



Совет по правам человека

Тридцать седьмая сессия

26 февраля – 23 марта 2018 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав, включая
право на развитие**

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

**Разработка руководящих принципов оценки влияния
политики экономических реформ на права человека**

Записка секретариата

Секретариат имеет честь препроводить Совету по правам человека доклад Независимого эксперта по вопросу о последствиях внешней задолженности для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, Хуана Пабло Боославски, подготовленный в соответствии с резолюцией 34/3 Совета по правам человека.

Доклад Независимого эксперта посвящен разработке руководящих принципов оценки влияния политики экономических реформ на права человека.



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

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Эволюция структурной перестройки как реакции на финансовые кризисы и смягчение неблагоприятных социальных последствий	6
III. Последствия бюджетной экономии для прав человека	7
IV. Почему права человека должны определять программы экономических реформ	9
A. Юридические императивы	9
B. Экономические императивы	12
V. Использование оценок воздействия на права человека для усиления политики реагирования на финансовые кризисы	13
VI. Создание нового на основе уже существующего	15
A. Концептуальные основы и инструменты существующих подходов	15
B. Особые проблемы разработки и применения оценки влияния на права человека потенциально недопустимых регрессивных мер	17
VII. Разработка оценки влияния на права человека потенциально недопустимых регрессивных мер	19
VIII. Выводы и рекомендации	22
A. Выводы и дальнейшие шаги	22
B. Рекомендации	23

I. Введение

1. Последний глобальный финансовый кризис (2007–2008 годов) многие считают худшим в своем роде со времен Великой депрессии. Десять лет спустя он продолжает наносить урон из-за бюджетной экономии, которая подавляет оживление и сужает возможности социально-экономической трансформации, необходимой для создания более включающих, основанных на правах обществ с доступом к достойному труду, социальным услугам и социальной защите для всех¹.
2. Распространение финансового кризиса, вспыхнувшего в Соединенных Штатах Америки, подпитывалось тем, что получило название «гиперглобализация», которая принесла с собой обществам самых разных стран мира как выгоды, так и повышение уязвимости. Кризис также открыл путь финансиализации, процессу, который позволил финансовым учреждениям и рынкам расти в размерах и по влиянию. Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) пришла к выводу, что продолжение этого процесса наряду с углублением неравенства увеличивает вероятность нового финансового кризиса².
3. Финансовые кризисы могут быть вызваны множеством различных факторов, в том числе массовой санацией частных финансовых институтов, неравноправными торговыми соглашениями, внешними экономическими шоками, безответственным кредитованием и заимствованием, слабой мобилизацией ресурсов и сбором налогов, уклонением и уходом от налогов, коррупцией и непродуманной экономической политикой, которая не увязывается с включающим социальным развитием и осуществлением прав человека. Кроме того, отсутствие системы урегулирования ситуаций долгового дистресса своевременным, справедливым, предсказуемым и обеспечивающим соблюдение прав человека образом усугубляет проблемы. Независимо от того, вызваны ли финансовые кризисы внешними или внутренними факторами или их сочетанием, необходимо создать систему для их разрешения, поместив в ее центре права человека.
4. С 1980-х годов растет понимание того, что экономические кризисы и многие рецепты политики структурной перестройки, использовавшиеся для их предотвращения или преодоления, могут вызывать серьезные неблагоприятные последствия для прав человека. Поэтому неудивительно, что политика экономических реформ все чаще ассоциируется с инициативами по смягчению неблагоприятного воздействия на средства к существованию бедных общин. Тем не менее по ряду причин эти инициативы часто далеки от того, чтобы считаться успешными³. Хотя было признано, что политика структурной перестройки и бюджетной консолидации может иметь серьезные неблагоприятные последствия для лиц, находящихся в уязвимом положении, в большинстве случаев такая политика разрабатывалась или проводилась таким образом, что она не поощряла или защищала права человека⁴. Часто основное внимание уделялось уменьшению наиболее острых социальных последствий, а не проведению реформ, которые бы предотвратили или смягчили будущие кризисы. Реформы могли бы также защищать и поощрять реализацию экономических и социальных прав путем инвестиций в людей, тем самым делая их более устойчивыми в среднесрочной перспективе.

¹ См. Isabel Ortiz and others, «The decade of adjustment: a review of austerity trends 2010–2020 in 187 countries», Extension of Social Security Working Paper No. 53 (Geneva, International Labour Office (ILO), 2015); а также United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Beyond Austerity: Towards A Global New Deal, Trade and Development Report 2017*.

² См. UNCTAD, *Beyond Austerity*.

³ Подробнее см. A/71/305 и A/HRC/23/37.

⁴ См., например, E/2013/82 и A/HRC/17/34.

5. Антициклические меры, предусматривающие вложения в социальное развитие, не только осуществимы, но и связаны с более справедливым и устойчивым восстановлением экономики. Однако многие государства и международные финансовые учреждения, похоже, не усвоили этих уроков: жесткая экономия стала преобладающим ответом на недавний финансовый кризис, а политика бюджетной консолидации в значительной степени осталась невосприимчивой к правам человека, уделяя основное внимание обеспечению сбалансированности государственного бюджета любой ценой⁵. Международные и региональные правозащитные механизмы отмечают, что в ряде стран сокращение бюджета повлияло на права на здоровье, образование, питание, жилье, труд, социальное обеспечение, воду, а также на политические и гражданские права, такие как доступ к правосудию, права на участие, свобода выражения, собраний и ассоциации. Они также привели к ухудшению условий содержания под стражей и в местах лишения свободы. Оказалось затронуто и право на жизнь и личную неприкосновенность; экономические кризисы, еще более усугубившиеся из-за политики бюджетного аскетизма, вызвали рост числа самоубийств в ряде стран, привели к исключению людей из жизненно важной системы здравоохранения и ослаблению систем здравоохранения до такой степени, что они оказываются плохо подготовлены к реагированию на эпидемии⁶.

6. Женщины, инвалиды, дети из неполных семей, мигранты и беженцы и другие социальные группы, подверженные риску маргинализации, часто оказываются затронуты в несоразмерно большой степени. Например, сокращение социальных расходов государства, в том числе на детские учреждения, в несоразмерно большой степени влияет на женщин. Женщины также часто оказываются первыми в числе увольняемых, когда трудовое законодательство становится более «гибким»⁷.

7. Политика жесткой экономии часто оправдывается чрезмерно упрощенным или вводящим в заблуждение диагнозом – в частности, когда вина за бюджетный кризис⁸ возлагается на чрезмерные государственные расходы, и даже не рассматривая другие значимые факторы, такие как внешние шоки, недостаточные потоки поступлений, финансовое дерегулирование, усиление неравенства, низкая заработная плата в домохозяйствах со средним и низким доходом или другие сбои, вызванные глобализацией⁹. Политические решения часто принимаются без достаточного рассмотрения менее опасных вариантов политики и надежного анализа прогнозируемых результатов. Информация часто не является общедоступной в каком-либо реальном смысле и не предполагает реального участия групп общества, которые могут подвергнуться неблагоприятному воздействию. Те, кто обычно несет на себе непропорционально большую часть бремени адаптации, – это наиболее обездоленные группы, которые имеют самый слабый голос и наименьший политический вес, из-за чего на их положение и на влияние на их права не обращается внимания. На сегодняшний день нет общей основы или методики надлежащей оценки влияния политики экономических реформ на права человека. Это крайне затрудняет оценку реальных и часто

⁵ См. Juan Pablo Bohoslavsky and Kunibert Raffer (eds.), *Sovereign Debt Crises: What Have We Learned?* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2017).

⁶ См. Center for Economic and Social Rights, «Assessing austerity: monitoring the impact of fiscal consolidation», annex A (готовится к печати), где дан краткий обзор неблагоприятных последствий мер адаптации для прав человека, выявленных правозащитными органами, организациями и учеными.

⁷ См. A/HRC/34/57. Более подробное обсуждение этих вопросов будет содержаться в готовящемся докладе Независимого эксперта Генеральной Ассамблеи, где основное внимание будет уделено тому, как меры экономии влияют на права человека с гендерной точки зрения.

⁸ См. Robert Boyer, «The four fallacies of contemporary austerity policies: the lost Keynesian legacy», *Cambridge Journal of Economics*, vol. 36, No. 1 (2012), pp. 283–312.

⁹ См. Suzanne Konzelmann and others, «Assessing austerity», *Cambridge Journal of Economics*, vol. 38, No. 4 (2016).

наслаивающихся последствий политики жесткой экономии для всего населения, и в частности наиболее маргинализированные группы.

8. В свете такого опыта в марте 2017 года Совет по правам человека в своей резолюции 34/3 просил Независимого эксперта разработать руководящие принципы для оценки влияния политики экономических реформ на права человека в консультации с государствами, международными финансовыми учреждениями и другими соответствующими заинтересованными сторонами. С этой целью Независимый эксперт обратился к широкому кругу заинтересованных сторон с просьбой предоставить информацию для разработки руководящих принципов¹⁰. Он хотел бы поблагодарить их за их ответы.

9. В дополнение к этим усилиям Независимый эксперт при поддержке Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) составил «карту» инструментов оценки влияния на социальную сферу и права человека, используемых государствами, международными организациями и негосударственными субъектами. Их ответы имеются на сайте Независимого эксперта¹¹. 9 ноября 2017 года в сотрудничестве с УВКПЧ Независимый эксперт организовал в Женеве экспертное рабочее совещание для получения информации для настоящего доклада, подведения итогов, обмена опытом, и начала обсуждения вопроса о масштабах и содержании руководящих принципов. Ожидается, что разработка руководящих принципов, основанных на обширной основе, заложенной экспертами Организации Объединенных Наций в вопросе последствий финансового кризиса¹² и методики оценки воздействия на права человека, будет способствовать разработке более устойчивых мер реагирования на финансовые кризисы в краткосрочной и долгосрочной перспективе.

10. Благодаря проведению ими оценок воздействия на права человека государства смогут рассматривать и анализировать альтернативы, которые способны повысить вероятность реализации прав человека в рамках их более широкой цели достижения макроэкономической стабильности и роста. Обязательства в области прав человека предполагают социальные инвестиции, которые могут служить антициклическими инструментами решения проблем экономического спада. Они требуют отхода от политики, нацеленной исключительно на достижение краткосрочных макроэкономических целей независимо от воздействия на права человека или пытающейся предотвратить наиболее неблагоприятные социальные последствия. Такие конкретные рекомендации еще недостаточно разработаны, однако в настоящем докладе демонстрируется наличие соответствующих инструментов, опыта и исследований, на которых можно было бы построить руководящие принципы оценки влияния политики экономических реформ на права человека.

11. В настоящем докладе Независимый эксперт описывает эволюцию мер структурной перестройки как реакции на финансовые кризисы и смягчение неблагоприятных социальных последствий в период до финансового кризиса 2007–2008 годов и объясняет, как программы структурной перестройки влияют на права человека. Он утверждает, что по экономическим и юридическим причинам программы экономических реформ должны быть всеохватными и способствовать соблюдению прав человека. Он выявляет основные проблемы разработки руководящих принципов для оценки воздействия на права человека,

¹⁰ Материалы можно найти по адресу www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/DebtAndImpactAssessments.aspx.

¹¹ Независимый эксперт хотел бы поблагодарить Маргарет Вахенфельд и Эву Есперсен и оказывавшую ему помощь группу сотрудников Управления Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) за их помощь в поиске информации.

¹² Полное резюме заключительных замечаний, общих замечаний и рекомендаций договорных органов и механизмов Организации Объединенных Наций в области прав человека о воздействии на права человека см. ОНЧР, «Promoting a rights-based approach to economic stabilization, recovery and growth», background paper, annex II (April 2013), pp. 16–62.

включая их основу, объем, содержание, вопросы, связанные со сроками, и некоторые размышления о том, как двигаться дальше. В заключение он представляет ряд предварительных рекомендаций для обсуждения по поводу содержания и формата руководящих принципов и предлагает последующие шаги по их разработке.

II. Эволюция структурной перестройки как реакции на финансовые кризисы и смягчение неблагоприятных социальных последствий

12. Хотя международный финансовый кризис 2007–2008 годов был наиболее острым за последние десятилетия, причина возникновения в 1980-х годах долговых кризисов в Латинской Америке, далее распространившихся по всему миру, была также связана с проблемами внутренней политики в Соединенных Штатах Америки и других развитых странах. После латиноамериканских кризисов развитые страны стремились подавить высокую инфляцию и привлечь инвестиции за счет повышения процентных ставок, что привело к увеличению процентных выплат заемщиков в развивающихся странах. Страны-должники обратились к Международному валютному фонду (МВФ) с просьбой о предоставлении промежуточного финансирования и рекомендаций о том, как преодолеть финансовые последствия кризиса. Главным политическим рецептом стала структурная адаптация, получившая название «Вашингтонский консенсус». В качестве условия доступа к финансированию МВФ предлагал провести сокращение или реформу государственных расходов и либерализацию рынков путем устранения мер контроля и барьеров, в том числе в отношении движения капитала.

13. К середине 1980-х годов правительства, исследователи и начавшее складываться сообщество международного гражданского общества начали высказывать свои опасения по поводу серьезного негативного воздействия таких политических рецептов на возможности стран содействовать всеохватному росту, развивать человеческий потенциал и расширять справедливые возможности для всех членов общества. Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) выразил эти опасения на официальном уровне в публикации 1987 года «Перестройка с человеческим лицом: защита уязвимых и поощрение роста»¹³.

14. Со своей стороны Комитет по экономическим, социальным и культурным правам уже в 1990 году выразил обеспокоенность по поводу негативного воздействия долгового бремени и соответствующих мер адаптации на осуществление экономических, социальных и культурных прав во многих странах. Комитет признал, что осуществление программ адаптации будет зачастую неизбежным и что они будут зачастую включать жесткие меры. Вместе с тем он отметил, что в этих условиях еще большее, а не меньшее значение приобретают усилия по защите основных экономических, социальных и культурных прав¹⁴. Начиная с 1990 года в Докладах о развитии человека Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) подчеркивается необходимость ориентированных на людей подходов к обеспечению устойчивого развития человека.

15. Тем не менее традиционные рекомендации в духе макроэкономической политики либерализации рынка и структурной перестройки продолжали доминировать, хотя как разрабатывался параллельно ряд инициатив, призванных смягчить их неблагоприятные социальные последствия. В конце 1980-х годов

¹³ См. Giovanni Andrea Cornia and others (eds.), *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth* (Oxford, Oxford University Press, 1987).

¹⁴ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 2 (1990) о международных мерах в области предоставления технической помощи, пункт 9.

международные финансовые учреждения начали использовать «социальные фонды» как механизмы временной социальной помощи или социальной защиты. Эта инициатива привела к разработке первых инструментов оценки социальных последствий. Тем не менее этих механизмов зачастую было мало, и в краткосрочной и среднесрочной перспективе разворота и возобновления охватывающего всех роста не произошло.

16. Долговой кризис усилился, особенно во многих странах с низким доходом. Коалиция организаций гражданского общества и ряда международных учреждений призвала к широкому облегчению бремени задолженности, утверждая, что многие правительства взяли кредиты, которые не дали разрекламированной отдачи, а мировая экономика развивалась не так, как ожидалось. В 1996 году стала реальностью Инициатива в отношении бедных стран с высокой задолженностью, в соответствии с которой правительствам необходимо было подготовить документы по стратегии сокращения бедности, достичь ряда показателей экономической эффективности и провести социально-экономические реформы, и после достижения ими точки завершения им могла быть списана большая часть задолженности. Высвободившиеся таким образом ресурсы могли быть направлены на сокращение бедности¹⁵. После Саммита тысячелетия Организации Объединенных Наций в сентябре 2000 года документы о стратегии сокращения бедности стали инструментами, требуемыми международными финансовыми учреждениями для поддержки продвижения стран к цели 1, касавшейся сокращения бедности, Целей развития тысячелетия.

17. В новом тысячелетии международное сообщество развития более решительно занялось расширением возможностей фактических получателей помощи за пределами систем предоставления социальных услуг. Внимание было переключено на социальную защиту как средство обеспечения средствами к существованию престарелых и инвалидов, содействия доступу к питанию, здравоохранению и образованию для детей, а также созданию источников доходов для домохозяйств в периоды перестройки и перехода. В начале 2000-х годов основными инструментами сотрудничества в области социального развития, которыми пользовались самые разные государства, стали минимальные уровни социальной защиты и условные денежные пособия. Условные денежные пособия не обходятся без противоречий, учитывая их прямой условный характер, в отличие от простых денежных пособий как вида социальной помощи. Различие между поддерживаемым МВФ предоставлением денежных выплат при проверке нуждаемости и более адресных социальных пособий для выполнения бюджетных показателей и Инициативой по минимальным уровням социальной защиты, поддерживаемой Организацией Объединенных Наций и Международной организацией труда, в которой упор делается на всеобщем охвате и праве человека на социальную безопасность, очевидна¹⁶. Тем не менее не появилось последовательной и полной основанной на правах человека концепции оценок воздействия экономических реформ на права человека.

III. Последствия бюджетной экономии для прав человека

18. Сегодня более двух третей стран во всем мире проводят политику затягивания поясов и ограничивают, а не расширяют свое бюджетное пространство¹⁷. Страны из всех сил пытаются защитить с трудом достигнутые успехи в улуч-

¹⁵ См. International Monetary Fund (IMF) Survey: IMF Helping Countries on Health, Social Spending Policies (2008) имеется по адресу <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sopol072508a>.

¹⁶ Thomas Stubbs and Alexander Kentikelenis, «Targeted social safeguards in the age of universal social protection: the IMF and health systems of low-income countries», *Critical Public Health* (June 2017).

¹⁷ См. Isabel Ortiz and others, «Fiscal space for social protection and the SDGs: options to expand social investments in 187 countries», Extension of Social Security Working Paper No. 48 (Geneva, ILO, 2017).

шении социальной защиты и расширении ее охвата. Эти достижения широко пропагандировались почти 30 лет, но теперь они все чаще подвергаются риску их обращения вспять.

19. В исследовании 2015 года¹⁸ отмечалось, что, по оценкам, в 2016–2020 годах меры жесткой экономии будут приняты в двух третей всех стран, затронув к 2020 году более 6 млрд человек, или почти 80% населения мира, и что вопреки общепринятому мнению меры жесткой экономии не ограничиваются Европой: многие из основных мер адаптации имели наибольшие масштабы в развивающихся странах.

20. Политика финансовой консолидации характеризуется различиями между странами. Тем не менее наибольшее распространение получили следующие меры финансовой консолидации: а) сокращение государственных расходов, затрагивающее области, важные для прав человека, такие как здравоохранение, социальное обеспечение и образование; б) регрессивные налоговые изменения; в) сокращение и ограничение фонда заработной платы и сокращение штатов в государственном секторе; г) пенсионные реформы; д) рационализация и усиление адресного характера социальных страховочных сетей; е) приватизация коммунальных предприятий и поставщиков услуг и введение платы за пользование услугами; ж) сокращение продовольственных, энергетических и других субсидий, влияющих на цены на основные товары и услуги, такие как продукты питания, отопление и жилье¹⁹. Меры налоговой консолидации часто сопровождаются структурными реформами, такими как дерегулирование, повышение гибкости рынка труда, уменьшение трудовых прав и различные административные и правовые реформы. Хотя эти меры в принципе направлены на содействие будущему экономическому росту, сокращение безработицы и увеличение налоговых поступлений, они часто оказывают непосредственное влияние на осуществление прав человека, включая доступ к правосудию²⁰.

21. В некоторых странах были реализованы только одна–две из указанных выше мер. Все чаще эти реформы проводятся не в ответ на острый финансовый кризис, а скорее в превентивных целях для сокращения растущего бюджетного дефицита или повышения финансовой устойчивости систем здравоохранения и социального обеспечения. Однако в некоторых странах все вышеуказанные меры были введены одновременно.

22. Не все усилия по сокращению государственных расходов наносят ущерб правам человека. Улучшение доступа к основным лекарственным средствам благодаря совершенствованию медикаментозной тактики в системе общественного здравоохранения и замене дорогостоящих лекарственных препаратов аналогичными по эффективности менее дорогостоящими генерическими препаратами может фактически улучшить физическую и ценовую доступность медицинского обслуживания и тем самым укрепить реализацию права на здоровье. Сокращение государственных расходов на ненужную военную технику может высвободить столь необходимые поступления для инвестирования в области прав человека²¹. Кроме того, реформирование пенсионных систем путем поощрения неполной занятости для пенсионеров и увеличения возраста выхода на пенсию в зависимости от профессиональных групп, личного выбора или состояния здоровья человека может быть способом обеспечения устойчивости пенсионных систем и межпоколенческой справедливости и обеспечения права на социальное обеспечение для нынешних и будущих поколений на протяжении всего их более продолжительного цикла жизни.

23. Многочисленные органы Организации Объединенных Наций и правозащитные механизмы пришли к выводу о том, что финансовые кризисы создают угрозу для государственных расходов на широкий спектр услуг социального

¹⁸ См. Isabel Ortiz and others, «The decade of adjustment».

¹⁹ Ibid. См. также Center for Economic and Social Rights, «Assessing austerity».

²⁰ См. Center for Economic and Social Rights, «Assessing austerity».

²¹ Ibid.

обеспечения там и тогда, где и когда те наиболее необходимы²². Механизмы жесткой экономии способствуют продлению экономического кризиса и усугубляют угрозу правам человека, помимо тех, которые возникают только в результате кризиса²³.

24. Такие меры очень часто характеризовались горизонтальными, неизбирательными сокращениями во всех областях политики в целях получения финансовой экономии, размер которой были определен заранее, а не на основе оценок того, на кого они повлияют, затронут ли они, и каким образом, осуществление прав и имеются ли альтернативные меры. В оправдание краткосрочных мер часто приводят их результаты в долгосрочной перспективе, однако отсутствуют эмпирические данные, подтверждающие, что меры жесткой экономии способствовали осуществлению прав человека для всех в долгосрочной перспективе. Наоборот, краткосрочные меры, которые в будущем должны принести выгоды для общества, могут нанести людям необратимый вред надолго сказаться на их правах, возможностях или здоровье. Политика бюджетного аскетизма способствовала усилению социальной изоляции, как можно судить по застойной безработице, росту числа бездомных и другим проявлениям, для устранения которых нет простых рецептов. Устранение таких последствий обходится государствам гораздо дороже, чем расходы на их предотвращение. Кажется очевидным, что понимание и отслеживание воздействия политики экономических реформ на права человека имеет решающее значение для предотвращения и смягчения краткосрочных и долгосрочных последствий и для повышения устойчивости по отношению к будущим кризисам.

IV. Почему права человека должны определять программы экономических реформ

A. Юридические императивы

25. В ситуациях финансового стресса обязательства государств по содействию осуществлению прав человека можно в целом классифицировать следующим образом: а) связанные с мерами политики на международном, национальном и местном уровне для предотвращения финансовых кризисов; б) связанные со сведением к минимуму и смягчением последствий финансовых кризисов для прав человека после возникновения кризиса. Обе категории связаны между собой. Первая категория, вероятно, повлечет за собой гораздо более широкий круг мер – от конкретных мер по увеличению занятости, усилению социальной защиты и сокращению неравенства в целях совершенствования банковского регулирования и повышения устойчивости и готовности к следующему кризису до более общих мер, таких как устранение коренных причин финансовых кризисов путем изменения международной финансовой архитектуры. Хотя в настоящем докладе больше внимания уделяется второй категории, они взаимосвязаны и не могут быть полностью разделены.

26. Права человека не диктуют конкретные меры политики, которые государства должны принимать в ответ на кризисы или другие финансовые стрессы. Государства имеют право по своему усмотрению выбирать и принимать политические меры в соответствии со своими конкретными экономическими, соци-

²² См., например, E/2013/82; A/HRC/17/34; A/HRC/28/59/Add.1; A/HRC/31/60/Add.2; A/HRC/34/57/Add.1; A/HRC/25/54/Add.2; A/HRC/34/51/Add.2; E/C.12/GBR/CO/6; E/C.12/2016/1; доклады Комиссара Совета Европы по правам человека, имеются по адресу <https://www.coe.int/en/web/commissioner/thematic-work/economic-crisis>; ILO World Social Protection Report 2017–2019, pp. 181–184; United Nations Children’s Fund, *Children of Austerity: Impact of the Great Recession on Child Poverty in Rich Countries* (Oxford, Oxford University Press 2017).

²³ См. OHCHR, “Promoting a rights-based approach to economic stabilization», annex II; а также UNCTAD, *Beyond Austerity*.

альными и политическими условиями. Тем не менее это усмотрение имеет свои пределы: бюджетная адаптация должна проводиться в соответствии с конкретными материальными и процедурными обязательствами в области прав человека, которые предусматривают определенные красные линии, которые не должны пересекаться²⁴.

27. Хотя государства несут основную ответственность за соблюдение международных договоров и стандартов в области прав человека, международные финансовые учреждения и другие международные организации также обязаны уважать права человека. Государствам и соответствующим учреждениям Организации Объединенных Наций следует обеспечить, чтобы защита самых элементарных экономических, социальных и культурных прав в максимально возможной степени включалась в политику и программы, направленные на проведение адаптации²⁵. Как и любой другой субъект международного права, международные финансовые учреждения связаны обязательствами, возложенными на них в соответствии с общими нормами международного права, в соответствии с их уставами или международными соглашениями, участниками которых они являются. Поэтому они обязаны соблюдать права человека, изложенные во Всеобщей декларации прав человека и в международных договорах о правах человека, которые стали частью обычного международного права и отражают общие принципы права.

28. Хотя многие нормы в области прав человека сопряжены с оговорками и ограничениями, меры бюджетной консолидации и экономической реформы никогда не должны нарушать минимального основного содержания экономических, социальных и культурных прав, как и быть прямо или косвенно дискриминационными или приводить к принятию недопустимых регрессивных мер в плане пользования экономическими, социальными и культурными правами или их осуществления. Запрет недопустимого отката назад в законодательстве в области прав человека – ключевой стандарт экономических, социальных и культурных прав для выявления мер бюджетной консолидации и экономической реформы, наносящих ущерб правам человека. Регрессивные меры – т.е. шаги, которые уменьшали бы пользование экономическими, социальными и культурными правами, – допускаются только при определенных строгих обстоятельствах (см. ниже).

29. Ответственность государства заключается в том, чтобы продемонстрировать, что предлагаемые меры реагирования будут отвечать его обязательствам в области прав человека. Поэтому государства и, в соответствующих случаях, международные финансовые учреждения должны проводить надлежащую проверку влияния на права человека перед проведением далеко идущих экономических реформ, которые могут подорвать осуществление прав человека. Растет международное признание, подтвержденное решениями, замечаниями общего порядка, заключительными замечаниями и заявлениями правозащитных механизмов и научной литературой, того, что потенциально регрессивные меры могут считаться приемлемыми только в следующих случаях:

- a) они носят временный характер и применяются только до тех пор, пока они необходимы;
- b) они законны, преследуя конечную цель защиты всей совокупности прав человека;

²⁴ См. Center for Economic and Social Rights, «Assessing austerity»; Aoife Nolan, «Not fit for purpose? Human rights in times of financial and economic crisis», *European Human Rights Law Review*, vol. 4 (2015) pp. 360–371.

²⁵ См. *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1980*, p. 73, at p. 89, para. 37; E/C.12/2016/1, пункты 7–9; Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 2 (1990), пункт 9.

c) они необходимы, будучи оправданными по результатам тщательнейшего рассмотрения всех других менее ограничительных альтернатив;

d) они разумны, поскольку выбранные средства являются наиболее подходящими и способными достичь законной цели;

e) они соразмерны в том смысле, что проведение любой другой политики или неспособность действовать будут более пагубными для осуществления экономических, социальных и культурных прав;

f) они не являются дискриминационными и способны смягчать неравенство, которое может возникнуть в периоды кризисов; а также исключают несоразмерно большое воздействие на права социально не защищенных лиц и групп;

g) они ограждают минимальное основное содержание экономических, социальных и культурных прав; основаны на прозрачности и подлинном участии затрагиваемых групп в рассмотрении предлагаемых мер и альтернатив;

h) в отношении них действуют реальные процедуры контроля и обеспечения ответственности²⁶.

30. Недискриминация – основной принцип международного права в области прав человека, закрепленный во всех международных договорах о правах человека. В праве в области прав человека дискриминация представляет собой любое различие, исключение, ограничение или предпочтение или другое отличное обращение, основанное на любых основаниях, таких как раса, цвет кожи, пол, язык, религия, политические или иные убеждения, национальное или социальное происхождение, имущественное положение, рождение или иной статус, и имеющее цель или следствие аннулирования или умаления признания, пользования на равноправной основе или осуществления всех прав и свобод всеми людьми. Она также включает любые действия или упущения, которые независимо от того, являются ли они умышленными или нет, в несоразмерно большой степени затрагивают членов определенной группы. В целях ликвидации фактической дискриминации государства могут быть обязаны принимать специальные меры для сокращения или ликвидации дискриминации²⁷, такие как позитивные действия. Поэтому крайне важно, чтобы не только оценивать влияние мер жесткой экономии и политики экономических реформ на различные группы общества, но и реально привлекать эти группы к такой оценке. Это включает, в частности, группы, подверженные риску маргинализации или уязвимости, такие как женщины, дети, престарелые, этнические, национальные, языковые, религиозные или другие меньшинства, мигранты, инвалиды и другие. Исходя из данных конкретных обстоятельств, также необходимо оценивать влияние политики экономических реформ на права других подверженных риску социальных групп, таких как коренные народы, беженцы или лица, перемещенные внутри страны, и обеспечить участие этих групп в оценке. Особое внимание следует уделять моделям перекрестной дискриминации и неравенства, когда одно их проявление усугубляет другое.

31. Государства и международные финансовые учреждения обязаны оценивать воздействие предлагаемых и реализованных мер экономической реформы, в частности, когда ожидается значительное неблагоприятное воздействие на

²⁶ См. E/C.12/2016/1; Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 19 (2007) о праве на социальное обеспечение, пункт 42; Письмо Председателя Комитета по экономическим, социальным и культурным правам в адрес государств – участников Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16 мая 2012 года; Aoife Nolan (ed.) *Economic and Social Rights After the Global Financial Crisis*, (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2014); Center for Economic and Social Rights, «Assessing austerity».

²⁷ См. также Руководящие принципы относительно оценок воздействия торговых и инвестиционных соглашений на права человека (A/HRC/19/59/Add.5), добавление, пункт 2.5.

права человека²⁸. Как Руководящие принципы по внешней задолженности и правам человека²⁹, так и Руководящие принципы по вопросу о крайней бедности и правах человека³⁰ обязывают государства и международные финансовые учреждения проводить оценки воздействия их соответствующей политики на права человека. В своих общих замечаниях договорные органы подчеркивали обязательство государств проводить оценки воздействия на права человека в контексте бюджетных ассигнований, деловой активности, торгово-инвестиционных соглашений и приватизации государственных услуг, в том числе в отношении потенциальных экстерриториальных последствий для прав человека³¹.

32. Руководящие принципы оценки влияния политики экономических реформ на права человека не направлены на создание новых международно-правовых обязательств, а скорее ставят цель выделения последствий ныне действующих международных норм и стандартов в области прав человека, применимых к государствам и международным финансовым учреждениям в связи с мерами экономической реформы. В то время как органы Организации Объединенных Наций по правам человека уже выделили основные принципы и стандарты прав человека, с использованием которых следует анализировать политику адаптации, необходимо разработать более практические рекомендации о том, как на практике разрабатывать план оценки воздействия на права человека и проводить такую оценку. Это позволило бы перейти от прав человека на бумаге к правам человека в действии. Руководящие принципы оценки воздействия политики экономических реформ на права человека должны помочь государствам, международным финансовым учреждениям и другим заинтересованным сторонам в разработке, осуществлении и мониторинге программ экономических реформ в целях обеспечения защиты прав человека. Они должны быть полезны государствам для разработки мер экономической реформы, направленных на предотвращение финансовых кризисов, а также в более сложных ситуациях, например, когда страна уже сталкивается с финансовым кризисом и зависит от международной финансовой помощи со стороны международных финансовых учреждений.

В. Экономические императивы

33. Уважение прав человека и социальный всеохватный экономический рост не обязательно противоречат друг другу, как часто считают, но могут укреплять друг друга. Экономический рост и развитие имеют важное значение для прогресса в развитии человека и реализации прав человека, например, создавая рабочие места и возможности получения дохода, а также ресурсы для инвестиций, в частности, в социально-экономическую инфраструктуру. Тем не менее качество и направленность экономического роста имеют большое значение, поскольку значительное неравенство само по себе может тормозить рост. Утверждают, что неравенство вызывает недоразвитость³². Утверждают также, что, поскольку экономический рост способен укреплять права человека, прямая нацеленность стратегий роста на права человека является «подходом, направ-

²⁸ См. E/C.12/2016/1, пункты 4–11; также A/HRC/31/60/Add.2, пункты 81 а) и 83 б); A/HRC/34/57/Add.1, пункт 83; E/C.12/PRT/CO/4, пункт 20; CRC/C/GRC/CO/2-3, пункт 29; CEDAW/C/GRC/CO/7, пункт 40; E/C.12/GRC/CO/2, пункты 14, 24 и 32.

²⁹ См. A/HRC/20/23, приложение.

³⁰ См. A/HRC/21/39.

³¹ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 24 (2017) об обязательствах государств по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах в контексте предпринимательской деятельности, пункты 17 и 21–22; Комитет по правам детей, замечание общего порядка № 19 (2016) о государственных бюджетных ассигнованиях для осуществления прав детей, пункт 47.

³² William Easterly, «Inequality does cause underdevelopment: Insights from a new instrument». *Journal of Development Economics*, vol. 84, No. 2 (2007), pp. 755–776.

ленным на использование возможностей»³³, который может повысить качество и справедливость экономического роста, в том числе путем справедливого укрепления права на образование, здравоохранение, питание, воду, жилье и социальную защиту, который в этом смысле сходен с «подходом, нацеленным на развитие человека».

34. В течение двух–трех десятилетий до последнего финансового кризиса имущественное неравенство и неравенство доходов углублялось как в развивающемся мире, так и в более развитых странах. В предыдущем докладе Независимый эксперт сделал вывод, что экономическое неравенство является как результатом, так и фактором финансового кризиса³⁴. В 2015 году анализ, проведенный Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), показал, что неравенство доходов оказывает негативное и статистически значимое воздействие на среднесрочный рост. Анализ также показал, что основной фактор, лежащий в основе неравенства, тормозящего рост, – неспособность предоставить необходимые образовательные возможности бедным домохозяйствам³⁵. Авторы соответствующего исследования МВФ ссылались на «примерный консенсус отношении того, ... что неравенство способно подорвать прогресс в области здравоохранения и образования, вызвать подрывающую инвестиции политическую и экономическую нестабильность и разрушить социальный консенсус, необходимый для адаптации в условиях шоков, и, таким образом, оно, как правило, снижает темпы и устойчивость роста»³⁶.

35. Столь же важным фактором оживления экономики и развития человека служит расширение возможностей получения дохода и работы для всех. Бедность и вытеснение с рынка труда характеризуются как расточение человеческих ресурсов, которое неблагоприятно влияет на экономический рост как из-за отсутствия их вклада в экономику, так и из-за необходимости их дополнительной защиты. Право на труд и поддержание динамичного рынка труда имеют решающее значение для здоровья экономики страны. В этой связи в Докладе о развитии человека за 2015 год, подготовленном Программой развития Организации Объединенных Наций и специально посвященном вопросам труда, рекомендовалось включить цели, касающиеся создания рабочих мест для женщин и мужчин, в число показателей, которые регулярно контролируются финансовыми органами и центральными банками для определения экономических перспектив³⁷.

V. Использование оценок воздействия на права человека для усиления политики реагирования на финансовые кризисы

36. Оценка влияния представляет собой структурированный процесс выявления, уяснения, оценки и устранения потенциальных или реальных неблагоприятных последствий политики, законов, программ или проектов. Она может быть упреждающей – для прогнозирования предполагаемых последствий предлагаемых изменений политики – или последующей – т.е. ретроспективной оценкой, позволяющей скорректировать фактическое влияние изменений и проводимой

³³ См. Sigrid Alexander Koob and others, «Human rights and economic growth: an econometric analysis of freedom and participation rights», *Matters of Concern: Human Rights Research Papers No. 2017/1*, Danish Institute for Human Rights.

³⁴ См. A/HRC/31/60.

³⁵ См. OECD (2015), www.oecd-ilibrary.org/employment/in-it-together-why-less-inequality-benefits-all_9789264235120-en; and OECD (2014), www.oecd.org/newsroom/inequality-hurts-economic-growth.htm, <https://www.oecd.org/els/soc/Focus-Inequality-and-Growth-2014.pdf>.

³⁶ Jonathan D. Ostry and others, «Redistribution, inequality, and growth», *Staff Discussion Note (SDN/14/02)* (IMF, February 2014).

³⁷ UNDP, *Human Development Report 2015: Work for Human Development* (2015).

политики. Хотя оценка влияния на права человека базируется на других видах оценок воздействия, она фокусируется на стандартах в области прав человека, которые служат конкретной основой оценки действий в свете международных обязательств государства и имеют следующую конкретную ценность.

37. Оценка влияния на права человека может помочь государствам и международным финансовым учреждениям выполнять свои международные обязательства в области прав человека при проведении экономических реформ, предоставив в их распоряжение конкретную основу и процесс проверки того, что предлагаемые меры политики и соответствующие меры бюджетной адаптации соответствуют этим обязательствам. Такая работа способствует научному проведению политики, обеспечивая аналитическую основу для прогнозирования потенциальных последствий для прав человека при выборе вариантов политики. Точно так же как Базельский комитет по банковскому надзору и Европейский центральный банк разработали финансовые стресс-тесты для моделирования того, как финансовые учреждения могут реагировать на будущие финансовые стрессы, можно было бы воспринимать оценки влияния на права человека как социальные стресс-тесты, которые на основе научно обоснованной политики способствовали оценке возможностей социально-экономической инфраструктуры страны по реагированию на экономический кризис³⁸.

38. Оценка воздействия на права человека заметнее высвечивает потенциальные последствия политического выбора для прав человека, раскрывая их смысл их более широким группам населения и их представителям, а также четче раскрывая смысл политических решений и их последствия для разработчиков политики. Подход, основанный на соблюдении прав человека, в отличие от других более технократических подходов дает разработчикам политики ориентиры относительно того, какие решения им следует выбирать, а каких – избегать.

39. Принципы взаимозависимости и взаимосвязи в области прав человека означают, что оценка воздействия на права человека должна высвечивать весь спектр пагубных последствий мер бюджетной консолидации. Чаще всего сочетание и напластование частных решений государства наносят наибольший урон тогда, когда последствия решения падают, раз за разом, на одни и те же группы населения³⁹. Подход, основанный на правах человека, может помочь определению того, как могут быть затронуты люди, сталкивающиеся с пересекающимися проявлениями неравенства. В некоторых случаях проведенный анализ прямо основывался на правозащитном подходе⁴⁰.

40. Формирование финансовой политики – сложный технократический процесс, который в лучшем случае зачастую невидим для широкой общественности, если государство не прилагает особых усилий для того, чтобы объяснять изменения в политике и привлекать общественность к их внесению. Это позволило бы «превратить по внешнему виду техническую арену бюджетной политики в зону общественного контроля и демократического обсуждения, сделав избранный в итоге путь более легитимным и устойчивым»⁴¹.

³⁸ См. Center for Economic and Social Rights, «Assessing austerity».

³⁹ Howard Reed and Jonathan Portes, «Cumulative impact assessment: A research report by Landman Economics and the National Institute of Economic and Social Research for the Equality and Human Rights Commission», Equality and Human Rights Commission Research Report 94 (United Kingdom, 2014). Последние данные см. United Kingdom, Equality and Human Rights Commission, «Distributional results for the impact of tax and welfare reforms between 2010–17, modelled in the 2021/22 tax year», Interim findings (November 2017).

⁴⁰ United Kingdom, Office of the Children's Commissioner, *An Adequate Standard of Living: A Child Rights Based Quantitative Analysis of Budgetary Decisions 2010–13*, Final report (June 2013).

⁴¹ См. Center for Economic and Social Rights, «Assessing austerity».

41. Особое внимание к вопросу подотчетности в рамках прав человека также влечет за собой возросшую необходимость мер по предотвращению, смягчению последствий и возмещению по сравнению с традиционными оценками социальных последствий. Акцент на правозащитной концепции доступа к средствам правовой защиты, как в качестве права как такового, так и в качестве составляющей подотчетности указывает на необходимость более пристального внимания к средствам правовой защиты при оценке влияния на права человека по сравнению возможным или необходимым при оценке других видов⁴².

42. Оценка воздействия на права человека может также служить инструментом правозащитной деятельности и переговоров. Хотя оценка последствий для прав человека, возможно, чаще всего проводится в рамках регулятивной оценки воздействия, проводимой правительством, или параллельно с ней, этот процесс также предоставляет информацию в распоряжение затрагиваемых людей и их представителей, что должно дать им возможность взаимодействовать с правительством. Если такая информационная база будет создана до начала переговоров с международными финансовыми институтами или других процессов реструктуризации задолженности, она может дать в распоряжение правительства более глубокий и объективный анализ, который мог бы усилить его позиции на переговорах в отношении областей, которые должны быть защищены от сокращения государственных расходов.

VI. Создание нового на основе уже существующего

A. Концептуальные основы и инструменты существующих подходов

43. Существует широкий спектр инструментов оценки воздействия, которые были разработаны с тех пор, как этот подход был впервые введен в 1970-х годах для анализа экологического воздействия. Оценки воздействия на права человека относятся к новым инструментам, но в литературе уже сформулирована особая ценность правозащитного подхода.

44. Конкретная цель оценки воздействия на права человека заключается в том, чтобы помочь разработчикам политики выявить потенциальные несоответствия между уже принятыми обязательствами в области прав человека и политикой экономических реформ, независимо от того, проводятся ли те исключительно в силу объективной необходимости или для выполнения условий кредитования, предъявляемых международными финансовыми институтами. Цель такой оценки – обеспечение того, чтобы они не сталкивались с препятствиями в реализации прав человека, которые они обязались гарантировать в качестве государств – участников международных договоров о правах человека. Применение оценки воздействия на права человека в ситуациях финансового стресса или в ответ на них может быть новым в контексте экономических реформ. Оценка воздействия на права человека способна послужить основой и нормативным ориентиром, который поможет вскрыть глубинные причины кризиса, а также серьезно рассмотреть и проанализировать альтернативные меры реагирования на кризисы, которые могут открыть более устойчивый путь к долгосрочному росту⁴³. Такая оценка также послужит нормативным ориентиром при рассмотрении альтернатив и принятии трудных решений и для укрепления легитимности и повышения ответственности самих стран за выбор, сделанный в результате охватывающего всех ответственного принятия решений, которое могло

⁴² Danish Institute for Human Rights, «Human rights impact assessment guidance and toolbox» (2016).

⁴³ См., например, всеобъемлющую концепцию «Результаты, политические усилия, ресурсы и оценка» (OPERA), разработанную Центром по экономическим и социальным правам.

бы способствовать уменьшению социальных конфликтов и поддержанию долгосрочной стабильности⁴⁴.

45. Несколько государств включили аспекты прав человека в свои методы оценки социальных или регулятивных последствий. Это демонстрирует общее признание того, что права человека требуют внимания в рамках процесса разработки политики. Задача состоит в том, чтобы обеспечить, чтобы правозащитная перспектива стала неотъемлемой частью экономической политики.

46. Цель и шаги по проведению оценки воздействия на права человека с использованием классических методов оценки воздействия хорошо известны. Они включают: а) подготовку и анализ возможных последствий для прав человека в консультации с затрагиваемыми группами; б) определение области охвата; в) сбор фактической информации и сбор данных с использованием качественных и количественных методов; г) анализ воздействия; д) разработку рекомендаций, направленных на предотвращение неблагоприятного влияния последствий для прав человека или его смягчение; е) представление докладов и выводов; ж) текущую оценку и отслеживание фактического воздействия.

47. Важные уроки можно извлечь из реакции на финансовый кризис 2007–2008 годов за последние десять лет. Воздействие – как прямое, так и косвенное – изменений экономической политики на права человека является сложным и многоплановым, и разработчики политики могут воспользоваться уроками из опыта разработки многомерного подхода к проблеме нищеты. Разъяснение воздействия политики домохозяйствам с привлечением каналов, используемых в анализе бедности и социального воздействия, проводимом как Азиатским банком развития, так и Всемирным банком, также представляет собой потенциально важный аналитический инструмент для выяснения того, как экономические реформы и меры финансовой консолидации могут повлиять на осуществление права человека. Такие методы могут способствовать более точному анализу того, как передаются политические последствия и как они влияют на права человека, что выходит за рамки более традиционного анализа в области прав человека, который рассматривает только прямые нарушения со стороны государства.

48. Другие инструменты, используемые в анализе бедности и социального воздействия и бюджетном анализе, – это, в частности, анализ воздействия на распределение доходов, анализ пользования различными группами населения государственными субсидиями, анализ совокупного экономического воздействия государственных налогов и расходов на реальные доходы населения⁴⁵ и аналогичные инструменты анализа воздействия, которые могут использоваться для моделирования того, какие социально-экономические группы, квинтили, территории получают ту или иную долю государственных услуг; влияние прогнозируемых сокращений на долю населения за чертой бедности, потребление и доходы, среди прочих; а также потенциальные адаптивные стратегии⁴⁶. Эти инструменты позволяют проводить важный количественный анализ, способствующих проведению оценки воздействия на права человека. Они также могут дать не менее важные оценки распределения бремени и справедливости распределения государственных расходов. Вместе с тем, поскольку не все последствия для прав человека могут быть адекватно оценены по количественным показателям, таким как доход, безработица или доля населения за чертой бедности, такой количественный анализ должен дополняться качественным анализом, основанным на нормативном содержании прав человека.

⁴⁴ См. Center for Economic and Social Rights, «Assessing austerity».

⁴⁵ См. Nore Lustig (ed.), *Commitment to Equity (CEQ) Handbook: Estimating the impact of fiscal policy on inequality and poverty* (New Orleans, CEQ Institute, Tulane University, June 2017).

⁴⁶ См. <http://wbi.worldbank.org/boost/tools-resources/topics/sector-analysis/benefit-incidence-analysis>.

49. Было бы крайне полезно, чтобы оценка воздействия на права человека включала анализ бюджета или сопровождалась таким анализом. Она может включать анализ бюджета в аспекте прав человека. Ряд организаций проводили более систематический анализ бюджетов и расходов с точки зрения прав человека. Тем не менее большинство государств, похоже, не разработали принципов или инструментов, прямо ориентированных на последствия мер финансовой консолидации в области прав человека.

50. Более широкий круг организаций подготовили или поручили подготовить для них разовые отчеты, анализирующие последствия финансовых кризисов. Например, бывший председатель греческого парламента учредил Комитет по установлению истины о государственном долге для анализа влияния греческого долгового кризиса на права человека, а Комитет по гражданским свободам, правосудию и внутренним делам Европейского парламента поручил провести обширный сравнительный анализ влияния финансового кризисов на основные права людей в нескольких государствах – членах Европейского союза⁴⁷. Органы по правам человека⁴⁸, международные организации⁴⁹ и органы Организации Объединенных Наций по правам человека⁵⁰ также провели такие анализы. Их доклады значительно обогащают понимание видов воздействия на права человека и того, как такое воздействие передается населению, для содействия проведению будущих оценок воздействия на права человека. Однако ни один из них не был специально подготовлен как инструмент, который можно было бы тиражировать и применять к будущим ситуациям. Так, в той мере, в какой стандартные инструменты действительно существуют или находят применение – например, в случае анализа Европейской комиссией социальных последствий третьей программы адаптации для Греции, – они не основаны на стандартах в области прав человека⁵¹.

В. Особые проблемы разработки и применения оценки влияния на права человека потенциально недопустимых регрессивных мер

51. То, чего не было до финансового кризиса 2007–2008 годов, – это анализ многочисленных возможных способов влияния мер финансовой консолидации на права человека. Директивным органам необходимы более подробные руководящие положения, которые могли бы помочь объединить эти знания с аналитическими подходами, которые позволили бы своевременно и надежно проводить оценки воздействия на права человека и совершенствовать меры политики, принимаемые для преодоления финансовых кризисов, обеспечивая, чтобы они предотвращали, сводили к минимуму и смягчали неблагоприятные последствия для прав человека. Особое внимание при разработке методов оценки воздействия на права человека следует уделять сочетанию методологической строгости и полноты с удобством использования.

⁴⁷ См. Aleksandra Ivanoković Tamamović, «The impact of the crisis on fundamental rights across member States of the EU: comparative analysis», European Parliament Think Tank (2015), имеется по адресу [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2015\)510021](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2015)510021).

⁴⁸ Примечательно, что Агентство Европейского союза по основным правам опубликовало многочисленные доклады о различных аспектах основных прав, затрагиваемых кризисом. См., например, «The European Union as a Community of values: safeguarding fundamental rights in times of crisis» (2013), имеется по адресу <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/european-union-community-values-safeguarding-fundamental-rights-times-crisis>.

⁴⁹ Council of Europe, «Safeguarding human rights in times of economic crisis», Issue paper, Commissioner for Human Rights (2013).

⁵⁰ См., например, A/HRC/34/57/Add.1; A/HRC/31/60/Add.2.

⁵¹ См., например, European Commission «Assessment of the social impact of the new Stability Support Programme for Greece» (SWD(2015)162/F1) (2015).

52. Обеспечение участия имеет важное значение для оценки воздействия на права человека. Одна из главных задач – определение того, как выявлять, охватывать и уяснять глубину и масштабы воздействия на группы, подвергающиеся риску маргинализации или уязвимости, такие как женщины, дети, пожилые люди, инвалиды, национальные, этнические, языковые и религиозные меньшинства или другие группы, которые могут подвергаться риску в условиях конкретной страны, например коренные народы, беженцы или лица, перемещенные внутри страны⁵².

53. Надежные детализированные данные необходимы для совершенствования моделирования или, по крайней мере, более подробного анализа. Стремление расширить и укрепить сбор и анализ соответствующих и своевременных данных, которые могут быть детализированы для определения прогресса в уменьшении неравенства между социальными группами, выросло в контексте Повестки дня до 2030 года и 17 Целей устойчивого развития. Хотя показатели Целей не обязательно основываются на правах, а полученные в результате данные могут не дать всеобъемлющего обзора всех аспектов прав человека, такие процессы сбора данных могут служить полезным информационным ресурсом для тех, кто занимается оценкой воздействия на права.

54. После того как выполнен анализ потенциального воздействия, основной частью оценки воздействия на права человека является разработка мер по предотвращению, смягчению последствий и компенсации для противодействия неблагоприятным последствиям. Для этого производится выбор альтернативных мер и вносятся изменения в предлагаемые меры путем компенсации воздействия (например, предоставления денежных пособий беднейшим слоям населения, чтобы компенсировать отмену дотаций на топливо). Опыт применения анализа воздействия регулятивных последствий ОЭСР указал на риск того, что общие результаты зависят от мер по смягчению воздействия, которые должны быть приняты другой частью государственного аппарата, которая не имеет мандата на принятие таких мер. Устранение негативных последствий с помощью отдельных политических мер, вероятно, приведет во многих случаях к политическим трудностям, поскольку может быть ограниченной уверенность в том, что обещанные «меры компенсации» будут в действительности приняты другими частями государственного аппарата⁵³. Это указывает на необходимость проведения в масштабах страны оценки влияния комплексов мер бюджетной консолидации и (или) экономических реформ на права человека, которая будет проводиться с привлечением всей системы государственного управления.

55. Решение вопроса о том, включать ли оценку воздействия на права человека в более широкую государственную экспертизу, например оценку нормативного воздействия, или проводить отдельную оценку, является важным вопросом, который должен решаться на основе опыта других областей. Недавнее изучение литературы, посвященное анализу регулятивного воздействия, проведенное для ОЭСР, включало рассмотрение вопроса о придании конкретной направленности, такой как нацеленность на экологическую или социальную проблематику, более широкому анализу регулятивных последствий в отличие от проведения отдельной оценки воздействия. Изучение литературы показало, что в целом большинство авторов отметили относительно низкую эффективность обоих вариантов оценки воздействия, т.е. комплексного анализа влияния мер регулирования, с одной стороны, и отдельного анализа экологических, социальных или регулятивных последствий – с другой, для обеспечения того, чтобы выявленные социальные и экологические последствия учитывались при определении результатов политики. В литературе по оценке воздействия в целом

⁵² См., например, A/HRC/28/59/Add.1.

⁵³ См. Rex Deighton-Smith and others, «Promoting inclusive growth through better regulation: The role of regulatory impact assessment», OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 3 (2016), p. 45.

предлагается комплексный анализ как средство повышения эффективности политики⁵⁴.

56. Наконец, важно признать, что любой инструмент должен быть адаптирован с учетом возможных различий в уровне доступности данных и общих возможностей проведения оценки влияния на права человека, чтобы этот инструмент мог использоваться в более широком круге ситуаций.

VII. Разработка оценки влияния на права человека потенциально недопустимых регрессивных мер

57. В этом разделе изложены основные моменты, которые необходимо учитывать и рассматривать при разработке оценки воздействия на права человека. Руководящими принципами оценки влияния политики экономических реформ на права человека послужит целый ряд материальных принципов в области прав человека и процедурных указаний на то, как проводить оценку воздействия на права человека потенциально недопустимых регрессивных мер.

58. **Правовая основа руководящих принципов:** Руководящие принципы будут основываться на нормативных руководящих положениях, изложенных в договорах и стандартах в области прав человека, и их авторитетном толковании договорными органами и другими правозащитными механизмами. В свете значительного объема аналитических материалов по недавнему финансовому кризису (и последующим мерам реагирования) формируется набор принципов, разработанных авторитетными органами, которые могут быть использованы в качестве основы для оценки соответствия избранной политики и предлагаемых мер правам человека.

59. **Сфера охвата:** Ключевой вопрос, который следует рассмотреть, – это то, что должно вызвать применение руководящих принципов. Нормативная правозащитная концепция указывает на то, что оценка воздействия на права человека должна проводиться в случае экономических реформ, которые могут привести к недопустимому регрессу экономических, социальных и культурных прав. Как отмечалось выше, экономические реформы сами по себе не являются проблематичными с точки зрения права в области прав человека. Право в области прав человека устанавливает стандарты для оценки того, соответствуют ли процессы и содержание мер экономической реформы правам человека.

60. В частности, в тех случаях, когда государства осуществляют комплекс мер, оценка воздействия на права человека должна учитывать потенциальное совокупное воздействие этих мер, принимая во внимание, что именно их совокупность часто приводит к самым серьезным последствиям. В сопровождающих рекомендациях по оценке воздействия на права человека следует предложить набор модулей, которые могут использоваться в различных областях реформы, чтобы дать более конкретную информацию и критерии.

61. **Сроки:** Руководящие принципы будут сосредоточены на заблаговременной оценке воздействия на права человека, которая должна быть проведена как можно раньше в процессе разработки политики, чтобы она могла повлиять на анализ и выбор альтернативных вариантов политики, а также подчеркивать важность регулярных последующих оценок.

62. **Подход к разным ситуациям:** В руководящие принципы необходимо будет включить указание на то, как эти принципы могут применяться в различных конкретных ситуациях, в которых могут проводиться потенциально регрессивные экономические реформы, например: а) острые кризисные ситуации в ответ на серьезные экономические шоки, когда усиливается риск неблагоприятных последствий для прав человека и при которых финансово-экономический кризис требует срочного реагирования. В таких случаях оценка воздействия на

⁵⁴ Ibid.

права человека, проводимая в короткие сроки и учитывающая только самые значительные последствия, может оказаться максимумом возможного; b) среднесрочные реформы – как это наблюдается в настоящее время, когда меры жесткой экономии распространяются на многолетние процессы; c) параллельный систематический анализ бюджетов и их последствий для распределения доходов, например оценки, проводимые правительством Соединенного Королевства, или ежегодный анализ экономической политики всех государств – членов Европейского союза в контексте европейского семестра.

63. В период острого кризиса и быстрых мер реагирования проведение достаточно строгого анализа требует дозы реализма и некоторого балансирования. В зависимости от сложности процесса и выбранных аналитических инструментов оценка воздействия на права человека вместе с процессами участия может занять определенное время. Руководящие принципы и сопутствующая методика оценки воздействия на права человека будут давать способы, с помощью которых оценка может быть скорректирована с учетом более сжатых временных рамок, чтобы обеспечить реагирование в самых срочных обстоятельствах. Даже в тех случаях, когда консультации не могут быть проведены, государство может, тем не менее, применять принципы прав человека как ориентиры для принятия основных решений, которые могут быть сопоставлены с долгосрочными целями планирования, которое поддерживается процессами участия, такими как слушания и работа комитетов по общегосударственным и отраслевым планам развития, и ежегодными бюджетными ассигнованиями. В тех случаях, когда государство проводит оценки регулирования или социального воздействия в рамках процессов планирования, которые используются для проведения реформ в области налоговой и экономической политики, их адаптация к оценке воздействия на права человека может быть результативным краткосрочным способом обеспечения учета соображений прав человека.

64. По мере того, как правительства переходят в своих мерах реагирования к среднесрочному планированию, оценка воздействия на права человека может быть использована как для того, чтобы провести ретроспективную оценку уже принятых краткосрочных мер, так и для того, чтобы предложить меры адаптации и предоставить данные для долгосрочного планирования в среднесрочном и долгосрочном плане.

65. Для долгосрочных реформ и более регулярных реформ оценка воздействия на права человека может помочь правительствам сосредоточиться на повышении устойчивости, чтобы лучше справиться со следующим кризисом.

66. **Что должно быть охвачено:** Оценка воздействия на права человека должна включать: a) проработка всех вариантов политики для преодоления кризиса, включая антициклические меры; b) анализ того, как изменения политики и предлагаемые сокращения бюджета и другие меры адаптации могут повлиять на население, в частности наиболее уязвимые группы, – с использованием различных инструментов количественного и качественного анализа; c) анализ того, в какой степени бюджетные, политические, законодательные и другие изменения могут способствовать выполнению обязательств государства в области прав человека или потенциально подорвать их; d) (не исчерпывающий) список мер по предотвращению или смягчению последствий, необходимых в свете анализа, который соответствует обязательствам правительства в области прав человека.

67. **Кто должен проводить оценку воздействия на права человека:** Кто будет осуществлять этот процесс – этот момент важен для восприятия результатов, привлеченного опыта, потенциальных конфликтов интересов, глубины проведенных консультаций, степени, в которой рекомендации были оспорены и признаны необходимыми, или хотя бы для подтверждения уже принятых решений⁵⁵. Нет одного оптимального решения для проведения оценок воздействия на права человека. Как министерство или министерства, отвечающие за прове-

⁵⁵ См. Center for Economic and Social Rights, «Assessing austerity».

дение реформы, так и международные финансовые учреждения, органы, обладающие знаниями в области прав человека, такие как национальное правозащитное учреждения или организации гражданского общества, – все они имеют свои плюсы и минусы. Руководящие принципы будут основываться на критериях, разработанных в Руководящих принципах относительно оценок воздействия торговых и инвестиционных соглашений на права человека⁵⁶, в которых изложены конкретные критерии проведения оценок воздействия на права человека, такие как независимость органа, проводящего оценку; соответствующий опыт и финансирование; а также статус, установленный для оценки, чтобы ее результаты реально учитывались в процессе принятия окончательных решений⁵⁷.

68. **Как следует собирать данные и информацию:** Нормы, лежащие в основе обязанностей в области прав человека, должны быть переведены на язык более конкретных, объективных и измеримых критериев оценки того, как выбор мер политики влияет на осуществление прав⁵⁸. Затем нормы должны быть далее «переведены на язык» методов анализа, которые могут служить руководством для содержательного анализа. Оценка воздействия на права человека для оценки мер экономической реформы часто будет сложной, включая как количественный, так и качественный анализ, необходимый для понимания последствий конкретных сокращений бюджета и изменений в налогах и пособиях по социальному обеспечению. В сфере количественного анализа имеются хорошо разработанные методы моделирования влияния на распределение доходов с использованием квинтилей дохода. В целях обеспечения соблюдения требований о недискриминации в области прав человека и уделения должного внимания положению групп, подвергающихся риску маргинализации или уязвимости, важно, чтобы эти показатели давали информацию, детализированную по признакам гендера, инвалидности, возрастной группы, региона, этнической принадлежности и любым другим признакам, которые считаются содержательными, на основе конкретной оценки групп риска в масштабах страны.

69. **Как следует проводить оценку влияния на права человека:** Руководящие принципы оценки влияния на права человека должны давать процедурные указания на то, как проводить такую оценку. Методика должна основываться на опыте уже налаженных процессов оценки воздействия. В целом это будет включать отбор, предварительную проработку, получение информации и сбор данных, анализ воздействий, выводы и рекомендации, включая рассмотрение менее негативных вариантов, предотвращение, смягчение последствий и регулирование.

70. Разработка и внедрение процедуры должны основываться на принципах прозрачности и всеобщего участия. Более конкретно, активное участие в принятии мер бюджетной консолидации в первую очередь требует доступа к информации. Государства, проводящие оценку воздействия на права человека, могут иметь более широкий доступ к информации, но они должны, насколько это возможно, предоставлять информацию заинтересованным сторонам в процессе оценки воздействия на права человека⁵⁹.

71. Оценка воздействия на права человека должна обеспечивать реальное участие всех заинтересованных сторон, включая соответствующие государственные ведомства, представителей деловых кругов и профсоюзов и, в частности, затрагиваемых групп населения и их представителей, таких как женщины,

⁵⁶ См. A/HRC/19/59/Add.5, приложение.

⁵⁷ Критерии также включают прозрачность и всеобщее участие, которые будут рассмотрены ниже.

⁵⁸ См. Center for Economic and Social Rights, «Assessing austerity».

⁵⁹ Правительство Многонационального Государства Боливии разработало ряд показателей в области прав человека, которые позволяют государству и гражданскому обществу иметь официальную, обновленную и детализированную статистическую информацию, которая позволяет более точно отслеживать ситуацию с правами человека и влияние государственной политики на население. См. представление по адресу <http://sice.ine.gob.bo/HR2016/UN/index.php?r=site/index>.

дети, престарелые, инвалиды, меньшинства и другие группы, подвергающиеся риску маргинализации в данной стране, такие как коренные народы. Активное участие в принятии мер фискальной консолидации также требует определения соответствующих сроков как для органов власти, так и для затрагиваемых людей и их представителей, чтобы они имели возможность разрабатывать и оценивать альтернативные меры политики. В свете технической сложности мер бюджетной консолидации для проведения фактической оценки необходим определенный уровень знаний. Именно здесь важна роль организаций гражданского общества, аналитических центров и ученых, поскольку они могут провести экспертную оценку. Они могут играть важную роль во взаимодействии с затрагиваемыми группами для обеспечения того, что их опыт и точка зрения отражены в анализе и в «переводе» результатов анализа воздействия для более широкой аудитории.

VIII. Выводы и рекомендации

A. Выводы и дальнейшие шаги

72. Ни уроки, извлеченные из реагирования на предыдущие кризисы, которые указывают на важность ограждения социальных расходов, ни все большее внимание к основополагающей роли прав человека в улучшении итогов развития, по-видимому, не играли достаточно явной роли в анализе или выстраивании мер реагирования государств и международных финансовых институтов на недавний финансовый кризис. Выводы, сделанные в 1990 году Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в свете предшествовавших кризисов, остаются в силе и сегодня. Хотя серьезные последствия недавнего финансового кризиса для прав человека широко и документально подтверждены, политические меры в ответ на кризис выявили глубокое структурное игнорирование прав человека при разработке экономической политики, недостаточную защиту наиболее уязвимых и недостаточное внимание к участию, консультациям, прозрачности и подотчетности.

73. Это их игнорирование потребовало разработки руководящих принципов оценки влияния программ экономических реформ на права человека и разработки аналитических и методологических инструментов оценки воздействия на права человека. Такие руководящие принципы помогут государствам и международным финансовым учреждениям выполнять свои обязательства в области прав человека в периоды финансовых трудностей при рассмотрении мер финансовой консолидации, антициклических инициатив и альтернативных экономических решений. Хотя такие руководящие положения в конкретном аспекте прав человека еще не были разработаны в достаточной степени, имеются соответствующие инструменты, опыт и исследования, которые могут стать основой их разработки.

74. Эти руководящие принципы должны исходить из того, что управление экономическими и финансовыми процессами составляет главную функцию и ответственность государства. Финансовая консолидация и более широкие экономические реформы не являются по своей сути несовместимыми с обязанностями государства в области прав человека; наоборот, такие меры могут соответствовать международным стандартам, если они разработаны и осуществляются с учетом этих стандартов. Степень, в которой бюджетные сокращения могут подорвать права человека, зависит от того, как такие сокращения будут проведены. Например, имеет значение, усугубляют ли сокращения существующее неравенство, и кто будет при этом затронут. Меры по ограничению расходов следует планировать таким образом, чтобы они не подрывали физической и ценовой доступности и качества предоставляемых услуг. Цель реформ должна заключаться в укреп-

лении, адаптации и устранении пробелов в системах социальной защиты, а не в их демонтаже или подрыве.

75. Своевременные и достоверные данные, которые могут быть по мере необходимости детализированы, имеют решающее значение для анализа воздействия финансовой консолидации обоснованным, полезным и надежным образом для разработчиков экономической политики. Укрепление национальной статистики для отслеживания прогресса в достижении Целей устойчивого развития может способствовать усилиям по отслеживанию прогресса в некоторых областях реализации прав человека, но, возможно, должно сопровождаться дополнительными показателями, охватывающими конкретные права.

76. Хотя руководящие принципы будут сосредоточены на важных мерах политики и процессах, к которым государства прибегают сразу же после кризиса, не менее важно рассмотреть меры, которые государства принимают в среднесрочной и долгосрочной перспективе для достижения трансформационной устойчивости даже в периоды здоровой экономики. Опыт показал важность трансформационных ответных мер политики в виде укрепления институтов и мер политики, позволяющих государству и людям, в частности бедным и уязвимым, переносить потрясения и быстро оправляться после кризиса.

77. Независимый эксперт намерен распространить проект руководящих принципов оценки влияния политики экономических реформ на права человека среди государств, международных финансовых учреждений, национальных правозащитных учреждений, организаций гражданского общества и других соответствующих заинтересованных сторон к августу 2018 года для получения отзывов в виде письменных замечаний от всех заинтересованных сторон. Проект руководящих принципов будет также опубликован на его официальной веб-странице. Он также планирует созвать в течение 2018 года второе совещание экспертов, распространить проект, пересмотренный на основе полученных отзывов, и провести открытые консультации с государствами и другими заинтересованными сторонами. Независимый эксперт хотел бы представить окончательный текст руководящих принципов Совету по правам человека для рассмотрения на его сороковой сессии.

В. Рекомендации

78. Для продвижения дискуссии о разработке руководящих принципов оценки влияния политики экономических реформ на права человека Независимый эксперт рекомендует, чтобы руководящие принципы:

а) признавали, что управление экономическими и финансовыми процессами является главной функцией государства, и в то же время подчеркивая обязательства государств и международных финансовых учреждений по обеспечению того, чтобы их политика экономических реформ и условия финансовой поддержки уважали права человека;

б) опирались на существующие стандарты в области прав человека, касающиеся экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав на международном и региональном уровнях, включая основные международные договоры о правах человека, их авторитетное толкование в общих комментариях, заявлениях, решениях, руководящих принципах, заключительных замечаниях и рекомендациях, принятых международными правозащитными механизмами;

в) устанавливали нормативную основу, которая вытекает из обширной работы, проведенной к настоящему времени по вопросу прав человека и финансового кризиса, и давали конкретные рекомендации отно-

сительно того, как применять эту основу. Это должно включать конкретные рекомендации по оценке политики экономических реформ с целью: i) выявления положительных последствий для прав человека; ii) предотвращения или смягчения негативных последствий для осуществления экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав; iii) выявления и предотвращения возможных нарушений основных минимальных обязательств, связанных с экономическими, социальными и культурными правами; iv) проверки того, что меры экономической реформы в практической плоскости и на практике исключают дискриминационные последствия, несовместимые с международным правом в области прав человека; v) выявления недопустимого регресса экономических, социальных и культурных прав; vi) уточнения обстоятельств, при которых некоторые регрессивные меры могут быть оправданными в силу принципов необходимости, соразмерности, законности и разумности;

d) были применимыми к различным обстоятельствам в контексте острых финансовых кризисов, в менее сложные экономические времена, в развивающихся странах и в высокоразвитых странах;

e) обеспечивали быстрое рассмотрение различных политических альтернатив, помимо мер жесткой экономии, в ответ на финансовые ограничения;

f) дополняли анализ устойчивости задолженности с целью обобщения в оценке влияния на права человека и социальной устойчивости;

g) предоставляли рекомендации и отсылки к аналитическим подходам, которые могли бы рельефно выявить потенциальное воздействие мер реформы и показать, как бремя адаптации распределяется по различным квинтилям доходов, половозрастным и социальным группам, включая наиболее социально не защищенные группы;

h) обеспечивали, чтобы оценка влияния на права человека основывалась на качественных и количественных данных с разбивкой по полу, инвалидности, возрастным группам, регионам, этнической принадлежности и любым другим содержательным признакам на основе конкретной оценки на уровне стран групп, подвергающихся риску маргинализации;

i) давали конкретные рекомендации для проведения оценок совокупного влияния на права человека различных мер реформ, которые часто реализуются параллельно в рамках комплексов мер фискальной консолидации, таких как реформа налогообложения и государственных расходов, чтобы могло быть оценено более полное влияние на правообладателей и отдельные группы, подвергающиеся риску;

j) фиксировали международный стандарт и основу для проведения оценок влияния экономической политики на права человека, которые могут быть скорректированы с учетом конкретных потребностей государственных ведомств, консультативных органов, парламентских комиссий, национальных учреждений по правам человека, международных финансовых учреждений, международных механизмов по правам человека, академических учреждений или организаций гражданского общества;

k) включали предложения о том, как включать оценки влияния на права человека в существующие методики оценки, которые могут уже использоваться государствами, международными финансовыми учреждениями и другими органами;

l) учитывали наилучшие способы проведения оценки влияния на права человека с целью обеспечения того, чтобы результаты могли стать реальной основой политических решений, и в то же время затрагивали вопрос независимости и достоверности проведенной оценки;

m) устанавливали требования, которые должны быть выполнены группой по оценке;

n) предоставляли рекомендации о том, как обеспечить действенное участие всех соответствующих заинтересованных сторон и затрагиваемых лиц и групп, включая женщин, детей, престарелых, инвалидов, мигрантов, меньшинства и другие группы, подвергающиеся риску уязвимости, такие как коренные народы, беженцы и внутренне перемещенные лица;

o) устанавливали при проведении оценки влияния, стандарты прозрачности и ответственности, а также опубликования и представления информации и оценки;

p) рекомендовали, чтобы оценки влияния на права человека вводились и осуществлялись на регулярной основе до, во время и после проведения экономических реформ, которые могут быть связаны с реальной возможностью серьезных неблагоприятных последствий для прав человека, и способствовать выполнению государствами своих обязательств по представлению докладов Комитету по экономическим, социальным и культурным правам.
