



Генеральная Ассамблея

Distr.: General

5 August 2016

Russian

Original: English

Семьдесят первая сессия

Пункт 69(b) предварительной повестки дня*

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

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

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Независимого эксперта по вопросу о последствиях внешней задолженности и других соответствующих международных финансовых обязательств государств для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, Хуана Пабло Боославски, представляемый во исполнение резолюций 25/16 и 31/11 Совета по правам человека .

* A/71/150.



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

Резюме

Настоящий 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, состоит из двух частей.

В первой части Независимый эксперт приводит обзор мероприятий, проводившихся с августа 2015 года по июль 2016 года. В указанный период Независимый эксперт представил на тридцать первой сессии Совета по правам человека, состоявшейся в марте 2016 года, два тематических доклада: доклад о взаимосвязи между неравенством и финансовыми кризисами, а также их последствиями для осуществления прав человека, и окончательный вариант своего исследования, посвященного незаконным финансовым потокам, правам человека и Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Он также представил доклады о своих поездках в Китай и Грецию и нанес официальный визит в учреждения Европейского союза в Брюсселе для оценки последствий экономической реформы и политики строгой экономии, реализуемых в странах еврозоны.

Во второй части настоящего доклада Независимый эксперт излагает некоторые соображения о ряде событий и вызывающих беспокойство проблем. Он приводит обзор изменений политики Организации Объединенных Наций касательно задолженности, в том числе обзор результатов третьей Международной конференции по финансированию развития и четырнадцатой Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию и Базовых принципов в отношении процессов реструктуризации суверенного долга. Также автор доклада заявляет о том, что предпринятые инициативы по облегчению бремени международной задолженности не оказали устойчивого положительного воздействия на осуществление прав человека в бедных странах с высоким уровнем задолженности, так как меры по облегчению долгового бремени, несмотря на свою важность, никогда не включали предоставление необходимых финансовых средств. Кроме того, Независимый эксперт отмечает новую всемирную волну реализации мер жесткой экономии и возобновления роста уязвимости многих развивающихся стран к долговым проблемам, что препятствует продвижению вперед в деле осуществления прав человека в этих странах и требует принятия дополнительных политических мер для предотвращения и ликвидации подобных кризисных ситуаций. Наконец, автор утверждает, что текущий пересмотр рамочных принципов оценки приемлемости уровня задолженности должен основываться на более комплексном понимании приемлемости, а именно благодаря учету проблематики прав человека, а также социальных и экологических аспектов устойчивости. Он делает заключение о том, что для достижения целей в

области устойчивого развития необходима более надежная и ориентированная на права человека рамочная система реструктуризации суверенного долга; что новая глобальная волна принятия мер жесткой экономии и волна роста уязвимости для проблем задолженности среди преимущественно развивающихся стран создает препятствия в деле осуществления прав человека; и что для того чтобы неприемлемый уровень долга не ставил под угрозу международные усилия и меры поддержки в достижении целей в области устойчивого развития, наряду с усиленной мобилизацией национальных ресурсов, необходима комплексная рамочная система облегчения долгового бремени.

Рекомендации Независимого эксперта, среди прочего, включают в себя создание механизма отчетности по вопросам реструктуризации долга; обеспечение использования механизмов наблюдения за ходом достижения целей в области устойчивого развития, в том числе за расходованием государственных средств, направляемых на их достижение, а также в секторах, связанные с постепенным осуществлением прав; включение обязательств в области прав человека в рамочные принципы оценки приемлемости уровня задолженности.

I. Введение

1. Настоящий доклад представлен во исполнение резолюций 25/16 и 31/11 Совета по правам человека, в которых Совет обратился к Независимому эксперту 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, с просьбой о представлении регулярных докладов Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее. В докладе приводится обзор деятельности Независимого эксперта за период с августа 2015 года по июль 2016 года, а также его соображения касательно ряда недавних событий, требующих дополнительного освещения и внимания со стороны международного сообщества.

II. Работа, проделанная Независимым экспертом

A. Тематические отчеты

2. В соответствии с резолюциями 25/9 и 25/16 Совета по правам человека, Независимый эксперт представил два тематических доклада на тридцать первой сессии Совета.

3. Первый из представленных докладов был посвящен взаимосвязи между неравенством и финансовыми кризисами, а также их последствиям для осуществления прав человека (A/HRC/31/60 и Add. 1 и 2). В нем Независимый эксперт приводит неоспоримые доказательства того, что экономическое неравенство явилось одновременно как следствием, так и причиной экономических кризисов. Автор утверждает, что наблюдаемые в современном мире крайние проявления неравенства стали значительными факторами возникновения финансовых кризисов. Также в докладе приводится анализ того, как кризисы финансового и суверенного долга усугубляют экономическое неравенство и как меры строгой экономии, принимаемые для борьбы с ними, стали причиной снижения уровня доходов многих людей ниже черты прожиточного минимума.

4. Независимый эксперт также рассказывает о том, что делается для борьбы с экономическим неравенством в контексте международного права в области прав человека. Он утверждает, что, хотя право в сфере прав человека и не обязательно подразумевает абсолютно равное распределение доходов и богатства, тем не менее оно требует создания условий для полного осуществления прав. По существу, обеспечение людей гарантиями равного осуществления всех базовых прав, не приводящих к дискриминационным результатам, предполагает проведение некоторого перераспределения. В завершении своего доклада автор предлагает рекомендации по борьбе с неравенством в целях предотвращения и преодоления финансовых кризисов, в том числе в сфере регулирования финансовых рынков, минимальных размеров оплаты труда, прогрессивного налогообложения и минимального уровня социальной защиты населения. При этом программы структурной перестройки должны быть подвергнуты серьезной оценке на предмет их влияния на осуществление прав человека и должны быть ориентированы не только на решение краткосрочных бюджетных задач по восстановлению приемлемости уровня задолженности.

5. Второй тематический доклад Независимого эксперта посвящен нелегальным финансовым потокам, правам человека и Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (A/HRC/31/61) во исполнение резолюции Совета по правам человека 28/5 от 26 марта 2015 года. В докладе приводятся результаты заключительного исследования, дополнившего предварительное исследование Независимого эксперта (A/HRC/28/60 и Согл. 1) более углубленным рассмотрением незаконных финансовых потоков, связанных с налогами, в частности с уклонением от уплаты налогов и избежанием налогообложения транснациональными корпорациями.

6. В отчете показано, как незаконные финансовые потоки наносят вред осуществлению экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав, и подчеркивается необходимость: а) должной осмотрительности и надлежащей процедуры для борьбы с незаконными финансовыми потоками, б) улучшения защиты свидетелей и лиц, сообщающих о нарушениях, и с) учета прав человека при возвращении похищенных активов. В заключение были приведены рекомендации в адрес конкретных заинтересованных лиц касательно того, как реализовать цель по сдерживанию незаконных денежных потоков в рамках повестки дня в области развития Организации Объединенных Наций на период после 2015 года.

В. Посещение стран

7. За отчетный период Независимый эксперт направил новые запросы на посещение Бразилии, Ганы, Гренады и Панамы. Он также вновь подтвердил свою заинтересованность в посещении Замбии, Соединенных Штатов Америки, Туниса и Ямайки.

8. Независимый эксперт представил Совету по правам человека отчет (A/HRC/31/60/Add.1) по результатам своего официального визита в Китай с целью оценки влияния международного кредитования страны на осуществление прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав в странах-заемщиках. Независимый эксперт с удовлетворением отметил ведущую роль, которую Китай взял на себя в деле создания двух новых многосторонних банков развития, а именно Азиатского банка инфраструктурных инвестиций в Пекине и Нового банка развития в Шанхае.

9. В своем отчете Независимый эксперт отметил, что Китай стал ключевым источником средств для поддержания сотрудничества Юг-Юг и источником долгосрочного финансирования устойчивого развития стран-партнеров. Проекты развития, поддерживаемые китайскими финансовыми институтами, принесли положительные результаты, но некоторые проекты имели отрицательные последствия для определенных лиц и сообществ с экономической и социальной точки зрения, а также с точки зрения прав человека.

10. Независимый эксперт подчеркнул необходимость в активной реализации действующих руководящих принципов социального и экологического кредитования в операционной практике, в активизации консультаций с затрагиваемыми лицами и сообществами и в повышении способности финансовых институтов реагировать на их нужды и беспокойства. Это включает в себя обеспечение затрагиваемых сторон эффективными средствами защиты от потенциальной

угрозы нарушения их прав. Помимо этого, также необходимо повышать прозрачность.

11. Более того, что касается иностранных коммерческих предприятий, он особо отметил необходимость создания финансовыми институтами, финансирующими такие предприятия, доступных механизмов оперативного обжалования и механизмов независимого рассмотрения жалоб. Автор доклада также призвал правительство Китая принять соответствующие законодательные и административные меры для обеспечения финансовой и юридической ответственности китайских компаний и их иностранных дочерних предприятий за потенциальные нарушения прав человека.

12. В декабре 2015 года Независимый эксперт нанес официальный визит в Грецию для оценки прогресса с момента последнего визита в страну его предшественником в апреле 2013 года (см. A/HRC/31/60/Add.2). По прошествии нескольких лет проведения политики перестройки более миллиона граждан Греции все еще живут в крайней бедности, а безработица, особенно среди молодежи, остается на неприемлемо высоком уровне. Независимый эксперт с сожалением констатировал, что обязательствам в сфере прав человека самой Греции и ее иностранных кредиторов по отношению к субъектам прав внутри страны до сих пор придается второстепенное значение в контексте формирования политики перестройки и проведения структурных реформ.

13. Независимый эксперт заявил, что Греция крайне нуждается в облегчении долгового бремени, которое дало бы толчок социально инклюзивному росту. Меры по облегчению бремени задолженности должны иметь форму инвестиционного пакета, направленного на стимулирование реального сектора экономики посредством государственных инвестиций в инфраструктуру, научные исследования и образование. Он также отметил, что Греции нужна современная система социального обеспечения — справедливая, действенная, достаточно финансируемая, нацеленная на нуждающихся в ней людей и защищающая фундаментальные социальные, экономические и культурные права людей во всех аспектах и без какой-либо дискриминации.

14. Он рекомендовал правительству Греции и ее международным кредиторам пересмотреть свою политику экономических реформ на предмет учета в них прав человека. Для этого необходимо проведение всесторонней оценки их влияния на права человека. В своих рекомендациях Независимый эксперт отметил некоторые меры по защите безработных, устранению пробелов в системе социальной защиты и восстановлению всеобщего доступа к государственным услугам здравоохранения для людей, не имеющих социальной страховки. Он призвал европейские страны активизировать поддержку социальной интеграции и мер борьбы с нищетой в Греции, а также предоставить человеческие, технические и финансовые ресурсы для обеспечения беженцев едой, медицинской помощью и временным жильем.

15. Независимый эксперт хотел бы поблагодарить правительства Китая и Греции за их искреннее и открытое участие в диалоге и сотрудничество во время визитов Независимого эксперта в эти страны.

С. Посещение учреждений Европейского союза

16. В период с 30 мая по 3 июня 2016 года Независимый эксперт нанес визит в учреждения Европейского союза с целью обсуждения проблем обеспечения прав человека, связанных с политикой экономической перестройки и мер жесткой экономии, реализуемых странами Европейского союза. Эти реформы зачастую проводятся в случаях предоставления государствам — членам Европейского союза финансовой поддержки и входят в состав обязательных условий кредитования со стороны учреждений Европейского союза. Независимый эксперт выражает свою признательность учреждениям Европейского союза за открытый диалог и полномасштабное сотрудничество во время его визита.

17. В своем заявлении о завершении миссии¹ Независимый эксперт выразил озабоченность тем, что проводимая в последнее время политика жесткой экономики отрицательно сказывается на экономических, социальных и трудовых правах на территории Европы. Он выразил свое беспокойство по поводу того, что финансовый кризис привел к росту бедности в Европейском союзе, где около 121 миллиона человек оказались под угрозой нищеты или социальной изоляции, а также выразил сожаление в связи с тем, что Европейскому союзу вряд ли удастся достичь к 2020 году собственных официальных целей по сокращению на 20 миллионов количества людей, подверженных риску бедности и социальной изоляции.

18. Независимый эксперт обратил внимание на то, что в то время как первоочередную ответственность по выполнению международных обязательств в сфере прав человека несут государства — члены Европейского союза, тем не менее международные учреждения, в том числе Европейский союз, его органы и финансовые институты, также подпадают под действие международного права человека. Он особо подчеркнул, что при подготовке политических рекомендаций и установлении обязательных условий кредитования учреждения и органы Европейского союза обязаны — по самой меньшей мере — уважать международные соглашения в области прав человека, подписанные государствами — членами Европейского союза.

19. Независимый эксперт с удовлетворением отметил, что Европейский союз разработал ряд инструментов для оценки социальных последствий и влияния заключаемых соглашений на права человека, а в данный момент занимается разработкой руководящих принципов по оценке влияния международных торговых соглашений на права человека. Однако он посетовал, что во внутренней макроэкономической политике стандарты прав человека не достаточно широко используются в качестве контрольных показателей для оценки эффекта экономических реформ.

20. В своем заявлении о завершении миссии Независимый эксперт также подчеркнул, что реализованные программы экономических реформ необходимо оценивать не только с точки зрения того, помогли ли они сократить дефицит бюджета и восстановить приемлемый уровень задолженности или возобновить экономический рост, но также с учетом того, обеспечили ли они справедливое и равное распределение социального бремени перестройки. В рамках

¹ Доступно по адресу: ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20057&LangID=E.

такого анализа необходимо оценить, в какой степени рассматриваемые программы реформ способствовали защите экономических и социальных прав, и выявить пробелы, которые предстоит ликвидировать. Результаты такой оценки должны учитываться при составлении рекомендаций, формировании новых программ и планировании мер по оказанию Европейским союзом финансовой или технической помощи его членам. Полный доклад о результатах данного визита будет представлен Совету по правам человека на его тридцать четвертой сессии, запланированной к проведению в марте 2017 года.

D. Официальные заявления

21. Независимый эксперт обменялся мнениями по доведенным до его сведения вопросам с представителями государств-членов в рамках двусторонних встреч и процедур коммуникации. Кроме того, он также сделал несколько официальных заявлений касательно ситуаций, которые, по его мнению, требовали внимания общественности².

22. 10 сентября 2015 года Независимый эксперт выпустил заявление в связи с принятием Генеральной Ассамблеей резолюции под заголовком «Базовые принципы в отношении процессов реструктуризации суверенного долга», в котором приветствовал принятие вышеупомянутой резолюции как положительный шаг на пути к прояснению существующих правил и принципов международного права, применяемых в отношении суверенного долга.

23. 26 октября 2015 года 11 специальных докладчиков и независимых экспертов Совета по правам человека представили свои замечания по проекту экологической и социальной концепции будущего Азиатского банка инфраструктурных инвестиций. В своем коллективном письме³ независимые эксперты приветствовали предпринимаемые банком шаги по установлению обязательных экологических и социальных стандартов, однако рекомендовали уделить больше внимания правам человека в предлагаемой обеспечительной политике. Эксперты подчеркнули, что банк должен стремиться стать «настоящим банком двадцать первого века», чья политика по экологическим и социальным вопросам и вопросам прав человека должна соответствовать современным международным стандартам. Данная инициатива координировалась Независимым экспертом, который встретился с назначенным президентом Азиатского банка инфраструктурных инвестиций Цзинем Лицюнем в ходе своего визита в Китай.

24. 10 ноября 2015 года в совместном заявлении с четырьмя специальными докладчиками и независимыми экспертами Совета по правам человека Независимый эксперт по вопросу о внешней задолженности и правам человека выразил свою поддержку в адрес законопроекта Аргентины, направленного на создание Комиссии по установлению правды о соучастии в экономических преступлениях для оценки роли и ответственности предпринимателей за преступления, совершившиеся в стране во время диктатуры 1976–1983 годов.

25. 8 марта 2016 года в совместном заявлении с другим независимым экспертом Независимый эксперт выразил свою озабоченность последствиями предла-

² Все официальные заявления независимого эксперта, если не указано иное, доступны по адресу: ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?SID=External_Debt.

³ Доступно по адресу: ohchr.org/Documents/Issues/IEDebt/261015_Letter_AIB.pdf.

гаемого к заключению соглашения между Аргентиной и хеджевыми фондами, не принявшими участия в предыдущей реструктуризации задолженности и подавшими на страну судебный иск. Эксперты рекомендовали проведение анализа последствий соглашения для прав человека для оценки налоговых последствий выплат «фондам-стервятникам»⁴.

26. 8 апреля 2016 года Независимый эксперт выпустил заявление по вопросу «панамских документов», в котором он призвал международное сообщество незамедлительно положить конец финансовой скрытности. «Панамские документы» сделали очевидной необходимость введения законов, требующих публичного раскрытия информации о бенефициарных владельцах во всех странах мира. Он предупредил, что уклонение от уплаты налогов и движение средств незаконного происхождения подрывают систему правосудия и лишают правительства стран ресурсов, необходимых для осуществления экономических, социальных и культурных прав населения.

27. 15 июня 2016 года Независимый эксперт выразил надежду на сохранение основных положений бельгийского закона, ограничивающего право «фондов-стервятников» на обращение в суд. Этот закон, одобренный парламентом Бельгии в 2015 году и призванный не дать «фондам-стервятникам» слишком наживаться на финансовых кризисах, был оспорен в Конституционном суде Бельгии одним из хеджевых фондов.

28. 12 июля 2016 года Независимый эксперт совместно с девятью мандатариями специальных процедур подчеркнул, что эффективная реализация Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года зависит от ее согласованности со всеобъемлющими обязательствами по обеспечению прав человека. Это включает в себя ответственность, недискриминационный характер, равенство (в особенности гендерное) и явное уважение примата обязательств стран в сфере прав человека.

III. Вопросы, вызывающие беспокойство, и последние достижения

A. Облегчение бремени международной задолженности, достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и уроки, извлеченные для реализации целей в области устойчивого развития

29. Так как поставленный срок достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, прошел, будет уместно проанализировать достигнутые результаты по задаче 8.D «Комплексное решение проблем задолженности развивающихся стран» в рамках цели в области развития 8, а также в сфере улучшения ситуации вокруг прав человека благодаря урегулированию международной задолженности и облегчению долгового бремени развивающихся стран.

30. В этом контексте международные усилия по облегчению бремени задолженности концентрировались на определенной группе развивающихся бедных

⁴ Доступно по адресу: ohchr.org/Documents/Issues/IEDebt/IEArgentina8Mar2016_en.pdf.

странах с высоким уровнем задолженности⁵. На 2016 год мероприятия по облегчению долгового бремени в рамках Инициативы в отношении бедных стран с крупной задолженностью и Инициативы по облегчению бремени задолженности на многосторонней основе почти завершены, и не сниженной остается задолженность только 3 из 39 охваченных упомянутыми инициативами стран — Сомали, Судана и Эритреи.

31. Одна из основных целей вышеупомянутых инициатив состояла в снижении накопившейся задолженности бедных стран с высоким уровнем задолженности и высвобождении государственных ресурсов для их направления на борьбу с нищетой. По данным Международного валютного фонда (МВФ), эта цель была большей частью достигнута. В 2001 году бедные страны с высоким уровнем задолженности израсходовали в среднем 6,5 процента валового внутреннего продукта (ВВП) на сокращение масштабов нищеты в соответствии с Документами о стратегии сокращения масштаба нищеты. К 2015 году этот показатель достиг 9,1 процента ВВП. Доля ВВП, направляемая на обслуживание долга, снизилась с 3,1 процента в 2001 году до 1,5 процента в 2015 году⁶.

32. Независимый эксперт с удовлетворением отмечает достигнутый прогресс. Тем не менее он подчеркивает, что по ряду причин инициативы по облегчению долгового бремени пока не стали для развивающихся стран всесторонним и устойчивым решением проблем задолженности. В следующих пунктах Независимый эксперт описывает четыре проблемы.

33. Во-первых, по прогнозам МВФ, датированным мартом 2016 года, в ближайшие годы ожидается возобновление роста обслуживания долга бедных стран с высоким уровнем задолженности, как в номинальном объеме, так и в процентах от ВВП, а их расходы на борьбу с нищетой при этом вряд ли сколько-нибудь увеличатся, что дает основания сомневаться в том, что в распоряжении большинства бедных стран с высоким уровнем задолженности будет достаточно ресурсов для продвижения в достижении целей в области устойчивого развития⁶. По результатам проведенной МВФ в апреле 2016 года оценки приемлемости уровня задолженности 8 из 36 бедных стран с высоким уровнем задолженности, чье долговое бремя было облегчено, снова находятся на грани бедственного положения в связи с задолженностью⁷. Этот факт указывает на ограниченный потенциал единовременных мер по облегчению бремени задолженности. На фоне повторяющихся долговых кризисов актуальной остается потребность в усовершенствованном механизме, который бы обеспечил справедливый, своевременный и более надежный процесс реструктуризации задолженности или облегчения долгового бремени.

34. Во-вторых, Независимый эксперт отмечает, что в некоторых странах со средним уровнем дохода, в том числе в ряде малых островных развивающихся государств, которые не были охвачены инициативами по облегчению долгового

⁵ Более ранняя оценка достижения цели 8 в области развития, сформулированной в Декларации тысячелетия, приводится также в документе A/HRC/23/37, который представляет собой доклад предыдущего Независимого эксперта по вопросу внешней задолженности Сефаса Лумины.

⁶ См. IMF “Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) — statistical update”, annex III, p. 19. Доступно по адресу: www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/031516.pdf.

⁷ См. www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf.

бремени ввиду их более продвинутого уровня экономического развития, проблемам задолженности не уделяется достаточного внимания.

35. В-третьих, в рамках Инициативы в отношении бедных стран с крупной задолженностью и Инициативы по облегчению бремени задолженности на многосторонней основе не была предоставлена своевременная помощь по облегчению бремени задолженности странам с наибольшей задолженностью. Механизм, дающий более быстрые результаты, мог бы помочь достичь больших успехов. Кроме того, странам необходимо было выполнить определенные условия, чтобы получить возможность снизить свое долговое бремя. Не все эти условия были полезны, а некоторые усиливали уязвимость стран для новых кризисов (см., например, A/HRC/23/37, pp. 42–44).

36. Наконец, реализация международных инициатив по облегчению бремени задолженности не привела к высвобождению достаточных средств у стран с высоким уровнем задолженности, чтобы они могли добиться большего прогресса в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Сложности, с которыми сталкиваются эти страны, слишком велики для того, чтобы отдельно взятые меры по облегчению долгового бремени могли привести к значительным и устойчивым улучшениям в обеспечении экономических или социокультурных прав.

37. В 2006 году в рамках Проекта тысячелетия было подсчитано, что для достижения к 2015 году целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, всем странам с низким уровнем дохода необходимо будет инвестировать ежегодно по 253 млрд. долл. США и 529 млрд. долл. США в 2015 году. По данным проведенного исследования, в 2006 году странам с низким уровнем дохода требовалось выделить 73 млрд. долл. США сторонней поддержки, чтобы они могли достичь вышеупомянутых целей⁸. Тем не менее облегчение долгового бремени этих стран в 2006 году составило только около 6 млрд. долл. США, другими словами — менее 10 процентов от необходимой суммы⁹. Хотя полное списание всего внешнего долга стран с низким уровнем дохода основательно бы сократило финансовый дефицит, отдельно взятых мер по облегчению долгового бремени было бы недостаточно для обеспечения достижения целей в странах с низким уровнем дохода. Поэтому неудивительно, что, несмотря на усилия по облегчению бремени задолженности, бедные страны с высоким уровнем задолженности достигли незначительного прогресса в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

38. По мнению МВФ, цель по «искоренению нищеты и голода» была достигнута только в 5 из 36 бедных стран с высоким уровнем задолженности, чье долговое бремя было уменьшено. Положение около половины из них (18 стран) оценивается как крайне далекое от достижения цели; это значит, что соответствующая цель в области международного развития не будет достигнута даже к 2030 году, если только не произойдет существенных изменений¹⁰.

⁸ UN Millennium Project, *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals* (New York, Earthscan, 2005), стр. 249. Доступно по адресу: <http://unmillenniumproject.org/reports/fullreport.htm>.

⁹ Ibid., p. 251.

¹⁰ См. IMF, “Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative”, table A12, pp. 15–16.

39. В бедных странах с высоким уровнем задолженности, получавших помощь по облегчению долгового бремени, был отмечен больший прогресс в повышении соотношения количества девочек к количеству мальчиков в средних школах — 12 стран сообщили о достижении этой цели, однако ни одной из стран, охваченных Инициативой в отношении бедных стран с крупной задолженностью, по которым имеются достаточные данные, не удалось достичь цели по повышению доли учеников, окончивших начальную школу. Тринадцать бедных стран с высоким уровнем задолженности достигли цели по снижению детской смертности, но почти половина этих стран крайне далеки от ее достижения. Еще более неутешительно то, что 27 стран также крайне далеки от достижения цели по снижению уровня материнской смертности. Хотя 15 стран смогли повысить доступность улучшенных источников водоснабжения, только в одной стране (Гондурасе) отмечено достижение цели по расширению доступа к улучшенным санитарно-канализационным системам. Большинство бедных стран с высоким уровнем задолженности, получающих помощь по облегчению долгового бремени (29 из 36 стран), крайне далеки от достижения этой цели¹⁰.

40. Очевидно, что, несмотря на меры по облегчению бремени задолженности, бедные страны с высоким уровнем задолженности все еще сталкиваются со множеством препятствий в достижении целей в области международного развития. Недостаточный прогресс может объясняться множеством причин. Наличие или отсутствие государственных средств финансирования — это только одно из возможных объяснений, учитывая влияние многих структурных факторов. Как уже отмечалось выше, по мнению Независимого эксперта, дефицит финансовых средств все же сыграл важную роль: многим бедным странам с высоким уровнем задолженности попросту не хватает стабильных и надежных государственных доходов и достаточных объемов внешней поддержки, чтобы достичь большего прогресса.

41. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года требует мобилизации еще более значительных финансовых ресурсов. По данным исследования, проведенного финансовым консультантом «Девелопмент файненс интернешнл» и некоммерческой организацией «Оксфам», для достижения целей в области устойчивого развития потребуется увеличение государственных расходов как минимум на 1,5 трлн. долл. США в год¹¹. Это будет нелегко, учитывая, что, по оценкам, государственные расходы на достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в период с 2012 по 2014 год и так были на треть ниже, чем требовалось. Исследование, проведенное среди 66 развивающихся стран, в том числе нескольких стран со средним уровнем дохода, показало, что усиленное обслуживание долга уже привело к значительному уменьшению доступных средств для государственного инвестирования в сектора, имеющие первостепенное значение для достижения целей международного развития, такие как сельское хозяйство, образование, охрана окружающей среды, здравоохранение, социальная защита населения, водоснабжение, санитария и гигиена и права женщин.

¹¹ Development Finance International and Oxfam, “Financing the Sustainable Development Goals: lessons from government spending on the MDGs”, May 2015. Available from governmentspendingwatch.org/images/pdfs/GSW_2015_Report/Financing-Sustainable-Development-Goals-Report-2015.pdf.

42. Хотя суммарные государственные расходы развивающихся стран значительно выросли, рост доходов был медленнее. Это вылилось в растущий государственный дефицит, еще большую зависимость от заемного финансирования и существенный рост стоимости обслуживания долга. По данным, собранным «Девелопмент файненс интернешнл» и «Оксфам», в 2013 году обслуживание долга уже вытеснило расходы на достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в 21 из 66 изученных стран, а государственные расходы, связанные с целями развития, не были увеличены в той же мере, что и суммарные государственные расходы: 40 процентов увеличения государственных расходов ушло на погашение задолженности и только 25 процентов дополнительных ресурсов было направлено в сектора, связанные с целями в области развития, сформулированными в Декларации тысячелетия¹². Двадцать одна из 66 изученных стран тратили более 15 процентов своего бюджета на обслуживание долга, а 12 стран — более 20 процентов. Шесть стран направляли более трети своих государственных расходов на обслуживание долга, причем самую высокую долговую нагрузку несли Иордания, Шри-Ланка и Ямайка¹³.

43. С точки зрения реализации целей в области устойчивого развития эти извлеченные уроки имеют огромное значение, в частности уроки, касающиеся необходимости обеспечения систематического, всестороннего и надежного отслеживания того, как расходы на обслуживание долга могут сократить объем доступных бюджетных средств и выделяемые государством ресурсы на развитие секторов, связанных с достижением целей в области устойчивого развития. Для этого также потребуется повышение прозрачности государственных бюджетов с тем, чтобы связанные с целями в области устойчивого развития расходы могли быть проще идентифицированы.

44. Независимый эксперт хотел бы подчеркнуть, что цели в области устойчивого развития являются более амбициозными в сравнении с целями в области развития, сформулированными в Декларации тысячелетия, и требуют больших объемов финансирования и более серьезного механизма контроля. Хотя кредитное финансирование сыграет важную роль в достижении целей в области устойчивого развития, необходимо принятие дополнительных мер с тем, чтобы долговые обязательства не мешали прогрессу в достижении этих целей. Более того, цели в области устойчивого развития охватывают только часть связывающих обязательств государств в сфере прав человека. Следует следить за тем, чтобы вследствие вливания средств в реализацию целей в области устойчивого развития без должного внимания не осталось обеспечение финансированием мер по защите и осуществлению всех прав человека.

В. Достижения Организации Объединенных Наций

45. На третьей Международной конференции по финансированию развития, проходившей в Аддис-Абебе с 13 по 16 июля 2015 года, а также в рамках принятия Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года государства взяли на себя новые обязательства по решению проблем задолженности. В сентябре 2015 года Генеральная Ассамблея приняла новые Руко-

¹² Ibid., p. 3.

¹³ Ibid., p. 14.

водящие принципы в отношении процессов реструктуризации суверенного долга.

Аддис-Абебская программа действий

46. В результате третьей Международной конференции по финансированию развития в Аддис-Абебе была принята Аддис-Абебская программа действий, в которой были закреплены совместные обязательства государств по финансированию целей в области устойчивого развития (см. резолюцию Генеральной Ассамблеи 69/313, приложение). Хотя в первом пункте этой программы действий приводится обязательство уважать права человека и право на развитие, Независимый эксперт выразил сожаление по поводу того, что задачи в сфере прав человека не были более детально прописаны в нескольких существенных разделах программы. Например, в частности, в разделе о задолженности и приемлемом уровне долга, где отсутствует какое-либо прямое упоминание о правах человека или Руководящих принципах по внешней задолженности и правам человека, утвержденных Советом по правам человека в 2012 году.

47. В пункте 93 Аддис-Абебской программы действий подчеркивается, что заимствование является одним из важных инструментов финансирования инвестиций, которое играет решающую роль в достижении устойчивого развития, включая цели в области устойчивого развития. В заключительном документе хотя и признается значительное сокращение объема задолженности некоторых стран с низким уровнем дохода благодаря осуществлению мер по облегчению долгового бремени, тем не менее подчеркивается, что многие страны все еще остаются уязвимыми перед кризисами задолженности и некоторые из них сегодня находятся в кризисных ситуациях, включая ряд наименее развитых стран, малых островных развивающихся государств и некоторые развитые страны.

48. Независимый эксперт отмечает, что в то время как мероприятия по облегчению бремени международной задолженности бедных стран с высоким уровнем задолженности уже почти завершены, в настоящий момент отсутствует какая-либо согласованная на международном уровне система действий в отношении неприемлемых долгов развивающихся стран, включая государства со средним уровнем дохода, которая обеспечивала бы решение проблемы. Несмотря на то, что в тексте Аддис-Абебской программы действий признается, что проблемы, с которыми сталкиваются многие страны — и не только страны с низким уровнем дохода — требуют безотлагательного решения, участникам удалось согласовать только достаточно неконкретное обязательство, изложенное в пункте 94, о том, что они будут «способствовать сохранению приемлемого уровня задолженности в тех странах, которых получили помощь в облегчении долгового бремени» и с учетом специфики каждой конкретной ситуации изучать инициативы в поддержку бедных стран с высоким уровнем задолженности, которые проводят разумную экономическую политику и сталкиваются с проблемой приемлемого уровня долга.

49. В пункте 97 Аддис-Абебской программы действий подписавшие ее государства вновь заявили о том, что должники и кредиторы солидарно отвечают за недопущение неприемлемого уровня задолженности и ее урегулирование, а также приняли к сведению принципы ответственного суверенного кредитования и заимствования Конференции Организации Объединенных Наций по тор-

говле и развитию (ЮНКТАД). Однако формулировка «мы будем добиваться глобального консенсуса по руководящим принципам ответственного суверенного заимствования и кредитования суверенных заемщиков» говорит о том, что пока по вышеупомянутым вопросам не удалось прийти к необходимому консенсусу.

50. То же можно сказать и о процессах реструктуризации долга. В Аддис-Абебской программе действий страны подтвердили большое значение реструктуризации задолженности, когда она проводится своевременно, упорядоченно, эффективно, справедливо и в рамках переговорного процесса в духе доброй воли, и выразили свою озабоченность по поводу ситуации с отказывающимися от сотрудничества кредиторами, которые продемонстрировали свою способность саботировать своевременное завершение реструктуризации задолженности. В качестве решения проблемы в окончательном тексте программы упоминается главным образом включение в контракты о выпуске государственных облигаций новых стандартных положений о коллективных действиях, предлагаемых Ассоциацией международного рынка капитала. Хотя эти новые положения в будущем и будут препятствовать саботированию реструктуризации долгов отказывающимися от сотрудничества кредиторами, тем не менее они не обеспечат комплексного и достаточно действенного решения проблемы, в том числе в отношении уже размещенных государственных облигационных займов без оговорки о коллективных действиях.

51. В целом, в Аддис-Абебской программе действий государства подтвердили различные реализуемые инициативы, направленные на борьбу с кризисами долга или их предотвращение, но по существу не утвердили никаких предложений более инновационных и эффективных стратегий или механизмов. Таким образом, мы приступаем к процессу осуществления намного более амбициозных целей в области устойчивого развития без комплексной программы, которая способствовала бы предотвращению и ликвидации кризиса задолженности.

52. Задача 8.D «Комплексное решение проблем задолженности развивающихся стран» в составе цели 8 в области развития, сформулированной в Декларации тысячелетия, была преобразована в более общую задачу 17.4 в области устойчивого развития в составе цели 17 «Оказывать развивающимся странам помощь в целях обеспечения долгосрочной приемлемости уровня их задолженности благодаря проведению скоординированной политики, направленной на поощрение, в зависимости от обстоятельств, финансирования за счет заемных средств, облегчения долгового бремени и реструктуризации задолженности, и решить проблему внешней задолженности бедных стран с крупной задолженностью, с тем чтобы облегчить их долговое бремя». Для отслеживания прогресса в осуществлении этой цели Межучрежденческая и экспертная группа по показателям достижения целей в области устойчивого развития рекомендовала использовать показатель, измеряющий «расходы на обслуживание долга в процентном отношении к экспорту товаров и услуг» (см. E/CN.3/2016/2/Rev.1). Как объясняется ниже, Независимый эксперт придерживается мнения о том, что в методологии, используемой для определения долгосрочной приемлемости уровня задолженности в рамках Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, необходимо учитывать обязательства государств в сфере прав человека и потребности в финансировании для достижения цели 17 в области устойчивого развития. Задолженность или расходы на обслуживание долга нельзя назвать приемлемыми, если размер

сумм, необходимых для погашения задолженности, сокращает объем государственных бюджетных средств государства настолько, что их остается недостаточно для защиты базовых экономических, социальных и культурных прав или обеспечения процесса достижения целей в области устойчивого развития. К сожалению, предлагаемый показатель не дает возможность это определить.

Базовые принципы в отношении процессов реструктуризации суверенного долга

53. За последние десятилетия в практике реструктуризации суверенного долга был выработан ряд правовых принципов, которые были идентифицированы, систематизированы и сведены воедино¹⁴ в рамках Базовых принципов в отношении процессов реструктуризации суверенного долга, утвержденных Генеральной Ассамблеей в сентябре 2015 года резолюцией 69/319. На основании принципов, ранее определенных Рабочей группой ЮНКТАД¹⁵, в Базовых принципах предлагается поэтапный подход к урегулированию суверенного долга, строящийся на непрерывном, постепенном развитии практики реструктуризации суверенного долга.

54. Крайне важно, что в Базовых принципах прямо указано, что принцип приемлемости уровня задолженности включает в себя уважение прав человека. В свою очередь кредиторам, заемщикам и другим заинтересованным сторонам теперь предлагается продолжить разработку и усовершенствование их методов в соответствии с утвержденными Принципами.

55. Одним из наиболее важных новшеств этого поэтапного подхода является то, что в центр дебатов по вопросам урегулирования долга ставятся не экономические идеи, как это было на протяжении последних десятилетий, а законодательство и теория права¹⁶. В вопросах задолженности законодательство, в первую очередь — в сфере прав человека, имеет большое значение. Например, охват и содержание принципа приемлемости задолженности, роль законодательства в сфере прав человека в обеспечении более полного понимания того, какой уровень долга можно считать социально приемлемым, могут объяснить, почему судебные иски отказывающихся от реструктуризации долга кредиторов встречают жесткий политический отпор¹⁷. Ниже приводится более подробное обоснование необходимости учета вопросов обеспечения прав человека в действующие программы анализа приемлемости уровня задолженности.

56. Так как поэтапный подход подразумевает долгосрочный непрерывный процесс обобщения, доработки и усовершенствования методологии на основании правовых принципов, он также требует извлечения уроков из уже имеющегося практического опыта. В связи с этим Генеральная Ассамблея может

¹⁴ См. в следующем специальном выпуске журнала «Yale Journal of International Law» за 2016 год, в котором будут опубликованы размышления ряда специалистов об экономических и правовых аспектах Базовых принципов в отношении процессов реструктуризации суверенного долга.

¹⁵ UNCTAD, “Sovereign debt workouts: going forward. Roadmap and guide”. Доступно по адресу: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsddf2015misc1_en.pdf.

¹⁶ Juan Pablo Bohoslavsky and Matthias Goldmann, “Guest editor’s foreword”, журнал «Yale Journal of International Law», 2016 (следующий выпуск).

¹⁷ См. Michael Riegner, “Legal content and consequences of sustainability as a principle in sovereign debt restructuring”, and Bohoslavsky and Goldmann, “An incremental approach to sovereign debt restructuring: sovereign debt sustainability as a principle of public international law”, *Yale Journal of International Law*, 2016 (следующий выпуск).

рассмотреть вариант создания реестра данных по реструктуризации долгов и системы отчетности о реализации Базовых принципов в отношении процессов реструктуризации суверенного долга. Такая система могла бы быть преимущественно направлена на выявление передовой практики и обобщение полученного опыта.

Четырнадцатая Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию

57. В ожидаемом итоговом документе четырнадцатой сессии Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, прошедшей в Найроби с 17 по 22 июля 2016 года, подчеркивается наличие возможностей для дальнейших действий, направленных на содействие справедливому распределению бремени, повышение предсказуемости и способствование упорядоченной, своевременной и эффективной реструктуризации, учитывающей принципы общей ответственности и обеспечивающей быстрое восстановление приемлемого уровня государственной задолженности при сохранении доступа к финансированию на льготных условиях. Поэтапный подход, основанный на принципах права, рассматривается как соответствующий такому определению и правовой стратегии.

58. Участники Конференции подчеркнули важность управления государственным долгом для предотвращения и недопущения финансовых и долговых кризисов в целях решения нарастающих проблем, связанных с приемлемостью уровня внешней задолженности, а также признали необходимость в создании централизованного реестра данных для сбора информации по реструктуризации долгов, как предлагается в предыдущем пункте.

59. Независимый эксперт с сожалением отмечает, что в итоговом документе Конференции не говорится о необходимости формирования механизма урегулирования задолженности и что участникам не удалось прийти к согласию по вопросу о расширении мандата ЮНКТАД, в том числе в области налогообложения, уклонения от уплаты налогов и сокрытия подлежащих налогообложению доходов, как это было оговорено государствами-участниками в пункте 88 Аддис-Абебской программы действий.

С. Новая глобальная волна долговой уязвимости и мер жесткой экономии, препятствующая прогрессу в деле обеспечения прав человека

60. Меры жесткой экономии, реализуемые с целью сокращения государственного долга в таких высокоразвитых странах, как Греция, Ирландия, Исландия, Латвия, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и другие государства Европы, вызывают беспокойство Независимого эксперта и международных структур в сфере прав человека, так как такие меры налогово-бюджетной консолидации потенциально могут наносить ущерб осуществлению экономических и социальных прав¹⁸. Однако это не должно при-

¹⁸ См., например, следующие отчеты Международного эксперта и его предшественника: A/HRC/23/37/Add.1 (Латвия), A/HRC/25/50/Add.1 и A/HRC/31/60/Add.2 (Греция), и A/HRC/28/59/Add.1 (Исландия). Также см. отчеты Верховного комиссара Организации

водить к ошибочному впечатлению о том, что уязвимости развивающихся стран для долговых проблем больше не существует, или что политика жестких мер экономии применяется только в высокоразвитых странах.

61. Напротив, по прогнозам государственных расходов МВФ, в настоящий момент многие страны мира вводят новую волну мер жесткой экономии в попытках сократить дефицит бюджета или удержать рост государственного долга. Ожидается, что 132 государства в 2016 году сократят свои расходы на социальные нужды и будут сохранять их на низком уровне вплоть до 2020 года. В среднем, от этого пострадает 45 стран с высоким уровнем дохода и 81 развивающаяся страна. По данным исследования, опубликованного совместно с Международной организацией труда (МОТ), планируемые меры корректировки включают в себя сокращение или отмену субсидий, включая топливные, сельскохозяйственные и продовольственные (в 132 странах); урезание/ограничение фонда заработной платы (в 130 странах); рационализацию и сужение круга действия систем социальной защиты (в 107 странах); пенсионные реформы (в 105 странах); реформы рынка труда (в 89 странах) и реформы системы здравоохранения (в 56 странах). Наиболее масштабные сокращения прогнозируются в Восточной Азии, тихоокеанском регионе, на Ближнем Востоке и в Северной Африке¹⁹.

62. Независимый эксперт хотел бы обратить внимание на опубликованное 26 июня 2016 года заявление Комитета по экономическим, социальным и культурным правам под заголовком «Государственный долг, меры жесткой экономии и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах»²⁰. Публикация этого заявления была обусловлена тем фактом, что государства зачастую оказываются неспособны соблюдать свои обязательства по полной реализации прав, закрепленных в вышеупомянутом Международном пакте, в связи с введением программ налогово-бюджетной консолидации, в том числе программ структурной перестройки и мер жесткой экономии, в рамках исполнения условий для получения займов. В своем заявлении Комитет дает рекомендации государствам-заемщикам и государствам-кредиторам, а также международным организациям и международным финансовым институтам, касательно объема их обязательств в подобных ситуациях в соответствии с Пактом.

63. В упомянутом документе Комитет подчеркивает, что любые условия предоставления займов, подразумевающие обязательства государства-заемщика по проведению неоправданных регрессивных мер в сфере экономических, социальных и культурных прав, влекут за собой нарушение Международного пакта. По мнению Комитета, как заемщики, так и займодавцы обязаны проводить оценку влияния на права человека до предоставления займов, чтобы убедиться в том, что условия кредитования не нанесут несоразмерных ущерб осуществлению экономических, социальных и культурных прав, а также не

Объединенных Наций по правам человека (E/2013/82); независимого эксперта по вопросу прав человека и крайней нищеты (A/HRC/17/34 и A/HRC/17/34/Add.2 (Ирландия)); и специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте (A/HRC/25/54/Add.2 (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии)).

¹⁹ См. Isabel Ortiz et al., *The Decade of Adjustment: A Review of Austerity Trends 2010-2020 in 187 Countries* (Geneva, ILO, 2015), p. iii.

²⁰ Доступно по адресу: ohchr.org/en/hrbodies/cescr/pages/cescrindex.aspx.

приведут к дискриминации. Регрессивные меры могут приниматься только при условии, что они неизбежны, необходимы и соразмерны, и что любая другая политика была бы еще более пагубна с точки зрения обеспечения экономических, социальных и культурных прав. Более того, такие меры могут осуществляться исключительно до тех пор, пока они необходимы, не приводят к дискриминации, обеспечивают смягчение неравенства и отсутствие несоразмерного негативного влияния на осуществление прав социально незащищенного и маргинализованного населения и не сказываются на минимальном базовом составе прав, защищаемых по Международному пакту.

64. Независимый эксперт с удовлетворением отмечает, что в заявлении Комитета дополнительно уточняются обязательства стран-заемщиков и стран-кредиторов в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах. Он также обращает внимание на то, что в документе подтверждаются некоторые ключевые принципы, содержащиеся в руководящих принципах по внешней задолженности и правам человека.

65. Независимый эксперт хотел бы сообщить о том, что он планирует разработать более подробное практическое руководство для стран-заемщиков и кредиторов, в том числе международных финансовых учреждений, по проведению осмысленной и серьезной оценки воздействия на права человека на основании действующих международных стандартов в сфере прав человека и принципов, обозначенных в вышеупомянутом заявлении Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

66. На фоне увеличения количества инструментов для проведения оценки воздействия на права человека все еще наблюдается недостаток практической методологии касательно того, как необходимо проводить оценку будущего влияния политики структурной перестройки и финансовой консолидации на права человека. Такое руководство было бы полезным для более широкой аудитории, в том числе работников государственных и международных финансовых учреждений, национальных институтов по правам человека или членов организаций гражданского общества. Существуют свидетельства того, что нанесение вреда правам человека от реализации политики экономических реформ можно избежать или по крайней мере снизить его масштабы, если выстраивать эту политику на принципах обеспечения прав человека и эффективных механизмах мониторинга и отчетности.

67. В целом, уровни внешней задолженности развивающихся и переходных экономик последнее время демонстрируют тенденцию к долгосрочному росту. За исключением Африки, где большее количество бедных стран с высоким уровнем задолженности было охвачено программами облегчения долгового бремени, во всех прочих регионах в 2013 году был отмечен значительный рост долгового бремени по сравнению с 1990-ми годами. Хотя номинальные размеры задолженности резко возросли после глобального финансового кризиса 2008 года, отношение внешнего долга к валовому национальному доходу (ВНД) к 2008 году снизилось по сравнению с концом 1990-х годов. Тем не менее эта тенденция больше не прослеживается. Южно-азиатские, латиноамериканские, и в особенности — переходные экономики, все больше прибегают к частным заимствованиям²¹. В недавнем докладе ЮНКТАД по динамике задол-

²¹ *Trade and Development Report 2015* (United Nations publication, Sales No. E.15.P.D.4) pp. 120—130.

женности и финансировании развития в Африке отмечается, что «хотя текущие коэффициенты внешней задолженности Африки кажутся управляемыми, их стремительный рост в нескольких странах вызывает беспокойство и требует принятия мер, если мы хотим избежать повторения африканского долгового кризиса конца 1980-х и 1990-х годов»²².

68. По данным анализа приемлемости уровня задолженности, проведенного МВФ и Всемирным банком среди 67 стран с низким уровнем дохода, в апреле 2016 года 3 страны переживали долговой кризис (Гренада, Зимбабве и Судан), в 15 странах наблюдался повышенный риск начала долгового кризиса, в 26 странах этот риск оценивался как умеренный и еще в 13-ти — как низкий²³. За период с апреля 2015 года по апрель 2016 года доля развивающихся стран, риск долгового кризиса для которых оценивался как низкий, сократилась с 30 до 22 процентов — многие страны были переведены в группу умеренного или высокого риска²⁴. В соответствии с отчетом о результатах годового мониторинга задолженности развивающихся стран, в том числе растущих экономик, серьезные долговые проблемы испытывало 108 стран. В результате оценки по пяти различным показателям долга было выявлено 234 негативных изменения и всего 127 положительных изменений среди всех стран выборки мониторинга²⁵.

69. По результатам проведения повторного анализа приемлемости уровня задолженности, Доминика и Камерун были переведены из группы умеренного риска долгового кризиса в группу высокого риска. В случае Доминики, отрицательные изменения можно в значительной степени отнести на счет разразившегося в конце августа 2015 года урагана Эрика, ущерб от которого составил 96 процентов годового ВВП этого островного государства²⁶. Доминика не получила помощь по облегчению долгового бремени от нового Тростового фонда МВФ для ограничения и преодоления последствий катастроф, так как на такую помощь могут претендовать только развивающиеся страны, понесшие ущерб от стихийных бедствий в размерах, превышающих 100 процентов их ВВП.

70. За период с 2006 по 2014 год объемы кредитования стран с низким уровнем дохода более чем утроились. Снижение двустороннего кредитования странами, входящими в состав Организации экономического сотрудничества и развития, компенсировалось займами, выдаваемыми странами-кредиторами развивающихся рынков, такими как Бразилия, Китай и Индия, а также ростом кредитования на международных рынках капитала. Странам со средним уровнем дохода было доступно более дорогое рыночное финансирование. В 1995 году на долю льготного финансирования приходилось около 25 процентов

²² *Economic Development in Africa Report 2016: Debt Dynamics and Development Finance in Africa* (United Nations publication, Sales No. E.16.II.D.3), p. 2.

²³ **Error! Hyperlink reference not valid.** (список на 7 апреля 2016 года).

²⁴ См. <http://erlassjahr.de/allgemein/ueberschuldungsrisiken-in-armen-laendern-steigend-dramatisch-iwf/> (на немецком языке).

²⁵ *Schuldenreport 2016*, p. 16. Доступно по адресу: <http://erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2016/03/Schuldenreport-2016.pdf> (на немецком языке).

²⁶ IMF, Country Report No. 16/244, Dominica, “Statement by Mr. James Haley, Executive Director for Dominica, and Messrs. Michael McGrath, Alternate Executive Director, and Niall Feerick, Advisor to the Executive Director”, p. 70. Доступно по адресу: imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16244.pdf.

долгового портфеля стран со средним уровнем дохода; сегодня такие займы составляют меньше 10 процентов портфеля²⁷.

71. Предпочтительным средством финансирования развития стали облигации. С 2004 по 2013 год 23 новые страны начали использовать облигационные займы и к 2014 году доля внешней долгосрочной задолженности развивающихся стран в форме государственных облигаций или гарантированных государством облигаций достигла 41,5 процента²⁸. Последнее время развивающиеся страны еще более активизировали выпуск облигаций для покрытия текущих расходов или восполнения недостатка доходов от сырьевого экспорта. Хотя диверсификация инструментов финансирования развития и расширение доступа на рынки капитала могут расцениваться как положительные изменения, риски при этом растут.

72. В ближайшие годы некоторые развивающиеся страны могут столкнуться с растущими сложностями в обслуживании своих долговых обязательств на фоне вероятного постепенного повышения исторически низких процентных ставок Соединенных Штатов Америки и все еще ограниченных экспортных возможностей развивающихся стран. Стремительный рост внешней негосударственной задолженности грозит повторением событий, предшествовавших латиноамериканскому кризису 1980-х годов и азиатскому кризису 1990-х годов, когда частные долговые обязательства перешли на государство.

73. Процентные ставки в настоящий момент находятся на уровне исторического минимума, но все может измениться. Серьезные изменения в процентных ставках могут отрезать странам доступ к будущим кредитам и создать значительные сложности в получении отсрочки выплаты государственного долга. Помимо этого, опыт нескольких последних десятилетий показывает, что политика долгового финансирования может неожиданно кардинально меняться, иногда в результате цепной реакции, и приводить к кризисам внешней задолженности. Незамедлительно за этим может последовать резкое обесценивание валюты, банковские трудности, банкротство корпораций и потеря рабочих мест, что потребует вмешательства со стороны государства для борьбы с кризисом, к примеру, реализации мер санации, механизмов чрезвычайного финансирования и антициклических мер. Именно так кризис внешней задолженности превращается в кризис государственного финансирования.

74. Малые островные развивающиеся страны представляют собой группу развивающихся стран, особо подверженных риску долгового кризиса. Многие из них характеризуются недостаточной диверсификацией экономики, периодически переживают природные катаклизмы и особо подвержены влиянию глобального изменения климата. В 2013 году коэффициенты задолженности малых островных развивающихся государств составляли в среднем 64,3 процента по сравнению со средним показателем развивающихся стран на уровне 34,4 процента. Коэффициенты задолженности стран Карибского бассейна еще выше. Так как многие карибские страны классифицируются как страны со средним уровнем дохода у них нет доступа к льготному финансированию. Уровни

²⁷ *Schuldenreport 2016*, p. 21.

²⁸ Anastasia Guscina, Guilherme Pedras and Gabriel Presciuttini, "First-time international bond issuance—new opportunities and emerging risks", IMF working paper 14/127, p. 4. Доступно по адресу: imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14127.pdf; World Bank, *International Debt Statistics 2016* (Washington, D.C.), p. 19.

государственной задолженности в 2014 году в среднем соответствовали 70 процентам от ВВП, а суммарные расходы по обслуживанию долга в период с 2011 по 2014 год составляли в среднем 25 процентов всех государственных расходов²⁹. Высокие коэффициенты задолженности и обязательства по обслуживанию долга лишают эти страны возможностей реализации антициклических бюджетно-налоговых мер и укрепления системы социальной защиты, что тормозит прогресс в осуществлении экономических, социальных и культурных прав.

75. По этой причине Независимый эксперт поддерживает предложения, направленные на решение проблем неприемлемого долгового бремени малых островных развивающихся государств посредством, среди прочего, сделок по обмену обязательствами по адаптации к изменениям климата, которые способствовали бы инвестированию в инициативы по адаптации к изменению климата и в «зеленые» отрасли, а также повысили бы устойчивость рассматриваемых стран к стихийным бедствиям. В отношении Карибского региона Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна предложила использование средств Зеленого климатического фонда для финансирования постепенного списания 100 процентов многостороннего долга карибских малых островных развивающихся государств в адрес различных многосторонних учреждений, равно как и их двустороннего долга³⁰.

76. В последние несколько лет на развивающиеся страны — экспортеры сырья особое негативное влияние оказало резкое падение цен на сырьевые товары. По сравнению с 2011 годом произошло значительное снижение цен на основные продукты экспорта развивающихся стран, такие как сельскохозяйственная и продовольственная продукция, минеральное сырье, металлы и топливо (см. A/70/188). За период с 2011 по начало 2016 года цены на основные сырьевые товары упали вполовину, и сейчас сложно предсказать, как скоро они восстановятся³¹.

77. Вдобавок ко всему, валюты развивающихся стран обесцениваются по отношению к доллару Соединенных Штатов Америки. Хотя это может способствовать экспорту, это приводит к росту бремени внешнего долга, который подлежит погашению в иностранной валюте. Решение долговых проблем за счет роста экспорта во многих ситуациях может быть не самой лучшей стратегией, которая может не сработать, в частности, ввиду низких сырьевых цен.

78. Также существуют серьезные риски, связанные с тенденцией роста внутренней задолженности и забалансового долга. В то время как финансовые рынки в более развивающихся странах доросли до предоставления займов внутренним заемщикам в национальной валюте, такие кредиты, выдаваемые преимущественно национальными банковскими системами, могут превратить-

²⁹ Economic Commission for Latin America and the Caribbean, “Proposal on debt and climate adaptation swaps: a strategy for growth and economic transformation of Caribbean economies”, 12 April 2016, p. 8. Доступно по адресу: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40253/LCCARL492_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

³⁰ Ibid., p. 4.

³¹ МВФ, индекс цен на базовые сырьевые товары. В 2011 году индекс находился на уровне 192 пунктов, а в первом квартале 2016 года достиг исторического минимума в 86,4 пункта. Данные доступны по адресу: imf.org/external/np/res/commod/Table1a.pdf.

ся в пассивы в случае непогашения заемщиками и повлечь за собой существенные убытки для банков и крах банковских систем. Наиболее популярным решением в Европе или во время финансового кризиса в Юго-Восточной Азии в конце 1990-х годов была санация банков с масштабными денежными вливаниями со стороны внешних кредиторов, что превращало внутреннюю задолженность в государственный внешний долг. Рассматриваемый риск остается в силе в отсутствие надлежащих механизмов самострахования, которые бы обеспечили несение расходов, связанных с несостоятельными банками, самим финансовым сектором³².

79. Еще одной отличительной особенностью растущих рынков внутренних облигаций является широкое присутствие на таких рынках иностранных инвесторов, которые могут усложнить процесс реструктуризации задолженности: внешняя и внутренняя задолженности уже не так просто отделить друг от друга с точки зрения кредиторов, валютного выражения и системы правового регулирования.

80. Наконец, правительства все чаще прибегают к инструментам государственно-частных партнерств для финансирования инфраструктурных и других проектов, которые традиционно полностью финансировались из государственных бюджетов. Такие государственно-частные партнерства обычно приводят к возникновению у государства обязательств долгового типа, так как частным инвесторам как правило предоставляются государственные гарантии. Государственно-частные партнерства позволяют странам реализовывать дополнительные проекты, при этом не расходуя на них средства текущего бюджета. Являясь внебюджетными, они также могут использоваться для обхода нормативных ограничений по максимальному размеру задолженности. Кроме того они не всегда оказываются более экономически выгодными, чем традиционные методы обеспечения инфраструктурных и коммунальных услуг. В результате у многих стран псевдо-государственный долг на самом деле выше, чем можно предположить на основании официальных данных³³.

82. В целом, риск того, что долговые кризисы будут повторяться и нивелировать результаты десятилетий развития и осуществления экономических, социальных и культурных прав, все еще существует.

D. Учет вопросов прав человека при анализе приемлемости уровня задолженности

83. Анализ приемлемости уровня задолженности имеет большое значение в качестве инструмента раннего предупреждения и предотвращения долговых кризисов и направлен на обеспечение более ответственного поведения заемщиков и кредиторов. Однако в настоящий момент такой анализ все еще преимущественно основывается на очень узком понимании приемлемости уровня задолженности с упором в первую очередь на способность государства погасить государственный долг без использования чрезвычайных методов финансирования. По мнению МВФ и Всемирного банка, задолженность можно счи-

³² Bodo Ellmers, "The evolving nature of developing country debt and solutions for change" (Brussels, Eurodad, 2016).

³³ Ibid., p.11 and María José Romero, "What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development" (Brussels, Eurodad, 2015).

тать приемлемой, если она может обслуживаться и не требует при этом серьезных корректировок в будущем баланса доходов и расходов³⁴.

84. В соответствии с этим подходом, долг может считаться «приемлемым», пока страна может его обслуживать, даже если значительная часть ее населения в это время голодает, не имеет доступа к базовым услугам здравоохранения, лишена достойного жилья, бесплатного начального образования или чистой питьевой воды и санитарии; или если у государства нет достаточных средств для оплаты труда необходимого количества государственных служащих для обеспечения функционирования государственных институтов, системы правосудия и обеспечения правопорядка. В настоящее время при проведении анализа приемлемости уровня задолженности не учитываются финансовые ресурсы, необходимые государству для поддержания или осуществления своих основных обязательств в сфере прав человека. В результате подчас намного более высокие уровни государственной задолженности или расходы по обслуживанию долга расцениваются как «приемлемые», даже когда страна не в состоянии выполнять свои основные обязательства в сфере прав человека вследствие недостатка финансовых средств для обеспечения их реализации.

85. Более исчерпывающее определение приемлемого уровня задолженности включает в себя экономический, социальный и экологический аспект устойчивости, подразумевая, что приемлемый уровень долга имеет место только тогда, когда его обслуживание не влечет за собой недопустимых жертв и не мешает осуществлению целей международного развития³⁵.

86. Предложения по такого рода расширенному определению понятия приемлемости долгового бремени уже выдвигались в конце 1980-х годов в обсуждениях, касавшихся мер по облегчению бремени международной задолженности бедных стран с высоким уровнем задолженности, когда звучали аргументы в пользу подхода, учитывающего «развитие человека» или «уровень нищеты»³⁶. В 2002 году на Международной конференции по финансированию развития в Монтеррее, Мексика, страны-участницы выразили свою приверженность этой идее в пункте 49 Монтеррейского консенсуса по финансированию развития, заявив, что «при проведении будущих оценок приемлемости уровня задолженности следует принимать также во внимание воздействие облегчения долгового бремени на прогресс в деле достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия».

87. В 2005 году Кофи Аннан, занимавший в тот момент пост Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, в своем докладе под заголовком «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех» предложил пересмотреть определение приемлемого уровня задолженности, определив его как «уровень задолженности, который позволяет стране достичь

³⁴ См., например, IMF, “Modernizing the framework for fiscal policy and public debt sustainability analysis”, p. 6. Доступно по адресу: imf.org/external/np/pp/eng/2011/080511.pdf.

³⁵ UNCTAD, “Sovereign debt workouts”.

³⁶ См., например, Henry Northover, Karen Joyner and David Woodward, “A human development approach to debt relief for the world’s poor”, Catholic Agency for Overseas Development, September 1998; European Network on Debt and Development, “Putting poverty reduction first: why a poverty approach to debt sustainability must be adopted”, October 2001; и Coopération internationale pour le développement et la solidarité, “The new World Bank/IMF debt sustainability framework: a human development assessment”, April 2006.

целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и вступить в 2015 год, избежав увеличения показателей задолженности» (см. A/59/2005, п. 54).

88. В Базовых принципах в отношении процессов реструктуризации суверенного долга, утвержденных резолюцией Генеральной Ассамблеи 69/319 в сентябре 2015 года, прямо заявляется, что принцип приемлемости должен включать в себя уважение прав человека. Более того, в контексте задачи 17.4 в рамках цели 17 в области устойчивого развития подчеркивается необходимость в обеспечении «долгосрочной приемлемости уровня задолженности», что указывает на важность учета долгосрочных экономических выгод от инвестиций в социальное обеспечение, системы образования или здравоохранения. Обеспечение долгосрочной приемлемости уровня задолженности входит в состав более обширной Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и должно пониматься в контексте вышеупомянутого документа. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года направлена на обеспечение баланса трех составляющих устойчивого развития (экономической, социальной и экологической) и включает в себя осуществление прав человека для всех. В этой связи было бы своевременно принять меры по усовершенствованию инструментов и методов проведения анализа приемлемости уровня задолженности с тем, чтобы обеспечить более полный учет в них социальных и экологических составляющих приемлемости уровня задолженности, в том числе касающихся обеспечения прав человека.

89. МВФ и Всемирный банк используют довольно сложную методiku проведения анализа приемлемости уровня задолженности стран с низким уровнем дохода и так называемых выходящих на рынок стран, которая регулярно пересматривается и обновляется для повышения точности прогнозов, но при этом не учитывает социальные, экологические аспекты и аспекты прав человека при определении приемлемости уровня задолженности³⁷. В данный момент проводимый МВФ/Всемирным банком анализ преследует цель выявить случаи, когда суммарный уровень задолженности некой страны слишком высок для нее и поэтому страна в будущем может оказаться не в состоянии обслуживать свой долг при определенном наборе допущений, включающем в себя прогнозируемую динамику роста бюджета и ВВП страны. Заключение о том, может ли страна быть подвержена риску долгового кризиса, будет меняться в зависимости от принятых допущений.

90. Формально МВФ предоставляет кредиты при условии восстановления приемлемости уровня задолженности, например, посредством реализации мер по облегчению долгового бремени за счет реструктуризации долга или введения программ перестройки, хотя недавно кредитная политика МВФ была смягчена, частично для того, чтобы иметь возможность предоставить займы таким странам, как Греция и Украина, чья задолженность по общему признанию находится на неприемлемом уровне. Теперь фонд может выдавать кредиты странам, чья задолженность была «перепрофилирована», то есть достаточно изменить условия погашения текущего долга, даже если страна потеряла до-

³⁷ См. IMF fact sheet, “The joint IMF-World Bank debt sustainability framework for low-income countries”, 7 April 2016, доступно по адресу: imf.org/external/np/exr/facts/jdsf.htm; и IMF, “Staff guidance note for public debt sustainability analysis in market-access countries”, 9 May 2013, доступно по адресу: imf.org/external/np/pp/eng/2013/050913.pdf.

ступ к рынкам и уровень ее задолженности оценивается лишь как «приемлемый, но не с высокой вероятностью»³⁸.

91. Анализ приемлемости уровня задолженности применяется для определения объема возможного кредитования со стороны МВФ в адрес стран, столкнувшихся с угрозами финансовой стабильности, и используется в качестве источника данных для составления пакетов грантов и льгот Всемирного банка в адрес стран с низким уровнем дохода. Кроме того, анализ дает информацию двусторонним и частным займодавцам касательно способности конкретных стран выплачивать свои долги.

92. Хотя международные финансовые институты проводили некоторые исследования в отношении того, насколько заемное финансирование или меры по облегчению долгового бремени могли способствовать достижению целей по расходам на борьбу с нищетой и целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия³⁹, на сегодняшний день ими не было предпринято каких-либо попыток более углубленно рассмотреть то, как анализ приемлемости уровня задолженности должен и может учитывать в своей методологии аспекты обеспечения прав человека или потребности в финансировании согласованных на международном уровне целей развития.

93. По мнению Независимого эксперта, уровень задолженности нельзя назвать «приемлемым», если при этом не учитываются социальные аспекты и аспекты обеспечения прав человека. Прогнозы в отношении способности стран-заемщиков выплачивать свои долги должны основываться на том, что при этом страны должны быть в состоянии выполнять свои обязательства по обеспечению экономических, социальных и культурных прав населения.

94. Даже исходя из исключительно экономических соображений можно привести веские доводы в пользу более всесторонней концепции приемлемости уровня задолженности, учитывающей права человека, так как всем известно, что надлежащим образом функционирующие системы социальной защиты, образования и здравоохранения являются необходимыми условиями для обеспечения долгосрочного экономического роста и развития. В используемой сегодня методологии оценки приемлемости уровня задолженности не учитываются потенциальные прибыли от инвестиций в человеческий и социальный капитал (таких как расходы на начальное/среднее образование, здравоохранение и социальную защиту населения), имеющие первостепенное значение для устойчивого роста в долгосрочной перспективе. Таким образом, действующие методы оценки приемлемости уровня задолженности могут расцениваться как хорошая точка отсчета, но требуют усовершенствования посредством учета в них социальных и экономических выгод⁴⁰.

95. Текущий пересмотр совместной Рамочной программы МВФ и Всемирного банка по обеспечению приемлемого уровня задолженности стран с низким уровнем дохода, введенной в 2005 году и скорректированной в 2012 году, по мнению Независимого эксперта, дает возможность для реализации улучшений.

³⁸ См. IMF, “The Fund’s lending framework and sovereign debt: further considerations”, 9 April 2015. Доступно по адресу: imf.org/external/np/pp/eng/2015/040915.pdf.

³⁹ См. последнюю обновленную оценку МВФ: IMF, “Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative”.

⁴⁰ Пример подобного довода: см. Isabel Ortiz et al., *Fiscal Space for Social Protection: Options to Expand Social Investments in 187 Countries* (Geneva, ILO, 2015), p. 42.

В этих целях Независимый эксперт рекомендует принять во внимание следующие замечания:

а) оценка приемлемости уровня задолженности должна проводиться с учетом объемов бюджетных средств, необходимых в целях гарантирования и обеспечения основных экономических, социальных и культурных прав. Вместо того, чтобы судить о приемлемости уровня задолженности исключительно по возможности страны выплачивать долг, необходимо также выяснять, может ли уровень задолженности или расходов по выплате кредитов помешать реализации базовых прав всех субъектов права в соответствии с международным правом по правам человека;

б) при оценке приемлемости уровня задолженности также должны учитываться объемы бюджетных средств, необходимых странам для осуществления согласованных на международном уровне целей в области устойчивого развития, в том числе цели 10 по сокращению неравенства внутри стран и между ними. Такая оценка должна в частности проводиться в контексте реструктуризации и аннулирования задолженности с тем, чтобы обеспечить обособление внутренних государственных ресурсов, необходимых каждой стране для финансирования целей развития и осуществления прав человека, а также обеспечить невозможность перенаправления этих средств на обслуживание долга. Организации гражданского общества и международные организации уже приступили к разработке методологий проведения подобной оценки приемлемости уровня задолженности после принятия целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия⁴¹;

с) необходимо повысить надежность прогнозов и стресс-тестов. Опыт показывает, что результаты анализа приемлемости уровня задолженности иногда оказывались ненадежными⁴², а иногда — основанными на допущениях в отношении будущего экономического роста, которые не всегда были оправданы;

д) наконец, необходимо рассмотреть целесообразность проведения оценки приемлемости уровня задолженности органом, не зависящим от кредиторов и должников. И МВФ и Всемирный банк являются крупными займодателями и поэтому могут столкнуться с конфликтом интересов. Они могут быть склонны слишком позитивно рассматривать перспективы стран, усердно исполняющих их рекомендации, и наоборот, давать более пессимистичные прогнозы в отношении стран, которые, по их мнению, игнорируют их советы.

IV. Выводы и рекомендации

96. По мнению Независимого эксперта, международное сообщество приступает к процессу достижения идущих намного дальше, чем ранее, целей в области устойчивого развития, не опираясь при этом на надежную и основанную на правах человека рамочную систему обеспечения ответствен-

⁴¹ См., например, документы, опубликованные по данному вопросу в сотрудничестве с Программой развития Организации Объединенных Наций, доступные по адресу: undp.org/content/undp/en/home/librarypage/mdg.html?q=debt.

⁴² См., например, J. Schumacher and B. Weder di Mauro, "Diagnosing Greek debt sustainability: why is it so hard?" *Brookings Papers on Economic Activity*, September 2015.

ного предоставления и получения кредитов и урегулирования задолженности, которая бы позволяла адекватно и эффективно решать проблемы растущей долговой уязвимости многих стран.

97. Рост расходов по обслуживанию долга не должен становиться препятствием для искоренения нищеты, голода и предотвратимых заболеваний. Тем не менее в мире увеличивается число стран, планирующих сократить государственные расходы на такие связанные с осуществлением прав человека сектора, как государственное здравоохранение, система социальной защиты и пенсионная система. Еще большее беспокойство вызывает тот факт, что новая волна мер жесткой экономии отразится не только на высокоразвитых странах. В ряде развивающихся стран обязательства по обслуживанию задолженности раз за разом вынуждают сокращать объемы бюджетных средств, направляемых на обеспечение соблюдения обязательных международных стандартов по правам человека и осуществление права на развитие.

98. Риск появления долговых кризисов еще больше усиливается ввиду падения цен на сырьевые товары, обесценивания валют развивающихся стран относительно доллара Соединенных Штатов Америки и беспрецедентной активизации выпуска облигаций развивающимися странами. Рост процентных ставок на международных финансовых рынках, увеличение внутреннего долга и наличие забалансовых обязательств вполне могут привести к новой волне долгового кризиса в развивающихся странах, если заемщики и кредиторы не станут вести себя более ответственно.

99. Хотя реализованные меры по облегчению международного долгового бремени стран с высоким уровнем задолженности способствовали увеличению объема средств, направляемых на борьбу с нищетой, тем не менее эти меры не обеспечили более устойчивого прогресса в деле осуществления экономических, социальных и культурных прав или достижения целей международного развития. Отдельно взятых мер по облегчению долгового бремени, несмотря на их важность, оказалось недостаточно для удовлетворения совокупных потребностей в финансировании охваченных этими мерами стран, из-за чего они не смогли добиться более ощутимого прогресса в деле осуществления прав человека. Для того чтобы неприемлемый уровень долга не ставил под угрозу международные усилия и меры поддержки в достижении целей в области устойчивого развития, помимо усиления мобилизации национальных ресурсов, необходима комплексная рамочная система облегчения долгового бремени.

100. Независимый эксперт рекомендует государствам, органам, учреждениям и подразделениям Организации Объединенных Наций и международным финансовым учреждениям следующее.

а) Сформировать базу данных по реструктуризации задолженности и систему отчетности по осуществлению Базовых принципов в отношении процессов реструктуризации суверенного долга. Такая система должна быть в первую очередь направлена на выявление передовой практики и обобщение опыта, полученного в ходе реализации различных мер по реструктуризации задолженности.

b) Обеспечить отслеживание с помощью механизмов наблюдения Организации Объединенных Наций за показателями расходов государств на достижение целей в области устойчивого развития и финансированием секторов, связанных с осуществлением экономических, социальных и культурных прав во всех странах. Также вышеупомянутые механизмы должны применяться для отслеживания того, какая доля государственных расходов направляется на обслуживание государственной задолженности. Для этого понадобится усиление прозрачности государственных бюджетов с тем, чтобы связанные с целями в области устойчивого развития расходы проще идентифицировались на регулярной основе.

c) Внедрить Базовые принципы в отношении процессов реструктуризации суверенного долга, Принципы поощрения ответственного суверенного кредитования и заимствования ЮНКТАД и Руководящих принципов по внешней задолженности и правам человека, в которых долговые обязательства рассматриваются с учетом прав человека (см. также A/70/275, пп. 33—60).

d) Расширить полномочия финансовых инспекторов и национальных ревизионных органов в области контроля за соблюдением принципов ответственного кредитования и заимствования и наказания безответственных заемщиков и кредиторов с целью обеспечения использования имеющихся ресурсов для осуществления экономических, социальных и культурных прав.

e) Повысить прозрачность государственного кредитования и заимствования за счет внедрения реестров государственной задолженности, в том числе реестров по таким потенциальным обязательствам, как займы, выданные государственным предприятиям, и государственные гарантии, предоставленные в рамках государственно-частных партнерств.

f) Обеспечить учет обязательств в сфере прав человека, в том числе стандартов социальной и экологической устойчивости, в официальные рамочные принципы анализа приемлемости уровня задолженности с тем, чтобы не допустить негативного влияния обслуживания долга на осуществление прав человека и достижение целей в области устойчивого развития.