



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
4 August 2015
Russian
Original: English

Семидесятая сессия

Пункт 73(b) предварительной повестки дня*

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

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

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Независимого эксперта по вопросу о последствиях внешней задолженности и других соответствующих международных финансовых обязательств государств для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, Хуана Пабло Боославски, представленный в соответствии с резолюцией 25/16 Совета по правам человека.

* A/70/150.



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

Резюме

В настоящем докладе представлен обзор деятельности, предпринятой Независимым экспертом по вопросу о последствиях внешней задолженности и других соответствующих международных финансовых обязательств государств для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, в период с августа 2014 года по июль 2015 года.

За отчетный период Независимый эксперт представил на рассмотрение Совету по правам человека два тематических доклада по вопросам влияния финансового пособничества и незаконных финансовых потоков на права человека, посетил Исландию и Китай с официальным визитом и принял участие в третьей Международной конференции по финансированию развития, состоявшейся в Аддис-Абебе. Кроме того, он внес вклад в исследование Консультативного комитета Совета по правам человека о "фондах-стервятниках" и правах человека, подготовленное в соответствии с просьбой Совета по правам человека, изложенной в его резолюции 27/30.

Независимый эксперт также вносил вклад в деятельность Специального комитета, созданного в соответствии с резолюцией 69/247 Генеральной Ассамблеи и занимающегося выработкой в процессе межправительственных переговоров многостороннего правового рамочного документа для регулирования процессов реструктуризации суверенного долга. В связи с этим Независимый эксперт завершает свой доклад рассуждениями о принципе *pacta sunt servanda* (часто переводимом как "договоры (или обещания) должны соблюдаться") по отношению к правам человека и о принципах легитимности и устойчивости в контексте суверенных долговых обязательств, уделяя особое внимание вопросам реструктуризации долга. Он считает, что "абсолютистский" взгляд на принцип *pacta sunt servanda* не является ни частью позитивного права, ни частью обычного международного права. Соглашения о задолженностях существуют в обширном правовом и экономическом универсуме, в котором права кредиторов вступают во взаимодействие с правом прав человека, агентскими отношениями между государствами и населением и экономическими ограничениями. Этот диалог должен осуществляться в правовых рамках, созданных международным правом в целях разрешения нормативных конфликтов.

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется на рассмотрение Генеральной Ассамблеи в соответствии с резолюцией 25/16 Совета по правам человека, в которой Совет просил Независимого эксперта по вопросу о последствиях внешней задолженности и других соответствующих международных финансовых обязательств государств для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, регулярно представлять доклады Совету и Ассамблее. В настоящем докладе представлен обзор деятельности, предпринятой Независимым экспертом в период с августа 2014 года по июль 2015 года, и рассуждения Независимого эксперта о легитимности принципа *раста sunt servanda* (часто переводимого как "договоры (или обещания) должны соблюдаться"), принципов легитимности, устойчивости и правах человека в контексте международных долговых обязательств.

2. В дополнение к основному мандату, как указано в резолюции 25/16 Совета по правам человека, Независимому эксперту было также поручено в соответствии с резолюциями 25/9, 26/7, 27/30, 28/5 и 28/8 Совета: а) изучать, среди прочего, воздействие незаконных финансовых потоков на осуществление прав человека; б) оказывать поддержку и принимать участие в третьей Международной конференции по финансированию развития и в процессе осуществления принятых на ней решений; и с) вносить вклад в работу Консультативного комитета Совета по правам человека, которому было поручено провести исследование по вопросу воздействия так называемых "фондов-стервятников" на осуществление прав человека, который рассматривался в рамках мандата на протяжении нескольких лет.

3. Во исполнение резолюции 69/247 Генеральной Ассамблеи был создан Специальный комитет по реструктуризации суверенного долга, занимающийся обсуждением многостороннего правового рамочного документа для регулирования процессов реструктуризации. Выводы заседаний Специального комитета способствовали возобновлению дискуссий на международном уровне, касающихся необходимости создания своевременных, упорядоченных, эффективных и справедливых процедур реструктуризации долга. Такие процедуры реструктуризации долга должны быть совместимыми с существующими международными правозащитными обязательствами и стандартами, как подчеркивается Советом по правам человека в его резолюции 27/30.

II. Деятельность Независимого эксперта

A. Тематические доклады

4. В соответствии с резолюциями 25/9 и 25/16 Совета по правам человека Независимый эксперт представил два тематических доклада для рассмотрения на двадцать восьмой сессии Совета по правам человека (A/HRC/28/59, A/HRC/28/60 и Согг. 1).

5. В первом докладе о финансовом пособничестве (A/HRC/28/59) было уделено основное внимание вопросу кредитования государств, совершающих грубые нарушения прав человека. Данный доклад был призван помочь лучше понять на основе механизма рационального выбора, предпосылками для которого

служат мотивы авторитарных правительств, а также частных и официальных кредиторов, в каких случаях финансовая помощь может способствовать совершению или поддерживать совершение массовых грубых нарушений прав человека. В этом докладе Независимый эксперт проанализировал имеющиеся эмпирические данные, которые характеризуют связь между суверенным финансированием, уважением прав человека и позициями правительств, совершающих грубые нарушения прав человека. Он также представил ряд промежуточных выводов и предложил заинтересованным сторонам обсудить их. Независимый эксперт будет рассматривать правовые и политические последствия финансового пособничества в одном из последующих исследований.

6. Второй доклад Независимого эксперта (A/HRC/28/60 и Согг. 1) представляет собой предварительное исследование по вопросу о незаконных финансовых потоках, правах человека и повестке дня в области развития на период после 2015 года. В исследовании указывается на то, что незаконные финансовые потоки, порождаемые преступностью, коррупцией, присвоением средств и уклонением от уплаты налогов, являются одной из основных причин истощения ресурсов развивающихся стран, сокращающего налоговые поступления и возможности для прогрессивного налогообложения, препятствующего развитию и обеспечению верховенства права, усугубляющего проблемы бедности и неравенства и подрывающего осуществление прав человека. Считается, что в большинстве случаев незаконный отток финансовых средств является следствием уклонения от уплаты налогов и налоговых злоупотреблений, сопровождающихся незаконным перемещением финансовых средств, имеющих отношение к преступной деятельности, такой как контрабанда наркотиков и торговля людьми, незаконная торговля оружием, терроризм и незаконные финансовые потоки, связанные с коррупцией. По некоторым оценкам¹, в 2012 году развивающиеся страны потеряли в результате незаконного оттока финансовых средств 991 млрд. долл. США, а в период 2003–2012 годов объем этого оттока ежегодно увеличивался в реальном выражении на 9,4 процента. Согласно представленным цифровым данным размер ежегодных убытков значительно превысил объем ежегодных затрат на достижение Целей развития тысячелетия.

7. В данном докладе описывается, каким образом незаконные финансовые потоки подрывают осуществление экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав, а также особо отмечается необходимость: а) должной осмотрительности и применения надлежащих процедур в борьбе с незаконным перемещением финансовых средств; б) обеспечения более эффективной защиты свидетелей и разоблачителей; и с) учета правозащитной проблематики при распоряжении возвращенными активами из числа похищенных. В докладе также приводятся практические рекомендации относительно путей достижения цели пресечения незаконных финансовых потоков в рамках повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года.

8. 26 марта 2015 года Совет по правам человека принял резолюцию 28/5, в которой он приветствовал предварительное исследование Независимого эксперта и попросил его созвать совещание экспертов в целях сбора информации для итогового исследования. Ожидается, что совещание экспертов состоится в четвертом квартале 2015 года в Нью-Йорке.

¹ См. A/HRC/28/60 и Согг. 1, пункт 10.

В. Посещения стран

9. С момента начала исполнения своих обязанностей 2 июня 2014 года Независимый эксперт направил просьбы о предоставлении разрешения на посещение страны в адрес правительств Греции, Египта, Замбии, Исландии, Китая, Туниса и Ямайки. Он также направил просьбы о предоставлении разрешения на официальное посещение в адрес ряда ведомств Европейского союза в целях обсуждения влияния программ перестройки экономики в Греции и других странах — членах Европейского союза.

10. Независимый эксперт благодарен правительствам Греции, Исландии и Китая за получение официальных приглашений на посещение этих стран². Он посетил Исландию с 8 по 15 декабря 2014 года и Китай — с 29 июня по 6 июля 2015 года. Он планирует посетить Грецию в период с 30 ноября по 7 декабря 2015 года. Он надеется, что получит возможность посетить различные ведомства Европейского союза в начале 2016 года и нанести визиты в страны других регионов, включая Африку и Латинскую Америку и Карибский бассейн, в 2016 году.

11. Во время посещения Исландии Независимый эксперт уделил пристальное внимание влиянию банковского кризиса на осуществление прав на труд, социальное обеспечение, жилищное обеспечение, здравоохранение и образование, а также на положение конкретных социальных групп. В своем докладе³ он пришел к выводу о том, что, хотя Исландии удалось справиться с кризисом лучше, чем многим другим странам, и хотя принятые ею меры полностью соответствовали ее международным обязательствам, определенные пробелы все еще требуют устранения. Он рекомендовал продолжать укрепление правовой и институциональной базы Исландии, с тем чтобы не допустить повторения подобного кризиса, и уделять внимание определенным уязвимым группам, таким как лица, имеющие высокую задолженность, лица, арендующие жилье, мигранты и дети, живущие в неполных семьях.

12. В рамках посещения Исландии Независимый эксперт выделил несколько видов передовой практики, которые могли бы быть применены государствами, сталкивающимися с финансовым кризисом, с целью предотвращения негативных последствий для осуществления прав человека в контексте программ экономической корректировки. Он пришел к выводу о том, что международные организации и другие страны могут извлечь урок из конкретного пути, выбранного Исландией, который включал меры по защите своей базовой системы социального обеспечения, усилия по содействию участию граждан в процессе принятия решений и обеспечение подотчетности политических, административных и судебных органов.

13. Посещение Исландии способствовало деятельности в одной из шести приоритетных тематических областей, обозначенных Независимым экспертом в его предыдущем докладе Генеральной Ассамблее⁴ и включавших в том числе определение передовых методов, позволяющих государствам избежать негативных последствий для прав человека в контексте долгового кризиса и программ перестройки экономики. Несмотря на то что перед Исландией все еще

² По состоянию на 24 июля 2015 года.

³ См. A/HRC/28/59/Add.1.

⁴ A/69/273.

остается ряд препятствий на пути к полному преодолению наследия банковского коллапса 2008 года, Независимый эксперт считает, что другие страны могли бы воспользоваться богатым опытом Исландии в вопросах минимизации негативных последствий для прав человека в условиях финансового кризиса.

14. В период с 29 июня по 6 июля 2015 года Независимый эксперт совершил свою вторую официальную поездку в Китай, с тем чтобы оценить, каким образом международное кредитование способствует осуществлению прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, населения стран-заемщиков. В своем заявлении, сделанном по окончании миссии⁵, Независимый эксперт приветствовал ведущую роль Китая в создании двух новых многосторонних банков развития: Азиатского банка инфраструктурных инвестиций в Пекине и Нового банка развития в Шанхае. Он также подчеркнул, что ориентация на защиту прав человека будет способствовать увеличению объема международного кредитования Китая, и указал на необходимость предупредить, смягчить или компенсировать негативные социальные, экологические последствия и последствия для прав человека, к которым могут привести международное кредитование и финансирование проектов. Всеобъемлющий доклад об итогах этой миссии будет представлен Совету по правам человека на его тридцать первой сессии в марте 2016 года.

15. Независимый эксперт хотел бы поблагодарить правительства Исландии и Китая за оказанное ими полное содействие, соответствующие заинтересованные стороны — за их согласие встретиться с ним во время его визитов в эти страны, а также различных собеседников в обеих странах — за плодотворные, открытые и откровенные дискуссии.

С. Сообщения и публичные заявления

16. Независимый эксперт обменивался мнениями с государствами-членами по вопросам, которые доводились до его сведения, в рамках двусторонних встреч и посредством процедур сообщений. Кроме того, он выступил с несколькими публичными заявлениями в связи с ситуациями, которые, по его мнению, заслуживали общественного внимания.

17. 20 августа 2014 года Независимый эксперт совместно со Специальным докладчиком по вопросу о крайней нищете и правах человека направили в адрес правительств Аргентины и Соединенных Штатов Америки и основного партнера по судебным разбирательствам, компании “NML Capital Limited”, три сообщения по вопросу о влиянии недавних решений, принятых судами Соединенных Штатов, на права человека. В этих посланиях они выразили обеспокоенность в связи с тем, что данные судебные решения могут ввергнуть Аргентину в долговой кризис с негативными последствиями для экономических, социальных и культурных прав ее жителей, а также могут препятствовать необходимой реструктуризации долга в других условиях. В сообщениях утверждается, что подобные судебные тяжбы по инициативе “фондов-стервятников”, включая судебные решения, вынесенные в пользу компании “NML Capital Limited”, могут помешать странам-должникам использовать средства, полу-

⁵ Заявление Независимого эксперта по случаю окончания миссии в Китай доступно по адресу: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16203&LangID=E>.

ченные в результате облегчения бремени задолженности, для осуществления программ по развитию и сокращению масштабов нищеты и подорвать способность этих стран к созданию необходимых условий для осуществления прав человека их жителей. Независимый эксперт хотел бы поблагодарить Аргентину и Соединенные Штаты за полученные ответы и выразить сожаление в связи с тем, что компания "NML Capital Ltd." до сих пор не прислала официального ответа на его послание⁶.

18. 27 ноября 2014 года эксперты Организации Объединенных Наций опубликовали заявление для средств массовой информации, в котором заявили, что, если Аргентина заплатит компании "NML Capital Ltd." в соответствии с решениями судов Соединенных Штатов, кредитор получит 832 млн. долл. США. Кроме того, другие отказывающиеся от соглашения кредиторы и держатели реструктурированных облигаций могут предъявить Аргентине требования на сумму до 140 млрд. долл. США и потребовать выплаты на аналогичных условиях⁷.

19. Эксперты выразили обеспокоенность в связи с разрушительным воздействием подобных тяжб, как в контексте прав человека, так и в контексте устойчивости соглашений о задолженности, поддержанных большинством кредиторов. По мнению Независимого эксперта, этот случай свидетельствует о необходимости разработки усовершенствованных правил, позволяющих проводить предсказуемую и эффективную реструктуризацию долга, и подчеркивает необходимость обращать внимание на последствия судебных тяжб с "фондами-стервятниками" для прав человека.

20. Независимый эксперт отмечает, что переговоры между правительством Греции и кредитными организациями стали наглядным свидетельством отсутствия четких, учитывающих права человека правил, предназначенных для урегулирования случаев, когда задолженность достигает неприемлемого уровня, и для разработки своевременных, упорядоченных, эффективных и справедливых процедур реструктуризации долга. После того как Сефас Лумина, предыдущий Независимый эксперт, посетил Грецию в апреле 2013 года⁸, положение, особенно уязвимых групп населения, судя по всему, изменилось к худшему: общий уровень безработицы достиг 25 процентов, а уровень безработицы среди молодежи превысил 50 процентов. Seriously ухудшилась ситуация в системе социального обеспечения; имеется серьезная обеспокоенность в отношении доступа к услугам и учреждениям здравоохранения, медицинскому обслуживанию, питанию и жилищному обеспечению. Кроме того, доля лиц, которым грозит нищета и социальная изоляция, выросла до 35,7 процента – это самый высокий показатель в зоне евро⁹. Собственно говоря, меры жесткой экономии, по-видимому, усугубили социальный кризис в Греции и не смогли простимулировать национальную экономику на благо населения Греции.

⁶ См. Доклад о сообщениях специальных процедур, A/HRC/28/85, дела ARG 2/2014, USA 15/2014 и OTH 10/2014.

⁷ Human rights impact must be addressed in vulture fund litigation – UN experts, 27 ноября 2014 года, доступно по адресу: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15354>.

⁸ См. A/HRC/25/50/Add.1.

⁹ Данные, опубликованные Евростатом на основании обследования ОДУЖ-ЕС за 2008–2013 годы, доступны по адресу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/introduction.

21. 2 июня 2015 года Независимый эксперт призвал правительство Греции и ее международных кредиторов добиться справедливого разделения бремени перестройки в соответствии с международными обязательствами в области прав человека, возложенными на Грецию и государства-кредиторы согласно Международному пакту об экономических и социальных правах, Европейской социальной хартии и другим международным документам по правам человека. Независимый эксперт приветствовал учреждение греческим парламентом комиссии по ревизии долгов и напомнил международным организациям и международным финансовым учреждениям о том, что международные органы, которые государства наделили полномочиями, такие как Европейский стабилизационный механизм и Европейский центральный банк, должны соблюдать права человека. По мнению Независимого эксперта, пришло время признать необходимость дальнейшего облегчения бремени задолженности для Греции, иначе эта страна на протяжении десятилетий останется в экономически и политически нездоровой зависимости от кредитных организаций¹⁰.

22. 15 июля 2015 года Независимый эксперт призвал европейские ведомства, Международный валютный фонд и правительство Греции в полной мере оценить последствия потенциальных новых мер жесткой экономии, чтобы убедиться в том, что они не будут осуществлены за счет прав человека. Он подчеркнул, что приоритетной задачей необходимо считать обеспечение доступа всех жителей Греции к экономическим, социальным и культурным правам на минимальном базовом уровне, включая доступ к правам на здравоохранение, питание и социальное обеспечение¹¹. Однако последние события, судя по всему, свидетельствуют о движении в противоположном направлении: органы денежно-кредитного регулирования ввели ограничения, которые могут поставить под угрозу поставки импортных лекарств, энергии и продовольствия. Кроме того, Независимый эксперт выражает обеспокоенность в связи с последствиями кризиса в Греции для беженцев и иммигрантов, количество которых возросло в результате внутренних вооруженных конфликтов и нарушений международного гуманитарного права и права в области прав человека на Ближнем Востоке и в других регионах.

23. Независимый эксперт хотел бы поблагодарить правительство Греции за приглашение посетить эту страну в период с 30 ноября по 7 декабря 2015 года, чтобы подробно изучить сложившуюся ситуацию.

D. Представление Консультативному комитету Совета по правам человека

24. 3 октября 2014 года Совет по правам человека принял резолюцию 27/30, в которой он «осудил деятельность "фондов-стервятников" за ее прямое негативное воздействие, которое погашение задолженности данным фондам на грабительских условиях оказывает на способность правительств выполнять свои правозащитные обязательства». Совет также попросил свой Консульта-

¹⁰ См. Greek crisis: Human rights should not stop at doors of international institutions, 2 июня 2015 года, доступно по адресу: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16032>.

¹¹ См. "Not at the cost of human rights" №№ — UN expert warns against more austerity measures for Greece, 15 июля 2015 года, доступно по адресу: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16238>.

тивный комитет подготовить основывающийся на результатах исследования доклад о деятельности "фондов-стервятников" и ее воздействии на права человека, запросив мнения и материалы, в том числе и Независимого эксперта и других заинтересованных сторон.

25. В соответствии с этой резолюцией 25 февраля 2015 года Независимый эксперт представил документ о "фондах-стервятниках" и правах человека на четырнадцатой сессии Консультативного комитета¹², в котором он рекомендовал Комитету: а) провести более подробный эмпирический анализ судебных тяжб, инициированных "фондами-стервятниками", и их влияния на права человека, причем охватить этим анализом не только бедные страны с высоким уровнем задолженности; б) провести более подробный юридический анализ с точки зрения международного права и права в области прав человека; и с) выработать предназначенные для государств предложения по рассмотрению регулятивных, законодательных или иных мер в рамках их юрисдикций в целях ограничения разрушительных последствий судебных тяжб, инициированных "фондами-стервятниками".

Е. Третья Международная конференция по финансированию развития

26. Совет по правам человека в своей резолюции 25/9 просил Независимого эксперта принять участие в третьей Международной конференции по финансированию развития, состоявшейся с 13 по 16 июля 2015 года в Аддис-Абебе. В связи с этим Независимый эксперт представил 26 мая 2015 года свое мнение о проекте итогового документа Конференции, обсуждаемом государствами-членами, и позднее принял участие в двух обсуждениях за круглым столом, проведенных в рамках Конференции, а также в соответствующих сопутствующих мероприятиях¹³.

27. Независимый эксперт подчеркнул, как важна эта Международная конференция для мобилизации необходимых ресурсов, обеспечивающих возможность достижения дальнейших целей Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития. В основе финансирования развития должны лежать права человека, благодаря которым каждый человек может вести достойную жизнь, свободную от голода, и иметь доступ к образованию, здравоохранению, жилищному обеспечению и питьевой воде. Основная идея его послания заключается в том, что международное финансирование развития касается не только привлечения большего объема средств. В этой связи он повторил принцип, закрепленный в Декларации Организации Объединенных Наций о праве на развитие и гласящий, что человек является основным субъектом процесса развития и должен быть его активным участником и бенефициарием права на развитие.

¹² См. *Vulture funds and human rights*, 25 февраля 2015 года, доступно по адресу: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/VultureFundsAndHumanRights2014.pdf>.

¹³ См. *Human rights must be at the core of development financing*, комментарии Хуана Пабло Боославски к пересмотренному проекту итогового документа третьей Международной конференции по финансированию развития, доступно по адресу: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IEDebt/Paper3FFD22May2015.pdf>.

28. Одна из целей Конференции заключалась в обеспечении того, чтобы международные соглашения, правила и стандарты согласовывались между собой и отвечали задаче обеспечения прогресса на пути к достижению готовящихся к принятию целей в области устойчивого развития. Независимый эксперт приветствовал тот факт, что в итоговом документе Конференции, Аддис-Абебской программе действий¹⁴, содержится открытая приверженность правам человека, но выразил сожаление в связи с тем, что эта приверженность не всегда находит адекватное отражение в некоторых его существенных разделах. Он высоко оценил тот факт, что в Аддис-Абебской программе действий придается большое значение борьбе с незаконными финансовыми потоками и повышению справедливости, прозрачности и эффективности систем налогообложения, однако выразил сожаление в связи с тем, что положения о борьбе с условиями, способствующими поступлению незаконных финансовых потоков в страны-заемщики, а также с юрисдикциями с обеспечением тайны вклада и с "безопасными гаванями" все еще выглядят достаточно неубедительно. Он также надеялся на более явное, с четко установленными сроками, поддающееся измерению обязательство по сокращению масштабов незаконных финансовых потоков к 2030 году.

29. Независимый эксперт приветствует содержащиеся в Аддис-Абебской программе действий призывы к проведению своевременной, упорядоченной, эффективной и справедливой реструктуризации долга в рамках переговорного процесса в духе доброй воли в целях восстановления приемлемого уровня государственной задолженности и сохранения доступа к финансированию на льготных условиях таким образом, чтобы страны могли достичь устойчивого развития. Однако он заявил, что разочарован отсутствием в главе о суверенном долге каких-либо ссылок на права человека, особенно отсутствием ссылки на руководящие принципы Организации Объединенных Наций по внешней задолженности и правам человека¹⁵.

Е. Многосторонний правовой рамочный документ для регулирования процессов реструктуризации суверенного долга

30. 5 сентября 2014 года Независимый эксперт направил письмо в адрес Председателя Группы 77 и Китая¹⁶, в котором выразил свое мнение относительно инициативы Генеральной Ассамблеи по разработке международного правового рамочного документа для регулирования процессов реструктуризации суверенного долга. В своем письме он поддержал идею о том, что система Организации Объединенных Наций является надлежащей инстанцией для обсуждения вопроса о заполнении глобального юридического пробела, связанного с реструктуризацией суверенного долга. Он также рассказал о юридической потребности в сведениях к минимуму количества судебных тяжб, инициированных "фондами-стервятниками", и выделил соответствующие международные правозащитные стандарты в контексте реструктуризации долга.

¹⁴ A/CONF.227/L.1, приложение, одобрено Генеральной Ассамблеей 27 июля 2015 года.

¹⁵ A/HRC/20/23, приложение.

¹⁶ Доступно по адресу: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IEDEbt/letter_Chairman_of_the_Group_G77.pdf- See SPB/SHD/GT/ff.

31. Кроме того, Независимый эксперт напомнил, что вопросы, связанные с внешней задолженностью, облегчением бремени задолженности, реструктуризацией долга и чрезмерными требованиями со стороны так называемых "фондов-стервятников", в течение многих лет находились в ведении его мандата и были предметом резолюций Совета по правам человека, в том числе резолюций 20/10, 23/11 и 27/30.

32. 26 января 2015 года Независимый эксперт направил письменное сообщение¹⁷ Специальному комитету по вопросу процесса реструктуризации суверенного долга, созданному Генеральной Ассамблеей в соответствии с ее резолюцией 69/247. Задача Комитета состоит в выработке в процессе межправительственных переговоров многостороннего правового рамочного документа для регулирования процессов реструктуризации суверенного долга. В этом сообщении Независимый эксперт рассмотрел критерии соблюдения прав человека, которые государствам следует принимать во внимание при разработке проекта многостороннего правового рамочного документа, и предложил следующие шесть критериев соблюдения прав человека.

а) В новый правовой рамочный документ следует включить прямые ссылки на реструктуризацию долга и на необходимость обеспечить ее совместимость с существующими правозащитными обязательствами и стандартами.

б) Следует включить в оценки рисков и анализ приемлемости долга, проводимые перед реструктуризацией задолженности, положения, обеспечивающие проведение оценки последствий реструктуризации долга для прав человека.

в) В новом многостороннем рамочном документе по реструктуризации долга следует адекватным образом рассмотреть проблему негативных последствий для прав человека, причиняемых деятельностью уклоняющихся от соглашения кредиторов.

г) Необходимо, чтобы реструктуризация долга обеспечивала осуществление экономических, социальных и культурных прав на минимальном обязательном уровне даже в условиях финансового кризиса; следует избегать принятия регрессивных мер, препятствующих осуществлению этих прав.

д) В новом правовом рамочном документе по реструктуризации долга следует отразить правозащитные принципы беспристрастности, прозрачности, участия и подотчетности.

е) Международным и региональным механизмам защиты прав человека, национальным правозащитным учреждениям и организациям гражданского общества следует принимать участие в процессе принятия решений по реструктуризации долга.

¹⁷ Towards a multilateral legal framework for debt restructuring: Six human rights benchmarks States should consider, доступно по адресу: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/DebtRestructuring.pdf>.

III. Согласование долговых обязательств и прав человека при помощи принципа *pacta sunt servanda*

33. Независимый эксперт хотел бы внести вклад в текущие дебаты Генеральной Ассамблеи по вопросу о правовом рамочном документе по реструктуризации долга и поделиться некоторыми размышлениями по поводу принципа международного права *pacta sunt servanda* — принципа, согласно которому договоры должны соблюдаться, — в контексте международных долговых обязательств и в свете международного права, включая международное право в области прав человека.

34. Эти соображения могут иметь непосредственное отношение к интерпретации точного содержания двух конкретных принципов — принципа легитимности и принципа устойчивости, — определенных Специальным комитетом по регулированию процессов реструктуризации суверенного долга на его третьем заседании, состоявшемся в Нью-Йорке 27 июля 2015 года¹⁸.

A. Принцип *pacta sunt servanda* в контексте

35. Принцип *pacta sunt servanda* часто считают общей и непреложной нормой права, в том числе международного права. В нем видят одну из правовых и теоретических основ, обязывающих страны соблюдать обязательства по выплате задолженностей при любых обстоятельствах. Принцип *pacta sunt servanda* можно в целом признать основой коммерческих сделок. Отсюда вытекает обобщенное предположение, согласно которому с суверенным долгом следует поступать так же, как с иными частными обязательствами. Однако Независимый эксперт считает, что здесь существуют определенные отличия.

36. Любое "абсолютистское" изложение этой нормы (отрицание варианта обсуждения возможных исключений из обязательства по погашению задолженности) без понимания сути основополагающего суверенного контекста часто становится упрощенным, а потому неполным. По мнению Независимого эксперта, обсуждение этого вопроса не является исключительно теоретическим и подразумевает обширные финансовые последствия, поскольку масштабы и вес принципа *pacta sunt servanda* в сфере суверенного долга могут в значительной степени определять, кто именно понесет финансовые потери при реструктуризации долга.

37. Принято считать, что любой договор между двумя или несколькими сторонами обычно подчиняется правилам более широкого сообщества. Таким образом, принудительное исполнение договоров не будет обеспечиваться в том случае, если они нарушают законы и принципы более обширной группы, даже если договаривающиеся стороны изначально пришли к соглашению относительно условий договора. Это справедливо вне зависимости от того, является ли соответствующая договаривающаяся сторона физическим лицом, корпорацией или любой иной структурой, подчиняющейся этим более широким нормам. По мнению Независимого эксперта, нет причин предполагать, что аналогичные ограничения имеют меньшее значение в том случае, если договаривающаяся сторона является суверенным государством. Таким образом, складыва-

¹⁸ См. A/AC.284/2015/L.1.

ется впечатление, что принцип *pacta sunt servanda* в контексте обсуждения реструктуризации долга может обладать некоторыми изначальными ограничениями, которые установлены нормами более общего характера, такими как международное право прав человека. Речь об этом пойдет ниже.

38. Суверенность государства добавляет дополнительный аспект к анализу условий, содержащихся в любом договоре. В отличие от физического лица, которое может заключить договор о займе, суверенное государство само по себе не относится к существующим в мире объектам "природного характера" – ведь нельзя, например, увидеть суверенное государство прогуливающимся по улице. Напротив, это структура, которая в конечном счете признается, формализуется, даже создается при помощи ряда законов, традиций и практических мер, включая как международное право, так и внутренние законы и традиции самого государства. Само существование и деятельность суверенного государства в конечном итоге не могут не являться по своей сути неотъемлемой частью этой более широкой правовой системы. Иными словами, любые соглашения о задолженности, заключенные между государством и кредиторами, косвенным образом опираются на правовую систему, определяющую и ограничивающую само суверенное государство¹⁹.

39. Таким образом, возникает вопрос о надлежащем понимании суверенности и суверенных обязательств по отношению к задолженности. Представляется, что любое правовое определение суверенности характеризует отношения между правительством страны и ее народом – между официальными лицами, заключающими соглашения о задолженности, и населением (налогоплательщиками), которое в конечном итоге должно платить по такому соглашению. Хотя на протяжении ряда исторических периодов сформировалось несколько подходов к суверенности, в рамках современного понимания государственного суверенитета часто признается существование определенного вида "агентских отношений" между представителями правительства страны (агент) и населением суверенного государства (принципал, от лица которого и в интересах которого должны действовать официальные лица данного государства). Такой подход допускает широкое разнообразие форм правления и не оправдывает необоснованного вмешательства во внутренние дела. В наши дни стало ясно, что население государства — это не просто ресурс для эксплуатации правительством. Правительства стран, вне зависимости от формы своей организации, в конечном счете несут ответственность за свое население и имеют обязательства перед ним.

40. Существование таких "агентских отношений" уже признается в контексте заключения корпорациями и иными аналогичными структурами договоров внутри страны. В правовой системе содержится определение условий, при которых принципал (компания и ее акционеры) может быть признан ответственным

¹⁹ Независимый эксперт хотел бы поблагодарить профессора Одетту Льено, консультировавшую его при подготовке данного раздела доклада. В частности, см. ее работу «Переосмысление суверенного долга: политика, репутация и законность в современной финансовой сфере» (*Rethinking Sovereign Debt: Politics, Reputation, and Legitimacy in Modern Finance*) (Harvard University Press, 2014). Подробное рассмотрение характера неразрывной связи суверенного долга и репутации с различными концепциями государственного суверенитета см. на стр. 5–10, 20–24. Хотя профессор Льено использует в качестве примера незаконную задолженность, ее доводы можно применить и к более широкому понятию суверенного долга.

ным и принужден нести ответственность за действия агента (например, должностного лица компании). Правовой санкцией будут обеспечены лишь договоры, заключенные в рамках отношений между принципалом и агентом, вне зависимости оттого, как их определяет действующее законодательство. Государственный суверенитет можно охарактеризовать как аналогичные и жизненно важные – хотя, как правило, и не упоминаемые – агентские отношения на международной правовой арене²⁰.

41. Общий принцип *pacta sunt servanda* непременно включает неотъемлемые условия и ограничения; он никоим образом не может быть абсолютным, особенно применительно к суверенному государству. О существовании таких потенциальных условий и ограничений свидетельствует тот факт, что вопрос о том, соблюдают ли обычно государства международное право и при каких условиях, остается предметом широкого обсуждения. Это обсуждение становится еще острее из-за многогранного характера суверенного долга. Один комплекс ограничений может возникнуть в силу наличия законов и принципов общего характера, которые ограничивают любых субъектов в их действиях, запрещая им связывать себя или иных лиц неприемлемым договором. Второй комплекс условий может возникнуть в силу уникальности суверенного характера самого государства и в силу его агентских отношений и лежащих в их основе обязательств перед собственным населением. Третьим сдерживающим фактором могут стать исключения из основного обязательства, в том смысле, что накопление процентов по задолженности могло иметь место в силу неподконтрольных государству обстоятельств, включая широкомасштабное глобальное воздействие, как это было в случае с нефтяным шоком в 1970-е годы, либо неблагоприятных изменений условий торговли конкретного государства в глобальной конкурентной среде. Необходимо, чтобы любое толкование соглашений о суверенном долге определялось этим более широким контекстом и сводом правил, невзирая на базовый принцип *pacta sunt servanda*.

В. Признание обязательств государств и других сторон перед населением становится все шире

42. По мнению Независимого эксперта, представление о суверенных государствах как субъектах в системе более широких правил и ценностей, которые изначально несут ответственность перед своим населением и выполняют обязательства перед ним, кажется широко распространенным. Действительно, в предшествующие исторические эпохи население государства считалось попросту объектом правительственной власти и — что как минимум подразумевалось — чем-то вроде ресурса в распоряжении правительства и подконтрольного ему. Однако, как представляется, этот подход постепенно отвергается международным правом и практикой, отчасти благодаря ширящемуся признанию прав человека на международном уровне.

43. Существование этих основополагающих взаимоотношений между правительством государства и его населением признается даже в экономической и финансовой сферах. Наглядным свидетельством служит, например, повышенное внимание к коррупции, при которой официальное лицо ради личной выго-

²⁰ См. Leinau, Odette, *Rethinking Sovereign Debt: Politics, Reputation, and Legitimacy in Modern Finance*, Harvard University Press, 2014.

ды забывает о своем долге перед государством и населением. Внимание к коррупции отчасти вызвано прагматической обеспокоенностью в связи с ее возможными разрушительными последствиями для развития экономики. Но оно также связано с более общим и фундаментальным признанием того, что в основе современного государственного суверенитета лежат агентские отношения. В принятой в 2012 году новой редакции стратегии Всемирного банка в области совершенствования управления и борьбы с коррупцией отмечается, что "возникают очертания нового социального договора. Граждане стремятся к созданию со своим правительством отношений, основанных на прозрачности, подотчетности и участии"²¹.

44. Это понимание сформулировано и в Принципах поощрения практики суверенного кредитования и заимствования Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), где отмечается, что "правительства стран являются представителями своего государства и, действуя в качестве таковых при заключении контрактов, связанных с принятием долговых обязательств, они несут ответственность за соблюдение интересов своих граждан"²². Аналогичным образом, в этих Принципах указано, что "кредиторы должны сознавать, что государственные служащие, привлекаемые к участию в сделках суверенного кредитования и заимствования, несут ответственность за соблюдение общественных интересов (государства и его граждан, представителями которых они являются)" (см. ст. 1). Руководящие принципы Организации Объединенных Наций по внешней задолженности и правам человека выражают ту же точку зрения, что каждое "государство-заемщик в рамках своих ежегодных долговых стратегий должно проводить прозрачные и основанные на участии заинтересованных сторон оценки потребностей для уточнения того, действительно ли оно нуждается в новых займах" и что все "кредиторы должны убедиться в том, что государство-заемщик приняло обоснованное решение о заимствовании и что заем будет использоваться в государственных целях"²³.

45. Даже крупные частные финансовые структуры признали — с точки зрения управления рисками — социальную значимость финансирования развития и существование возможных ограничений в области международных финансов, о чем отчасти свидетельствует принятие ими руководящих принципов социально ответственного кредитования в целях финансирования проектов. В редакции "Принципов Экватора" от июня 2013 года, проект которой был подготовлен совместно с Международной финансовой корпорацией, содержится признание того, что "роль финансовых организаций", придерживающихся этих принципов, предоставляет возможность участия в процессе социально ответственного развития, "включая выполнение обязательств по соблюдению прав человека"²⁴. Одним словом, все чаще стало звучать открытое признание обязательств международных финансовых учреждений и негосударственных субъектов перед физическими лицами, затронутыми их деятельностью, даже в том случае, если они имеют дело с правительствами, выступающими в качестве

²¹ См. World Bank Group, *Strengthening Governance: Tackling Corruption: The World Bank Group's Updated Strategy and Implementation Plan* (Washington, DC), 2012.

²² ЮНКТАД, «Принципы поощрения практики суверенного кредитования и заимствования» (январь 2012 года), ст. 8. См. Esposito, Carlos, Li, Yuefen and Bohoslavsky, Juan Pablo (eds.), *Sovereign Financing and International Law: The UNCTAD Principles on Responsible Sovereign Lending and Borrowing*, Oxford University Press, 2013.

²³ А/НРС/20/23 и Согг. 1, приложение, пункты 36 и 38.

²⁴ "Принципы Экватора", июнь 2013 года, www.equator-principles.com.

субъектов экономической (а не очевидной политической или дипломатической) деятельности.

С. «Абсолютистский» подход к принципу *pacta sunt servanda* не стал частью обычного международного права

46. Наконец, следует отметить, что абсолютистский подход к принципу *pacta sunt servanda* в сфере суверенного долга нельзя считать положением обычного международного права. Обычное международное право определялось бы сочетанием практики государств и веры в существование правового обязательства (*opinio juris*) продолжать выплаты при любых обстоятельствах²⁵. Начать с того, что именно в таком случае доминирующие государства ранее прибегали к "дипломатии канонеров" с целью принудить к выплате суверенных долгов более слабые государства, часто не желавшие их платить. Это продолжалось до тех пор, пока Гаагская конвенция об ограничении в применении силы при взыскании по договорным долговым обязательствам (1907 год) не запретила применять силу для взыскания спорных долгов. Кроме того, в условиях современных финансовых режимов государства отказываются выполнять обязательства по выплате суверенных долгов в том случае, если продолжение выплат становится экономически не оправданным. Таким образом, государственная практика отказа от обязательств и невыплаты (или частичной выплаты) сама по себе встречается довольно часто в области суверенного долга²⁶, а также на рынках потребительских и корпоративных долговых обязательств. Кроме того, в тех случаях, когда государства выполняют свои обязательства по выплате задолженностей, действуя в большем соответствии с абсолютистскими подходами к принципу *pacta sunt servanda*, они необязательно делают это в связи с какими-либо международными правовыми обязательствами (или *opinio juris*), требующими этих выплат. В тех случаях, когда платежное обязательство получало юридическое подтверждение, это происходило в силу толкования соответствующего договора конкретным национальным судом²⁷.

47. В сфере экономики и политологии достаточно прочно укрепилось мнение, согласно которому внимание к репутации и кредитоспособности на рынках капитала имеет ключевое значение для выплаты суверенного долга²⁸. Страны обеспокоены тем, что в случае неспособности выплатить долги они лишатся в

²⁵ См. Bohoslavsky, Juan Pablo, Li, Yuefen and Sudreau, Marie, *Emerging Customary International Law in Sovereign Debt Governance?*, *Capital Markets Law Journal*, 2013, vol. 9, No. 1.

²⁶ См., в частности, Rogoff, Kenneth and Zettelmeyer, Jeromin, *Bankruptcy Procedures for Sovereigns: A History of Ideas*, 1976–2001, *IMF Staff Papers*, 2002; Reinhart, Carmen M. and Rogoff, Kenneth, *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly* (Princeton University Press, 2011); Trebesch, Christoph, Papaioannou, Michael G. and Das, Udaibir S., *Sovereign Debt Restructurings 1950–2010: Literature Survey, Data, and Stylized Facts*, IMF Working Papers 12/203 (2012).

²⁷ Одним из последних примеров такого толкования являются в целом противоречивые решения, принятые судами Соединенных Штатов Америки при рассмотрении спора между Аргентиной и компанией "NML Capital, Ltd.". См. A/HRC/28/85, дела ARG 2/2014, USA 15/2014 и OTH 10/2014.

²⁸ См. Tomz, Michael, *Reputation and International Cooperation: Sovereign Debt Across Three Centuries* (Princeton University Press, 2007) (важность репутации в целом); и Odette Lienau, *Rethinking Sovereign Debt* (связь между репутационным влиянием, идеями суверенности и кредиторскими структурами).

будущем доступа к капиталу на приемлемых условиях. Тем не менее не следует путать эту прагматичную реакцию на условия рынка с абсолютным правовым обязательством по выплате долгов. В самом деле, такой подход совершенно не зависит от того или иного правового режима несостоятельности, содействующего коллективному решению проблемы долга, который не может быть выплачен, и обеспечивающего ее решение. Поэтому компании и физические лица внутри страны могут избежать или отсрочить возбуждение дела о несостоятельности, если сумеют прийти к консенсусу с кредиторами при решении своих долговых проблем. Они сопоставляют защиту, предлагаемую режимом несостоятельности, и перспективу большего роста на более устойчивом финансовом основании, с возможностью более высоких капитальных затрат, по крайней мере краткосрочных²⁹. Этот рыночный элемент не исключает правового режима несостоятельности, а такой режим не окажет неблагоприятного влияния на этот рыночный элемент. На самом деле, эти два элемента существуют автономно и всецело дополняют друг друга.

D. Всеобъемлющее понимание принципа *pacta sunt servanda* в области реструктуризации долга

48. Независимый эксперт считает, что нет достаточных оснований полагать, будто правила выплаты суверенного долга, выведенные из более общего принципа *pacta sunt servanda*, являются абсолютными. Любой договор обязательно встроен в контекст более широких правил и ценностей данного сообщества и обуславливается ими. Кроме того, уникальность суверенного характера правительства предполагает наличие агентских отношений с населением страны, что может налагать на правительство дополнительные обязательства. Нет оснований полагать, что практика прошлых лет привела к формированию системы международного права, способной воспрепятствовать созданию режима урегулирования суверенного долга, учитывающего эти проблемы. Кроме того, на практике многие исключения из обязательства по погашению задолженности непосредственно проистекают из экономических условий, неподконтрольных суверенному должнику. Итак, какое же отношение все эти соображения имеют к случаям реструктуризации задолженности?

49. Комплекс суверенных обязательств в условиях современного миропорядка серьезно ограничивает действие принципа *pacta sunt servanda*. Если допустить, что государство и его население всегда и при любых обстоятельствах обязаны погашать задолженность независимо от цели заимствования средств³⁰, способа их использования³¹ или усилий, потраченных на их возмещение³², то окажется, что в основе этого допущения лежат чрезмерно упрощенные представления о суверенности и договоре. Однако, как было объяснено ранее, одной из важнейших составляющих современных представлений о суверенности

²⁹ См. Lienau, Odette, *The Longer-Term Consequences of Sovereign Debt Restructuring in Sovereign Debt Management*, Buchheit, Lee and Lastra, Rosa (eds.) (Oxford University Press, 2014).

³⁰ См. Leader, Sheldon and Ong, David (eds.), *Global Project Finance, Human Rights and Sustainable Development*, Cambridge University Press, 2011.

³¹ См. A/HRC/28/59.

³² См. Reinisch, August and Binder, Christina, *Debts and State of Necessity in Bohoslavsky and Letnar*, op. cit., pp. 115–128.

являются экономический жребий конкретного населения и очевидные последствия этого жребия с точки зрения прав человека.

50. В определенных обстоятельствах, особенно когда экономические, социальные и культурные права оказываются под угрозой, действие договора может оказаться недостаточно веским основанием для того, чтобы убедить население суверенного государства погасить задолженность своевременно и в полном объеме. Политические учреждения влияют на суверенные заимствования, а кредиты, выданные суверенным государствам, также влияют на их политические учреждения. Это значит, что транзитивная способность государств соблюдать, защищать и осуществлять права человека в известной степени зависит от финансовых операций³³. Это происходит в том случае, когда договор о суверенном займе заключается или (на более поздней стадии) пересматривается³⁴. Таким образом, суверенность и права человека ограничивают сферу применения принципа *pacta sunt servanda*.

51. Поскольку права человека обладают эффектом *erga omnes*, все это не должно быть новостью для кредиторов: им следует изучить возможное влияние своих ссуд и претензий на способность государства выполнять основные требования по соблюдению прав человека. Кредиторы внутри страны могут быть аналогичным образом ограничены в своих взаимоотношениях с лицами, имеющими задолженность по потребительским кредитам, законом, препятствующим изъятию определенных видов жизненно необходимого имущества при взыскании задолженности. Заключать имеющие юридическую силу договоры займа и вести переговоры об их перезаключении следует с учетом рамок легитимной суверенной деятельности государства. Поскольку права человека играют важную роль в определении одной из важнейших составляющих современных представлений о суверенности, суверенный долг (и связанные с ним требования), способный нанести серьезный ущерб населению страны-заемщика, представляет собой потенциальное нарушение права в области прав человека³³. При оценке последствий суверенного долга и его реструктуризации следует принимать во внимание правовые потребности и права населения в целом.

52. Растет число международных стандартов, предполагающих, что кредиторам следует обдумывать последствия своих финансовых решений таким образом, чтобы не затронуть обязательства государств по постепенному осуществлению экономических, социальных и культурных прав с использованием имеющихся ресурсов в максимальных пределах (Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, ст. 2.1). В упомянутых выше Руководящих принципах по внешней задолженности и правам человека, Руководящих принципах предпринимательской деятельности в аспекте прав человека (см. резолюцию 17/4 Совета по правам человека) и Принципах поощрения практики суверенного кредитования и заимствования ЮНКТАД рассматривается возложенная на кредиторов обязанность по проявлению должной осмотрительности и особо подчеркивается необходимость проведения реалистичной

³³ См. Bohoslavsky, J.P. and Letnar, J. (eds.), *Making Sovereign Financing and Human Rights Work*, Hart Publishing, Oxford, 2014.

³⁴ Это становится все яснее и яснее, когда проблема погашения задолженностей начинает угрожать миру в международном сообществе. См. Goldmann M., *Sovereign Debt Crises as Threats to the Peace: Restructuring Under Chapter VII of the UN Charter?*, *Goettingen Journal of International Law*, 2012, vol. 4.

оценки способности суверенного заемщика к обслуживанию долга. Очевидно, что неприемлемый уровень задолженности негативно сказывается на достижении целей в области развития и осуществлении экономических, социальных и культурных прав.

53. Растущее признание экономической приемлемости долга в качестве принципа международного публичного права, направленного на поощрение экономического развития, роста и прав человека, указывает на постепенные изменения парадигмы задолженности в сторону большего учета прав человека и обобщает эти изменения³⁵. Изменение этой парадигмы, которое стало явным после окончания холодной войны, свидетельствует о заинтересованности общества в методах управления задолженностью, направленных на поощрение этих общественных благ.

54. Как заявлено в одном из последних докладов ЮНКТАД о суверенном долге, "экономическая приемлемость долга является не только финансовой категорией. Напротив, абсолютная экономическая приемлемость долга достигается лишь в том случае, когда погашение задолженности не приводит к недопустимым жертвам, затрагивающим благополучие общества"³⁶. С другой стороны, как подчеркивается в Руководящих принципах по внешней задолженности и правам человека, "оценки экономической приемлемости долга не должны ограничиваться экономическими соображениями (перспективами экономического роста государства-должника и его способностью обслуживать долговые обязательства); они должны также учитывать воздействие бремени задолженности на способность страны достичь Целей развития тысячелетия и создать условия для осуществления всех прав человека"³⁷.

55. Считать, что рынки суверенного долга полностью независимы от представлений о социальных и экономических правах человека и от осуществления этих прав, неприемлемо не только с экономической³⁸, но и с правовой точки зрения. Признание связи между суверенным долгом и осуществлением экономических, социальных и культурных прав может повлечь за собой коллизию международных норм или даже режимов, касающихся различных общественных благ.

56. Если две действительные и применимые нормы вступают в коллизионную связь, приводящую к несовместимым решениям, следует постараться истолковать их таким образом, чтобы установить единый ряд совместимых обязательств. В этой связи уместно напомнить вывод Исследовательской группы Комиссии международного права о том, что при возникновении коллизии между одной из иерархически более высоких норм (включая обязательства *erga omnes* в области прав человека) и другой нормой международного права последнюю следует, по возможности, толковать так, чтобы она была совместимой

³⁵ Bohoslavsky, J.P. and Goldmann, M., *Sovereign Debt Sustainability as a Principle of Public International Law: An Incremental Approach*, UNCTAD Working Paper, March 2015, Geneva. См. также Riegner, Michael, *Sustainability as a General Principle in Sovereign Debt Restructuring*, 2015.

³⁶ UNCTAD, *Sovereign Debt Workouts: Going Forward: Roadmap and Guide* (2015), Geneva.

³⁷ Резолюция 20/10 Совета по правам человека.

³⁸ См. Dowell-Jones M. and Kinley, D., *Minding the Gap: Global Finance and Human Rights*, Ethics & International Affairs, Issue 25.2=2011.

с первой³⁹. Поэтому необходимо согласовать принцип *pacta sunt servanda* с правом в области прав человека в контексте реструктуризации задолженности.

57. Суверенных заемщиков и кредиторов всех видов призывают к защите прав человека. В частности, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП) разработал в своем Замечании общего порядка № 3⁴⁰ положение о минимуме основных обязательств по каждому экономическому и социальному праву, которыми должен пользоваться каждый человек. Эти минимальные основные обязательства указывают, в универсальном смысле, на определенные фундаментальные последствия для суверенного долга в целом и для реструктуризации долга в частности.

58. Эти правовые обязательства в области прав человека служат напоминанием для всех сторон о том, что общий принцип *pacta sunt servanda* применяется ко всем международным обязательствам, в том числе к обязательствам в области прав человека, а не только к договорам о займах. В ходе обсуждений, в которых особое значение придается принципу *pacta sunt servanda* только по отношению к финансовым кредиторам, зачастую упускается из вида факт распространения действия этого принципа на все соглашения. Поскольку данный принцип также может быть доводом в пользу прав человека в контексте суверенного долга, комплексное истолкование его содержания и последствий имеет приоритетное значение.

59. Следовательно, поскольку государства должны быть способны соблюдать принцип *pacta sunt servanda* применительно как к долговым обязательствам, так и к обязательствам в области прав человека, при толковании международных норм следует учитывать все соответствующие нормы международного права, применяемые в отношениях между участниками, как указано в Венской конвенции о праве международных договоров (ст. 31.3(с)).

60. В рамках этих размышлений мы не упускаем из вида тот факт, что ожидания погашения задолженности по-прежнему играют ведущую роль, о чем свидетельствует, например, текущее обсуждение долгового кризиса в Греции. Тем не менее все больше и больше внимания уделяется вопросу связи суверенного долга с правами человека. Это особенно справедливо на фоне долговых кризисов, когда на национальном и международном уровнях появляются как официальные инициативы, так и инициативы гражданского общества, направленные на уменьшение человеческих страданий, связанных с этим болезненным опытом. Обсуждение темы взаимосвязи суверенитета, прав человека и принципа *pacta sunt servanda* может дать полезную информацию для переговоров о выработке нового правового механизма, ведущихся Специальным комитетом по вопросам реструктуризации суверенного долга. Эта информация послужит дополнением к шести критериям соблюдения прав человека, представленных Независимым экспертом 26 января 2015 года⁴¹.

³⁹ См. A/CN.4/L.702, пункт 14(42).

⁴⁰ E/1991/23, приложение III, пункт 10.

⁴¹ См. *Towards a multilateral legal framework for debt restructuring: Six human rights benchmarks States should consider*, <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/DebtRestructuring.pdf>.

IV. ВЫВОДЫ

61. Независимый эксперт считает, что более детальное понимание принципа *pacata sunt servanda* могло бы иметь первостепенное значение при рассмотрении связей между задолженностью и правами человека. По его мнению, "абсолютистский" вариант этого принципа (то есть отрицание возможности обсуждения любых потенциальных исключений из обязательства по погашению задолженности) не следует считать ни частью позитивного права, ни частью обычного международного права, и он заслуживает более подробного обсуждения и пристального внимания. Соглашения о задолженностях существуют в обширном правовом и экономическом универсуме, в котором отношения между государствами — в том числе в финансовой сфере — и их населением определяются международным правом в области прав человека. Кредиторы могут предпочесть не замечать этого, однако они осведомлены об этой связи, что приводит к расширению их обязанностей по проявлению должной осмотрительности в целях предотвращения нарушений экономических, социальных и культурных прав.

62. Увеличивающееся значение экономической приемлемости как принципа права в области суверенного долга согласуется с современным представлением о принципе *pacata sunt servanda*, основанным на существующем сегодня понимании суверенности, легитимности и прав человека. При оценке экономической приемлемости портфелей долговых обязательств и соглашений о реструктуризации долга следует учитывать потенциал экономического роста и платежеспособность, но также следует принимать во внимание и их воздействие на осуществление экономических, социальных и культурных прав населения суверенного государства-заемщика. Это основополагающее требование сможет, в свою очередь, пролить свет на содержание принципов легитимности и *pacata sunt servanda* в сфере задолженности.

63. Всеобъемлющее понимание принципа *pacata sunt servanda* не приведет к правовой неопределенности — не только потому, что в Венской конвенции о праве международных договоров были установлены правила истолкования противоречащих друг другу международных норм, а Комиссия международного права разработала полезное руководство на эту тему⁴², но прежде всего потому, что глубокая неопределенность возникает именно в силу отрицания коллизии между нормами или нежелания признать ее наличие. Если рассматривать финансовые обязательства и права человека как взаимоисключающие положения, без возможности проведения диалога между ними, — одно положение превалирует над другим в зависимости от политических и экономических факторов, без учета мнения систематически пополняемых норм международного права по этому поводу, — то такой подход приведет к воспроизведению неопределенности.

64. По мнению Независимого эксперта, это также является одной из ключевых причин разработки многостороннего правового механизма для регулирования процессов реструктуризации долга, с помощью которого можно будет заслуживающим доверия образом выявлять и истолковывать

⁴² См. A/CN.4/L.702.

правила. Этот механизм будет также способствовать уменьшению правовой неопределенности в этой области.

65. Представив данный доклад, Независимый эксперт намерен внести вклад в текущие дискуссии, изложив более подробное мнение о том, каким образом принципы легитимности и экономической приемлемости (недавно определенные Специальным комитетом по регулированию процессов реструктуризации суверенного долга) и право в области прав человека могут повлиять на современное понимание принципа *pacta sunt servanda* в условиях долговых кризисов.
