



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/HRC/4/10
3 January 2007

RUSSIAN
Original: ENGLISH

Совет по правам человека
Четвертая сессия
Пункт 2 предварительной повестки дня

**ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ РЕЗОЛЮЦИИ 60/251 ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ
ОТ 15 МАРТА 2006 ГОДА, ОЗАГЛАВЛЕННОЙ
"СОВЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА"**

**Доклад независимого эксперта по вопросу о последствиях политики
экономических реформ и внешней задолженности для полного
осуществления всех прав человека Бернарда Мудхо**

Резюме

В настоящем докладе, который представляется Совету по правам человека, во исполнение резолюции 2005/19 Комиссии по правам человека и решения 1/102 Совета по правам человека, независимый эксперт по вопросу о последствиях политики экономических реформ и внешней задолженности для полного осуществления всех прав человека Бернард Мудхо излагает информацию об изменениях, произошедших в рамках его мандата за последние годы, и основных результатах в деле его осуществления.

В первой части доклада анализируются недавние инициативы по облегчению бремени задолженности и их воздействие на сокращение масштабов нищеты и осуществление всех прав человека. В ней делается вывод о том, что нынешние концепции приемлемого уровня долга, используемые бреттон-вудскими учреждениями, недостаточно отражают цели развития, сформулированные в Декларации тысячелетия (ЦРДТ), и связанные с ними правозащитные задачи. Всесторонний учет местных мнений, например посредством использования внутренних механизмов экспертного обзора, способствовал бы формированию более полного и сбалансированного представления о приемлемом уровне долга. В докладе подчеркивается, что снижение выплат по обслуживанию задолженности, вызванное осуществлением инициативы в интересах бедных стран с высокой задолженностью (БСВЗ) и инициативы по облегчению многосторонней задолженности (ОМЗ), вероятно, являются слишком незначительным для того, чтобы оказать ощутимое воздействие на ЦРДТ и улучшение положения в области прав человек в бедных развивающихся странах. Сохраняется необходимость в более всеобъемлющих решениях не только в контексте дальнейшего облегчения задолженности, но также и в тесно связанных областях управления бюджетно-финансовой сферой/зadolженностью и торговли. Всем кредиторам следует, в частности, определить свои собственные прозрачные критерии для признания необоснованными некоторых категорий долга и приступить к их списанию.

В докладе подчеркивается совместная ответственность кредиторов и заемщиков в отношении нынешнего и будущего бремени внешней задолженности бедных стран. С этой целью в нем содержится призыв к тому, чтобы в своих решениях и при выборе надлежащего пакета льготных займов и безвозмездных кредитов кредиторы и заемщики руководствовались долгосрочными средствами анализа приемлемости долга. В этом контексте признается первичная ответственность заимствующих стран за обеспечение того, чтобы кредитованные средства инвестировались продуктивным образом и с учетом поощрения прав человека.

Во второй части доклада проводится обзор возможных последствий типовой политики реформ, пропагандируемой многосторонними финансовыми учреждениями, для прав человека. При признании важности широкомасштабной макроэкономической стабильности для роста, развития и осуществления прав человека, в докладе подчеркивается в равной степени важная необходимость использования конкретных страновых решений вместо шаблонных пороговых показателей стабильности и макроэкономических схем. При рассмотрении предусматриваемой политикой реформ приватизации государственных предприятий в докладе отмечается ее возможное позитивное воздействие на положение в области прав человека, однако высказывается предостережение в отношении необходимости тщательного учета всех функций и целей, которым служит то или иное государственное предприятие, в частности в том, что касается доступности товаров и услуг, обеспечивающих осуществление соответствующих прав человека.

Применительно к политике торговой реформы в докладе содержится призыв к проведению обоснованных оценок экономического и социального воздействия, предполагающих тщательную проработку направленности и графика проведения реформ, включая установление надлежащих переходных периодов, введение сбалансированных изъятий стратегических продуктов из сферы либерализации, а также принятие защитных оговорок, обусловленных правами человека. Либерализация торговли должна осуществляться наряду с мерами, направленными на совершенствование производительного потенциала экономики бедных стран и укрепление их конкурентоспособности на мировом рынке. В докладе подчеркивается важное значение реформы системы государственного управления, поскольку слабое государственное управление представляет собой существенное препятствие на пути быстрого развития. Этот фактор охватывает, в частности, необходимость установления эталонных рамок для проведения реформ в государственном секторе на основе определения надлежащей роли и размера государственного аппарата.

И наконец, структурные реформы в секторах здравоохранения и образования должны быть всегда пронизаны духом международных правозащитных обязательств конкретных стран. Например, сбор с пользователей в целом препятствует полному осуществлению прав человека в этих двух секторах. Таким образом, в соответствующих программах реформ должны приниматься во внимание обязательства, касающиеся постепенной отмены платы за услуги и недопустимость введения сборов с пользователей или иных сборов.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение	1 - 7	5
I. ВНЕШНЯЯ ЗАДОЛЖЕННОСТЬ, ИНИЦИАТИВЫ ПО ОБЛЕГЧЕНИЮ ЗАДОЛЖЕННОСТИ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА	8 - 25	7
A. Контекстуальные условия	8	7
B. Осуществлявшиеся в прошлом операции по облегчению задолженности	9 - 13	7
C. Концепции приемлемого уровня долга	14 - 17	9
D. Воздействие операций по облегчению задолженности на нищету и права человека	18 - 21	11
E. Необходимость дальнейшего облегчения задолженности	22 - 25	12
II. ПОЛИТИКА ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА	26 - 69	14
A. Макроэкономическая стабильность	30 - 34	15
B. Приватизация	35 - 37	16
C. Торговая реформа	38 - 47	17
D. Государственное управление	48 - 56	20
E. Политика реформ в секторах образования и здравоохранения	57 - 69	22
III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	70 - 78	26

Введение

1. Независимый эксперт представляет настоящий ежегодный аналитический доклад Совету по правам человека в соответствии с резолюцией 2000/82 Комиссии по правам человека, в которой был установлен его мандат, и к нему была обращена просьба 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

2. 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.

3. В этой же последней резолюции 2005/19 Комиссия просила независимого эксперта запросить у государств, международных организаций, учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, региональных экономических комиссий, международных и региональных финансовых учреждений и неправительственных организаций мнения и предложения относительно проекта общих руководящих принципов и представить его предложения о возможных элементах для рассмотрения и настоятельно призвала их ответить на просьбы эксперта. Кроме того, в данной резолюции независимому эксперту было предложено при рассмотрении последствий структурной перестройки и внешней задолженности продолжить изучение их связей с торговлей и другими проблемами, включая ВИЧ/СПИД.

4. В рамках своего мандата независимый эксперт провел ежегодные консультации со Всемирным банком и Международным валютным фондом (МВФ). Последнее совещание состоялось 12 и 13 октября 2006 года в Вашингтоне. В этой связи независимый эксперт имел возможность провести обмен мнениями с представителями различных департаментов обоих учреждений. В центре дискуссий стояли следующие вопросы:

- а) дальнейшее инкорпорирование концепций прав человека в работу учреждений;
- б) прогресс в деле осуществления недавних инициатив по облегчению задолженности, а также их воздействие на сокращение масштабов нищеты и права человека; и
- с) возможные элементы руководящих принципов для обеспечения того, чтобы увязать вопросы прав человека с процессом разработки и осуществления экономических реформ и операций, касающихся задолженности. Независимый эксперт хочет поблагодарить оба учреждения за их сотрудничество и открытый диалог в ходе всех совещаний.

5. Во исполнение резолюции 2005/19 Комиссии по правам человека независимый эксперт представил 25 октября 2006 года доклад Третьему комитету Генеральной Ассамблеи на ее шестьдесят первой сессии. Он был удовлетворен этой возможностью, позволившей ему сообщить Генеральной Ассамблее обновленную информацию о недавних изменениях, касающихся инициативы по облегчению многосторонней задолженности (ИОМЗ), в частности в контексте текущих прений по поводу концепции, методов осуществления и воздействия этой инициативы на реализацию целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ), и всех прав человека.

6. В своем ежегодном докладе Комиссии по правам человека, подготовленном в 2006 году (E/CN.4/2006/46), независимый эксперт отметил некоторые препятствия и задачи, стоящие на пути разработки руководящих принципов, запрошенных в резолюциях 2004/18 и 2005/19 Комиссии. Поэтому независимый эксперт рекомендовал продлить сроки, установленные для разработки руководящих принципов, в частности в целях повторного развертывания процесса консультаций со всеми заинтересованными сторонами. Независимый эксперт хотел бы поблагодарить те страны и учреждения, которые уже внесли вклад в эту работу. В то же время он хочет повторить свой призыв к тем государствам-членам, которые еще не сделали этого, представить свои мнения и предложения, которые он неоднократно запрашивал в этой связи.

7. С учетом изменений, прошедших в рамках мандата за прошедшие годы, в настоящем докладе кратко излагаются основные результаты недавно выдвинутых инициатив по облегчению задолженности, включая основополагающие концепции приемлемого уровня долга, а также влияние этих инициатив на сокращение масштабов нищеты и осуществление всех прав человека. Во второй части доклада отмечаются некоторые типовые меры политики реформ, пропагандируемые многосторонними учреждениями и

часто используемые в рамках стратегий сокращения масштабов нищеты. В докладе анализируются возможные последствия этих составляющих факторов для обеспечения всех прав человека, и в частности экономических, социальных и культурных прав. В заключение в докладе высказываются рекомендации по вышеупомянутым вопросам, которые могут быть включены в общие руководящие принципы.

I. ВНЕШНЯЯ ЗАДОЛЖЕННОСТЬ, ИНИЦИАТИВЫ ПО ОБЛЕГЧЕНИЮ ЗАДОЛЖЕННОСТИ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

A. Контекстуальные условия

8. Статистика Всемирного банка указывает на то, что объем накопленной задолженности стран с низким доходом в настоящее время составляет около 426 млрд. долл. США. Ежегодные платежи в порядке обслуживания этой задолженности, согласно оценкам, исчисляются 32,6 млрд. долл. США. Показатели по задолженности значительно выше для стран со средним доходом, которыми накоплен долг в размере примерно 2,3 трл. долл. США и которые несут обязательства в порядке ежегодного обслуживания долга, исчисляющиеся 415 млрд. долл. США¹.

B. Осуществлявшиеся в прошлом операции по облегчению задолженности

9. Отсутствие экономического роста, падение цен на сырьевые товары и экономические потрясения способствовали в 1970-е и 1980-е годы ускоренному накоплению внешней задолженности во многих бедных развивающихся странах до таких уровней, которые в целом считаются "неприемлемыми". Инициативы по облегчению задолженности двусторонними кредиторами "Парижского клуба" начали разворачиваться в 70-е годы и набрали высокие темпы в 1980-е и 1990-е годы, когда сокращение объема накопленной двусторонней задолженности составило соответственно 33% на "Торонтских условиях для стран с низким доходом в 1988 году", 50% на "Лондонских условиях в 1991 году", 67% на "Неапольских условиях в декабре 1994 года" и, наконец, 90% на "Кельнских условиях в ноябре 1999 года". Однако в 1990-е годы становилось все более очевидным, что исключительно сокращения двусторонней задолженности недостаточно для того, чтобы снизить задолженность бедных стран до приемлемых пороговых уровней, и поэтому был сделан призыв к разработке новой инициативы по облегчению долгового бремени, также предполагающей участие многосторонних кредиторов, таких, как Всемирный банк, МВФ и региональные банки развития².

10. Инициатива в интересах бедных стран с высокой задолженностью (БСВЗ) была выдвинута в 1996 году с целью вновь добиться приемлемого уровня долга. Инициатива

носила всеобъемлющий характер, предусматривая добровольное облегчение задолженности всеми кредиторами, а именно многосторонними, двусторонними и коммерческими. В рамках инициативы БСВЗ странам, имеющим право на получение помощи, предоставляется временное облегчение бремени задолженности сразу же после выполнения ими определенных программных функциональных критериев, установленных бреттон-вудскими учреждениями (БВУ); ими должно быть продемонстрировано последовательное осуществление политики структурных реформ и наличие макроэкономической стабильности ("этап принятия решения"). Впоследствии, если конкретная страна имеет документ с изложением стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН) и программные функциональные критерии по-прежнему отражают взятый ранее курс, предоставляется безвозвратное облегчение задолженности ("этап завершения процесса"). В настоящее время право на получение помощи по линии инициативы БСВЗ имеют 40 стран, 19 из которых достигли "этапа завершения процесса". Еще 10 стран вышли на этап принятия решений, а 11 стран по-прежнему могут претендовать на получение помощи по линии инициативы БСВЗ, поскольку первоначальный предельный срок для подключения к инициативе (регулируемый "лимитирующей оговоркой") был отменен³.

11. В контексте дискуссий по поводу ЦРДТ страны Группы восьми (Г-8) как основные акционеры многосторонних банков развития выдвинули летом 2005 года предложение в отношении того, чтобы МВФ, Международная ассоциация развития (МАР) Всемирного банка и Африканский фонд развития (АфФР) Африканского банка развития полностью аннулировали свои претензии по задолженности бедных стран, имеющих самый большой в мире долг. ИОМЗ была разработана определенно для предоставления БСВЗ дополнительной поддержки с целью достижения ЦРДТ. В рамках ИОМЗ БСВЗ получают право на полное и безвозвратное облегчение задолженности сразу же после того, как они достигли или достигнут этапа завершения процесса, предусмотренного для БСВЗ. Списание задолженности в рамках ИОМЗ будет дополнять облегчение задолженности, уже оговоренное по линии инициативы БСВЗ, однако, в отличие от инициативы БСВЗ, ИОМЗ не предполагает какого-либо параллельного облегчения двусторонней или частной задолженности или задолженности перед многосторонними учреждениями, помимо МВФ, МАР и АфФР.

12. Хотя ИОМЗ является инициативой, общей для трех международных финансовых учреждений, имплементационные положения в ряде моментов отличаются. Например, Таджикистан и Камбоджа как страны, не относящиеся к категории БСВЗ, будут пользоваться облегчением задолженности по линии МВФ, поскольку подушевой доход в них составляет менее 380 долл. США, но на них не будет распространяться списание

задолженности перед МАР. Кроме того, списывается только долг, накопленный до "контрольного срока", установленного конкретными учреждениями.

13. МВФ, как предполагается, будет использовать свои собственные ресурсы для покрытия расходов по облегчению задолженности, тогда как МАР и АфФР будет обеспечена компенсация. В марте 2006 года доноры согласовали финансовый пакет, предусматривающий внесение с течением времени дополнительных донорских взносов, чтобы компенсировать МАР и АфФР "доллар за доллар" в порядке предоставленного облегчения бремени задолженности. Цель этой операции заключается в сохранении долгосрочного финансового потенциала МАР и АфФР ^{4 5}.

С. Концепции приемлемого уровня долга

14. Осуществлявшиеся в прошлом операции по облегчению задолженности широко критиковались за использование ненадлежащего и недифференцированного аналитического критерия, а именно показателя отношения задолженности к экспорту в размере 150%, для определения приемлемого уровня задолженности той или иной страны. В 2005 году бреттон-вудские учреждения улучшили свою статичную концепцию приемлемого уровня долга за счет добавления более конкретных страновых и "дальновидных" аспектов с целью своевременного выявления и предупреждения будущих ситуаций, связанных с неприемлемым уровнем задолженности. Новый анализ предполагает а) прогнозирование того, каким образом со временем может измениться непогашенная задолженность той или иной страны по сравнению с ее платежеспособностью с учетом правильности курса национальной политики и эффективности институциональных механизмов, имеющих отношение к регулированию задолженности; б) рассмотрение того, каким образом соответствующий прогноз поменяется под воздействием вероятных потрясений, таких, как рост цен на нефть; и с) оценку того, может ли уровень задолженности стать неприемлемым при полученных результатах.

15. Бреттон-вудские учреждения акцентируют внимание на возможностях, которые открывает новый механизм перед заемщиками и кредиторами с целью более совершенного управления внешней задолженностью. Учреждения указывают, что новая система обеспечивает заимствующим странам информацию, необходимую для поддержания задолженности на приемлемом уровне, для развития и укрепления потенциала по управлению задолженностью и сокращения уязвимости к экзогенным потрясениям. Кредиторы и доноры в свою очередь получают четкую информацию о том, что им необходимо рассмотреть вопрос о предоставлении дополнительных безвозмездных кредитов или во многом льготных займов в том случае, если соответствующий индикатор

указывает на возможность возникновения крайне тяжелого положения с задолженностью⁶.

16. Новая рамочная основа бесспорно предполагает существенные улучшения по сравнению с предыдущей концепцией, однако по-прежнему может быть подвергнута критике по целому ряду причин. Во-первых, как правильно указывает ряд групп гражданского общества, данный подход строится главным образом на субъективных аналитических оценках и прогнозах Всемирного банка, которые в прошлом зачастую оказывались слишком оптимистичными⁷. Еще более важно то, что в контексте новой рамочной основы способность обслуживания задолженности все еще считается первостепенной целью и ключевым критерием приемлемости. Как отмечал независимый эксперт в своих предыдущих докладах, он выступает скорее за такое определение приемлемого уровня долга, когда учитывается также способность страны выполнить свои задачи в области сокращения масштабов нищеты и правозащитные обязательства. В этой связи в процессе анализа следует рассматривать такой объем выплат по задолженности, который может осуществлять отдельная страна при одновременном достижении ЦРДТ.

17. В подкрепление и дополнение анализа, проводимого с использованием концепции приемлемого уровня долга, разработанной Всемирным банком/МВФ, можно было бы установить механизм равноуровневого экспертного обзора внешней задолженности с целью предоставления альтернативной информации о состоянии долга отдельно взятой страны. Этот механизм мог бы выполнять роль глобального индикатора задолженности для всех заинтересованных сторон и служить форумом для диалога по вопросам политики и урегулирования кризисных ситуаций. Участие местных правозащитных учреждений могло бы также значительно способствовать анализу воздействия внешней задолженности на права человека и проработке финансовых требований и условий, необходимых для обеспечения соблюдения в стране минимальных стандартов в области прав человека. Такой построенный на участии подход должен содействовать повышению транспарентности и подотчетности в контексте политики внешнего финансирования, проводимой соответствующими странами и кредиторами, и таким образом будет в большей степени согласовываться с важнейшими правозащитными принципами. Для того чтобы такой механизм фактически работал, в большинстве случаев потребуются меры по укреплению потенциала, и в частности потенциала государственного сектора и гражданского общества для проведения собственных оценок приемлемости уровня долга (см. E/CN.4/2006/46).

**D. Воздействие операций по облегчению задолженности
на нищету и права человека**

18. В нижеследующих пунктах излагаются некоторые общие замечания по поводу глобальных последствий облегчения задолженности для осуществления прав человека при одновременном рассмотрении, в частности, ЦРДТ через призму четко определенной и поддающейся количественной оценке подкатегории экономических, социальных и культурных прав.

19. Предполагаемые совокупные выгоды от инициативы в интересах БСВЗ и ИОМЗ, т.е. общий объем долга, который в конечном итоге будет списан, составят примерно 100 млрд. долл. США. При отсутствии указанных инициатив такой значительный объем средств подлежал бы выплате обратно кредиторам в течение приблизительно 40 лет, и это подразумевает, что ежегодные сбережения участвующих стран по линии обслуживания долга можно оценить примерно в 2,25 млрд. долл. США в среднем за тот же период. Однако высвобожденные в таком объеме ресурсы автоматически не найдут прямого отражения в расходах, связанных с сокращением масштабов нищеты и осуществлением прав человека. Операции по облегчению задолженности расширяют "финансовые возможности" соответствующих правительств, которые в свою очередь при принятии должных политических решений могут быть использованы или отчасти использованы на цели увеличения государственных расходов в областях, связанных с правозащитными обязательствами. Таким образом, воздействие облегчения бремени задолженности на расходы, касающиеся осуществления прав человека, зависят не только от величины экономии на обслуживании долга, но и от наличия правительственной политики, с помощью которой соответствующие расходы будут направляться в русло реализации правозащитных задач. Процесс проведения такой политики следует рассматривать в контексте обязательства всех государств - участников Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление всех экономических, социальных и культурных прав. Кроме того, крайне важными факторами для реализации преимуществ, создаваемых облегчением бремени задолженности, следует считать благое управление, подотчетность и транспарентность.

20. Однако при таких оценках расходов для достижения ЦРДТ, которые охватывают лишь осуществление всех экономических, социальных и культурных прав и варьируются от дополнительной суммы в 30 млрд. долл. до более 100 млрд. долл. в год⁸, последствия предпринятых недавно операций по облегчению бремени задолженности для осуществления всех прав человека не следует переоценивать, даже при проведении надлежащей политики в странах-бенефициарах.

21. Во многих БСВЗ увеличение социальных расходов превышает объем средств, обеспечиваемых в результате облегчения бремени задолженности, что во многих случаях в значительной степени объясняется новыми правительственными приоритетами в рамках национальной стратегии сокращения масштабов нищеты и/или расширением участия доноров в проектах социальной сферы. Эмпирические данные, собранные Всемирным банком в контексте операций по осуществлению инициативы в интересах БСВЗ, фактически свидетельствуют о росте расходов развивающихся стран на цели сокращения масштабов нищеты после списания задолженности. В БСВЗ, достигших этапа завершения процесса, социальные расходы в областях здравоохранения и образования, которые, как правило, тесно связаны с основными правозащитными обязательствами, возросли на 20-50%⁹. С учетом такого увеличения государственных расходов в рамках ДССН и существенного участия доноров в деятельности в социальной сфере сбережения от облегчения бремени задолженности, вероятно, будут слишком незначительными для того, чтобы оказать сколь-нибудь ощутимое воздействие на реализацию ЦРДТ или улучшение положения в области прав человека.

Е. Необходимость дальнейшего облегчения задолженности

22. Никогда не следует забывать о том, что бедные развивающиеся страны продолжают сталкиваться с существенным бременем задолженности. В целом, согласно оценкам, долг стран с низким доходом составляет свыше 400 млрд. долл. США, т.е. примерно в четыре-пять раз превосходит сумму, списанную по линии инициативы в интересах БСВЗ и ИОМЗ. Поэтому налицо необходимость в дальнейших всеобъемлющих решениях долговых проблем бедных стран, в том числе в дальнейшем облегчении задолженности другими многосторонними учреждениями, а также в долговременных решениях проблем двусторонней и коммерческой задолженности. Будущее международное сотрудничество может принимать различные формы и должно предусматривать использование новаторских методов, например те или иные долговые свопы. Как уже отмечалось в предыдущих докладах, крайне важное значение в контексте всех операций по облегчению задолженности имеет взаимодополняемость ресурсов. В целях достижения позитивного эффекта операции по облегчению задолженности должны осуществляться в дополнение к существующей помощи и не должны сводиться на нет из-за сокращения объема традиционных программ двусторонней или многосторонней помощи. К сожалению, согласно статистическим данным Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), имеются реальные сомнения на тот счет, что указанный важный принцип не всегда соблюдался в прошлом¹⁰.

23. Учитывая вышеперечисленные соображения, в рамках будущих инициатив по облегчению задолженности особое внимание следует уделить такой задолженности

развивающихся стран, которая считается необоснованной, поскольку она является результатом безответственной кредитной практики или заимствования. В этой связи многие неправительственные организации (НПО) призывают к созданию справедливого и транспарентного арбитражного механизма для рассмотрения подобного рода долгов и предлагают учредить нейтральный директивный орган, который был бы независим от непосредственно затрагиваемых сторон и под эгидой которого все сопричастные субъекты имели бы равное право голоса. Тем не менее независимый эксперт понимает, что в контексте функционирования такой независимой арбитражной системы должны обязательно возникнуть существенные концептуальные и операционные проблемы, не последней из которых является определение четких критериев для выявления необоснованной задолженности, приемлемых для всех кредиторов.

24. Несмотря на подобного рода предполагаемые трудности, связанные с разработкой общепризнанного определения, независимый эксперт призывает всех многосторонних, двусторонних и коммерческих кредиторов урегулировать данную проблему на добровольной основе и рассматривать ее под углом зрения морального обязательства, касающегося установления надлежащих транспарентных критериев для выявления необоснованной задолженности. Затем такая задолженность должна списываться незамедлительно и без выставления предварительных условий. В этой связи независимый эксперт горячо приветствует и с удовлетворением отмечает почин Норвегии, которая недавно объявила о списании задолженности в размере 80 млн. долл. США, приходящейся на пять бедных развивающихся стран, после установления того, что соответствующие кредиты не были предоставлены в сущности с целью содействия развитию, а являлись результатом компании, предусматривавшей стимулирование роста находившейся в кризисном состоянии судостроительной отрасли посредством продажи 156 судов и судового оборудования бедным странам¹¹.

25. Недавно проведенная оценка результатов осуществления инициативы в интересах БСВЗ свидетельствует о том, что в большинстве охваченных обзором стран показатели приемлемости внешней задолженности 2003 года ухудшились, а в ряде стран коэффициенты задолженности вновь превысили пороговые уровни, установленные в рамках инициативы в интересах БСВЗ. Одним из важнейших факторов, приводящих к эскалации неприемлемого долга считается ухудшение потенциала управления задолженностью. Исследование также показывает, что исключительно сокращение задолженности является недостаточным инструментом для того, чтобы повлиять на множественные движущие силы, обуславливающие неприемлемый уровень задолженности. Решающее значение имеют дополнительные меры в таких областях, как диверсификация экспорта, фискальное регулирование и управление задолженностью, а также надлежащие условия предоставления новых займов¹².

II. ПОЛИТИКА ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

26. С конца 1990-х годов международные финансовые учреждения заменили программы структурной перестройки стратегиями сокращения масштабов нищеты, построенными на разрабатываемых самими странами документах с изложением стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН). Согласно определению МВФ, в ДССН устанавливаются макроэкономическая, структурная и социальная политика и программы, которые в течение ряда лет конкретная страна должна проводить с целью поощрения зияющего на широкой основе роста и сокращения масштабов нищеты, а также потребности во внешних финансовых ресурсах и соответствующие источники финансирования. ДССН подготавливаются правительствами в странах с низким доходом в рамках процесса, предполагающего участие внутренних заинтересованных сторон и внешних партнеров по развитию.

27. Многие наблюдатели утверждают, что построенная на ДССН концепция коренным образом не отличается от ранее использовавшихся нелиберальных принципов, заложенных в Вашингтонском консенсусе, если не брать во внимание незначительные изменения в подходах к политике¹³. В действительности важнейшие меры политики реформ, как правило проводимые в контексте ДССН, по-прежнему включают многие элементы структурной перестройки и могут быть подразделены на две категории: а) количественные меры с целью стабилизации национальных макроэкономических рамок; и б) структурные меры, сильно варьирующиеся между программами, однако обычно охватывающие конкретную политику, ориентированную на целевые экономические и социальные сектора, а также вопросы государственного управления.

28. Между политикой экономических реформ и облегчением бремени задолженности прослеживаются выраженные формальные связи, поскольку последовательный курс экономических реформ выступает одним из предварительных условий подключения к инициативе в интересах БСВЗ и ИОМЗ. Таким образом, право воспользоваться облегчением задолженности может в конечном итоге зависеть от соблюдения условий, напрямую не связанных с сокращением масштабов нищеты или поддержанием приемлемого уровня долга, а имеющих отношение, например, к конкретным приватизационным требованиям.

29. В приводимых ниже пунктах анализируются некоторые концепции реформ в области политики, которые обычно предусматриваются в рамках стратегий сокращения масштабов нищеты.

А. Макроэкономическая стабильность

30. Согласно определению МВФ, макроэкономическая стабильность характеризуется сбалансированным состоянием счета текущих операций и бюджетно-финансовой сферы при невысокой и сокращающейся задолженности, низкой инфляции и увеличении подушевого валового внутреннего продукта (ВВП)¹⁴. Широко признано, что общая макроэкономическая стабильность закладывает основу экономического роста, который в свою очередь выступает существенным условием сокращения масштабов нищеты и осуществления прав человека. Поэтому можно утверждать, что цели, обеспечиваемые макроэкономической стабилизацией, согласуются с пунктом 2 статьи 6 МПЭСКП, в соответствии с которым подписавшее Пакт государство обязуется осуществлять политику и меры для достижения неуклонного экономического, социального и культурного развития и полной производительной занятости.

31. Однако между экспертами не достигнуто единого мнения по поводу уровня макроэкономической стабильности, при котором оказывается оптимальное воздействие на рост и развитие, и соответственно в этой связи не существует общепризнанных пороговых критериев или эталонных показателей. Примером может служить целевой показатель инфляции как один из ключевых элементов курса политики стабилизации, который вызывает споры в процессе дискуссии между международными финансовыми учреждениями и организациями гражданского общества.

32. В целом все заинтересованные стороны соглашаются с тем, что высокая инфляция может оказывать пагубное воздействие на положение бедноты вследствие повышения цен, обесценения реальной заработной платы и препятствования росту. Таким образом, инфляция может нести в себе отрицательные последствия для широкого круга экономических, социальных и культурных прав, тогда как политику сдерживания высоких темпов инфляции можно а priori считать согласующейся с правозащитными обязательствами.

33. МВФ отмечает, что в целях обеспечения макроэкономической стабильности показатель инфляции должен поддерживаться на таком уровне, чтобы "выражаться однозначными цифрами младшего разряда". В этом контексте Фонд ссылается на исследования, свидетельствующие о том, что повышение темпов инфляции, даже до довольно умеренного уровня примерно в 2-11%, вполне может привести к замедлению темпов роста¹⁵. Это мнение не разделяют Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) и многие организации гражданского общества, которые заявляют, что весьма низкая инфляция может пагубно сказываться на бедноте, если политика, проводимая с целью поддержания низкой инфляции, ориентирована на

ограничение государственных расходов, осуществляющихся в интересах малоимущих, и вызывает рецессию¹⁶.

34. Поэтому можно сделать вывод о том, что связанные с политикой рекомендации в сфере макроэкономической стабилизации должны основываться не на всеобщих эталонных критериях или пороговых показателях, а на индивидуальном анализе взаимодействия стабилизационных мер с другой политикой в интересах бедноты в конкретном страновом контексте. Это может предполагать трудный компромиссный выбор, например между преимуществами увеличения государственных расходов ценою повышения инфляции или поддержания государственных расходов в низком профиле с целью обеспечения эффекта роста под воздействием макроэкономической стабильности.

В. Приватизация

35. Рекомендации в отношении политики экономических реформ, высказываемые международными финансовыми учреждениями, зачастую включают приватизацию государственных коммерческих предприятий или меры, содействующие такой приватизации. В прошлом эти рекомендации зачастую строились на общей посылке о том, что государственные предприятия и услуги являются неэффективными и поэтому должны быть приватизированы с целью повышения их результативности. Однако итоги прошлых приватизационных процессов были неоднозначными. Предполагаемый рост производительности не всегда достигался, а связанные с приватизацией издержки во многих случаях были более высокими, чем ожидалось. Кроме того, в макроэкономическом плане остается неясным, способствует ли приватизация, если да, то в какой степени, экономическому росту и сокращению масштабов нищеты.

36. Более существенно то, что при узком толковании концепции прибыльности предприятий зачастую игнорируется тот факт, что государственные предприятия могут служить и во многих случаях фактически служат важным социальным задачам, тесно связанным с правозащитными обязательствами, и поэтому о приносимой этими предприятиями пользе нельзя судить исключительно по их эффективности или прибыльности. Хотя приватизация таких предприятий общественного назначения в узкоэкономическом смысле влечет за собой повышение их прибыльности, это одновременно может подрывать важнейшие внешние социальные преимущества, тем самым приводя к снижению эффективности в более широком смысле. Отрицательные последствия для борьбы с нищетой и положения в области прав человека, наблюдающиеся в таких случаях, включают в себя, в частности, повышение цены на такие базовые услуги, как водоснабжение. Кроме того, приватизация весьма часто сопровождается ростом безработицы и утративанием гарантий занятости. В первую

очередь свои рабочие места часто теряют неквалифицированный персонал и лица, принадлежащие к другим уязвимым группам, и тем самым приватизационные процессы способствуют расширению неравенства¹⁷.

37. Приватизационные решения должны соответственно строиться не только на учете широко очерченных чувствительных экономических факторов, но и на обоснованном анализе сопутствующих экономических и социальных функций стратегического значения. Таким образом, в процессе необходимой подробной оценки следует принимать во внимание преимущества различных форм собственности, включая государственную, частную и смешанную формы собственности, в привязке к специфическому кругу социальных, экономических, политических и культурных особенностей каждой страны. В случае базовых услуг такой анализ должна всегда пронизывать идея наилучшего обеспечения предоставления услуг приемлемого качества всем слоям населения.

С. Торговая реформа

38. Торговые реформы, как правило, тесно связаны с многосторонними, региональными или двусторонними торговыми переговорами или соглашениями. Их цели предусматривают, в частности, повышение экономического роста и увеличение благосостояния благодаря удешевлению импорта наряду с ростом и диверсификацией нетрадиционного экспорта.

39. Торговая реформа обычно характеризуется рационализацией режимов импорта, в том числе устранением импортных квот и сокращением импортных тарифов. Эти меры, как предполагается, должны обеспечивать следующее:

а) предоставление местным производителям доступа к вводимым ресурсам и инвестиционным товарам и услугам более высокого качества и по более низким ценам, поскольку получение более дешевых вводимых ресурсов повышает конкурентоспособность отечественных производителей;

б) стимулирование отечественных предприятий к осуществлению ими более эффективной производственной деятельности, поскольку они в меньшей степени защищены от международной конкуренции; повышение эффективности в свою очередь позволит производителям реализовывать свою продукцию не только на отечественных рынках, но также и расширить экспорт;

с) повышение благосостояния потребителей и сокращение масштабов нищеты вследствие предоставления более широкого ассортимента товаров и услуг по более низким ценам.

40. К сожалению, в течение прошлых двух десятилетий либерализация торговли часто осуществлялась слишком поспешно и без должного графика. Порою она выступала следствием скорее экономической догмы, чем продуманного анализа ее вероятных экономических и социальных последствий¹⁸. Недифференцированная и стремительная либерализация во всех без исключения секторах во многих случаях приводила к неожиданному массовому притоку дешевой иностранной продукции. Многие местные фирмы, особенно малые и средние предприятия, не могли противостоять такой конкуренции, и в результате имели место свертывание местного производства и массовые увольнения. Кроме того, резкое увеличение импорта повлекло за собой проблемы с платежным балансом, девальвацию валюты и в конечном итоге рост потребительских цен.

41. Ожидаемое повышение конкурентоспособности местных фирм, в частности на экспортном рынке, зачастую не материализовывалось по целому ряду причин, включая ненадлежащий деловой климат и множество ограничений сферы предложения, таких, как плохая инфраструктура, высокие транзакционные издержки, проникновения на международный рынок, отсутствие технического опыта и трудности получения экспортного финансирования¹⁹. Масштабность этих проблем сферы предложения, непосредственно связанных с торговым потенциалом, можно проиллюстрировать на примере Африки к югу от Сахары, где из-за плохой инфраструктуры к цене экспортируемой продукции добавляются транспортные расходы в размере 15-20%. Эти расходы, которые более чем в три раза превышают среднемировой показатель, выступают гораздо более существенным барьером для экспорта в сравнении с большинством тарифов²⁰.

42. Торговые реформы, в контексте которых эти последствия не принимаются во внимание, скорее всего будут приводить к ситуации, предполагающей существенный подрыв основных прав человека, включая право на труд. Для того чтобы торговые реформы были совместимы с целями сокращения масштабов нищеты и защиты прав человека, торговая политика должна строиться на обоснованных оценках экономического и социального воздействия. Эти оценки должны охватывать посекторальный и, в случае необходимости, потоварный анализ потенциального воздействия либерализации на отечественные экономические сектора, платежный баланс, занятость и государственные финансы. С учетом такой оценки и воздействия либерализация должна быть разработана и спланирована в целях максимизации ее выгод для развития и прав человека.

43. Хотя в конкурентоспособных секторах либерализация может быть проведена незамедлительно, в других секторах должны быть установлены надлежащие переходные периоды, позволяющие местным производителям адаптироваться к новым условиям и постепенно повысить свою конкурентоспособность. Оценки воздействия должны также служить источником информации об определенном наборе стратегических товаров и услуг, которые должны быть на постоянной основе исключены из сферы либерализации. Такие исключения должны допускаться международными торговыми правилами в тех случаях, когда рыночные механизмы, вероятно, будут препятствовать доступу населения или части населения к товарам и услугам, предоставление которых гарантируется основными экономическими, социальными и политическими правами человека.

44. Существенным может быть воздействие торговой реформы на государственные финансы, поскольку многие бедные развивающиеся страны опираются на таможенные пошлины как на важный источник государственных доходов. Следует самым тщательным образом анализировать вероятность возникновения и возможные масштабы "дырки в бюджете", обусловленной утративанием таможенных поступлений. Дырка в бюджете может в свою очередь оказывать негативное воздействие на способность финансирования правительством социальных расходов, что будет напрямую сказываться на возможности соблюдения правозащитных обязательств. В этом контексте необходимо проводить оценку целесообразности одновременного проведения налоговых и торговых реформ, с тем чтобы компенсировать негативное воздействие на доходы и последующее сужение возможностей выполнения правозащитных обязательств. Однако при четкой разработке механизма торговой реформы дырки в бюджете будут носить временный характер и в конечном итоге их удастся закрыть за счет расширения торговых потоков, ускорения экономического роста, сокращения масштабов уклонения от уплаты налогов и повышения эффективности таможенного администрирования после проведения преобразований, связанных с торговлей.

45. Соглашения о либерализации торговли между бедными странами и промышленными (или передовыми развивающимися) странами в идеале должны предусматривать надлежащие пакеты мер по оказанию помощи с целью преодоления вышеупомянутых ограничений в сфере предложения и содействия укреплению конкурентоспособности отечественных секторов в согласованные переходные периоды либерализации. Они должны также включать в себя надлежащие пакеты мер поддержки, такие, как сетки и механизмы социальной безопасности в интересах уязвимых групп, которые могут быть затронуты потрясениями, вызываемыми реформой.

46. В инвестиционных и торговых решениях всегда принимается во внимание соответствующий деловой климат, в частности правовая и административная основа,

разработанная в контексте правительственной политики. Тогда как создание стабильных и транспарентных условий, благоприятствующих инвестициям и торговле, в полной мере является ответственностью принимающих правительств, международное сообщество должно поддерживать их фактическое внедрение посредством мер сотрудничества в области развития.

47. Хотя фактор более широкого и устойчивого доступа бедных стран к рынкам промышленно развитых и передовых развивающихся стран не является составным элементом политики экономических реформ в строгом смысле слова, ему следует уделять самое пристальное внимание. Это особенно важно в секторе сельскохозяйственной продукции, где многие бедные страны обладают сравнительными преимуществами. Поэтому с этим вопросом тесно связана проблема сельскохозяйственных субсидий в богатых странах, которые подрывают экспортные возможности бедных стран.

D. Государственное управление

48. Государственное управление можно определить через призму институционального потенциала государственных организаций по предоставлению общественных услуг и других товаров, в которых испытывают потребность граждане той или иной страны, а также их представителей на эффективной, транспарентной, беспристрастной и подотчетной основе²¹.

49. Комиссия по правам человека в своей резолюции 2000/64 признала, что "транспарентное, ответственное, подотчетное обществу и опирающееся на него правительство, чуткое к нуждам и чаяниям людей, является тем фундаментом, на котором зиждется благое управление, и что существование такого фундамента является неременным условием для поощрения прав человека".

50. Большинство программ экономических реформ и ДССН затрагивают значительный круг управленческих аспектов, включая подотчетность и антикоррупционные меры; деятельность гражданской службы и правовые реформы; транспарентность в рамках бюджетного процесса; укрепление учреждений и расширение возможностей гражданского общества осуществлять контроль.

51. Реформы в сфере государственного управления, как правило, тесно связаны с правами человека. Транспарентность в контексте бюджетных процессов и других мер государственного регулирования согласуется с правом на информацию, а способность людей участвовать в деятельности по контролю и оценке политики выступает существенной особенностью правозащитного подхода, который также предусматривает

право принимать участие в осуществлении мер и возбуждении процедур для привлечения должностных лиц к ответственности в случае провала проводимой политики. Для обеспечения возможности такого участия необходимы надлежащие институциональные механизмы.

52. Аналогичным образом можно отметить, что коррупция едва ли будет процветать в ситуации, при которой гарантированы доступ к информации, свобода выражения мнений, участие и подотчетность, все из которых являются ключевыми составляющими прав человека. Таким образом, правозащитный подход способен предохранять стратегию сокращения масштабов нищеты от разлагающего воздействия коррупции²².

53. Прослеживается широкий консенсус по поводу того, что слабое государственное управление служит существенным препятствием для быстрого развития. Торговые и инвестиционные решения обычно зависят от общего делового климата, который во многом определяется практикой государственного управления.

54. Роль благого управления в реализации благ, обеспечиваемых операциями по облегчению бремени задолженности, уже излагалась в предыдущей главе. В целом можно отметить, что никакие меры по облегчению бремени задолженности или политика экономических реформ не могут способствовать более эффективному осуществлению прав человека, если они не проводятся в благоприятных условиях благого управления. Поэтому реформы, направленные на совершенствование государственного управления, должны рассматриваться в качестве крайне важной части обязательств государств по статье 6 МПЭСКП, которая предусматривает необходимость изыскания государствами-участниками путей и методов достижения неуклонного экономического, социального и культурного развития.

55. Реформирование государственного сектора выступает существенным элементом улучшений в сфере государственного управления. Оно оказывает непосредственное влияние на развитие посредством более эффективного предоставления базовых услуг общественного назначения, затрагивающих уровень жизни, а также посредством создания обстановки, содействующей развитию и росту частного сектора. Кроме того, предполагается, что реформирование государственного сектора должно создавать благоприятные условия для благого управления, подотчетности и транспарентности. В ходе реформ в государственном секторе упор обычно делается на следующие четыре аспекта:

а) наращивание административного потенциала с целью улучшения внутреннего управления и эффективности государственного механизма;

b) укрепление политического потенциала в целях наращивания возможностей для разработки рациональной и эффективной государственной политики;

c) меры институциональной реформы, направленные на повышение открытости и подотчетности государства;

d) уменьшение аппарата государственной службы, обычно обусловленное одновременным поддержанием бюджетно-финансовой дисциплины и стремлением перехода к хозяйствованию, в большей степени ориентированному на рынок²³.

56. В контексте прошлых программ реформы государственного сектора зачастую слишком сильный акцент делался на уменьшение размера аппарата при крайне негативных последствиях для эффективности управления сектором. Будущие меры реформы должны быть нацелены на создание более эффективно функционирующего государственного сектора, предоставляющего качественные услуги на транспарентной, подотчетной и чуткой основе. Решения об уменьшении размера аппарата должны приниматься в более широком рамочном контексте, предусматривающем, в частности, четкие перспективы в отношении надлежащей роли государственной службы, надлежащую систему установления национальных задач и оценку результатов их достижения и пересмотренную систему оплаты труда, способствующую привлечению, удержанию и использованию побудительных стимулов для работы высококвалифицированного персонала²⁴.

Е. Политика реформ в секторах образования и здравоохранения

57. Инициативы БСВЗ и ИОМЗ призваны способствовать сокращению масштабов нищеты путем высвобождения ресурсов для увеличения социальных расходов. Дополнительные ресурсы, мобилизуемые благодаря инициативе БСВЗ, предполагается направлять на решение приоритетных задач, поставленных в рамках стратегий сокращения масштабов нищеты в соответствующих странах.

58. Со ссылкой на трудности, связанные с оценкой прироста государственных расходов в результате осуществления инициативы БСВЗ, в контексте оценки этой инициативы по увеличению бремени задолженности, проведенной в 2005 году, отмечается, что правительства увеличили расходы на образование, но по-прежнему вкладывают такие же или менее значительные средства в здравоохранение, сельское хозяйство и транспорт. Аналогичная оценка, предпринятая в 2003 году, уже показала, что упор в рамках инициативы БСВЗ был сделан на социальные услуги и главным образом на образование.

59. Применительно к ЦРДТ, касающемся образования и здравоохранения, по итогам этой оценки делается вывод о том, что 18 стран, вышедших на этап завершения процесса по линии инициативы БСВЗ, добились прогресса в сокращении детской смертности и небольшого прогресса в сфере начального образования. Не произошло никаких ощутимых изменений в области борьбы с инфекционными заболеваниями, и весьма скудные данные имеются об охране материнского здоровья²⁵.

60. В качестве одного из наиболее успешных примеров осуществления инициативы БСВЗ часто приводится Уганда, поскольку все ее бюджетные сбережения в результате облегчения задолженности были направлены в "Фонд действий по борьбе с нищетой", из которого эти средства впоследствии были выделены на решение задач, установленных в Национальном плане действий по искоренению нищеты. В результате общий контингент учащихся начальных школ в Уганде в период между 1997 и 2002 годами возрос с 2,6 млн. долл. 7,3 млн. человек. Масштабы нищеты в целом снизились с 56% в 1992 году до 35% в 2000 году²⁶.

61. Однако в большинстве случаев позитивное воздействие инициативы БСВЗ на социальную сферу следует относить не на счет дополнительных ресурсов, мобилизованных благодаря сбережениям на обслуживании долга, а на счет "вторичного эффекта", связанного с тем, что, для того чтобы получить право на получение помощи по линии инициативы, страны должны были разработать и привести в действие собственную стратегию сокращения масштабов нищеты. Эти стратегии предполагали направление ресурсов сверх фактических сбережений, высвобожденных по линии инициативы БСВЗ, в социальную сферу.

62. Политика реформ, предусмотренная в стратегиях борьбы с нищетой, обычно охватывает реформы в секторе образования и здравоохранения, поскольку этим секторам отводится ключевое место в контексте сокращения масштабов нищеты. В настоящее время базовые связывающие условия, устанавливаемые международными финансовыми учреждениями, во многих случаях включают в себя "минимально" необходимый объем текущих расходов на здравоохранение и образование. Несмотря на то, что в программах экономических реформ обычно не содержится прямой ссылки на экономические, социальные и культурные права человека, их цели, по крайней мере отчасти, согласуются с обязательствами государств, касающимися права на охрану здоровья и права на образование.

63. Право на охрану здоровья может быть определено через призму права пользования рядом соответствующих возможностей и условий, которые государство должно обеспечивать своим гражданам. Важнейшие правовые положения, такие, как статья 12

МПЭСКП и ее толкование, содержащееся в разработанном Комитетом по экономическим и культурным правам Замечании общего порядка № 14 (2000 год) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья, предусматривает, что все государства несут минимальные основные обязательства, направленные на достижение того, чтобы людям обеспечивались минимальные условия, в которых они могут жить достойным образом; пользоваться базовыми жизненными условиями, необходимыми для поддержания своего здоровья; и были свободными от смертности, которой можно избежать. Минимальные основные обязательства не могут быть отложены с целью постепенного осуществления: все государства независимо от своего уровня развития должны принимать незамедлительные меры к их осуществлению. Это предполагает, в частности, принятие вспомогательного законодательства; регулирование, разработку и обеспечение проведения политики; и мобилизацию необходимых ресурсов. В этом же контексте государства должны соблюдать определенные стандарты, касающиеся наличия, доступности, приемлемости и качества медицинской инфраструктуры.

64. Хотя расширение государственных расходов в секторе здравоохранения зачастую является составным элементом пакета экономических реформ, предоставляемые услуги по своей сфере охвата, как правило, лишь отчасти совместимы с минимальными основными обязательствами, предусмотренными международным правом прав человека. Расходы на здравоохранение, предусмотренные в рамках ДССН, обычно ориентированы на расширение доступа к первичной (в сущности профилактической) медико-санитарной помощи, тогда как бесплатные услуги в области лечения оказываются исключительно в случае некоторых конкретных заболеваний. В целом пропагандируется введение платы за услуги по лечению, использование которой порой дополняется схемами социального или частного страхования²⁷.

65. Что касается права на образование, то всеобъемлющие положения на этот счет изложены в статье 13 МПЭСКП и принятом Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам Замечании общего порядка № 13 (1999 год) о праве на образование. Государства-участники несут безотлагательные обязательства в отношении права на образование, такие, как гарантирование того, чтобы это право осуществлялось без какой бы то ни было дискриминации, и обязательство, по крайней мере, принимать меры с целью полного осуществления этого права. Государства также несут обязательства по соблюдению, защите и выполнению каждой из "основных характеристик" (наличие, доступность, приемлемость, адаптируемость) права на образование. Вопрос об экономической доступности образования решается с учетом дифференциации: если начальное образование должно быть "бесплатным для всех", то государства-участники обязуются лишь постепенно проводить в жизнь принцип бесплатного среднего и высшего образования. Согласно статье 14 Пакта, страны, которые ко времени своего вступления в

число участников не смогли обеспечить обязательное бесплатное начальное образование, должны в течение двух лет принять подробный план достижения этой цели.

66. В этой связи следует отметить, что бесплатное образование может оказывать важное воздействие на общее понимание населением экономических, социальных и культурных прав. Такие правительственные программы, как Программа всеобщего начального образования в Уганде, могут приводить к крупному сдвигу во взглядах малоимущих семей, которые стали рассматривать обучение своих детей не просто как привилегию, а как возможность, которую вправе реализовать их дети. Как ранее указывал независимый эксперт, такое новое мышление оказывает позитивное влияние на количество учащихся (E/CN.4/2004/47, пункт 18).

67. Политика экономических реформ, разрабатываемая в рамках ДССН, зачастую лишь отчасти согласуется с требованиями, касающимися прав человека. Общая цель ДССН заключается в обеспечении всеобщего начального образования. Во многих странах реформа сферы образования включает в себя отмену или уменьшение платы за школьное обучение и предоставление соответствующих изъятий целевым группам, а также бесплатных школьных учебников всем или целевым группам. Применительно к среднему и высшему образованию большинство стратегий предполагает, что расходы на них, по крайней мере отчасти, должны покрываться за счет платы за оказываемые услуги²⁸.

68. В целях достижения совместимости с правозащитными обязательствами бесплатное начальное образование должно быть составным элементом всех ДССН. Соответствующая секторальная политика должна строиться на основе всеобъемлющего плана мероприятий, предусмотренного в статье 14 МПЭСКП. Стратегии в области высшего образования должны быть пронизаны обязательством обеспечения доступности среднего и высшего образования путем принятия всех необходимых мер, и в частности посредством постепенного введения бесплатного образования. Это обязательство должно быть, по крайней мере, прописано в качестве стратегической цели всех ДССН.

69. Содействие доступу к здравоохранению и образованию посредством отмены платы за услуги можно рассматривать в обоих секторах в качестве ключевого фактора, позволяющего добиться полного осуществления соответствующих прав. Эмпирические данные подтверждают, что спрос на услуги в области образования и здравоохранения является в высшей степени эластичным и что плата за услуги зачастую может представлять собой существенное препятствие для доступа²⁹. Поэтому государствам следует сократить связанное с охраной здоровья и образованием финансовое бремя, особенно бремя, которое ложится на малоимущих. Принимаемые меры могут включать в себя внедрение других механизмов вместо платы за услуги (например, национального

страхования или общего налогообложения) или посредством сохранения платы за услуги при одновременном использовании недискреционных, справедливых и не предполагающих стигматизацию систем поддержки малоимущих (например, программ налоговых льгот, прямых денежных субсидий и ваучеров)³⁰.

III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

70. За период, охватываемый настоящим докладом, бреттон-вудские учреждения переориентировались в своей концепции приемлемого уровня долга со статичного показателя (показателя отношения задолженности к экспорту), используемого по существу для целей облегчения бремени задолженности, на дальновидный аналитический инструментарий, направленный на предотвращение накопления неприемлемой задолженности. Однако ключевая цель данного рамочного подхода по-прежнему сводится к финансовой способности обслуживать долг, нежели способности добиваться достижения более широких задач развития. Создание подконтрольных странам и построенных на принципах участия механизмов экспертного обзора может и должно обеспечить альтернативные и дополнительные концепции приемлемого уровня долга посредством сосредоточения внимания на достижении целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ), и упорядоченного учета прав человека в качестве ключевых пороговых критериев, связанных с приемлемым уровнем задолженности.

71. Кредиторы и заимствующие страны несут общую ответственность за нынешнее положение с задолженностью бедных развивающихся стран. Поэтому в своих решениях и при выборе надлежащего пакета льготных займов и безвозмездных кредитов обе стороны должны руководствоваться таким инструментарием, который предусматривает дальновидный анализ приемлемого уровня долга. В этой связи нельзя переоценить первичную ответственность заимствующих стран за обеспечение того, чтобы инвестирование имеющихся кредитных средств осуществлялось на продуктивной основе и в духе поощрения прав человека, поскольку продуктивное использование кредитных средств обычно способствует наращиванию потенциала по обслуживанию соответствующего долга.

72. Совокупная сумма задолженности, в конечном итоге подлежащая списанию по линии инициативы в интересах бедных стран с высокой задолженностью (БСВЗ) и инициативы по облегчению многосторонней задолженности (ИОМЗ) (100 млрд. долл. США), является небольшой по сравнению с общей величиной долгового бремени бедных развивающихся стран (426 млрд. долл. США) и стран со средним доходом (2,3 трлн. долл. США). С учетом общих расходов на борьбу с нищетой и достижение

ЦРДТ, включая финансируемые донорами проекты развития, сбережения на обслуживании долга по линии инициатив БСВЗ и ИОМЗ, вероятно, являются слишком незначительными, чтобы оказать ощутимое воздействие на достижение ЦРДТ или желаемое улучшение положения в области прав человека. В таких обстоятельствах сохраняется необходимость во всеобъемлющих решениях долговых проблем бедных стран, включая дальнейшее облегчение бремени задолженности другими многосторонними учреждениями, а также в долговременных решениях проблем двусторонних и коммерческих долгов. Тщательного рассмотрения заслуживают такие новаторские механизмы оказания помощи, как различные виды долговых свопов. Таким образом, будущие операции по облегчению бремени задолженности должны, в частности, предусматривать согласованное определение категории необоснованных долгов и уделение пристального внимания таким долгам. Независимый эксперт призывает всех многосторонних, двусторонних и коммерческих кредиторов взять на себя моральное обязательство по определению своих собственных транспарентных критериев для установления необоснованной задолженности и приступить к списанию такой задолженности.

73. Существующая обусловленность между облегчением бремени задолженности и политикой экономических реформ должны быть пересмотрены и упорядочены. Обусловленность облегчения бремени задолженности должна ограничиваться макроэкономическими и структурными рамками, имеющими непосредственное отношение к ключевым целям облегчения бремени задолженности, включая, в частности, установление всеобъемлющим образом определенных критериев приемлемого уровня долга и вклад в достижение ЦРДТ.

74. Хотя широко признается, что общая макроэкономическая стабильность закладывает основу для экономического роста, пока еще не существует единодушного мнения в отношении того, какой уровень стабильности является оптимальным, и того, не может ли стабильность в таких масштабах, как она пропагандируется бреттон-вудскими учреждениями (например, в случае налоговых показателей инфляции, установленных МВФ), даже нанести ущерб росту. Программы экономических реформ не должны строиться на шаблонных макроэкономических решениях, а должны учитывать ситуацию каждой отдельно взятой страны.

75. Приватизация государственных предприятий зачастую может приводить к увеличению объема и повышению качества имеющихся товаров и услуг и снижению цен на них. В случае товаров и услуг, связанных с экономическими, социальными и культурными правами (например, если говорить о доступе к питьевой воде),

приватизация может иметь результатом расширение их наличия. Однако приватизационные решения не должны приниматься исходя исключительно из узких и чисто экономических соображений, а должны также строиться на обоснованном анализе всех функций, выполняемых государственными предприятиями, в частности в том, что касается доступности товаров и услуг, обеспечивающих осуществление соответствующих прав человека. В процессе этой подробной оценки должны приниматься во внимание, в частности, преимущества различных форм собственности, включая государственную, частную и смешанную формы собственности, в привязке к социальным, экономическим, политическим и культурным условиям каждой страны. Применительно к базовым услугам такой анализ должен быть пронизан идеей наилучшего обеспечения предоставления услуг приемлемого качества всем слоям населения. При любых обстоятельствах решения в отношении формы собственности должны приниматься на местном уровне, а иностранные займы и поддержка/помощь не должны в данном случае связываться никакими условиями.

76. Торговая реформа может стать мощным средством расширения наличия товаров и услуг и доступа к товарам и услугам, имеющим существенное значение для осуществления основных прав человека. В целях выполнения этой задачи либерализация торговли должна строиться на обоснованных оценках экономического и социального воздействия, позволяющих проводить тщательную разработку и планирование реформ. Необходимо определить надлежащие переходные периоды, предусматривающие временное или постоянное изъятие стратегических товаров или подсекторов из сферы либерализации, чтобы добиться максимальных выгод для прав человека и развития. В торговых соглашениях следует также продумать защитные оговорки, пронизанные идеей прав человека. Либерализация торговли в бедных развивающихся странах не должна осуществляться без создания надлежащих сетей безопасности в интересах наиболее уязвимого населения. Она должна всегда проводиться наряду с мерами, направленными на повышение производственного потенциала экономики конкретной страны и на укрепление ее конкурентоспособности на мировом рынке. Для этого требуется не только адекватная политика со стороны соответствующих стран, но и расширение донорской помощи во всех областях, имеющих отношение к торговле.

77. Одним из аспектов реформы экономической политики, в наибольшей степени связанных с правами человека, является развитие практики благого управления. Предпринимаемые усилия должны быть направлены не просто на уменьшение аппарата государственного сектора, но и на создание более эффективного

государственного сектора, предоставляющего качественные услуги.

Ориентировочные рамки для реформы государственного сектора должны включать в себя механизм определения надлежащей роли и размера государственного аппарата, надлежащую систему для установления целевых функциональных задач и оценки результатов их достижения и пересмотренную систему оплаты труда, способствующую привлечению, удержанию и мотивации высококвалифицированного персонала.

78. Структурные реформы, оказывающие воздействие на права человека, особенно в таких секторах, как здравоохранение и образование, должны быть всегда пронизаны международными правозащитными обязательствами, взятыми на себя соответствующими странами. Однако вплоть до настоящего времени текущие исследования свидетельствуют о том, что большинство программ экономических реформ лишь отчасти согласуются с этими обязательствами. Реформы здравоохранения нацелены на увеличение государственных расходов на первичную, в сущности профилактическую медико-санитарную помощь, тогда как реформа в секторе образования ориентирована главным образом на начальное образование. Вместе с тем плата за услуги в целом является одним из препятствий для полного осуществления прав человека в этих двух секторах, и поэтому в контексте программ реформ должны приниматься во внимание обязательства, касающиеся постепенной отмены существующей платы за услуги и недопустимости установления новых пользовательских и других сборов.

Сноски

- ¹ The World Bank, Data and Statistics Website: www.worldbank.org/data.
- ² See Moss, Todd, "Will Debt Relief make a Difference?"; Center for Global Development, Washington DC, May 2006, p. 6.
- ³ The World Bank, Website on Debt Relief: [Home](#) > [News](#) > [Issue Briefs](#) > Debt Relief.
- ⁴ The World Bank, Multilateral Debt Relief Initiative Fact Sheet, Washington DC, July 2006.
- ⁵ See also the independent expert's report to the General Assembly (A/61/464), paras. 11-22.
- ⁶ The Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries, IMF website: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/lic.htm>.
- ⁷ The Bretton Woods project website: "New debt sustainability framework: too little, too subjective"; <http://www.brettonwoodsproject.org/art.shtml?x=51225>.

- ⁸ Jan Vandemoortele and Rathin Roy: “Making Sense of MDG Costing”, New York, UNDP, August 2004.
- ⁹ Coopération internationale pour le Développement et la Solidarité (CIDSE), “More than a numbers game? Ensuring that the Millennium Development Goals Address Structural Justice”, April 2005, p. 21, available online at <http://www.trocaire.org/news/publication.php?id=44>.
- ¹⁰ See the report of the Secretary-General on “Recent developments in external debt” (A/61/152), July 2006.
- ¹¹ Inter Press Service News Agency: “Norway Breaks Silence on Illegitimate Debt” (<http://ipsnews.net/news.asp?idnews=34979>).
- ¹² Independent Evaluation Group/World Bank, “Debt relief for the Poorest. An evaluation Update of the HIPC Initiative”, Washington, 2006, available online at http://www.worldbank.org/ieg/hipc/docs/hipc_update_evaluation.pdf.
- ¹³ CIDSE (note 9 above), p. 39.
- ¹⁴ IMF/World Bank: “Macroeconomic Policy and Poverty Reduction”, Washington, 2001.
- ¹⁵ IMF: “A response to ActionAid and other Organizations”, <http://www.imf.org/external/np/vc/2004/093004.htm>.
- ¹⁶ UNCTAD: “From Adjustment to Poverty Reduction: What is new?”, Geneva 2002, p. 22.
- ¹⁷ Structural Adjustment Participatory Review International Network (SAPRIN): “The policy roots of economic crisis and poverty”, Washington, April 2002.
- ¹⁸ CIDSE (note 9 above), p. 31.
- ¹⁹ SAPRIN (note 17 above).
- ²⁰ UNDP Human Development Report 2005, New York, 2005.
- ²¹ The World Bank: “Can Africa claim the 21st century?”, Washington, 2000.
- ²² OHCHR: “Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies”, Geneva, 2006.
- ²³ Schacter, Mark, “Public Sector Reform in developing countries”, Ottawa, December 2000, p. 5.
- ²⁴ Ibid., p. 10.
- ²⁵ Independent Evaluation Group (2006).

²⁶ Jan Joost Teunissen and Age Akkerman, *HIPC Debt Relief - Myths and Reality*, The Hague: Forum on Debt and Development (FONDAD), February 2004.

²⁷ UNCTAD (note 16 above), p. 43.

²⁸ Ibid., p. 42.

²⁹ Ibid., p. 43.

³⁰ OHCHR (note 22 above), p. 37.
