в июне 2004 года (см. E/CN.4/2005/42/Add.1). Независимый эксперт хотел бы поблагодарить все стороны, участвовавшие в реализации программы этой поездки, в частности правительство Мозамбика за направленное им приглашение и сотрудничество, а также бюро Координатора-резидента Организации Объединенных Наций за оказанную на местном уровне помощь в реализации программы этой поездки.

3. Руководствуясь в соответствующих случаях своим мандатом и директивами Комиссии, независимый эксперт продолжал внимательно следить за развитием процесса выполнения решений Международной конференции по финансированию развития и стремился внести свой вклад в этот процесс, с тем чтобы довести до сведения Комиссии вопросы, имеющие отношение к его мандату. Он выражает свою благодарность и признательность Управлению по финансированию развития Департамента по экономическим и социальным вопросам за оказанное им содействие. Одним из проявлений плодотворного сотрудничества явилось приглашение принять участие в консультациях с широким кругом участников по проблеме суверенного долга и устойчивого развития, которые были проведены в Женеве 20-23 июня 2005 года и были признаны независимым экспертом в качестве полезных.
4. Независимый эксперт также благодарен правительству Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии за то, что оно удовлетворило его просьбу о проведении брифинга и обсуждения с представителями Казначейства Ее Величества и Департамента международного развития инициатив правительства Соединенного Королевства в отношении облегчения бремени задолженности в рамках Группы 8 и предложения о создании международного фонда финансирования. Эти совещания состоялись в Лондоне 27 июня 2005 года.
5. В соответствии с просьбой, высказанной в резолюции 2005/19 Комиссии и решении 2005/260 Экономического и Социального Совета, независимый эксперт впервые представил доклад Генеральной Ассамблее (A/60/384) и принял участие в интерактивном диалоге с государствами-участниками, состоявшемся в Третьем комитете 28 октября 2005 года. Это было положительно расценено им как своевременная возможность осветить вопрос о политике экономических реформ и внешней задолженности и их последствиях для полного осуществления всех прав человека вскоре после пленарного заседания Генеральной Ассамблеи высокого уровня, на котором был проведен обзор хода осуществления Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, а также ежегодного совещания советов управляющих Всемирного банка и Международного валютного фонда.
6. Хотя в своем предыдущем докладе (E/CN.4/2005/42, раздел III) независимый эксперт изложил некоторые основные элементы проекта общих руководящих принципов, он счел необходимым: а) получить дополнительные мнения и предложения государств-членов относительно необходимости и содержания предлагаемого проекта общих руководящих принципов; и б) провести консультации экспертов с целью получения мнений экспертов как в области прав человека, так и в области экономики и финансов, а также

правительственных должностных лиц, отвечающих за вопросы управления задолженностью. Впоследствии Комиссия одобрила эту идею и решила рекомендовать провести такие консультации экспертов до завершения подготовки проекта общих руководящих принципов.

7. Ввиду непредвиденных затруднений, включая в том числе бюджетные соображения, независимому эксперту не удалось воспользоваться предложенными консультациями экспертов, проведение которых было рекомендовано Комиссией. Кроме того, до сих пор от государств-членов получено весьма ограниченное число ответов на его просьбы представить мнения и информацию. Поэтому независимый эксперт счел неприемлемым представлять окончательный проект предлагаемых руководящих принципов без проведения тщательных консультаций с государствами-членами и другими заинтересованными сторонами.

8. В то же время после выдвижения инициативы Группы 8 было отмечено большое число новых изменений и предложений, заслуживающих дальнейшего рассмотрения. Выдвинутые в последнее время инициативы по облегчению бремени задолженности, а также опыт решения проблем БСВЗ, рассмотренный в предыдущих докладах независимого эксперта, ставят некоторые вопросы, которые могут иметь серьезные последствия для процесса разработки предлагаемого проекта общих руководящих принципов в соответствии с просьбой Комиссии. Эти новые изменения касаются концепции приемлемости задолженности, вопроса о дополнительных условиях и принципа ведущей роли самих стран.

9. В первом разделе настоящего доклада независимый эксперт предлагает обзор последних событий, связанных с вопросами приемлемого уровня задолженности, в частности последних инициатив по облегчению бремени задолженности. Во втором разделе он излагает некоторые вопросы для дальнейшего рассмотрения в ходе разработки проекта общих руководящих принципов и анализирует связанную с этим необходимость пересмотра нынешней концепции приемлемого уровня задолженности, а также вопрос об учете соображений, связанных с правами человека, в национальных и международных системах, регулирующих управление задолженностью. Доклад завершается общими рекомендациями в отношении последующих шагов, которые способствовали разработке руководящих принципов в окончательном виде.

I. ПРИЕМЛЕМЫЙ УРОВЕНЬ ЗАДОЛЖЕННОСТИ: ПОСЛЕДНИЕ СОБЫТИЯ

10. *Масштабы внешней задолженности.* Независимый эксперт обеспокоен продолжающимся, хотя и более медленными темпами, ростом внешней задолженности развивающихся стран. Общая сумма задолженности развивающихся стран и стран с переходной экономикой составила на конец 2004 года почти 2,6 трлн. долл. США. По сравнению с 2003 годом это представляло собой увеличение примерно на 43 млрд. долл. США, или 1,7%, что было более скромным по сравнению с увеличением на 217,6 млрд. долл. США, или 9,3%, в предыдущем году. Обнадешивает то, что общая сумма задолженности стран Африки к югу от Сахары сократилась на 5,6% в 2004 году по сравнению с увеличением на 9,4% в 2003 году, что отчасти объясняется инициативой в интересах бедных стран с высокой задолженностью (БСВЗ) (A/60/139, пункт 4).

11. *Ход реализации инициативы в интересах БСВЗ.* В августе 2005 года этапа принятия решения достигло Бурунди, в результате чего общее число стран, находящихся на этапе принятия решения, возросло до 28. Этапа завершения процесса достигли 18 из этих стран, самими последними из которых были Гондурас, Замбия и Руанда, достигшие этого этапа в апреле 2005 года. Что касается 10 стран, находящихся на промежуточном этапе между этапом принятия решения и этапом завершения процесса, то расширенная инициатива в интересах БСВЗ требует, чтобы эти страны удовлетворяли свободно колеблющимся критериям этапа завершения процесса, включая стабильность макроэкономических показателей. Однако для некоторых из этих стран поддержание макроэкономической стабильности по-прежнему остается крайне сложной задачей¹.

12. *Отдача от инициативы в интересах БСВЗ.* Для 28 стран, достигших этапа принятия решения, была утверждена номинальная сумма в размере более 56 млрд. долл. США в счет облегчения бремени обслуживания задолженности, в результате чего, как ожидается, совокупный объем задолженности этих стран сократится на две трети, а их выплаты в счет обслуживания долга существенно уменьшатся - на 1 млрд. долл. США в год. Согласно Всемирному банку и Международному валютному фонду (МВФ), это позволило странам, достигшим этапа принятия решения, израсходовать в 2004 году на цели сокращения масштабов нищеты почти в четыре раза больше средств, чем на выплаты в счет обслуживания долга². Несмотря на этот прогресс, растет признание того факта, что БСВЗ, включая страны, уже прошедшие этап завершения процесса, не достигли стоящих перед ними целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия³. В своем докладе "При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех" (A/59/2005) Генеральный секретарь указал на необходимость дополнительного

списания долга, а именно 100-процентного списания задолженности для БСВЗ и гораздо более значительного сокращения объема долга для стран с высоким уровнем задолженности, не относящихся к группе БСВЗ, - без сокращения общего объема ресурсов, предлагаемых другим развивающимся странам, и без ущерба для долгосрочной финансовой жизнеспособности международных финансовых учреждений⁴.

13. *Чистый отток ресурсов.* Несмотря на все усилия по облегчению бремени задолженности и призывы к увеличению объема помощи, в 2004 году продолжался чистый отток ресурсов из развивающихся стран. С 1997 года неуклонно и во все возрастающем объеме происходил отток ресурсов из развивающихся стран в развитые страны. Объем этих чистых переводов средств за границу в 2004 году достиг, по оценкам, 350 млрд. долл. США⁵. Если сравнить эту цифру с предполагаемой суммой в 100 млрд. долл. США, которая требуется ежегодно для достижения ЦРДТ, и с суммой, ожидаемой для БСВЗ ежегодной экономии на погашении долга, равной всего лишь 1 млрд. долл. США, то становится очевидным, что требуется более радикальное и всеобъемлющее решение.

14. *Призывы к 100-процентному списанию задолженности.* В докладе Комиссии для Африки был сформулирован призыв к скорейшему, по возможности, 100-процентному списанию задолженности бедных стран Африки к югу от Сахары. В нем рекомендовалось незамедлительно начать работу по разработке транспарентного соглашения по вопросам задолженности, включающего все страны с низкими доходами, расположенные к югу от Сахары, в том числе страны, не включенные в текущие программы. В нем приводились доводы в пользу списания основной задолженности и выплат в счет ее обслуживания в объеме до 100% в отношении как многосторонней, так и двусторонней задолженности. В качестве срочной меры в докладе рекомендовалось незамедлительно выделить финансовые средства для обеспечения полного аннулирования платежей в счет обслуживания многосторонней задолженности, что необходимо для достижения ЦРДТ⁶. В докладе о Проекте тысячелетия говорится о необходимости сосредоточения внимания на достижении ЦРДТ в области облегчения бремени задолженности. В нем указывается, что у многих БСВЗ сохраняется чрезмерно высокая задолженность перед официальными кредиторами (например, Бреттон-вудскими учреждениями) даже после принятия мер по облегчению бремени их задолженности⁷. Для того чтобы привести нынешний уровень приемлемости задолженности в соответствие с финансовыми потребностями для достижения ЦРДТ, потребовалось бы существенное ускорение процесса облегчения долгового бремени многих БСВЗ⁸.

15. *Инициатива по облегчению многосторонней задолженности.* На фоне усиливающегося общественного давления в пользу увеличения обязательств по

отношению к развивающимся странам, в частности в Африке, лидеры Группы 8 на своей встрече в Глениглсе, Шотландия, в июле 2005 года сделали позитивный шаг, одобрив предложение министров финансов Группы 8, сделанное ранее в июне 2005 года, о списании всей задолженности стран БСВЗ, достигших этапа завершения процесса. Это предложение распространяется на 18 БСВЗ, достигших этапа завершения процесса (Бенин, Боливия, Буркина-Фасо, Гайана, Гана, Гондурас, Замбия, Мавритания, Мадагаскар, Мали, Мозамбик, Нигер, Никарагуа, Объединенная Республика Танзания, Руанда, Сенегал, Уганда и Эфиопия), и предусматривает списание 100% их задолженности перед МВФ, Всемирным банком и Африканским банком развития. В коммюнике министров финансов от 11 июня 2005 года указывалось, что всем получателям помощи по линии Международной ассоциации развития (МАР) и Африканского фонда развития (АфФР) будут предоставлены дополнительные средства за счет поступивших от доноров взносов, которые будут распределяться с использованием существующих систем МАР и АфФР, предусматривающих учет достигнутых результатов. Такой подход подкрепит усилия этих стран по реализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и обеспечит, чтобы помощь оказывалась с учетом уже достигнутых страной результатов. Кроме того, министры финансов Группы 8 признали тот факт, что эффективное управление, подотчетность и транспарентность являются решающими факторами обеспечения отдачи от списания задолженности, и обязались обеспечить, чтобы этот аспект был еще раз подчеркнут при оказании соответствующим странам двусторонней и многосторонней помощи в будущем.

16. Однако при согласовании предложения Группы 8 относительно облегчения бремени задолженности обнаружился ряд слабых мест и элементов неоднозначности, и большое число его оперативных деталей были зарезервированы для дальнейшего обсуждения и одобрения до ежегодного совещания советов управляющих Всемирного банка и МВФ в сентябре 2005 года. Прежде всего, это предложение распространяется лишь на 18 стран, которые достигли этапа завершения процесса в рамках инициативы в интересах БСВЗ, т.е. им не охвачено гораздо большее число стран с низким и средним уровнем доходов, которые сталкиваются с трудностями в обслуживании своей задолженности. Упор на этапе завершения процесса в рамках инициативы в интересах БСВЗ также означает, что рассчитывать на списание задолженности смогут лишь те страны, которые успешно выполняют условия МВФ, включая проведение структурных реформ, но не те страны, которые сталкиваются с трудностями в выполнении таких жестких условий. Во-вторых, это предложение охватывает лишь задолженность перед МВФ, Всемирным банком и Африканским банком развития, не включая задолженность перед другими кредиторами, такими, как другие многосторонние банки, включая Азиатский банк развития, Межамериканский банк развития и Карибский банк развития, или же задолженность перед частными кредиторами. В-третьих, до сих пор отсутствует четкое понимание в

отношении того, идет ли речь о поступлении в указанные страны дополнительных ресурсов. В коммюнике министров финансов Группы 8 указывается, что в отношении задолженности по линии МАР и АфФР "100-процентное списание будет обеспечено путем освобождения БСВЗ, прошедших этап завершения процесса и успешно выполняющих свои программы, от обязательств по погашению задолженности и путем корректировки валовых объемов помощи на указанную сумму. Доноры на основе согласованной формулы долевого участия предоставят МАР и АфФР дополнительные взносы, с тем чтобы возместить каждый доллар отмененных выплат в погашение основной суммы задолженности и процентов". В целом это может быть истолковано так, что эти страны уже не должны будут погашать свой долг перед МАР и АфФР, однако на эту же сумму уменьшатся достигнутые ими будущие кредиты и помощь. С другой стороны, доноры перераспределят средства между всеми странами, получающими помощь лишь по линии МАР, а не только между теми странами, на которые распространяется списание задолженности по результатам проводимой ими политики. И наконец, это обязательство Группы 8 охватывает лишь следующие три года до завершения МАР-14 и АфФР-10, т.е. соответственно до 30 июня 2008 года и 31 июля 2007 года. Что касается последующего периода, то в коммюнике содержится лишь обтекаемое обязательство вносить дополнительные взносы в рамках регулярного пополнения средств МАР и АфФР до конца срока погашения кредитов⁹.

17. В сентябре 2005 года Комитет по вопросам развития Всемирного банка и МВФ на своих ежегодных совещаниях одобрили предложение Группы 8. Впоследствии это предложение Группы 8 было названо инициативой по облегчению многосторонней задолженности (ИОМЗ), и три учреждения - МАР, МВФ и Африканский банк развития - продолжили изучение условий реализации данного предложения в рамках их соответствующих организационных структур. Это объясняется тем фактом, что, хотя ИОМЗ и является общей инициативой этих трех международных финансовых учреждений, решение о реализации мер по облегчению бремени задолженности в конечном счете должно приниматься отдельно каждым учреждением, и подход к сфере охвата и реализации этого предложения может варьироваться. Например, МВФ объявил, что Фонд планирует осуществить ИОМЗ в начале 2006 года, однако юридическая основа ИОМЗ станет действительной лишь после того, как будет получено согласие 43 стран, вносящих взносы в счет субсидий Фонда борьбы с нищетой и обеспечения роста (ФБНР). Фактическая дата реализации мер по облегчению бремени задолженности в рамках ИОМЗ для конкретного участника Фонда будет определяться на индивидуальной основе. Что касается МАР, то, как ожидается, реализация ИОМЗ начнется к 1 июля 2006 года после получения решения Совета управляющих МАР и при условии предоставления донорами финансовых ресурсов в запланированном объеме.

18. Инициатива Группы 8 по облегчению бремени задолженности - ИОМЗ, несомненно, является позитивным шагом вперед. Важно отметить, что эта инициатива является свидетельством возросшей политической готовности к 100-процентному списанию задолженности БСВЗ в увязке с достижением ЦРДТ. Однако, как упоминалось выше, данная инициатива не предполагает действительно 100-процентного списания задолженности в том смысле, что она касается только трех международных финансовых учреждений и не распространяется на других крупных кредиторов, таких, как Межамериканский банк развития. Кроме того, по-прежнему стоит задача обеспечить подлинную дополняемость ресурсов и добиться того, чтобы выгоды от облегчения бремени задолженности не были попросту утрачены в результате сокращения в будущем размеров официальной помощи в целях развития. Более того, по-прежнему нет ответа на вопрос о том, будут ли Всемирный банк и МВФ в рамках их существующих механизмов рассматривать вопросы благого управления и транспарентности в качестве дополнительных условий, предложенных Группой 8.

II. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ СООБРАЖЕНИЯ ПО ПОВОДУ ПРЕДЛАГАЕМОГО ПРОЕКТА ОБЩИХ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ

19. Сформулированная Комиссией цель проекта общих руководящих принципов состоит в том, чтобы разработать общие руководящие указания, которым следовали бы государства, а также частные и государственные, национальные и международные финансовые учреждения в процессе принятия решений и осуществления программ в области погашения задолженности для обеспечения того, чтобы выполнение обязательств, вытекающих из внешней задолженности, не подрывало выполнения обязательств, касающихся осуществления основополагающих экономических, социальных и культурных прав, провозглашенных в международных договорах о правах человека. В принципе для этого потребуется: а) определение "приемлемого" уровня внешней задолженности той или иной страны; б) независимая оценка основных потребностей для выполнения минимальных ключевых обязательств государства по международным договорам о правах человека; и с) разработка процедур, соответствующих принципам прав человека, с возможностями использования средств правовой защиты и процедур регресса.

20. Хотя эти цели можно было бы рассматривать в качестве логической и взвешенной основы, данная задача не является столь простой или лишенной каких-либо концептуальных или оперативных трудностей. Во-первых, экономисты едины в том, что отсутствует какой-либо прямой или единственный ответ на вопрос о том, каким для той или иной страны должен быть приемлемый уровень задолженности. Во-вторых, международное правозащитное сообщество до сих пор не разработало соответствующие

показатели и методологию оценки в денежном выражении расходов, связанных с осуществлением прав человека, с тем чтобы их можно было учесть в расчетах погашения задолженности. В-третьих, даже при полном списании задолженности указанное предложение не предусматривает выделения достаточных ресурсов или создания для развивающихся стран условий, необходимых для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, не говоря уже о полном осуществлении всех прав человека. Помимо облегчения бремени задолженности, потребуются значительно увеличить официальную помощь в целях развития (ОПР), а также дополнительно расширить возможности стран-получателей с точки зрения освоения и эффективного использования предоставляемой помощи на благо своих народов. Кроме того, давно ожидаемая успешная и своевременная реформа международной системы торговли - в рамках так называемого Дохинского раунда переговоров по вопросам развития - по-прежнему вызывает сомнения. Несмотря на эти трудности, существуют императивные основания для учета вопросов прав человека при: а) определении приемлемого уровня задолженности в той или иной стране; и б) решении процедурных вопросов управления государственным долгом, включая вопросы, касающиеся ведущей роли самих стран и дополнительных условий.

А. Пересмотр концепции приемлемого уровня задолженности

21. При определении того, какие страны имеют право на облегчение бремени задолженности и в какой мере, важнейшую роль играет анализ приемлемого уровня задолженности. Нынешний макроэкономический подход, используемый международными финансовыми учреждениями при определении приемлемого уровня задолженности и основанный на соотношении между уровнем задолженности и экспортными поступлениями, подвергается широкой критике как произвольный и не обеспечивающий учет проблемы нищеты и социальных аспектов, необходимый для достижения БСВЗ и другими странами-должниками их ЦРДТ, не говоря уже о полном осуществлении всех прав человека. Группы, представляющие гражданское общество, выражают особую обеспокоенность по поводу того, что эти критерии приемлемого уровня задолженности, используемые международными финансовыми учреждениями, на практике служат обеспечению способности к погашению задолженности, а не устойчивого решения проблем задолженности. Экономисты, такие, как Джеффри Сакс, заявляли, что соотношение чистой дисконтированной стоимости задолженности к экспорту не является реальным показателем приемлемости уровня задолженности, поскольку этот критерий может указывать на то, когда страна становится неплатежеспособной, но для нас этого недостаточно, поскольку приемлемость не является просто обратной стороны неприемлемости. В своей резолюции 59/223 Генеральная Ассамблея подчеркнула, что приемлемость уровня задолженности зависит от сочетания

многих факторов на международном и национальном уровнях, и обратила особое внимание на то, что ни один отдельно взятый показатель не должен использоваться для вынесения окончательных суждений относительно приемлемости уровня задолженности.

22. Принимая в 2002 году Монтеррейский консенсус, государства-члены Международной конференции по финансированию развития согласились с тем, что при анализе приемлемости уровня задолженности в будущем следует также учитывать последствия мер по облегчению бремени задолженности для прогресса в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, а также необходимость дополнительных усилий по сокращению бремени задолженности БСВЗ до приемлемого уровня. Это потребует рассмотрения проблемы обслуживания задолженности в контексте необходимости финансирования достижения целей в области развития. Однако в докладе о Проекте тысячелетия ООН содержалась резкая критика в отношении того, что нынешние меры по облегчению бремени задолженности не увязаны с целями и что многие бедные страны с высокой задолженностью (БСВЗ) даже после получения помощи остаются слишком много должны официальным кредиторам (таким, как бреттон-вудские учреждения), в то время как многие страны со средним уровнем дохода (не являющиеся БСВЗ) находятся в аналогичной ситуации, при этом помощь в целях облегчения бремени задолженности либо вообще им не оказывается, либо оказывается в незначительных объемах¹⁰.

23. С учетом рекомендаций, сформулированных в докладе о Проекте тысячелетия ООН, Генеральный секретарь в своем докладе "При большей свободе" предложил "пересмотреть определение приемлемого уровня задолженности, определив его как уровень задолженности, который позволяет стране достичь целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и вступить в 2015 год, избежав увеличения показателей задолженности"¹¹. В дальнейшем Всемирный саммит 2005 года в своем Итоговом документе отразил это предложение и подчеркнул важность приемлемого уровня задолженности для усилий по достижению национальных целей в области развития, включая цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, с учетом ключевой роли, которую могут играть меры по облегчению бремени задолженности для высвобождения финансовых ресурсов, которые можно было бы тогда направить в русло реализации усилий по искоренению нищеты, обеспечению поступательного экономического роста и устойчивого развития. Саммит далее подчеркнул необходимость рассмотрения вопроса о реализации дополнительных мер и инициатив, направленных на обеспечение приемлемого уровня задолженности в долгосрочной перспективе, за счет увеличения объема финансовых средств, выделяемых в виде безвозмездных субсидий, осуществления 100-процентного списания официальной многосторонней и двусторонней задолженности БСВЗ, а также, в случае необходимости и

на индивидуальной основе, рассмотрения вопроса о существенном облегчении долгового бремени или реструктуризации задолженности развивающихся стран с низким и средним доходом, не являющихся БСВЗ, а также поиска механизмов всеобъемлющего решения проблем задолженности этих стран¹².

24. Кое-кто даже утверждает, что механизм МВФ/Всемирного банка по обеспечению приемлемости уровня задолженности БСВЗ устарел в свете инициативы Группы 8 по облегчению бремени задолженности и последующего принятия ИОМЗ¹³. При использовании нынешней формулы для определения пороговых показателей приемлемости уровня задолженности для БСВЗ осуществление в полном объеме предложения Группы 8 по облегчению бремени задолженности приведет к таким соотношениям, которые будут ниже пороговых значений для этих стран-получателей, что исключит получение ими в будущем субсидий от Международной ассоциации развития. Это чревато опасностью того, что такие страны вступят в новый цикл заимствования и накопления задолженностей, если не будут найдены решения, позволяющие гарантировать сохранение их доступа к основанной на субсидиях помощи в дополнение к уже предоставленной помощи в целях облегчения бремени задолженности. Необходимо приветствовать принятое в Глениглсе обязательство Группы 8 об увеличении более чем вдвое объема помощи Африке к 2010 году, равно как и прогресс, достигнутый по линии предложений о других инновационных формах финансирования развития, таких, как международный фонд финансирования. Однако некоторые развивающиеся страны будут по-прежнему нуждаться в доступе к льготным и другим займам для целей финансирования в полном объеме своих потребностей в области развития, и их право на получение таких займов будет по-прежнему определяться в основном на базе макроэкономических прогнозов, что может создать неправильное представление о приемлемости уровня задолженности для той или иной страны.

25. Поэтому необходимо изучить альтернативные мнения и подходы к нынешней формуле анализа приемлемого уровня задолженности. Существующий в настоящее время механизм необходимо пересмотреть на основе принципа гарантирования удовлетворения основных потребностей той или иной страны таким образом, чтобы это не подрывало выполнения ею своих обязательств, касающихся осуществления основополагающих экономических, социальных и культурных прав, провозглашенных в международных договорах о правах человека. В то же время признается, что правозащитное сообщество еще весьма далеко от выработки соответствующих показателей и методологии для измерения в количественном отношении основных потребностей в области реализации прав человека, которые должны учитываться в рамках будущего механизма обеспечения приемлемости уровня задолженности. В отсутствие соответствующих показателей, возможно, стоит использовать финансовые потребности для достижения целей в области

развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и связанных с ними задач в качестве примерных показателей, поскольку эти цели могут рассматриваться в качестве важных вех и, в контексте Декларации тысячелетия, в качестве отражающих международные обязательства по полному осуществлению прав человека. В этом контексте независимый эксперт с интересом отмечает инициативу Программы развития Организации Объединенных Наций по предоставлению консультаций и помощи заинтересованным правительствам и совместному проведению анализа приемлемости уровня задолженности на основе упомянутых целей.

В. Укрепление системной согласованности на национальном и международном уровнях

26. В своих предыдущих докладах Комиссии и Генеральной Ассамблее независимый эксперт уже отмечал, что такие принципы в области прав человека, как неделимость, недискриминация, равенство, участие и подотчетность, могут послужить основой для повышения согласованности проводимой политики и расширения международной поддержки развивающихся стран, имеющих задолженность. В контексте задолженности подход к международному сотрудничеству с точки зрения прав человека побуждает все страны и учреждения способствовать созданию благоприятных национальных и международных условий, в частности через обеспечение благого управления и верховенства закона на национальном уровне, а на международном уровне - через обеспечение транспарентности и демократизацию процесса принятия решений в тех органах и учреждениях, которые занимаются вопросами торговли, финансирования, валютно-денежной политики, интеллектуальной собственности и помощи в целях развития, а также через обеспечение более широкого международного сотрудничества в области оказания помощи, финансирования и инвестиций.

27. Как и в области развития, основную ответственность за реализацию гражданами своих прав человека несут государства. Создание благоприятных внутренних условий через проведение соответствующей экономической политики и разумное управление внешней задолженностью является важной частью обязанности государства. В последние годы в сфере сотрудничества в области развития все заметнее происходило смещение акцентов в направлении повышения роли самих стран, исходя из основополагающей идеи о том, что если реформы в сфере политики осуществляются правительством и народом, а не навязываются извне, то их успешная реализация более вероятна. Эти соображения весьма созвучны с Декларацией о праве на развитие, прилагаемой к резолюции 41/128 Генеральной Ассамблеи от 4 декабря 1986 года, в которой провозглашалось, что "человек является основным субъектом процесса развития и должен быть активным участником и бенефициарием права на развитие" и что "государства имеют право и обязанность

определять соответствующую национальную политику развития, направленную на постоянное повышение благосостояния всего населения и всех отдельных лиц на основе их активного, свободного и конструктивного участия в развитии и в справедливом распределении создаваемых в ходе его благ". Они также соответствуют положениям Хартии экономических прав и обязанностей государств, содержащейся в резолюции 3281 (XXIX) Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 1974 года, в которой предусматривается, что "экономические, а также политические и другие отношения между государствами будут регулироваться, среди прочего, следующими принципами... b) суверенное равенство всех государств", и подчеркивается в статье 1, что "Каждое государство имеет суверенное и неотъемлемое право выбирать свою экономическую систему, а также свою политическую, социальную и культурную систему в соответствии с волей своего народа, без вмешательства или применения силы или угрозы извне в какой бы то ни было форме".

28. Хотя в силу этого концепция ведущей роли самих стран не является новой с точки зрения прав человека, ей уделялось второстепенное внимание в ходе дискуссий по проблемам задолженности, до тех пор пока не усилилось общественное давление в пользу реформы условий, связанных с программой структурной перестройки. Почти десять лет тому назад в Инициативе по совместному анализу последствий структурной перестройки (САПРИ), совместно выдвинутой Всемирным банком и сетью НПО в 1997 году, подчеркивались, среди прочего, императивы "ведущей роли" самих стран в деле осуществления программ перестройки в целях обеспечения их успешной реализации и уделялось особое внимание необходимости обеспечить наличие адекватных систем социальной защиты наиболее уязвимых слоев, а также гарантировать социальные расходы и сохранить доступ к медицинскому обслуживанию и образованию.

29. В последние годы наблюдаются обнадеживающие признаки позитивных изменений. Например, в Уганде, одной из первых стран, воспользовавшихся инициативами в интересах БСВЗ, процесс широких национальных консультаций привел к выработке собственной всеобъемлющей национальной стратегии борьбы с нищетой и к переориентации ее политики со структурной перестройки на политику в интересах бедных слоев, осуществляемую самой страной на основе активного участия населения. С этой целью правительство Уганды создало Фонд по борьбе с нищетой (ФБН) для направления поступлений от мер по облегчению задолженности в интересах БСВЗ на защиту социальных расходов. Совсем недавно Всемирный банк пересмотрел свою систему предоставления кредитов на цели перестройки, задействовав более целенаправленные инструменты кредитования политики в области развития, в рамках которых подчеркивается важность ведущей роли самих стран.

30. В то же время требуется дальнейшее рассмотрение вопроса о реальных масштабах участия стран в управлении задолженностью и реализации программ экономических реформ, поскольку эти понятия могут пониматься и истолковываться по-разному различными участниками, а также в преодолении трудностей на уровне политики, потенциала и институциональных задач с целью обеспечения участия страны в общем процессе развития, а также в конкретном контексте управления задолженностью. Бремя условий по-прежнему препятствует подлинному участию многих БСВЗ в этой области. Когда было объявлено о предложении Группы 8, президент Гайаны "осторожно приветствовал" это новое предложение, отметив, что в прошлом его страна страдала от "условий, во многих отношениях произвольно навязанных" международными финансовыми учреждениями¹⁴. Хотя в ходе недавнего пересмотра условий Всемирного банка было установлено, что среднее число условий на один заем резко сократилось за последнее десятилетие¹⁵, отклики гражданского общества отражают более осторожное мнение, согласно которому фактическое бремя, лежащее на правительственных должностных лицах развивающихся стран, не уменьшилось и его нельзя недооценивать.

31. Кроме того, масштабы и характер участия стран могут быть поставлены под вопрос, когда во многих странах для получения новых займов не требуется рассмотрение или утверждение законодательной властью, и общественность зачастую недостаточно информируется, перед тем как правительство берет на себя значительные обязательства. Прежде чем правительство примет решение о новых крупных заимствованиях, необходимо также обеспечить бóльшую транспарентность и открытый диалог между правительственными учреждениями, законодательной властью и общественностью. Все последствия кредитов, таких, как кредиты на крупные инфраструктурные проекты, должны изучаться и обсуждаться в рамках открытого политического диалога. Для этого необходимо обеспечить бóльшую транспарентность и своевременное раскрытие информации правительством, и в достижении этой цели важную роль играют кредиторы.

32. Поскольку составление документов о стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН) является одним из ключевых условий осуществления текущих программ Банка и Фонда, одним из необходимых шагов в указанном направлении является включение в ДССН вопроса о правах человека. Гораздо больше внимания следует уделять необходимости создания в развивающихся странах возможностей для проведения своей собственной оценки приемлемого уровня задолженности, регулирования размера внешнего финансирования и принятия решений в консультации с общественностью с использованием таких путей, которые наиболее приемлемы в их национальном контексте. При принятии решений о заимствовании настоятельно необходимо обеспечить, чтобы национальные учреждения по вопросам управления задолженностью и группы гражданского общества обладали более широкими возможностями в плане проведения

независимого анализа для обеспечения подлинно ведущей роли самих стран в этих вопросах. В частности, независимым учреждениям по правам человека и омбудсменам могут и должны быть предоставлены права изучать и отслеживать последствия бремени внешней задолженности для прав человека, с тем чтобы обеспечить позитивную отдачу от мер по облегчению бремени задолженности для реализации прав человека.

33. В то же время следует подчеркнуть, что принятие решения о внешнем финансировании предполагает участие не только заемщиков, но и кредиторов. Кредиторы должны нести свою долю ответственности за проявление "должной осмотрительности", с тем чтобы обеспечить ответственное предоставление кредитов развивающимся странам и не допустить накопления непомерной задолженности. В случае стран, не относящихся к категории БСВЗ, с учетом той важной роли, которую играет частный сектор, в том числе индивидуальные инвесторы, необходимо обеспечить бóльшую транспарентность и открытые контакты между правительствами и кредиторами для обеспечения уверенности инвесторов и недопущения внезапного крупного оттока капитала.

34. С этой целью независимый эксперт хотел бы предложить, чтобы в общих руководящих принципах предлагались подходящие рамки для создания механизма экспертного обзора для определения положения с приемлемостью уровня задолженности той или иной страны или формулирования альтернативных мнений. Цель такого механизма заключалась бы в сборе и распространении в режиме реального времени информации о задолженности страны среди всех типов кредиторов и заемщиков, а также в выполнении роли форума для проведения диалога по вопросам политики и урегулирования кризисов. В экспертном обзоре участвовали бы представители независимых национальных учреждений по правам человека, если таковые существуют в той или стране, которые могут предоставить материалы о влиянии ситуации с внешней задолженностью на осуществление прав человека, а также о финансовых потребностях и условиях, необходимых для обеспечения защиты в соответствующей стране минимальных стандартов в области прав человека.

35. В более широком плане, на международном уровне, независимый эксперт считает, что для обеспечения контроля за ситуацией с задолженностью развивающихся стран и ее последствиями для развития и возможностей этих стран в области прав человека, помимо механизма Парижского клуба, потребуются другие, более официально оформленные международные механизмы. Хотя разработка общих руководящих принципов может в конечном итоге оказаться полезной, эти руководящие принципы, скорее всего, будут носить добровольный характер, будут редко использоваться государствами и не смогут заменить собой более официального механизма обеспечения приемлемого уровня задолженности развивающихся стран в долгосрочной перспективе. В этой связи,

приветствуя ведущуюся в настоящее время международную дискуссию по вопросу об облегчении бремени задолженности, в том числе инициативу Группы 8, можно отметить, что центральную роль в ней играют кредиторы и в ее рамках не затрагиваются некоторые вопросы, вызывающие серьезную обеспокоенность стран-должников, такие, как вопрос о незаконных долгах. При рассмотрении вопроса об облегчении бремени задолженности следует руководствоваться не только тем, какой объем помощи необходим той или иной стране или какой объем помощи может предоставить международное сообщество, но и тем, как изначально возникла задолженность той или иной страны.

36. В течение ряда лет многие НПО призывают создать справедливый и транспарентный арбитражный механизм (СТАМ) для рассмотрения вопроса о незаконных или одиозных долгах, которые накопили развивающиеся страны в результате безответственного кредитования и заимствования. Такой механизм предусматривает создание нейтрального органа, который будет принимать решения и будет независим от непосредственно вовлеченных сторон, и все заинтересованные субъекты будут иметь право высказать свое мнение. Предложения гражданского общества в отношении СТАМ содержат критерии и подходы, основывающиеся на правах человека, включая беспристрастность процесса и оценки, приоритетность прав человека по сравнению с погашением задолженности через гарантию защиты базовых минимальных стандартов для граждан, участие всех заинтересованных сторон в указанных процедурах и обеспечение контроля и ответственности сторон за выполнение решений СТАМ.

III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

37. На основе вышеприведенной обновленной информации, полученной после публикации его предыдущего доклада, и изложенных дополнительных соображений независимый эксперт считает необходимым просить о продлении сроков разработки предлагаемого проекта общих руководящих принципов, в частности ввиду существенных последних изменений в этой области, имевших место в прошедшем году. Как указывалось ранее, такой процесс разработки должен в максимально возможной степени базироваться на мнениях и вкладе всех заинтересованных сторон как в странах-должниках, так и среди кредиторов. Поэтому в заключение настоящего доклада независимый эксперт хотел бы представить следующие предварительные рекомендации, включая предложения о дальнейших шагах по разработке общих руководящих принципов, и он рассчитывает получить от Комиссии необходимые отзывы и руководящие указания:

а) Комиссия, возможно, пожелает приветствовать новое политическое обязательство, содержащееся в инициативе Группы 8 и Итоговом документе

Всемирного саммита 2005 года, и принять к сведению последние изменения в этой области, касающиеся приемлемости уровня задолженности, и в частности принятие ИОМЗ для реализации предложения Группы 8;

б) Комиссия, возможно, пожелает продлить на один год сроки, установленные для разработки проекта общих руководящих принципов, и вновь просить провести консультацию экспертов для обсуждения предлагаемого проекта общих руководящих принципов и предложить международным финансовым учреждениям, в частности Всемирному банку и МВФ, а также региональным банкам развития, соответствующим учреждениям Организации Объединенных Наций и национальным экспертам и заинтересованным сторонам содействовать проведению таких консультаций;

с) Комиссия, возможно, пожелает настоятельно призвать государства, международные организации, учреждения Организации Объединенных Наций, фонды и программы, региональные экономические комиссии, международные и региональные финансовые учреждения и неправительственные организации сотрудничать с независимым экспертом в выполнении им своего мандата, и в частности откликнуться на его просьбы о представлении их мнений и предложений о возможных элементах для рассмотрения в рамках проекта общих руководящих принципов;

д) Комиссия, возможно, пожелает просить Управление Верховного комиссара по правам человека продолжить работу над вопросами, касающимися показателей, и сотрудничать с Программой развития Организации Объединенных Наций, Департаментом Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам, а также Всемирным банком и МВФ с целью учета соображений, касающихся прав человека, в процессе оценки приемлемости уровня задолженности на основе ЦРДТ.

Примечания

¹ International Monetary Fund and International Development Association, "Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative - Status of implementation", 19 August 2005, p. 6.

² Ibid, p. 10.

³ См. A/60/139, раздел III.B, пункт 10.

- ⁴ A/59/2005, пункт 54.
- ⁵ A/60/163, пункт 2 и таблица 1.
- ⁶ Commission for Africa, *Our Common Interest: Report of the Commission for Africa*, 2005, p. 62.
- ⁷ United Nations Millennium Project, *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, 2005, Part III, chap. 13, para. 7, p. 197.
- ⁸ Ibid., table 13.3, line 7, p. 200.
- ⁹ Более подробную критическую информацию и комментарии в отношении предложения Группы 8 после его объявления см., например, в European Network on Debt and Development (EURODAD) NGO Briefing, "Devilish Details: Implications of the G7 Debt Deal", 14 June 2005 (http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/Overview_G7_debt_deal.pdf).
- ¹⁰ United Nations Millennium Project, p. 197.
- ¹¹ A/59/2005, пункт 54.
- ¹² A/RES/60/1, пункт 26.
- ¹³ Jürgen Kaiser (UNDP), presentation at UNCTAD Fifth Inter-Regional Debt Management Conference, 20 June 2005.
- ¹⁴ Quoted in Oxfam International, "Beyond HIPC: Debt cancellation and the Millennium Development Goals", Oxfam Briefing Paper 78, September 2005, p. 13.
- ¹⁵ The World Bank, *Review of World Bank Conditionality*, September 2005, p. 9.
