

**Совет по правам человека****Сорок девятая сессия**

28 февраля — 1 апреля 2022 года

Пункт 3 повестки дня

Поощрение и защита всех прав человека, гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие**Подведение итогов и определение приоритетных областей: видение будущей работы мандатария****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, Атии Варис***Резюме*

В настоящем докладе излагается предварительный план работы 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, в соответствии с резолюциями 43/10, 46/8 и 46/11 Совета по правам человека.

Независимый эксперт намерена сосредоточить свою работу на следующих шести тематических областях:

- a) легитимность налогово-бюджетной системы и права человека;
- b) изучение эволюционирующего характера и роли государства;
- c) кризисы, чрезвычайные ситуации природного характера и финансовые обязательства;
- d) окружающая среда, незаконные финансовые потоки, задолженность и финансовые операции;
- e) прозрачность финансовой и налоговой информации и цифровые системы;
- f) глобальная налогово-бюджетная система и ее последствия для прав человека.



В соответствии со своим мандатом, полученным от Совета по правам человека, Независимый эксперт будет активно взаимодействовать как, в частности, с государствами-членами в ходе различных форумов, так и с Комитетом экспертов по международному сотрудничеству в налоговых вопросах, Группой 20 и Группой 77, международными финансовыми учреждениями, структурами Организации Объединенных Наций и другими международными организациями, организациями гражданского общества, частным сектором и академическими кругами. Она также будет играть активную роль в осуществлении Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и в связанных с этой деятельностью мероприятиях.

Независимый эксперт предпримет официальные поездки в страны по приглашению правительств для выявления передовой практики, обеспечения глубокого понимания текущих тенденций, затрагивающих права человека, которые имеют отношение к ее мандату, в частности в связи с вышеупомянутыми шестью тематическими областями. Она будет исходить из долгосрочного видения, включая программирование и планирование, а также содействие правительствам в реализации согласованных на международном уровне целей в области устойчивого развития, и будет заниматься рассмотрением вопросов внешней задолженности и другой политики, связанной с международными финансовыми обязательствами, с точки зрения международного права и стандартов в области прав человека. Кроме того, Независимый эксперт будет обеспечивать консультирование и, в случае необходимости, проводить разъяснительную работу и поднимать проблемы с использованием установившихся методов работы мандатариев специальных процедур. На протяжении всей своей работы она будет уделять особое внимание воздействию налогово-бюджетной политики, проводимой на международном, национальном и местном уровнях, на маргинализированные группы населения. Независимый эксперт будет предоставлять консультации и рекомендации в отношении политики, основанные на международном праве прав человека и существующих эмпирических данных, с целью продемонстрировать, что постановка норм и политики в области прав человека во главу угла развития и налогово-бюджетных законов, политики и систем приводит к улучшенным и более устойчивым результатам и к общему повышению уровня жизни.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Краткая история мандата.....	5
III. Взаимосвязь между правами человека и международными финансовыми обязательствами	8
A. Потребность в ресурсах для осуществления прав человека	9
B. Синергия и взаимодействие заинтересованных сторон	10
IV. Тематические и предметные приоритеты	12
A. Легитимность налогово-бюджетной системы и права человека	12
B. Изучение эволюционирующего характера и роли государства.....	14
C. Кризисы, чрезвычайные ситуации природного характера и финансовые обязательства.....	15
D. Окружающая среда, незаконные финансовые потоки, задолженность и финансовые операции	16
E. Прозрачность финансовой и налоговой информации и цифровые системы.....	18
F. Глобальная налогово-бюджетная система и ее последствия для прав человека	20
V. Заключение	20

I. Введение

1. Настоящий доклад Независимого эксперта, приступившей к исполнению своего мандата 1 августа 2021 года, представлен в соответствии с резолюциями 43/10 и 46/08 Совета по правам человека. В докладе изложено предварительное определение приоритетных областей ее работы в качестве нового мандатария и обозначены некоторые из основных возможностей и приоритетов, которые являются предметом ее рассмотрения и в отношении которых она хотела бы продолжить консультации с государствами, гражданским обществом, научными кругами и международными финансовыми институтами, а также с другими соответствующими заинтересованными сторонами.
2. В этом первоначальном докладе Совету по правам человека Независимый эксперт, во-первых, подводит итоги работы, проделанной предыдущими мандатариями за последние 27 лет, и, во-вторых, приводит свои предварительные замечания и размышления о том, как она намерена решать ключевые вопросы, связанные с мандатом. В докладе отражены контекст и материалы, полученные для подготовки доклада¹, а также консультации, проведенные с Независимым экспертом в Женеве и в онлайн-режиме в октябре и ноябре 2021 года, за которые она весьма признательна. Независимый эксперт будет опираться на ценную работу своих предшественников, а также работу других соответствующих правозащитных механизмов, включая ключевые инициативы, которые уже осуществляются.
3. В краткой истории мандата, представленной в разделе II доклада, Независимый эксперт размышляет о работе прошлых мандатариев, включая оценку их достижений, и намечает эффективный подход к своей будущей работе. В разделе III Независимый эксперт делится предварительными замечаниями и размышлениями о международных финансовых обязательствах и их последствиях для всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, в глобальном масштабе, а также на континентальном, региональном, национальном и субнациональном уровнях. Она также рассмотрит идеи о том, как она намерена решать ключевые вопросы в процессе выполнения мандата.
4. В соответствии с резолюциями 43/10, 46/08 и 46/11 Совета по правам человека Независимый эксперт намерена углублять существующие контакты и продолжать оказывать помощь государствам, гражданскому обществу и другим заинтересованным сторонам, включая частных субъектов, внося вклад в существующую работу различных правозащитных механизмов в целях углубления понимания того, что означает реализация прав человека с налогово-бюджетной точки зрения.
5. Независимый эксперт сосредоточивает внимание на шести приоритетах: а) легитимность налогово-бюджетной системы и права человека; б) изучение эволюционирующего характера и роли государства; в) кризисы, чрезвычайные ситуации природного характера и финансовые обязательства; г) окружающая среда, незаконные финансовые потоки, задолженность и финансовые операции; д) прозрачность финансовой и налоговой информации и цифровые системы; и е) глобальная налогово-бюджетная система и ее последствия для прав человека. Кроме того, Независимый эксперт уполномочена заниматься вопросами международных финансовых обязательств и международного сотрудничества, а также вопросом о репатриации средств незаконного происхождения в страны происхождения и их влиянии на осуществление прав человека.
6. В порядке выполнения мандата Независимый эксперт стремится подчеркнуть пути решения текущих и возникающих проблем, выявить новые возможности и обеспечить конкретные успехи в деле постепенной реализации прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, со ссылкой на сферу своей компетенции: финансово-бюджетные право и политика, включая незаконные

¹ См. URL:

<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/TakingsStockLookingForward.aspx>.

финансовые потоки, но не ограничиваясь ими; и налоговые законодательство и политика, а также их последствия для реализации прав человека.

7. Хотя все группы населения и их права человека имеют решающее значение, Независимый эксперт сосредоточится на приоритетных группах, живущих за чертой бедности, включая женщин, но не ограничиваясь ими². Она будет уделять особое внимание воздействию всех международных финансовых обязательств на международном, национальном и местном уровнях на женщин, молодежь, детей, людей с инвалидностью, коренные народы, мигрантов, меньшинства и другие группы, страдающие от социально-экономического неравенства и дискриминации.

8. Методологический подход, которого Независимый эксперт намерена придерживаться при выполнении своего мандата, изложен в разделе IV, включая участие в международных дискуссиях по вопросам облегчения долгового бремени, реструктуризации задолженности, финансирования развития и незаконных финансовых потоков, особенно в тех, которые связаны с дальнейшей разработкой и реализацией ее концепции. В своем подходе она будет использовать процесс форсайта: по мнению Независимого эксперта, процессы форсайта обособлены от стратегии, принятия решений, формулирования и планирования. Использование этого подхода обеспечит актуальность ее работы в долгосрочной перспективе — форсайтное мышление все чаще используется правительствами и гражданским обществом для обоснования своего видения и последующего стратегического планирования и осуществления.

9. При выполнении своего мандата Независимый эксперт будет предоставлять консультирование и рекомендации, принимать участие в обсуждениях и принятии решений относительно методов работы механизмов специальных процедур совместно со своими коллегами и использовать различные средства и инструменты, имеющиеся в ее распоряжении, в соответствии с Кодексом поведения мандатариев специальных процедур, Руководством по специальным процедурам и решениями Координационного комитета. Она будет основывать свои консультации и рекомендации в отношении политики на обязательствах и политическом руководстве, предусмотренных международным правом прав человека. В ее намерения входят поддержка государства и других заинтересованных сторон в обеспечении использования финансовых обязательств для реализации прав человека и, в случае необходимости, предоставление консультаций для принятия сложных решений в проблемных обстоятельствах.

II. Краткая история мандата

10. В период с 1997 по 2000 год Комиссия по правам человека, предшественница Совета по правам человека, учредила мандат Независимого эксперта по вопросу о политике структурной перестройки и мандат Специального докладчика по вопросу о последствиях внешней задолженности для полного осуществления экономических, социальных и культурных прав. В 2000 году эти два мандата были объединены в единый мандат «Независимого эксперта по вопросу о последствиях политики структурной перестройки и внешней задолженности для полного осуществления прав

² Как отметил Специальный докладчик по вопросу о крайней нищете и правах человека, ссылаясь на *Доклад о социальной защите в мире в 2017–2019 годах* Международной организации труда (МОТ), «большинство людей — 55 %, или 4 млрд человек — не имели никакой социальной защиты» (A/HRC/47/36, п. 5). Организация «Оксфам» в своем докладе за 2020 год *Shelter from the storm: the global need for universal social protection in times of COVID-19* («Убежище от бури: глобальная потребность в универсальной социальной защите во времена COVID-19») отметила, что «2,7 млрд человек не получили никакой государственной финансовой поддержки для преодоления экономической разрухи, вызванной пандемией коронавируса», а Всемирный банк сообщил, что «88–115 млн человек могут вновь оказаться в условиях крайней нищеты, а в 2021 году их число увеличится еще на 23–35 млн человек», World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*, p. xi, third para.

человека, в частности экономических, социальных и культурных прав»³. В 2005 году название мандата было переформулировано следующим образом: «Независимый эксперт по вопросу о последствиях политики экономических реформ и внешней задолженности для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав»⁴, включая принятие общих руководящих принципов, которым должны были следовать государства и частные, государственные, национальные и международные финансовые учреждения при принятии решений и осуществлении выплат по долгам и программ структурных реформ, в том числе тех, которые возникают в результате облегчения бремени внешней задолженности.

11. В июне 2006 года в соответствии с резолюцией 60/251 Генеральной Ассамблеи Комиссия по правам человека была заменена Советом по правам человека. 18 июня 2007 года Совет принял резолюцию 5/1, в которой продлил срок действия мандата. Совет также принял резолюцию 5/2, содержащую Кодекс поведения мандатариев специальных процедур. В 2008 году название мандата было переформулировано Советом таким образом: «Независимый эксперт 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», и с тех пор не менялось. Г-жа Варис является четвертым обладателем этого мандата.

12. В период с 1997 по 2005 год мандат Независимого эксперта упоминался, по меньшей мере, в 11 резолюциях; в период с 2006 по 2012 год было принято не менее 8 дополнительных резолюций по мандату; а с 2012 года было принято не менее 16 резолюций о последствиях внешнего долга и мандате Независимого эксперта⁵. Существует множество ссылок на мандат с момента его создания. Все мандатарии сосредоточивали свое внимание на вопросах внешней задолженности и международных финансовых обязательств в процессе реализации прав человека, как это изложено в резолюции 34/3 Совета по правам человека, в которой выделены следующие семь ключевых направлений работы:

a) последствия внешней задолженности и политики, направленной на их преодоление, для полного осуществления всех прав человека, и в частности экономических, социальных и культурных прав;

b) влияние внешней задолженности и других соответствующих международных финансовых обязательств на способность государств разрабатывать и осуществлять свою политику и программы, в том числе национальные бюджеты, направленные на удовлетворение жизненно важных потребностей в целях содействия осуществлению социальных прав;

c) меры, принимаемые правительствами, частным сектором и международными финансовыми учреждениями в целях смягчения таких последствий для развивающихся стран, особенно наиболее бедных стран и стран с высоким уровнем задолженности;

d) новые процессы, действия и инициативы, предпринимаемые международными финансовыми учреждениями, другими органами Организации Объединенных Наций, а также межправительственными и неправительственными организациями в области политики, касающейся экономических реформ и прав человека;

e) последствия государственной задолженности, политики экономических реформ и бюджетной консолидации для осуществления целей устойчивого развития;

³ Фанту Черу (2000–2002 годы); и Бернард Мудхо (2002–2008 годы).

⁴ Сефас Лумина (2008–2014 годы); Хуан Пабло Боославски (2014–2020 годы); и Юэфэнь Ли (2020–2021 годы).

⁵ Все резолюции доступны по ссылке URL:

<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Mandate.aspx>.

f) последствия незаконных финансовых потоков для осуществления прав человека;

g) процесс выполнения решений Международной конференции по финансированию развития, с тем чтобы привлечь ее внимание к проблеме последствий структурной перестройки и внешней задолженности для осуществления прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав.

13. Независимый эксперт глубоко признательна за работу своих предшественников, которые внесли значительный вклад в продвижение широкого круга конкретных тем и вопросов. С начала действия мандата, включая объединение мандатов и последующие изменения, был подготовлен 41 тематический доклад, все из которых остаются бесценными для нынешнего мандатария. Однако эти доклады в основном концентрируются на вопросах, касающихся следующих шести из семи ключевых областей работы, перечисленных выше: внешняя задолженность; роль международных финансовых учреждений; политика экономических реформ; разрешение споров; незаконные финансовые потоки; а также новые и возникающие вопросы.

14. В нескольких тематических докладах в рамках мандата исследовалась связь между внешней задолженностью и правами человека. В некоторых из последних докладов рассматриваются: интеграция прав человека в долговую политику и оценки приемлемости уровня задолженности⁶; экономическое неравенство и финансовые кризисы и права человека (2016 год)⁷; проблемы развивающихся стран, связанные с долгом, вызванные пандемией коронавирусного заболевания (COVID-19) (2020 год)⁸; реформа архитектуры внешней задолженности и права человека (2021 год)⁹; другие международные финансовые обязательства, такие как долговые споры, международный инвестиционный арбитраж, и права человека (2017 год)¹⁰ и незаконные финансовые потоки, права человека и Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (2016 год)¹¹.

15. В прошлых докладах также уделялось внимание анализу как конкретных прав человека, например на тему структурной перестройки и трудовых прав (2017 год)¹², так и конкретных групп населения, например в отношении воздействия внешней задолженности на права женщин (2012 год)¹³ и воздействия политики экономических реформ на права человека женщин (2018 год)¹⁴. Также был проведен анализ частной задолженности отдельных лиц и домохозяйств и ее связи с правами человека (2020 год)¹⁵. Предыдущие независимые эксперты также сообщали о роли основных заинтересованных сторон, например об ответственности международных финансовых учреждений за соучастие в совершении нарушений прав человека (2019 год)¹⁶ и о роли рейтинговых агентств в облегчении бремени задолженности, предотвращении долгового кризиса и правах человека (2021 год)¹⁷, а также был проведен официальный визит в учреждения Европейского союза (2016 год)¹⁸.

16. С 2004 года независимые эксперты совершили 25 поездок в страны, охватив все регионы мира и широкий спектр вопросов и контекстов. Эти поездки охватывали

⁶ A/71/305.

⁷ A/HRC/31/60.

⁸ A/75/164.

⁹ A/76/167.

¹⁰ A/72/153.

¹¹ A/HRC/31/61.

¹² A/HRC/34/57.

¹³ A/67/304.

¹⁴ A/73/179.

¹⁵ A/HRC/43/45.

¹⁶ A/74/178.

¹⁷ A/HRC/46/29.

¹⁸ A/HRC/34/57/Add.1.

страны с высоким, средним и низким уровнем дохода, а также конфликтные и постконфликтные общества¹⁹.

17. С января 2010 года обладатели мандата также направили более 90 сообщений, многие из которых являются совместными письмами, касающимися утверждений и призывов к незамедлительным действиям, или совместно подготовленными с другими мандатариями письмами, препровожденными в рамках процедуры сообщений специальных процедур. Эти сообщения были адресованы как государствам, так и международным финансовым учреждениям, включая Международный валютный фонд (МВФ) и Всемирный банк, банкам и другим учреждениям финансового сектора, таким как «Креди суисс», «ВТБ Капитал» и «НМЛ кэпитэл лтд.», Европейскому банку реконструкции и развития и другим заинтересованным сторонам, таким как Рабочая группа III по реформированию системы урегулирования споров между инвесторами и государствами Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ)²⁰.

18. Предыдущие мандатарии разработали руководящие принципы, которые разъясняют примат международных стандартов и обязательств в области прав человека над обслуживанием долга, предлагают рамки для понимания того, почему суверенный долг является проблемой прав человека, и рассматривают важность оценок воздействия на права человека в контексте программ экономических реформ. Эти инструменты включают руководящие принципы по внешней задолженности и правам человека (2011 год), одобренные Советом по правам человека в 2012 году²¹, и руководящие принципы относительно оценок воздействия экономических реформ на права человека (2019 год)²².

19. По мнению Независимого эксперта, руководящие принципы относительно оценок воздействия экономических реформ на права человека могут сыграть определенную роль в выявлении потенциально неблагоприятных последствий для прав человека, связанных с конкретными политическими инициативами, с тем чтобы государства могли принять меры по предотвращению этих последствий. Совет по правам человека также просил Независимого эксперта провести дальнейший анализ руководящих принципов по невозвращению активов и в марте 2023 года представить Совету промежуточный доклад по этой теме.

20. Мандат проделал долгий путь. В его рамках в диалоге с государствами и другими соответствующими заинтересованными сторонами был изучен широкий круг вопросов с использованием различных инструментов и процедур, имеющихся в распоряжении, включая, в частности, тематические доклады, поездки в страны, руководящие принципы, консультации экспертов и мероприятия, письма с утверждениями, призывы к незамедлительным действиям и совместные письма с другими мандатариями.

III. Взаимосвязь между правами человека и международными финансовыми обязательствами

21. Независимый эксперт излагает ниже ключевые темы, которые будут лежать в основе ее работы и определять ее подход к ней в рамках ее мандата в период

¹⁹ Поездки осуществлялись в следующие страны: Австралия, Аргентина, Боливия (Многонациональное Государство), Буркина-Фасо, Вьетнам, Греция, Исландия, Китай, Демократическая Республика Конго, Кыргызстан, Латвия, Мозамбик, Монголия, Норвегия, Панама, Соломоновы Острова, Тунис, Уганда, Украина, Швейцария, Шри-Ланка, Эквадор и Япония. Доклады обо всех поездках и комментарии государств, URL: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/CountryVisits.aspx>.

²⁰ Все сообщения, а также ответы различных государств и других получателей, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

²¹ A/HRC/20/23 и Corr.1, одобрены Советом по правам человека в его резолюции 20/10.

²² A/HRC/40/57.

пребывания в должности, после чего следует описание конкретных областей для исследований и проектов, которые она хотела бы осуществить.

A. Потребность в ресурсах для осуществления прав человека

22. Рассмотрев возникающие социально-экономические модели, важную работу многих заинтересованных сторон и изменения в области экономических, социальных и культурных прав в целом, Независимый эксперт приступает к выполнению своего мандата с пониманием нескольких ключевых вызовов на пути реализации прав человека в налогово-бюджетной сфере и признанием возникающих возможностей, которые она стремится рассмотреть и задействовать по мере проведения дальнейших консультаций.

23. Что касается главного среди обязательств государств-участников в отношении реализации прав человека, то согласно пункту 1 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах каждое государство-участник обязано «в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер». Однако при выполнении и соблюдении этих обязательств перед международными органами по правам человека, а также перед национальными судами стоят особые задачи по разработке точных требований в отношении соблюдения обязанности, вытекающей из всех элементов, изложенных в пункте 1 статьи 2 Пакта²³.

24. Что касается международной помощи и сотрудничества, то государства часто имеют ограниченные механизмы оценки международных финансовых обязательств, в том числе относительно законодательства, политики или обязательств, принятых в отношении незаконных финансовых потоков и внешней задолженности, а также соответствующих бюджетных решений или сопоставимых административных решений. Глобальные, континентальные, региональные, национальные и субнациональные институты, включая налогово-бюджетные учреждения и органы по правам человека, должны быть обеспечены надежными доказательствами и данными об ограниченности ресурсов и конкурирующих потребностях. Необходимо укреплять и расширять предусматривающие широкое участие подходы к процессам принятия решений в бюджетной и налоговой сфере, чтобы все заинтересованные стороны, включая маргинализованные группы, имели возможность высказать свое мнение. Все три ветви власти — законодательная, исполнительная и судебная — должны рассмотреть возможность создания механизмов легитимности налогово-бюджетной системы и работать в партнерстве со всеми заинтересованными сторонами для улучшения законодательства и политики и обеспечения такой легитимности²⁴.

25. В отношении использования в максимальных пределах имеющихся ресурсов: налогово-бюджетные и ресурсные обязательства должны оцениваться в связи не только с правом и обществом, но и с расовыми, этническими, историческими, экономическими, политическими, идеологическими системами и системами убеждений, в которых они существуют. Этот контекст, охватывающий понимание имеющихся ресурсов, конкурирующих потребностей, экономической политики, международного сотрудничества и помощи, включая солидарность, является тем основанием, которое следует рассматривать в качестве опоры прав человека. Не существует простой формулы для точного определения того, какие именно законы, политика или правоприменительные меры в налогово-бюджетной сфере необходимы для установления уровня необходимых бюджетных ассигнований во всех странах. Однако тот факт, что соблюдение аспектов прав человека может быть оценено только в контексте конкретных обстоятельств, не должен приводить к отсутствию

²³ Attiya Waris, *Tax and Development: Solving Kenya's Fiscal Crisis through Human Rights*, 2013, LawAfrica Publishing.

²⁴ Attiya Waris, *Financing Africa*, 2019, Langaa Publishers.

ответственности за нарушения прав человека, игнорированию таких нарушений или даже злоупотреблению основополагающими элементами легитимности налогово-бюджетной системы.

26. Что касается постепенной реализации прав человека посредством принятия мер в налогово-бюджетной сфере, то легитимность налогово-бюджетной системы предусматривает семь ключевых принципов: подотчетность; прозрачность; ответственность; результативность; эффективность; справедливость; и правосудие. Как представляется, элемент правосудия должен иметь приоритет над всеми остальными элементами²⁵. Независимый эксперт признает, что государствам следует принимать позитивные меры для реализации прав человека в налогово-бюджетной сфере. Такие меры должны приниматься не только на государственном уровне, но и в рамках международного сотрудничества и помощи в поддержку усилий государства.

27. Характер обязательств государства в различных обстоятельствах должен быть уточнен с помощью процедур и механизмов и контекстуальных обязательств. Органами и механизмами по правам человека, а также судами должна быть продолжена разработка обязательств, связанных с постепенной реализацией прав человека, таких как использование в максимальных пределах имеющихся ресурсов и соответствующие законодательные меры, с тем чтобы уточнить их объем и содержание в конкретных обстоятельствах. Подход Независимого эксперта будет включать изучение практических аспектов того, что она называет «постепенной реализацией всех прав человека в налогово-бюджетной сфере».

28. Бюджетные ресурсы совершенно необходимы для инвестиций в жилье, здравоохранение, социальное обеспечение, продовольствие, образование и осуществление других экономических и социальных прав. Для эффективного соблюдения, защиты и поощрения прав человека необходимы ресурсы. В своей работе Независимый эксперт будет изучать, как следует управлять международными финансовыми обязательствами, чтобы обеспечить осуществление прав человека и выполнение обязательств по реализации Целей в области устойчивого развития. Хотя гражданские аудиты и разработка бюджетов с учетом гендерных аспектов являются эффективными способами выявления нелегитимной налогово-бюджетной практики, обеспечения подотчетности местных и национальных органов государственной власти за бюджетные процессы и повышения прозрачности, необходимо расширить этот дискурс, чтобы не только включить в него маргинализованные группы, но и внедрить задачи по составлению бюджетов с учетом прав человека в деятельность международных учреждений на глобальном уровне.

В. Синергия и взаимодействие заинтересованных сторон

29. Независимый эксперт намерена продолжать и облегчать обсуждение своего мандата с соответствующими структурами и департаментами Организации Объединенных Наций, а также с глобальными, континентальными и региональными правозащитными и налогово-бюджетными органами. По мнению Независимого эксперта, продолжение работы по мандату таким образом, чтобы он стал более заметным на глобальном, региональном и национальном уровнях, могло бы способствовать более широкому осуществлению мандата и его глубокому внедрению в текущую работу государств и учреждений. Такая деятельность также может привести к диалогу по ряду вопросов с государствами и гражданским обществом, которые могут извлечь пользу из этапа углубленной дискуссии перед рассмотрением целесообразности осуществления законодательных или политических реформ.

30. Независимый эксперт продолжит развивать и углублять связи с другими мандатариями и выявлять области возможного сотрудничества, в том числе с мандатами, связанными с вопросами развития, бедности и свободы выражения мнений, а также с мандатами по экономическим, социальным и культурным правам. Изучение вопросов, связанных с финансиализацией прав и тем, как определяется

²⁵ Ibn Khaldun, *The Muqaddimah*; and Mohammareza Shahidipak.

приоритетность применения финансовых ресурсов на глобальном и национальном уровнях в контексте обязательств в области прав человека, также будет осуществляться с другими мандатариями, и будут приветствоваться, а также, по возможности, предоставляться соответствующие материалы. Для подхода Независимого эксперта будет иметь ключевое значение обсуждение финансовых обязательств и их воздействия на работу в рамках других мандатов.

31. В ходе своей работы в сотрудничестве с другими специалистами-практиками в этой области Независимый эксперт осознала важность поддержания динамичной взаимосвязи между деятельностью на национальном и международном уровнях. Для того чтобы международные нормы и стандарты в области прав человека стали значимыми и эффективно применялись на национальном уровне, они должны разрабатываться и толковаться в контексте национального опыта и с использованием достижений в законодательстве, политике и практике национального уровня. Аналогичным образом, национальные нормы в области прав человека должны подпитываться и укрепляться материально-правовыми нормами и универсальными принципами, разработанными на международном уровне. Хотя международное измерение имеет основное значение, в национальном законодательстве и политике зачастую можно найти соответствующие решения; и это часто происходит в отношении налогово-бюджетных систем, где суверенитет остается основополагающим принципом.

32. За последние четыре десятилетия постепенно росло понимание последствий внешней задолженности и других международных финансовых обязательств не только для экономических, социальных и культурных прав, но и для всех прав человека, особенно в последнее десятилетие. Возникли национальные и глобальные движения и кампании, направленные на решение фундаментальных вопросов, связанных с влиянием финансовых обязательств на реализацию трудовых прав и прав женщин, жилищных прав, устойчивого развития, с последствиями финансового кризиса и отказа в предоставлении услуг, необходимых для повышения уровня жизни. Растет осознание того, что внешний долг и меры жесткой экономии привели к сокращению внутренних расходов на здравоохранение и образование, а социальная защита крайне слаба и нуждается в укреплении; это осознание растет, потому что в мире лучше понимают, как работают налогово-бюджетные системы. Анализ этого вопроса представлен не только в докладах по данному мандату, но и в докладах других экспертов специальных процедур²⁶.

33. Все чаще научные круги, государства, международные и региональные учреждения и организации гражданского общества (ОГО) применяют международные принципы прав человека к конкретным национальным обстоятельствам и используют систему прав человека Организации Объединенных Наций, включая органы по мониторингу договоров, процесс универсального периодического обзора и специальные процедуры, для содействия развитию толкования и применения норм относительно способности государств брать на себя внешний долг и другие финансовые обязательства, решая региональные, национальные и местные проблемы, наряду с уточнением правозащитных обязательств государств в этой связи.

34. Проблема, связанная со сложностью финансовых операций и финансовых потоков внутри стран и между ними, является важнейшим аспектом современного

²⁶ См., например, доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище, [A/HRC/34/51](#); доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги, [A/75/208](#); доклад Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека, [A/73/396](#); доклад Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека о глобальном фонде социальной защиты, [A/HRC/47/36](#); и исследование Рабочей группы по вопросам предпринимательской деятельности и правах человека о передовой практике и методах повышения эффективности трансграничного сотрудничества между государствами в сфере правоприменительной деятельности в связи с вопросом о предпринимательстве и правах человека, [A/HRC/35/33](#). См. также несколько сообщений, направленных государствам и другим субъектам в рамках различных мандатов, о мерах жесткой экономии и влиянии финансового кризиса и внешней задолженности на права человека, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/>.

взаимодействия между странами и международного взаимодействия в области налогово-бюджетных законов и политики. Например, результаты ряда судебных дел, связанных с необходимостью возврата средств, которые были незаконно переведены, подчеркивают неспособность государств обеспечить достаточные финансовые ресурсы для постепенной или немедленной реализации прав человека. В последние годы эти вопросы рассматриваются в национальных судах, региональных и международных органах²⁷, и суды при вынесении решений по таким делам все чаще опираются на международные нормы в области прав человека²⁸.

35. Независимый эксперт обратится к государствам, договорным органам, национальным правозащитным учреждениям, ОГО, научным кругам и специалистам-практикам в области финансовых наук и прав человека с просьбой рассмотреть вопрос о том, как она может поддержать критически важный диалог между внутренними, региональными, континентальными и международными нормами и практикой в области прав человека. Она привержена укреплению и усилению взаимозависимости национального и международного права и практики во всех аспектах своей работы, включая сообщения, посещения стран и тематические доклады.

IV. Тематические и предметные приоритеты

36. Продолжая развивать то, над чем работали предыдущие мандатарии, Независимый эксперт будет уделять особое внимание организации мероприятий и консультаций по таким темам, как незаконные финансовые потоки; невозвращение средств; финансирование процесса развития, и участию в них; а также продолжающимся дискуссиям о финансировании реализации Целей в области устойчивого развития. В соответствии с докладом Генерального секретаря «Наша общая повестка дня» Независимый эксперт примет участие в дискуссиях, направленных на то, чтобы глобальная экономика работала для всех, в том числе в таких областях, как обеспечение устойчивого финансирования, активизация мер по устранению недостатков в международной долговой архитектуре и необходимость проведения реформ²⁹. В частности, эти финансово-бюджетные вопросы будут изучены в связи с их влиянием на осуществление экономических, социальных и культурных прав. Независимый эксперт стремится оказать помощь государствам, гражданскому обществу и другим соответствующим заинтересованным сторонам в обеспечении укрепления прав человека, сосредоточившись в ходе выполнения своего мандата на нескольких ключевых тематических областях.

37. Как отмечалось выше, темы и приоритетные области работы, указанные в настоящем докладе, носят предварительный характер, поскольку Независимый эксперт в целях уточнения своего плана будущей работы желает продолжить свои консультации с государствами и другими соответствующими заинтересованными сторонами, в частности с учреждениями Организации Объединенных Наций, частным сектором, международными учреждениями, другими мандатариями специальных процедур, ОГО и национальными правозащитными учреждениями. Независимый эксперт планирует развивать каждую из этих тем на основе сотрудничества и широкого участия.

A. Легитимность налогово-бюджетной системы и права человека

38. Налогово-бюджетные системы и, соответственно, их легитимность должны быть признаны не только с точки зрения права, экономики, политики и социального контекста, но и с точки зрения расовых, этнических, исторических, экономических, политических, идеологических и мировоззренческих систем, в которых они

²⁷ Комиссия Африканского союза/Экономическая комиссия для Африки, Группа высокого уровня по противодействию незаконным финансовым потокам из Африки (2015 год).

²⁸ International Consortium of Investigative Journalists, *Pandora Papers*, 2021. URL: <https://www.icij.org/investigations/pandora-papers/>.

²⁹ Наша общая повестка дня, доклад Генерального секретаря (A/75/982, пп. 73 и 131).

существуют³⁰. Любое понимание финансовых систем в этом контексте по необходимости должно включать цель повышения уровня жизни и улучшения уровня развития. Эти цели, по мнению Независимого эксперта, следует рассматривать сквозь призму прав человека.

39. Легитимность налогово-бюджетной системы, рассматриваемая в рамках подхода, основанного на правах человека, зиждется на отношениях между государством и обществом — общественном договоре. С одной стороны, государство является творением общества, наделенным обязанностями по отношению к своим гражданам. Право на сбор поступлений; сумма собранного дохода; источник, из которого он собран; способ взимания; а также использование и распределение собранных доходов традиционно является конституционным правом или полномочием национального правительства. Налогово-бюджетная политика и сбор и распределение национальных ресурсов всегда отдавались на усмотрение правительства³¹. На протяжении всей истории анализ таких доходов и, следовательно, налогово-бюджетная политика, а также определение приоритетов в отношении расходов оставались в основном прерогативой государства³².

40. С другой стороны, общество вносит в государство ресурсы, позволяющие ему создаваться и функционировать для определенных установленных целей. Эти функции, включая такие базовые вопросы, как обеспечение безопасности, которые требуют ресурсов в той или иной форме, должны выполняться. Государство требует от общества таких ресурсов на первом, самом базовом уровне его существования — уровне становления. Однако с ростом сложности государства и его обязанности предоставлять больше товаров и услуг соразмерно растет и его потребность в ресурсах, что приводит к признанию ограниченности ресурсной базы и, следовательно, необходимости определения приоритетности нужд и потребностей.

41. Независимый эксперт намерена исследовать права человека в контексте рассмотрения политики сбора доходов и расходов в рамках своего мандата. Формулируя этот подход, она определила, что ее анализ не будет состоять в оценке глобальной экономики как единого целого, которое можно разделить на части и проанализировать. Напротив, глобальная экономика — это сочетание множества экономических моделей, иногда работающих параллельно, а иногда конфликтующих друг с другом. Независимый эксперт считает, что в любой момент времени существует шесть основных экономических моделей, работающих независимо от того, признаны ли они юридически или нет и регулируются ли они. Эти экономические модели подпитывают глобальную экономику внешней задолженности и международных финансовых обязательств и, в свою очередь, влияют на права человека множеством способов. Эти шесть экономических моделей таковы:

- a) формальная юридически признанная экономика;
- b) неформальная экономика;
- c) неоплачиваемая экономика (например, неоплачиваемый труд по уходу — непризнанная экономика);
- d) теневая экономика (сочетание легальной и нелегальной экономики);
- e) экономика, поддерживаемая цифровыми технологиями;
- f) бартер (неденежная экономика).

42. Признавая сложность отношений между государством и обществом, которые различны для разных групп людей, и признавая различные типы экономики,

³⁰ См. Attiya Waris, *Tax and Development*, 2013, и Attiya Waris, *Financing Africa*, 2019.

“Mohammareza: Ibn Khaldun as a paradigm for the past and future of sociology and humanity”, 2020, *Sociology International Journal* (MedCrave publishing online), vol. 4, No. 5, pp. 153–159.

³¹ См. в общем плане G. Brennan and J. M. Buchanan, *The Power to Tax: analytical foundations of a fiscal constitution*, 1980, Cambridge University Press; и A. Buchanan, *The Heart of Human Rights*, 2013, Oxford University Press.

³² См. в общем плане M. Levi, *Of Rule and Revenue*, 1988, University of California Press.

перечисленные выше, следует отметить, что отношения, которые, как представляется, сложились между населением в целом и государством при посредстве государственных механизмов и институтов, не всегда были успешными в плане улучшения жизни граждан и других лиц из числа населения, включая мигрантов, беженцев, мигрантов без документов и апатридов. На улучшение приоритетов для государственных расходов в контексте более жестких ресурсных ограничений будет влиять компромисс, на который государства готовы пойти на субнациональном, национальном, региональном, континентальном и глобальном уровнях в результате своей неспособности обеспечить достаточные ресурсы в рамках существующих налогово-бюджетных законов и политики, а также дополнительный пласт компромиссных решений, которые постоянно принимаются во всех различных экономических системах в результате продолжающегося цикла неудач в повышении уровня жизни. Использование правозащитного подхода, включая принцип постепенной реализации, который требует от государств обеспечить международное сотрудничество и помощь в отношении внешней задолженности и международных финансовых обязательств, способствовало бы усилиям по увеличению объема имеющихся ресурсов.

В. Изучение эволюционирующего характера и роли государства

43. Согласно международному праву прав человека государство несет ответственность за соблюдение международных норм в области прав человека, которые имеют для него обязательную силу. Национальные правительства находятся в центре внимания мониторинга и конструктивного диалога на международном уровне. Однако национальные правительства нельзя рассматривать как единственных субъектов, имеющих отношение к осуществлению международно признанных прав человека. Субнациональные органы власти, в том числе уровня штатов/провинциального уровня и муниципальные органы власти, часто обладают значительными полномочиями в отношении реализации прав и поэтому разделяют ответственность за выполнение международных обязательств государства в области прав человека. Реализация прав человека через финансовую политику становится все более сложной, на нее влияют последние изменения в экономике, такие как схемы конверсии долговых обязательств, изменение климата и неспособность четко обозначить средства, связанные с климатом, для стран, затрагиваемых в наибольшей степени, а также растущая обеспокоенность по поводу доступа к финансовой информации в цифровую эпоху и незаконных финансовых потоков. Хотя расширение взаимодействия с частными субъектами может обеспечить большее политическое пространство, остаются вопросы относительно способности и желания частных субъектов уважать и соблюдать законодательство, и этот вопрос требует дальнейшего изучения. Глобализация и растущая власть городов (местных органов власти), а не национальных правительств, могут привести к недооценке действенности мер местного уровня.

44. Кроме того, глобальные субъекты, такие как транснациональные корпорации и многосторонние или двусторонние финансовые учреждения, играют важную роль в поддержке реализации прав, а также, наоборот, в совершении нарушений и злоупотреблений. Действия транснациональных добывающих компаний или проекты развития, инициированные и контролируемые многочисленными партнерами, включая международные финансовые учреждения, могут иметь далеко идущие последствия. Эволюционирующий характер и диверсификация государства, а также множество субъектов, участвующих в выполнении обязательств в области прав человека, делают осуществление налогово-бюджетной политики еще более сложным. Эта закономерность прослеживается, например, в случаях, когда финансовые учреждения все чаще не хотят финансировать угольные шахты, а другие обращаются в суд в связи с нарушением прав следующего поколения.

45. Правительства часто вступают в партнерские отношения с частными поставщиками услуг или общинными организациями для управления программами. На международном уровне были достигнуты определенные успехи в углублении

понимания ответственности предприятий и частных субъектов, например в связи с принятием Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека³³, однако обязательство государств регулировать деятельность предприятий, с тем чтобы их действия согласовывались с реализацией прав человека, будет иметь решающее значение для их эффективного осуществления.

46. Хотя Независимый эксперт считает важным подчеркнуть конечную ответственность государств за обеспечение соблюдения своих международных обязательств в области прав человека таким образом, чтобы не допустить «сворачивания» гарантий основных прав человека, она также признает, что эффективное осуществление требует, чтобы все члены общества, а также все уровни и ветви государственной власти были осведомлены в отношении обязательств государства и полностью привержены их выполнению. Соблюдение и реализация прав человека часто зависит от местных органов власти, общинных организаций и частных субъектов, действующих в партнерстве, что подтверждает тот факт, что эта реализация является совместной ответственностью и обязанностью.

С. Кризисы, чрезвычайные ситуации природного характера и финансовые обязательства

47. Пандемия COVID-19, как и другие виды серьезных чрезвычайных ситуаций и кризисов, усугубила существующее неравенство, одновременно выявив конкуренцию за скудные ресурсы и ограниченный доступ к необходимой ликвидности. Это еще больше усугубляется ограничением государств в регулировании трансграничных финансовых операций. Независимый эксперт намерена рассмотреть внешнюю задолженность и другие финансовые обязательства в рамках процесса восстановления после COVID-19, а также уделить более пристальное внимание другим финансовым обязательствам, связанным с кризисом.

48. Было разработано множество оценок на основе изучения докризисных финансовых признаков и связи между внешним долгом и гуманитарными кризисами. Многие признаки могут быть хорошо известны, но часто остается неясным, как управлять кризисами нового характера, включая многочисленные кризисы, которые сливаются и происходят почти одновременно. Независимый эксперт намерена потратить время на размышления и широкие консультации по этому вопросу, с тем чтобы лучше понять, как государства, общества и другие заинтересованные стороны могут извлечь пользу из анализа и найти пути продвижения вперед в случае будущих разнообразных и многочисленных кризисов, с отдельным упоминанием чрезвычайных фондов в национальных бюджетах.

49. Было отмечено широкое распространение извлечения прибыли во время и после кризисов; при отсутствии тщательного управления этими ситуациями они могут привести к углублению бедности и неравенства в странах, население которых и так находится в нестабильных экономических условиях. Зачастую подобная ситуация сильнее затрагивает наименее развитые страны и малые островные государства³⁴. Например, утверждается, что во время пандемии сплошь и рядом происходило обогащение. Об этом свидетельствует то, что некоторые компании получили огромные прибыли во время пандемии: сообщалось, что 17 из 25 самых прибыльных компаний Соединенных Штатов Америки заработали в 2020 году на 85 млрд долл. США больше, чем в предыдущие годы³⁵, а состояние миллиардеров во время пандемии увеличилось на 5,5 трлн долл. США³⁶. Это подчеркивает недостаточность налогово-

³³ A/HRC/17/31.

³⁴ URL: <https://www.etoconsortium.org/nc/en/main-navigation/library/>.

³⁵ Oxfam, "Pandemic profiteers exposed", 22 July 2020. URL: <https://www.oxfam.org/en/press-releases/pandemic-profiteers-exposed-report>.

³⁶ C. Collins, "Global billionaires see \$5.5 trillion pandemic wealth surge", 2021, *Institute for Policy Studies*, URL: <https://ips-dc.org/global-billionaires-see-5-5-trillion-pandemic-wealth-surge/>.

бюджетного пространства, возникающую в результате функционирования потенциально нелегитимных налогово-бюджетных систем.

50. Независимый эксперт намерена изучить не только традиционные области финансирования прав человека, но и новые меры, появившиеся на фоне пандемии COVID-19, включая фонды и налоги солидарности; конверсию долговых в климатические обязательства; и другие новейшие способы упрощения глобальных и национальных налогово-бюджетных систем.

D. Окружающая среда, незаконные финансовые потоки, задолженность и финансовые операции

51. В некоторых странах с низким и средним уровнем дохода скудные ресурсы в настоящее время направляются на выплату долгов государственным и частным кредиторам — ресурсы, которые со временем могут оказаться на банковских счетах иностранных государств в результате незаконных операций. По мере углубления климатического кризиса финансирование, необходимое для достижения климатических целей, будет толкать страны все глубже в бюджетный кризис. Потенциальные негативные последствия для прав человека многообразны: население может остаться без доступа к продовольствию и средствам к существованию, быть перемещенным, не иметь доступа к воде, страдать от голода и крайней нищеты. Миллионы людей могут попасть в порочный круг нищеты, усугубляемой климатом, не имея каких-либо альтернатив. Это также может привести к ухудшению состояния окружающей среды, поскольку такие виды деятельности, как незаконная охота и вырубка лесов, ухудшают экологические условия жизни местного населения, что потенциально может привести к увеличению ущерба от изменения климата и повышению уровня задолженности населения/домохозяйств.

52. Тема внешней задолженности является критически важной, особенно в развивающихся государствах, где заимствования используются для строительства, восстановления, запуска или развития национальной экономики. Однако большинство развивающихся государств склонны брать займы для обслуживания существующего долга, а не обслуживать долг за счет собственных ресурсов. Это может привести к потенциально большому бюджетному дефициту, не обязательно сопровождающемуся развитием³⁷. Если между реальной процентной ставкой и темпами роста реального валового внутреннего продукта в странах с высокой задолженностью возникает обратная зависимость, это приводит к возникновению чудовищного долга. Страны-заемщики должны использовать внешние заимствования в производственных секторах и в важнейших объектах инфраструктуры, которые как повышают производительность экономики, так и защищают окружающую среду³⁸.

53. Незаконные финансовые потоки оказывают негативное воздействие на экономику. Как отмечают большинство многосторонних банков развития, развивающиеся страны часто не в состоянии мобилизовать достаточный внутренний инвестиционный капитал для финансирования устойчивого и долгосрочного экономического роста³⁹. Незаконные финансовые потоки снижают доступность государственных инвестиций в финансирование инфраструктуры и стандартов социальной политики, таких как меры по борьбе с бедностью и обеспечению равенства, включающие защиту окружающей среды. Из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что незаконные финансовые потоки вынуждают правительства прибегать к внешним заимствованиям в результате снижения количества денег,

³⁷ L. Signe, M. Sow and P. Madden, “Illicit financial flows in Africa”, 2020, Africa Growth Initiative.

³⁸ S.R. Dey and M. Tareque, “External debt and growth: role of stable macroeconomic policies”, 2019, *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, vol. 25, No. 50; K. Ali and M. Khalid, “Sources to finance fiscal deficit and their impact on inflation: a case study of Pakistan”, 2019, *The Pakistan Development Review*; и Sibel Aybarç, “Theory of public debt and current reflections” 2019, in Bernur Açıkgöz (ed.), *Public Economics and Finance*, IntechOpen.com.

³⁹ K. Nicolaou-Manias, “Illicit financial flows country risk assessment tool: summary” 2018, SSRN eLibrary.

циркулирующих в экономике. Однако заимствование может также привести к увеличению оттока капитала⁴⁰. Каждый год около одного триллиона долларов США уходит из развивающихся стран различными способами, включая контрабанду, отмывание денег и уклонение от уплаты корпоративных налогов. Отток капитала затмевает то, что поступает в страну в виде помощи в целях развития: «незаконные финансовые потоки уносят 10 долларов на каждый доллар, потраченный на общую помощь в целях развития, и 80 долларов на каждый доллар, потраченный на базовые социальные услуги»⁴¹.

54. В нескольких материалах, представленных к докладу, подчеркивалась важность будущей работы в рамках мандата по изучению совокупного влияния обслуживания долга, незаконных финансовых потоков и уязвимости к чрезвычайной климатической ситуации на реализацию прав человека⁴². Некоторые государства в своих материалах отметили⁴³ необходимость: укрепления механизмов содействия «зеленому росту», как, например, Кения; разработки оценки финансовых инструментов и механизмов для финансирования адаптации к изменению климата и реализации права на здоровую окружающую среду, как, например, Маврикий; и определения финансовых и налогово-бюджетных инструментов для обеспечения сокращения факторов изменения климата, как предложила Мексика⁴⁴.

55. Независимый эксперт также сосредоточит внимание на существующих налогово-бюджетных подходах и системах, которые не учитывают вопрос изменения или улучшения соблюдения прав человека. Это включает следующие вопросы, но не ограничивается ими: оговорки о стихийных бедствиях, конверсия долговых в природоохранные обязательства, углеродные биржи и углеродные налоги; рост цифровых налогов, увеличение сборов и пошлин; рост косвенных налогов; возобновление дискуссии о налоге на богатство; экологические налоги, покрывающие экстернализацию издержек; универсальный базовый доход против универсальных базовых активов; и другие ключевые налогово-бюджетные мероприятия, связанные с окружающей средой.

56. Местные сообщества также из-за незаконных финансовых потоков упускают возможности, вытекающие из «голубой» и «зеленой» революций⁴⁵. Независимый эксперт рассмотрит этот вопрос в контексте теории «загрязнитель платит» и обещания, что никто не должен остаться без внимания, опираясь при этом на международное сотрудничество, помощь и солидарность в реализации прав в налогово-бюджетной сфере. Необходимо изучить решения, основанные на природных факторах, чтобы понять, насколько они успешны в улучшении жизни сообществ при одновременном сокращении незаконных финансовых потоков⁴⁶. Как представляется, в малых островных государствах это принесло успех⁴⁷, и Независимый эксперт изучит

⁴⁰ A. Thiao, “The effect of illicit financial flows on government revenues in the West African Economic and Monetary Union countries”, 2021, *Cogent Social Sciences*, vol. 7, No.1.

⁴¹ “Illicit financial flows”, URL: <https://globaljustice.yale.edu/illicit-financial-flows>.

⁴² См. материалы к данному докладу, поступившие от Европейской сети по вопросам задолженности и развития (Евродад), Центра по экономическим и социальным правам, платформы «Диалог 2000», Марисол Лопес и Бернадетт О’Хара и юридической фирмы «Лай Латиф и Ко.».

⁴³ Все материалы к докладу доступны по ссылке URL: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/TakingsStockLookingForward.aspx>.

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ Richard Munang, “Tackle climate change and illicit financial flows together”, 2014, *New African*, vol. 48, No. 554, URL: https://www.researchgate.net/publication/268507948_Tackle_Climate_Change_and_Illicit_Financial_flows_together.

⁴⁶ World Wide Fund for Nature (undated), Smart coasts: climate-smarting marine protected areas and coastal management in the Mesoamerican reef region, URL: <https://www.wwfca.org/en/smartcoastsmar.cfm>.

⁴⁷ United Nations Environment Programme (UNEP) (undated), “Comoros: ecosystem-based adaptation 2017–2020”, URL: <http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/28424/ComorosEba.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

потенциал малых островных государств в плане изыскания решений, а также оценит, какие другие меры могут быть реализованы или рассмотрены в этом контексте.

Е. Прозрачность финансовой и налоговой информации и цифровые системы

57. Повышение прозрачности — общепризнанное общественное благо для руководства финансовыми операциями. Однако слишком часто доступ общественности к договорам о государственном финансировании минимален, а двусторонние соглашения остаются недоступными⁴⁸. Независимый эксперт будет изучать вопросы, связанные с доступом к финансовой системе на глобальном уровне. Она предложит рекомендации по основным областям, где информация будет иметь ключевое значение для обеспечения более эффективного управления внешней задолженностью и глобальными налогово-бюджетными системами⁴⁹.

58. Участие, подотчетность и прозрачность также имеют решающее значение для повышения эффективности использования информации и государственных ресурсов для инвестиций в права человека. Финансовые и технические механизмы необходимы для более оперативного доступа к информации, позволяющего привлечь к ответственности лиц, принимающих решения, и для обеспечения эффективного руководства для государств и других заинтересованных сторон. Неравный доступ к информации и общая непрозрачность является проблемой глобальной онлайн-системы. Провайдеры мобильных денег, осуществляя свои ежедневные операции, используют эту систему, как и все остальные, действующие в ее рамках в различных экономических моделях, о которых шла речь выше. Два элемента легитимности налогово-бюджетной системы — прозрачность и подотчетность — будут в центре внимания исследования Независимого эксперта по вопросу об ограниченности данных в области финансовой информации, к которым страны могут иметь доступ для получения доходов, способных содействовать реализации прав человека.

59. Денежные переводы, которые являются крупнейшим и наиболее стабильным источником иностранной валюты, стали растущим источником доходов во многих странах мира. Вопрос денежных переводов в увязке с другими проблемами финансирования развития, такими как отсутствие доступа к достаточной ликвидности без условий и долгов, хроническая нехватка официальной помощи в целях развития и нестабильные потоки частного капитала, будет проанализирован, чтобы лучше понять, как обеспечить, чтобы финансовые системы и информационные потоки способствовали реализации прав человека.

60. Оценивая разнообразные элементы глобальной, континентальной, региональной, национальной и субнациональной экономики, как формальной, так и неформальной, Независимый эксперт в ходе консультаций и взаимодействия с заинтересованными сторонами определит, в каких областях государства могли бы принять решение о взаимодействии и что они могли бы лучше регулировать, чтобы улучшить защиту своего населения и повысить уровень жизни. Эта дискуссия будет включать рассмотрение криптовалют, цифровых валют и охватывать заинтересованные стороны, активно участвующие в предоставлении цифровых услуг, часто трансграничных, но не ограничиваться ими.

⁴⁸ См. материал к докладу, поступивший от Аргентины (URL: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/TakingsStockLookingForward.aspx>).

⁴⁹ В Базовых принципах в отношении процессов реструктуризации суверенного долга, принятых Генеральной Ассамблеей в резолюции 69/319, подчеркивается необходимость повышения прозрачности: «Для повышения подотчетности всех заинтересованных сторон следует поощрять обеспечение большей прозрачности, что может быть достигнуто посредством своевременного обмена как данными, так и процессами, касающимися выработки решений в отношении суверенного долга». Прозрачность и раскрытие информации также являются основными компонентами принятых Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию Принципов поощрения ответственного суверенного кредитования и заимствования.

61. Финансовые системы во всем мире уже являются частью цифровой экономики, а ее рост и развитие идут со скоростью, которая делает невозможной оценку потенциальных последствий и эффектов в рамках существующих права и политики. Результат не удивляет: как обычно, экономика и предпринимательство развиваются в отсутствие закона, регулирования или политики. Однако это дополнительное измерение в мире бюджетных кризисов, мер жесткой экономии, высокого уровня безработицы, незаконных финансовых потоков и снижения собираемости доходов потенциально препятствует выполнению обязательств государств по достижению Целей в области устойчивого развития. В результате возникает необходимость задуматься о том, как регулировать и рассматривать финансовые аспекты цифровой экономики в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе⁵⁰. Скорость цифровых транзакций в мире, где большая часть торговли осуществляется неформально и где существует обширная подпольная и криминальная экономика, может только придать больше сложности и напряженности системе, испытывающей трудности с реализацией концепции повышения уровня жизни.

62. Для того чтобы добиться реального прогресса в борьбе с незаконными финансовыми потоками, политикам также необходимо рассмотреть взаимосвязь и критически важное взаимодействие между задачей 16.4 цели 16 Целей в области устойчивого развития (также известной как «задача по незаконным финансовым потокам») и 17 отдельными целями в области устойчивого развития, в целом насчитывающими 168 задач⁵¹. Однако прогресс на местах весьма ограничен по сравнению с масштабами проблем, создаваемых незаконными финансовыми потоками. К концу 2016 года страны Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) добились незначительного и неравномерного прогресса в борьбе с незаконными финансовыми потоками. Хотя считается, что эти потоки являются следствием коррупции, данные ясно показывают, что основными пользователями механизмов незаконных финансовых потоков являются многонациональные корпорации. Однако и в этом случае данные остаются препятствием для мониторинга и контроля этих трансфертов, которые, если их контролировать, приведут к двум финансово значимым достижениям во всех странах: а) в экономике останется больше денег, которые, соответственно, продолжат циркулировать в ней, что приведет к снижению цен на товары и услуги и, возможно, создаст больше рабочих мест, способствуя постепенной реализации прав человека; и б) государство будет находиться в лучшем положении с точки зрения налогообложения и сбора налоговых поступлений, тем самым финансируя свою деятельность, в том числе связанную с правами человека, что приведет к их постепенной реализации, включая понимание соответствующих проблем, возможностей и рисков.

63. На протяжении десятилетий ведутся споры о том, каков оптимальный размер налогообложения, и эти прения привели к выработке позиции в МВФ, ОЭСР и Всемирном банке. Хотя развивающиеся страны участвуют в этом процессе, остается неясным, какова оптимальная ставка и как эта ставка может взаимодействовать с правозащитным принципом международного сотрудничества и помощи в получении максимально возможных ресурсов для реализации прав человека. До сих пор в прениях на эту тему так и не был четко сформулирован правозащитный подход, и поэтому в намерения Независимого эксперта входит выработка позиции с точки зрения прав человека в рамках этой продолжающейся и крайне противоречивой глобальной дискуссии.

⁵⁰ См. P.K. Ozili, “Impact of digital finance on financial inclusion and stability”, 2018, *Borsa Istanbul Review*, Vol. 18, No. 4.

⁵¹ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) – Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), “Coherent policies for combatting illicit financial flows”, 2016, URL: https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/01/Coherent-policies-for-combatting-Illicit-Financial-Flows_UNODC-OECD_IATF-Issue-Brief.pdf.

Г. Глобальная налогово-бюджетная система и ее последствия для прав человека

64. Независимый эксперт осведомлена о текущих прениях в отношении международных финансовых обязательств. Например, в настоящее время существует ряд различных учреждений и органов, занимающихся разработкой позиций по международным налогам. Независимый эксперт намерена внести свой вклад в глобальные прения по этим вопросам, включая, что немаловажно, дискуссии о цифровых налогах, создании нового межправительственного фискального органа и принятии глобальных минимальных ставок корпоративного налога.

65. На протяжении последних 20 лет, а в последнее время в связи с разработкой в 2015 году Аддис-Абебской программы действий по финансированию устойчивого развития, неоднократно звучали призывы к созданию международного налогового органа. Однако, несмотря на важность этой дискуссии, Независимый эксперт намерена изучить необходимость создания не только международного налогового органа, но и более широкого органа, который бы занимался финансово-бюджетными вопросами в более широком диапазоне, включая внешний долг, незаконные финансовые потоки и налогообложение. Эта идея будет рассмотрена сквозь призму прав человека.

66. Хотя Независимому эксперту известно, что споры о принятии глобальных минимальных ставок корпоративного налога ведутся уже несколько десятилетий, связь между тем, что могут повлечь за собой такие налоги, и их влиянием на реализацию прав человека до конца не изучена, хотя другие вопросы, такие как значение прогрессивной системы налогообложения для прав человека и гендерное воздействие налоговой политики, получили определенное освещение⁵². Рассматривая другие области финансово-бюджетных обязанностей, осуществляемых при содействии международного сотрудничества и помощи и на основе принципа солидарности, Независимый эксперт вместе с тем подчеркивает, что крайне важно, чтобы в ходе обсуждения предлагаемых реформ глобальной и национальной системы основное внимание уделялось срочной потребности в ресурсах для решения этой проблемы.

67. Независимый эксперт стремится изыскать надлежащие каналы для конструктивного взаимодействия со всем спектром субъектов, играющих важную роль в укреплении прав человека и налогово-бюджетной подотчетности на всех уровнях глобального, континентального, регионального, национального и субнационального управления. Это включает рассмотрение важной роли, которую может и должна играть Организация Объединенных Наций в создании межправительственного органа по налогово-бюджетным вопросам, который мог бы охватывать вопросы не только задолженности, но и других финансовых обязательств, включая налогообложение и незаконные финансовые потоки, о чем постоянно звучат призывы на протяжении уже нескольких десятилетий.

V. Заключение

68. В настоящем докладе изложены некоторые размышления и основные тематические приоритеты Независимого эксперта, приступающей к выполнению своего мандата. Независимый эксперт приветствует замечания, дополнения и предложения к настоящему докладу и надеется на дальнейшие консультации с государствами и всеми соответствующими заинтересованными сторонами.

⁵² См. материалы к докладу, поступившие от организации «Женщины мира», Центра по экономическим и социальным правам и Еворад.