



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
27 September 2005
Russian
Original: English

Шестидесятая сессия

Пункт 71(b) повестки дня

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

Последствия политики экономических реформ и внешней задолженности для полного осуществления прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав

Записка Генерального секретаря*

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад независимого эксперта Комиссии по правам человека Бернарда А.Н. Мудхо о последствиях политики экономических реформ и внешней задолженности для полного осуществления прав человека, представленный в соответствии с резолюцией 2005/19 Комиссии и решением 2005/260 Экономического и Социального Совета.

* Настоящий доклад был представлен по истечении предельного срока, предусмотренного в соответствующих резолюциях Генеральной Ассамблеи, ввиду необходимости отразить самую свежую имеющуюся информацию.



Доклад независимого эксперта Комиссии по правам человека Бернарда А.Н. Мудхо о последствиях политики экономических реформ и внешней задолженности для полного осуществления всех прав человека

Резюме

В настоящем докладе, представленном согласно резолюции 2005/19 Комиссии по правам человека и решению 2005/260 Экономического и Социального Совета, анализируются актуальные проблемы, имеющие особое отношение к мандату независимого эксперта по вопросу о последствиях политики экономических реформ и внешней задолженности для полного осуществления всех прав человека.

Десятилетиями развивающиеся страны, имеющие крупную задолженность, тратят значительные объемы своих доходов на обслуживание внешнего долга в ущерб расширению базовых услуг и защиты, которые позволили бы населению этих стран развиваться и добиваться реализации прав человека. Несмотря на эти выплаты, накопленная сумма долга развивающихся стран, включая страны со средним уровнем доходов, за последние два десятилетия увеличилась в четыре раза. Ввиду этого тревогу вызывает тот факт, что крайне необходимые финансовые ресурсы постоянно выкачиваются из развивающихся стран и эта тенденция усиливается с 1997 года. В докладе приводится краткая историческая справка о долговых проблемах развивающихся стран и о пагубных последствиях дефолта по суверенному долгу и структурной перестройки для способности соответствующих стран поощрять и защищать права человека своих граждан.

На протяжении прошедшего десятилетия международное сообщество выступало со множеством инициатив и предпринимало немало усилий, пытаясь разрешить проблему бедственного положения в области задолженности развивающихся стран или по крайней мере временно смягчить ее остроту. Независимый эксперт приветствует предложение руководителей Группы 8 всесторонним образом облегчить долговое бремя стран, выполнивших критерии инициатив в интересах бедных стран с крупной задолженностью. Хотя технические подробности предлагаемой программы все еще обсуждаются в советах управляющих Всемирного банка и Международного валютного фонда, планирующих провести встречу в сентябре 2005 года, уже ясно, что данное предложение нуждается во всемерной поддержке других стран-доноров. Кроме того, необходимо изучать возможности других новых нетрадиционных механизмов финансирования, таких, как международный фонд финансирования, предложенный Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии и другими донорами.

В докладе подчеркивается необходимость альтернативных подходов к оценке приемлемости уровня задолженности развивающихся стран, на основе которой принимаются решения о мерах по облегчению бремени долга или предоставлении новых кредитов. Дело в том, что, как показывает практика, однозначного или какого-то единого ответа на вопрос о том, каков должен быть приемлемый уровень долга той или иной страны, не существует. Нынешний макроэкономический подход к анализу приемлемости уровня долга явно показал свою неадекватность, и следует подумать о разработке альтернативных подхо-

дов, которые учитывали бы несопоставимые по размерам и безотлагательные потребности развивающихся стран в деле достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и соответствующие обязательства правительств заинтересованных стран по защите прав человека своего населения. Рамочная основа прав человека также обеспечивает важные руководящие принципы в деле повышения системной согласованности как в странах-должниках и кредиторах, так и в отношениях между ними.

В заключение в докладе высказываются следующие рекомендации: а) полное финансирование донорами предложенных Группой 8 мероприятий по облегчению долгового бремени; б) расширение оказания поддержки развивающимся странам, с тем чтобы они могли создать собственные возможности для проведения оценок приемлемости уровня долга и принятия решений в порядке, обеспечивающем транспарентность и широкое участие заинтересованных сторон; в) более широкий подход к вопросу приемлемости уровня долга с учетом необходимости достижения развивающимися странами целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия и реализации прав человека; г) значительное увеличение дополнительных объемов официальной помощи в целях развития и расширение помощи в безвозмездной форме; и е) реформа Парижского клуба и создание более официально оформленного механизма для комплексного решения проблемы бедственного положения стран с низким уровнем доходов в области задолженности, включая создание справедливого и транспарентного арбитражного механизма для урегулирования вопросов незаконных и одиозных долгов.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–9	5
II. Масштабы долговой проблемы и ее последствия для прав человека	10–28	7
III. Новые инициативы по облегчению бремени задолженности и увеличению помощи	29–32	14
IV. Основанный на правах человека подход к обеспечению приемлемого уровня задолженности	33–48	17
V. Выводы и рекомендации	49	22

I. Введение

1. В своей резолюции 2005/19 Комиссия по правам человека просила независимого эксперта по вопросу о последствиях политики экономических реформ и внешней задолженности для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, представить Генеральной Ассамблее на ее шестидесятой сессии доклад о выполнении своего мандата. Мандат независимого эксперта продолжает изменяться в рамках деятельности Комиссии, особенно на протяжении последних нескольких лет. В резолюции 2000/82 Комиссия определила мандат независимого эксперта, объединив в единый мандат два прежде отдельных мандата, работа в рамках которых началась в 1998 году и которые соответственно касались последствий политики структурной перестройки и иностранной задолженности. В той же резолюции Комиссия просила независимого эксперта уделять особое внимание:

а) последствиям иностранной задолженности и политики, принятой с целью решения этой проблемы, для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав в развивающихся странах;

б) мерам, принимаемым правительствами, частным сектором и международными финансовыми учреждениями с целью смягчения таких последствий в развивающихся странах, особенно в наиболее бедных и обремененных значительной задолженностью странах;

в) новым изменениям, действиям и инициативам, предпринимаемым международными финансовыми учреждениями, другими органами Организации Объединенных Наций и межправительственными и неправительственными организациями в отношении политики структурной перестройки и прав человека.

2. В дополнение к изложенному Комиссия в резолюции 2004/18 просила независимого эксперта при рассмотрении последствий структурной перестройки и внешней задолженности продолжить изучение в своем представляемом Комиссии ежегодном аналитическом докладе их связей с торговлей и другими проблемами, включая ВИЧ/СПИД, а также внести соответствующий вклад в процесс выполнения решений Международной конференции по финансированию развития, с тем чтобы привлечь ее внимание к проблеме последствий структурной перестройки и внешней задолженности для осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав.

3. В той же резолюции Комиссия также просила независимого эксперта при осуществлении его мандата разработать общие руководящие принципы, которым следовали бы государства, а также частные и государственные, национальные и международные финансовые учреждения в процессе принятия решений и осуществления программ в области погашения задолженности и структурной реформы, включая программы, предусматривающие облегчение бремени внешней задолженности, для обеспечения того, чтобы выполнение обязательств, вытекающих из внешней задолженности, не подрывало выполнение обязательств, касающихся осуществления основополагающих экономических, социальных и культурных прав, провозглашенных в международных договорах о правах человека, и представить Комиссии предварительный проект

по этому вопросу на ее шестьдесят первой сессии и окончательный проект — на ее шестьдесят второй сессии.

4. В соответствии с этими мандатами независимый эксперт в своих очередных ежегодных докладах и соответствующих докладах о поездках в страны освещал вопрос о влиянии бремени неприемлемого уровня долга на способность бедных стран проводить в жизнь политику и программы для осуществления гражданами этих стран экономических, социальных и культурных прав. Он также стремился отразить последние тенденции и крупные инициативы, такие, как инициативы в интересах бедных стран с крупной задолженностью (БСКЗ), выдвигаемые как на глобальном уровне, так и в условиях конкретных стран.

5. Кроме того, во исполнение просьбы Комиссии он внимательно следил за развитием процесса выполнения решений Международной конференции по финансированию развития и стремился внести свой вклад в этот процесс, с тем чтобы довести до сведения Комиссии вопросы, имеющие отношение к его мандату. Он принял участие в диалоге с широким кругом участников по проблеме суверенного долга и устойчивого развития, организованном Управлением по финансированию развития Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата и Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию в Женеве 20–23 июня 2005 года. Независимый эксперт хотел бы поблагодарить, в частности, Директора Управления по финансированию развития за помощь и содействие в выполнении независимым экспертом своего мандата в этой связи.

6. Независимый эксперт также проводил конструктивный диалог со Всемирным банком и Международным валютным фондом (МВФ) и хотел бы искренне поблагодарить эти два учреждения за открытый и откровенный обмен мнениями, который благодаря им всегда был возможен в ходе его ежегодных консультаций с ними. Он надеется на продолжение столь содержательных обменов. Особенно полезными консультации были при изучении некоторых крупных последних тенденций в связи с проблематикой приемлемости долга и политики структурной перестройки. В своем докладе Комиссии по правам человека на ее шестидесятой сессии (E/CN.4/2004/47) он проанализировал нынешнее состояние дел в области инициатив БСКЗ и их вклад в обеспечение полного осуществления прав человека, а в докладе шестьдесят первой сессии (E/CN.4/2005/42) он особо остановился на новом подходе Всемирного банка к вопросам приемлемости долга и новом механизме кредитования, в основе которых лежит использование учитывающих специфику стран подходов при разработке адекватных стратегий внешних заимствований. Этот новый подход отражает существенный сдвиг в работе Всемирного банка с переходом от прежней системы кредитования универсальных программ структурной перестройки к более рациональным инструментам кредитования политики в области развития с акцентом на национальную ответственность.

7. В рамках своего мандата на изучение последствий иностранной задолженности и политики экономических реформ, а также опыта и инициатив правительств, в том числе правительств стран, столкнувшихся с неблагоприятными последствиями, и международного сообщества в деле преодоления долговых проблем, независимый эксперт посетил Боливию в 2002 году (см. E/CN.4/2003/10, раздел II), Уганду в июне 2003 года (см. E/CN.4/2004/47/Add.1), Кыргызстан в июне 2004 года (см. E/CN.4/2005/42/Add.1) и совсем не-

давно Мозамбик в июле 2005 года. Независимый эксперт хотел бы поблагодарить правительства этих стран за направленные приглашения и сотрудничество в процессе реализации программ этих поездок, а также координаторов-резидентов и страновые группы Организации Объединенных Наций, представителей МВФ и Всемирного банка и неправительственные организации в указанных странах за ценные данные и соображения.

8. Независимый эксперт также благодарен правительству Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии за то, что оно удовлетворило его просьбу и в Лондоне 27 июня 2005 года был проведен брифинг и обсуждены с представителями Казначейства Ее Величества и Департаментом международного развития их инициативы в отношении облегчения бремени задолженности в рамках Группы 8 и предложение о создании международного фонда финансирования.

9. Он положительно расценивает данную возможность представить доклад Генеральной Ассамблее, полагая, что вопрос политики экономических реформ и иностранной задолженности и их последствий для полного осуществления всех прав человека заслуживает всестороннего обсуждения, поскольку Генеральная Ассамблея проводит пленарное заседание высокого уровня для обзора хода осуществления Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, и в частности целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и других связанных с правами человека обязательств. Принятый при подготовке нынешнего доклада подход предусматривает освещение нынешней ситуации в области иностранной задолженности и ее последствий для осуществления прав человека в исторической перспективе (раздел II) и обзор новых инициатив в интересах облегчения бремени задолженности, в частности недавнее предложение по линии Группы 8, и их последствий (раздел III). В разделе IV независимый эксперт подчеркивает важность и необходимость выработки альтернативных подходов к проблеме приемлемости уровня долга, исходя из императивов прав человека. Заключают доклад ряд рекомендаций, адресованных как государствам-должникам, так и государствам и учреждениям, являющимся кредиторами.

II. Масштабы долговой проблемы и ее последствия для прав человека

10. В опубликованном в январе 2005 года докладе Проекта тысячелетия «Инвестирование в развитие» нарисована безрадостная картина положения бедных стран с крупной задолженностью. Согласно статистике Всемирного банка душевой доход в этих стран вырос за период 1997–2002 годов всего лишь с 298 долл. США до 337 долл. США, в то время как мировой товарооборот за тот же период почти удвоился. Десятки бедных стран с крупной задолженностью и стран со средним уровнем доходов под нажимом правительств стран-кредиторов вынуждены тратить значительную долю своих доходов на обслуживание долга, который не погашен и не может быть погашен, что подрывает их способность вкладывать средства в развитие человеческого капитала и инфраструктуру. Еще циничнее некоторые кредиторы одной рукой предоставляют помощь в целях развития, а другой — забирают ее в виде платежей в счет обслуживания долга¹.

11. Совокупный объем долга развивающихся стран, включая страны со средним уровнем доходов, за прошедшие два десятилетия увеличился в четыре раза, с 500 млрд. долл. США в 1980 году до 1 трлн. долл. США в 1985 году и до примерно 2 трлн. долл. США в 2000 году. Общий долг 41 бедной страны с крупной задолженностью, которые относятся к числу беднейших из бедных, вырос с 60 млрд. долл. США в 1980 году до 105 млрд. долл. США в 1985 году и до 190 млрд. долл. США в 1990 году; без мероприятий по сокращению долга эта цифра в 2000 году составила бы почти 200 млрд. долл. США. Общий внешний долг стран с низким и средним уровнем доходов составлял в конце 2003 года 2,6 трлн. долл. США против 1,3 трлн. долл. США в 1990 году. В случае стран с низким доходом внешний долг равнялся 424 млрд. долл. США, из которых 356 млрд. долл. США приходилось на гарантированный долг некоммерческим учреждениям. Почти треть этой суммы, или 101 млрд. долл. США, причисляется Всемирному банку².

12. Вызывает тревогу тот факт, что, несмотря на все усилия по облегчению бремени задолженности и на все призывы о расширении помощи, неизменно происходит перекачивание финансовых ресурсов из развивающихся стран в развитые. С 1997 года чистый отток финансовых ресурсов из бедных стран в богатые неуклонно расширяется, в то время как чистый приток во все развивающиеся страны средств по официальным каналам остается отрицательным. Производимые развивающимися странами выплаты в погашение кредитов многосторонних финансовых учреждений и учреждений, занимающихся вопросами развития, обгоняют выделение новых кредитов. В частности, положительное сальдо по статье поступлений Международный банк реконструкции и развития имеет с начала 90-х годов. Другими словами, многосторонние финансовые учреждения уже более не являются источником финансовых ресурсов для развивающихся стран, а превратились теперь в чистых получателей финансовых средств, которые необходимы этим странам для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия³.

13. Трудности стран с крупной задолженностью в ее обслуживании обусловлены влиянием целого ряда факторов. Для большинства развивающихся стран с недостаточным уровнем внутренних сбережений внешнее финансирование в форме льготных кредитов десятилетиями выступает одним из важных инструментов финансирования развития. Эти кредиты обычно предоставляются на очень льготных условиях со ставкой процента в размере 1 процента или менее и со сроками погашения в течение 30 лет. Несмотря на эти вроде бы благоприятные условия, многим развивающимся странам трудно обслуживать свой долг, что объясняется целым рядом факторов, как внутренних, так и внешних. Кредитный бум 70-х годов во многом основывался на неоклассической стратегии развития при росте с опорой на экспорт, за которую ратовали бреттон-вудские учреждения, двусторонние доноры и коммерческие учреждения. Кредиторы полагали, что столь крупный приток капиталов и стремительная индустриализация развивающихся стран послужат мощным толчком для их экономики и помогут им встать на путь самостоятельного развития. Многосторонние учреждения выдавали кредиты на реализацию крупных инфраструктурных проектов, не особенно задумываясь о социальных последствиях таких проектов или кредитов. Двустороннее кредитование нередко обуславливалось политическими и иными соображениями. Кроме того, в 60-е и 70-е годы кредиторы практически не пытались координировать свою деятельность и равным образом не

уделяли достаточного внимания последствиям накопления общего долга для способности стран обслуживать полученные займы⁴.

14. Ответственность за нерациональное управление внешними финансами несут и должники, и кредиторы. Как и в случае развития и осуществления прав человека, главную ответственность за осмотрительное управление долгом и ответственное использование внешних ресурсов несут правительства стран. Однако государственным должностным лицам в бедных развивающихся странах, как правило, не достаёт возможностей, и их позиции при согласовании условий с многосторонними и двусторонними кредиторами оказываются слабыми. Правительства и руководители некоторых развивающихся стран безответственно проводили чрезмерное заимствование, что порождало коррупцию и злоупотребления и в конечном счете влекло серьезные просчеты в управлении экономикой этих стран. В других случаях правительства получали неверные советы многосторонних учреждений или осуществляли плохо проработанные проекты и программы, которые не приносили пользу населению, а лишь дополнительно усугубляли бремя национальной внешней задолженности.

15. Некоторые факторы оказались неожиданными для заемщиков и кредиторов и не зависели от их воли. В накоплении долга этих стран сыграли свою роль и внешние факторы, такие, как шоковые потрясения цен на нефть, высокие процентные ставки и спад в промышленно развитых странах, а также низкие цены на сырьевые товары в 70-е и 80-годы. С учетом состояния платежного баланса страны расширяли иностранные заимствования для того, чтобы компенсировать ухудшение условий торговли в результате резкого падения цен на сырьевые товары в начале 80-х годов. Некоторые бедные страны все чаще прибегали к новым заимствованиям просто для того, чтобы обслуживать долг, при этом международные финансовые учреждения выдвигали условия, предусматривающие ограничение государственных расходов и осуществление программ структурной перестройки в целях уменьшения зависимости от иностранных займов. Таким образом, возник порочный круг: стал ощущаться дефицит средств для новых капиталовложений, замедлился экономический рост и по мере того, как уровень долга становился все более неприемлемым, нужно было привлекать все больше заемных средств и все сильнее урезать расходы. Определенную роль в накоплении долга сыграли и плохое управление, и слабые механизмы государственного управления в странах-получателях, а также гражданские войны и конфликты, стихийные бедствия и превратности погодных условий. Соответственно, немалая часть иностранных заимствований была растрчена бесполезно, практически не принесла долгосрочной отдачи в виде расширения производства и накопления валютных резервов.

16. Раскручивание спирали долга привело к ужесточению обусловленности программ структурной перестройки. В 70-е годы, когда все больше развивающихся стран стало накапливать задолженность и все чаще сталкиваться с трудностями при обслуживании своих займов, бреттон-вудские учреждения и кредиторы усилили нажим на должников, вынуждая их осуществлять программы структурной перестройки в качестве одного из условий пересмотра сроков погашения долга. Эти программы были направлены на восстановление макроэкономической стабильности, обеспечение рационального управления государственным бюджетом, ускорение хода осуществления рыночных реформ и разработку эффективной торговой политики и политики в области валютного курса. Речь идет о важных экономических принципах, которые странам нужно соблю-

дать, однако программы структурной перестройки в виде условия осуществления мероприятий по облегчению бремени задолженности и пересмотру сроков ее погашения, а также оказания другой экономической помощи в огромной степени сузили для развивающихся стран пространство для реализации политики и программ, отвечающих национальным условиям.

17. Программы структурной перестройки широко подвергались критике за то пагубное воздействие, которое они оказывали на способность соответствующих стран обеспечивать развитие и поощрять права человека. По сути, осуществление программ структурной перестройки означало для бедных развивающихся стран необходимость постановки в качестве приоритетных задач достижение положительного сальдо по счету текущих операций и накопление валютных резервов в ущерб государственным расходам, которые приходилось сокращать, особенно в социальной сфере. Программы структурной перестройки имели целью обеспечить осуществление структурных экономических реформ и наладить рациональное макроэкономическое управление, что дало бы возможность обеспечить платежеспособность должников на более длительную перспективу. Эти реформы при всей их необходимости для обеспечения долгосрочного экономического роста и стабильности повлекли и тяжелые последствия, по крайней мере, в краткосрочном плане. Предписанные международными финансовыми учреждениями (МФИ) драконовские меры экономической политики серьезно подорвали способность развивающихся стран защищать свое население и предоставлять необходимые базовые услуги. Сократились также размеры субсидирования в целях защиты отечественных сельскохозяйственных производителей и зарождающихся отраслей, в результате чего они оказались под ударом иностранной конкуренции. В результате приватизации и либерализации, которые являлись краеугольным камнем программ структурной перестройки, многие развивающиеся страны столкнулись с проблемами массовой безработицы и роста цен на продовольствие. На беднейшие и наиболее уязвимые слои населения, в частности на женщин и детей, легла основная тяжесть структурной перестройки, повлекшей снижение реальных доходов семей и сокращение услуг в области здравоохранения и в социальной сфере или же перевод этих услуг на платную основу⁵.

18. Несмотря на неудачу программ структурной перестройки, основные их принципы остаются в силе и поныне. Теперь международные финансовые учреждения, которых развивающиеся страны и гражданское общество подвергли критике за их начетнический, универсальный подход, не используют термин «программы структурной перестройки», делая акцент на ответственность стран за политику в области национального развития и макроэкономическую политику, с организацией работы на основе документа о стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН). Однако принципы рационального макроэкономического управления остаются теми же, и для облегчения бремени задолженности в рамках инициативы БСКЗ странам придется иметь подтверждение факта осуществления программы МВФ в качестве одного из критериев достижения точки завершения согласованных мероприятий. Так, например, до того как Мозамбик достиг этой точки в 1999 году, одним из необходимых условий, которое он должен был выполнить, являлась либерализация торговли орехами кешью. В результате тысячи людей потеряли работу на заводах по переработке кешью, которые относились к категории крупнейших работодателей в частном секторе этой страны. Вместо этого Мозамбик стал экспортировать сырые орехи в Ин-

дию, где, как сообщалось, для лущения орехов использовался детский труд. Кроме того, по мере закрытия предприятий цены на сырые орехи пошли резко вниз, в результате чего доходы крестьян уменьшились почти вдвое⁶.

19. Надежды на возвращение к быстрому экономическому росту так и остались нереализованными для многих развивающихся стран в 80-х годах, которые стали известны как «потерянное десятилетие». Эти бедные страны не только не добились ожидаемого быстрого экономического роста, но и уровень их внешней задолженности продолжал расти. Некоторым странам, таким, как Бразилия, во второй половине 70-х годов удавалось поддерживать высокие темпы роста порядка 7 процентов, однако это сопровождалось быстрым увеличением дефицита по счету текущих операций с 1,7 млрд. долл. США в 1973 году до 12,8 млрд. долл. США в 1980 году. Поскольку международная финансовая система была переполнена нефтедолларами и с готовностью предоставляла низкопроцентные кредиты, Бразилия продолжала заимствовать средства для покрытия дефицита, что привело к существенному увеличению ее внешней задолженности с 6,4 млрд. долл. США в 1963 году до почти 54 млрд. долл. США в 1980 году. Программа жесткой экономии, предложенная МВФ и реализованная в первой половине 80-х годов, позволила Бразилии оплачивать проценты по своей задолженности, однако вызвала экономический спад и рост инфляции⁷.

20. Крупные дефолты стран Латинской Америки в 80-х годах привели к расширению роли частного капитала в урегулировании кризиса задолженности стран со средним уровнем доходов. В соответствии с планом Брейди, предложенным казначейством Соединенных Штатов в 1989 году, кредиторы стран Латинской Америки смогли преобразовать свои прежние долговые требования в ряд новых требований. Основная идея заключалась в том, что МВФ, Всемирный банк и другие учреждения будут предоставлять попавшим в трудное положение должникам средства для реструктуризации задолженности, используя которые те смогут выкупить свою задолженность на вторичном рынке в виде «облигаций Брейди». Хотя план Брейди, может быть, и сработал для кредиторов, которые смогли реструктурировать свои кредиты, для стран-должников это означало еще один цикл увеличения размера долга.

21. Однако для самых бедных развивающихся стран, особенно в Африке к югу от Сахары, требовался более всесторонний подход. Для этих стран вариант вторичного рынка был неприемлем, поскольку для этих стран официальная помощь в целях развития (ОПР) оставалась одним из основных источников иностранной валюты и составляла до 10 процентов объема их национального дохода. По мере увеличения в 80-х и 90-х годах объема ОПР этим беднейшим развивающимся странам они становились все более зависимыми от этой помощи для обслуживания задолженности, и в результате у них оставалось меньше ресурсов на цели развития и сокращение масштабов нищеты.

22. Поэтому появились инициативы в интересах БСКЗ, призванные обеспечить, чтобы облегчение бремени задолженности способствовало сокращению масштабов нищеты. В середине 90-х годов стало очевидным, что для сокращения задолженности до приемлемого уровня существующего сочетания имеющихся механизмов облегчения бремени задолженности, новой официальной помощи и пакета политических мер, призванных сократить потребности в заимствовании, недостаточно. На своем совместном ежегодном заседании в ок-

тябре 1996 года МВФ и Всемирный банк выступили с инициативой в интересах БСКЗ, призванной обеспечить комплексное решение проблемы задолженности бедных стран. Цель инициативы в интересах БСКЗ, пересмотренной и расширенной в 1999 году, заключалась в том, чтобы добиться существенного, широкого и быстрого облегчения бремени задолженности в увязке с сокращением масштабов нищеты. В настоящее время в список БСКЗ включены 38 стран (причем 32 из них в Африке к югу от Сахары), которые в соответствии с указанной инициативой потенциально имеют право на получение помощи в целях облегчения бремени задолженности. Из этих стран 27 стран с низким уровнем дохода и с совокупной задолженностью в 110 млрд. долл. США в рамках указанной инициативы имеют право на возможную помощь в целях облегчения бремени задолженности в размере более 54 млрд. долл. США, что составляет две трети общего объема их задолженности. Срок участия в инициативе был продлен еще на два года для тех 11 стран, которые находятся на этапе, предшествующем этапу принятия решений, по причине неудовлетворительного выполнения ими программы МВФ из-за гражданских беспорядков, трансграничных конфликтов, проблем в области управления и проблем большой просроченной задолженности.

23. Следует должным образом признать прогресс, который достигнут в рамках инициативы в интересах БСКЗ, в частности делаемый в ее рамках в последнее время упор на тесную привязку к целям сокращения масштабов нищеты. Несмотря на многие трудности, с которыми сталкиваются участвующие в этой программе страны, МВФ и Всемирный банк сообщают о том, что оказываемая в рамках инициативы помощь позволила странам увеличить расходы на сокращение масштабов нищеты⁸. С другой стороны, анализ положения в странах, реализовавших указанную инициативу, показывает, что в большинстве стран соотношение чистой дисконтированной стоимости их долга и экспорта значительно выше, чем предусматривалось первоначальными расчетами. Хотя это могло быть вызвано внешним шоковым влиянием, такая ситуация говорит о том, что инициатива в интересах БСКЗ не гарантирует урегулирования кризиса задолженности.

24. Инициатива в интересах БСКЗ является ограниченным по масштабу своего применения инструментом и не является универсальным средством. Инициатива в интересах БСКЗ представляет собой программу сокращения размера задолженности и, как уже отмечалось выше, не призвана обеспечить комплексное решение проблемы приемлемости уровня задолженности в долгосрочном плане. Поскольку инициатива в интересах БСКЗ была впервые предложена в 1996 году, ожидания общественности в отношении этой инициативы возросли настолько, что многие стали считать, что данная инициатива каким-то образом позволяет покончить с проблемой пересмотра сроков погашения задолженности и спирали нищеты. Многие должностные лица в правительствах стран-должников действительно признают, что получение права на помощь по линии инициативы в интересах БСКЗ стало для них основным стимулом подготовки ДССН, что является одним из основных предварительных требований для получения упомянутой помощи. Следует отдавать себе отчет в том, что инициатива в интересах БСКЗ должна рассматриваться не как самоцель, а скорее как средство достижения целей сокращения масштабов нищеты и создания благоприятных условий для реализации прав человека. Инициатива в интересах БСКЗ является ограниченным по своим возможностям инструментом, который

в принципе дает странам-должникам возможность начать сначала свою деятельность в области развития, и для ее успеха необходимы другие совместные усилия и меры в области развития со стороны затронутых стран и международного сообщества в целом.

25. Перенос Парижским клубом сроков погашения задолженности оказал слишком незначительное воздействие. Что касается двусторонней задолженности, то облегчение ее бремени приняло форму переноса сроков погашения задолженности, иногда на льготных условиях, а иногда в сочетании с новыми пакетами кредитов. Признавая необходимость разработки продуманного механизма обеспечения того, чтобы все двусторонние кредиторы той или иной страны в равной степени участвовали в этих усилиях, правительства стран-кредиторов создали Парижский клуб, призванный найти согласованные и долгосрочные решения проблем погашения задолженности, с которыми сталкиваются страны-должники. Хотя Парижский клуб с 1983 года достиг договоренности по 80 странам-должникам и по задолженности на общую сумму в 485 млрд. долл. США, он остается чисто неформальным механизмом, полностью опирающимся на добрую волю стран-кредиторов, являющихся его членами. В результате сумма выделенной Парижским клубом помощи в рамках облегчения бремени задолженности была слишком незначительной, чтобы обеспечить долгосрочное решение тех проблем с погашением задолженности, с которыми сталкиваются бедные страны-должники, и для многих из них нормой являются многократные обращения к Клубу за дополнительной помощью. Кроме того, Парижский клуб так и не стал официальным институтом со взаимными обязательствами всех сторон по обеспечению приемлемого уровня задолженности стран с крупной задолженностью и согласованию действий кредиторов.

26. Отдача от «Эвианского подхода» до сих пор имеет ограниченный характер. Признавая указанные трудности и учитывая критические замечания, Парижский клуб предпринял усилия по повышению транспарентности через распространение информации о своей деятельности по Интернету⁹. Кроме того, в октябре 2003 года после достижения министрами финансов Группы 8 соглашения в отношении реформирования Клуба были приняты новые меры по облегчению бремени задолженности, получившие название «Эвианский подход». Этот новый подход, ориентированный на страны со средним уровнем дохода, не охваченные инициативой в интересах БСКЗ, основывается на анализе приемлемости уровня задолженности на долгосрочную перспективу с учетом истории формирования задолженности и экономического потенциала соответствующего государства. Он призван обеспечить всестороннюю помощь странам с кризисным уровнем задолженности путем ее сокращения в три этапа, а не простой пересмотр графика обслуживания задолженности. Опыт использования «Эвианского подхода» был ограниченным, поскольку до настоящего времени единственной страной, получившей всестороннюю помощь в рамках указанного подхода, был Ирак.

27. По настоящее время отсутствует комплексный механизм переговоров с частными кредиторами, что создает особую проблему для стран-должников со средним уровнем доходов. Хотя Лондонский клуб был создан в 80-х годах и продолжает функционировать в качестве форума для переговоров по кредитам, предоставленным коммерческими банками, большинство новых заимствований стран на международных финансовых рынках осуществлялось через выпуск

облигаций, а какого-либо механизма для рассмотрения вопросов, связанных с дефолтом по облигациям, не существует. По мере того как суверенные заемщики все чаще переходят от банковских кредитов к выпуску облигаций, частных кредиторов (инвесторов) становится все больше, они становятся анонимными и их позицию становится труднее координировать. Кроме того, в международной финансовой системе в настоящее время отсутствует четкая юридическая основа, которая позволяла бы проводить предсказуемую и упорядоченную реструктуризацию государственной задолженности.

28. Предложение МВФ о механизме реструктуризации государственной задолженности (МРГЗ) так и не получило поддержки. В 2001 году МВФ внес предложение о создании МРГЗ, который был бы основан на законах о банкротстве в частном секторе, с тем чтобы создать юридическую основу для упорядоченной реструктуризации государственного долга перед частными кредиторами¹¹. Однако это предложение до сих пор не получило достаточной поддержки у частных кредиторов и кредиторов из Парижского клуба, которых беспокоит моральный риск, нейтральность МВФ в этом процессе и увеличение стоимости заимствования. В связи с этим в настоящее время все больше внимания уделяется более широкому использованию оговорок о коллективных действиях при выпуске облигаций, а также разработке кодекса поведения в качестве добровольных рамок урегулирования вопроса о задолженности между должниками и кредиторами.

III. Новые инициативы по облегчению бремени задолженности и увеличению помощи

29. Новое предложение Группы 8 по облегчению бремени задолженности является значительным шагом вперед. В июле 2005 года лидеры Группы 8 встретились в Глениглсе, Шотландия, и одобрили предложение министров финансов Группы 8 о списании всей задолженности стран БСКЗ, достигших точки завершения согласованных мероприятий¹². Это предложение распространяется на 17 БСКЗ, достигших указанной точки (Бенин, Боливия, Буркина-Фасо, Гайана, Гана, Гондурас, Замбия, Мавритания, Мадагаскар, Мали, Мозамбик, Нигер, Никарагуа, Объединенная Республика Танзания, Руанда, Сенегал, Уганда и Эфиопия), и предусматривает списание 100 процентов их задолженности перед МВФ, Всемирным банком и Африканским банком развития. В коммюнике министров финансов от 11 июня 2005 года¹³ указывалось, что всем получателям помощи по линии Международной ассоциации развития (МАР) и Африканского фонда развития (АфФР) будут предоставлены дополнительные средства за счет поступивших от доноров взносов, которые будут распределяться с использованием систем, предусматривающих учет достигнутых результатов. Такой подход подкрепит их усилия по реализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и обеспечит, чтобы помощь оказывалась с учетом уже достигнутых страной результатов. Кроме того, министры финансов Группы 8 признали тот факт, что эффективное управление, подотчетность и транспарентность являются решающими факторами обеспечения отдачи от списания задолженности, и обязались обеспечить, чтобы этот аспект был еще раз подчеркнут при оказании двусторонней и многосторонней помощи этим странам в будущем.

30. Однако указанное предложение в настоящее время не поддерживается советами управляющих Всемирного банка/МВФ. Указанное предложение Группы 8 является значительным шагом вперед и представляет собой важное политическое обязательство урегулировать проблему задолженности ряда беднейших стран с наибольшим уровнем задолженности. Приветствуя это предложение Группы 8, некоторые из затронутых им стран в то же время с обеспокоенностью отметили, что такое обязательство должно было бы быть сделано гораздо раньше. Кроме того, это коммюнике не содержит достаточно подробной информации о том, как будет производиться списание задолженности и как будет гарантировано то, что эта помощь будет действительно оказана в дополнение к будущей ОПР. На время написания указанного доклада эти детали все еще согласовывались с МФИ, и результаты будут представлены в сентябре 2005 года на заседании советов управляющих МВФ/Всемирного банка. Это предложение Группы 8 уже столкнулось с оппозицией со стороны ряда членов МВФ, которых беспокоит моральный риск и финансирование усилий по сокращению бремени задолженности за счет золотых запасов МВФ.

31. Если рассматривать это предложение в более широком контексте, то оно может и не выглядеть как «исторический прорыв», о котором говорил министр финансов Соединенного Королевства Гордон Браун, или как «наиболее полное заявление из когда-либо сделанных министрами финансов по вопросам задолженности, развития, здравоохранения и нищеты». Прежде всего, это предложение распространяется лишь на 18 стран, которые достигли точки завершения согласованных мероприятий в рамках инициативы в интересах БСКЗ, т.е. им не охвачено гораздо большее число стран с низким и средним уровнем доходов, которые сталкиваются с трудностями в обслуживании своей задолженности. Упор на точке завершения согласованных мероприятий в рамках инициативы в интересах БСКЗ также означает, что рассчитывать на списание задолженности смогут лишь те страны, которые успешно выполняют условия МВФ, включая проведение структурных реформ, а не смогут те страны, которые сталкиваются с трудностями в выполнении таких жестких условий. Во-вторых, это предложение охватывает лишь задолженность перед МВФ, Всемирным банком и Африканским банком развития, не включая задолженность перед другими кредиторами, такими, как другие многосторонние банки, включая Азиатский банк развития, Межамериканский банк развития и Карибский банк развития, или же задолженность перед частными кредиторами. В-третьих, до сих пор отсутствует четкое понимание в отношении того, идет ли речь о поступлении в указанные страны дополнительных ресурсов. В коммюнике министров финансов Группы 8 указывается, что в отношении задолженности по линии МАР и АфФР «100-процентное списание будет обеспечено путем освобождения БСКЗ, прошедших точку завершения согласованных мероприятий и успешно выполняющих свои программы, от обязательств по погашению задолженности и путем корректировки валовых объемов помощи на указанную сумму. Доноры на основе согласованной формулы долевого участия предоставят МАР и АфФР дополнительные взносы, с тем чтобы возместить каждый доллар отмененных выплат в погашение основной суммы задолженности и процентов». В целом это может быть истолковано так, что эти страны уже не должны будут погашать свой долг перед МАР и АфФР, однако на эту же сумму уменьшатся достигнутые им будущие кредиты или помощь. С другой стороны, доноры перераспределяют средства между всеми странами, получающими помощь лишь по линии МАР, а не только между теми странами, на которые распространяется списание

задолженности по результатам проводимой ими политики. И наконец, это обязательство Группы 8 охватывает лишь следующие три года до завершения МАР-14 и АфФР-10, т.е. соответственно до 30 июня 2008 года и 31 июля 2007 года. Что касается последующего периода, то в коммюнике содержится лишь обтекаемое обязательство вносить дополнительные взносы в рамках регулярного пополнения средств МАР и АфФР до конца срока погашения кредитов¹⁴.

32. Предложение о Международном фонде финансирования: новый нетрадиционный механизм финансирования или виртуальный кредит будущей безвозмездной помощи? Указанная неопределенность в отношении дополнительного характера ресурсов особенно удивляет, поскольку в коммюнике Группы 8 в целом подтверждается необходимость оказания дополнительной помощи. В коммюнике конкретно говорится об обязательстве стран Группы 8 и других доноров удвоить к 2010 году ОПР Африке до 25 млрд. долл. США в год. В нем также подтверждается оценка Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР/КСР) в отношении того, что благодаря новым обязательствам, принятым до совещания Группы 8 и на нем, к 2010 году помощь в целях развития увеличится по сравнению с 2004 годом примерно на 50 млрд. долл. США в год. Также разочаровывает то, что лидеры Группы 8 не приняли конкретного обязательства по созданию новых нетрадиционных механизмов финансирования, таких, как предусмотренный в предложении Соединенного Королевства Международный фонд финансирования (МФФ), вопрос о котором рассматривается уже давно. В этом Фонде предполагается использовать как долгосрочные донорские обязательства, так и привлечение средств на международных рынках капитала. Это позволит оперативно выделять средства в рамках обязательств стран-доноров и помочь развивающимся странам реализовать цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия. Глобальный альянс по проблемам вакцинации и иммунизации объявил об осуществлении в сотрудничестве и при поддержке правительств Соединенного Королевства и Франции экспериментального проекта с использованием МФФ¹⁵. В приложении II к тексту коммюнике Группы 8 указывается, что группа европейских стран продолжит изучение вопроса о механизмах МФФ и что для этого будет создана рабочая группа. Хотя это является позитивным шагом, все еще необходимо решить некоторые проблемы и вопросы, прежде чем МФФ сможет получить широкое признание и стать полностью функциональным. Некоторые считают МФФ механизмом, который, предоставляя развивающимся странам субсидии, в то же время их фактически кредитует, используя будущие средства по линии оказания помощи в качестве залога. Хотя, как указывалось выше, были взяты обязательства увеличить помощь к 2015 году, какие-либо гарантии того, что объем помощи будет действительно увеличен до запланированного уровня, отсутствуют. Другими важными вопросами, которые еще предстоит рассмотреть, являются вопросы о том, как будет осуществляться управление механизмом МФФ и как будут приниматься решения о выделении средств¹⁶.

IV. Основанный на правах человека подход к обеспечению приемлемого уровня задолженности

33. Необходимо искать альтернативные подходы к обеспечению приемлемого уровня задолженности и повышению согласованности действий. Как указывалось в начале настоящего доклада, внешнее финансирование является для развивающихся стран одним из важных источников средств на цели развития. В случае его правильного использования внешнее финансирование в виде льготных кредитов может способствовать развитию и дальнейшему улучшению положения в области прав человека. Однако проблемы возникают в тех случаях, когда уровень задолженности становится неприемлемым и стране угрожает дефолт по государственному долгу. Страны всеми силами стараются избежать того, чтобы задолженность достигла неприемлемого уровня, поскольку издержки экономического кризиса, который обычно следует за дефолтом, огромны. Дефолт по государственному долгу подрывает уверенность внутренних и внешних инвесторов в правительстве и приводит к массовому бегству капитала, что может повергнуть страну в глубокий экономический кризис и в конечном счете сказаться на реализации прав человека. В настоящем разделе рассматриваются императивы учета вопроса о правах человека при: а) определении приемлемого уровня задолженности в той или иной стране; и б) решении процедурных вопросов управления государственным долгом.

A. Определение приемлемого уровня задолженности

34. Анализ приемлемости для определения «приемлемого» уровня внешнего долга страны, видимо, является наиболее важным элементом принятия решения о том, какая помощь необходима для облегчения бремени задолженности и ее реструктуризации и сколь много страна может заимствовать для целей своего развития, чтобы избежать возникновения трудностей с погашением долга. Хотя существует множество определений приемлемого уровня задолженности, широко используемым критерием приемлемости является то, может ли страна в полном объеме выполнять свои текущие и будущие обязательства по обслуживанию задолженности, не прибегая к ее списанию, к изменению сроков ее погашения или накоплению просроченной задолженности¹⁷. После крупных дефолтов и финансового кризиса последних двух десятилетий под этим все чаще понимается, что правительство не только должно быть способно своевременно выполнять свои внешние обязательства в нормальных условиях, но и способно выдержать последствия возможной нестабильности международной экономики, а также справиться с неопределенностью во внутренней экономике, включая последствия стихийных бедствий¹⁸.

35. До настоящего времени основную роль в анализе приемлемости уровня задолженности играл макроэкономический подход. Экономисты полагались на макроэкономический анализ и макроэкономические показатели для определения количественных связей между внешним заимствованием и общим состоянием экономики. Уровень задолженности сопоставлялся с ключевыми параметрами, такими, как ВВП и экспортные и налоговые поступления. Так, в 1996 году критерий для включения страны в число тех, на которые распространяется инициатива в интересах БСКЗ, предусматривали соотношение чистой дисконтированной стоимости ее долга и экспорта в размере 150 процентов или

соотношение долга и дохода в размере 250 процентов. Эти критерии широко критиковались как в чем-то спорные и политически мотивированные¹⁹. Кроме того, такие экономисты, как Джеффри Сакс, заявляли, что соотношение чистой дисконтированной стоимости долга к экспорту не является реальным показателем приемлемости уровня задолженности, поскольку этот критерий может указывать на то, когда страна становится неплатежеспособной, но для нас этого недостаточно, поскольку приемлемость не является просто обратной стороной неприемлемости.

36. Одним из важных критических замечаний в отношении макроэкономического подхода является то, что он не учитывает проблему нищеты и социальные аспекты. Несмотря на свое название, инициатива в интересах БСКЗ не предусматривает в своих критериях оказания помощи показателей, связанных с проблемой нищеты, и тем самым не учитывает нужды некоторых беднейших стран мира или задолженность стран с большим числом бедноты. Принимая в 2002 году Монтеррейский консенсус, государства-члены на Международной конференции по финансированию развития согласились с тем, что при анализе приемлемости уровня задолженности в будущем следует также учитывать последствия мер по облегчению бремени задолженности для прогресса в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и также необходимость дополнительных усилий по сокращению бремени задолженности БСКЗ до приемлемого уровня. Это потребует рассмотрения проблемы обслуживания задолженности в контексте необходимости финансирования достижения целей в области развития.

37. Это обсуждение альтернативных подходов к оценке приемлемости уровня задолженности является особенно актуальным и необходимым с учетом просьбы Комиссии по правам человека к независимому эксперту (резолюция 2004/18) разработать общие руководящие принципы, которым следовали бы государства, а также частные и государственные, национальные и международные финансовые учреждения в процессе принятия решений и осуществления программ в области погашения задолженности для обеспечения того, чтобы выполнение обязательств, вытекающих из внешней задолженности, не подрывало выполнение обязательств, касающихся осуществления основополагающих экономических, социальных и культурных прав, провозглашенных в международных договорах о правах человека, и представить Комиссии окончательный проект на ее шестьдесят второй сессии.

38. Высказывались предложения ограничить расходы на обслуживание задолженности, с тем чтобы отдать приоритет социальным расходам. Интересным примером является проект закона, подготовленный в 2002 году группой сенаторов и конгрессменов Соединенных Штатов, согласно которому правительство Соединенных Штатов было бы обязано пересмотреть инициативу в интересах БСКЗ, с тем чтобы ограничить расходы БСКЗ на обслуживание задолженности 10 процентами текущих государственных доходов, за исключением стран с «кризисом в области общественного здравоохранения», для которых этот показатель составлял бы 5 процентов²⁰. Хотя такие 5- или 10-процентные критерии представляются несколько спорными, аналогичные подходы можно было бы рассмотреть для приоритетного выделения правительствами средств на достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и на расходы в других областях, необходимых для реализации прав человека, по сравнению с расходами на обслуживание задолженности.

39. Однако эта задача не является столь простой или лишенной каких-либо концептуальных и оперативных трудностей. Во-первых, как упоминалось выше, отсутствует какой-либо прямой или единственный ответ на вопрос о том, каким для той или иной страны должен быть приемлемый уровень задолженности. Во-вторых, организации, занимающиеся правами человека, до сих пор не разработали соответствующие показатели и методологию оценки в денежном выражении расходов на реализацию прав человека, с тем чтобы их можно было учесть при расчетах погашения долга. В-третьих, даже при полном списании долга указанное предложение не предусматривает выделения достаточных ресурсов или создания необходимых для развивающихся стран условий для реализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, не говоря уже о реализации всех прав человека. Помимо облегчения бремени задолженности потребуются значительно увеличить ОПР, а также дополнительно расширить возможности стран-получателей с точки зрения освоения и эффективного использования предоставляемой помощи на благо своих народов.

40. Вместе с тем необходимо еще раз взглянуть на нынешнюю формулу определения приемлемого уровня задолженности, поскольку предложение Группы 8 об облегчении бремени задолженности в случае его реализации в нынешнем виде может иметь значительные последствия с точки зрения будущего доступа стран-получателей к льготным кредитам в рамках нынешнего механизма обеспечения приемлемого уровня задолженности. При использовании нынешней формулы для определения пороговых показателей для БСКЗ осуществление предложения Группы 8 по облегчению бремени задолженности в полном объеме приведет к таким соотношениям, которые будут ниже пороговых значений для этих стран-получателей, что исключит получение ими в будущем субсидий от Международной ассоциации развития. Это может привести к тому, что такие страны вступят в новый цикл заимствования и накопления задолженности, если не будут найдены решения, позволяющие гарантировать сохранение их доступа к основанной на субсидиях помощи в дополнение к уже предоставленной помощи в целях облегчения бремени задолженности.

В. Необходимость системных согласованных действий по регулированию размера государственной задолженности

41. Международное сотрудничество и помощь в области развития в целях реализации экономических, социальных и культурных прав является одним из обязательств всех государств-членов, как это закреплено в статьях 55 и 56 Устава Организации Объединенных Наций, а также предусматривается признанными принципами международного права и положениями Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах²¹. Совместная ответственность как кредиторов, так и должников за принятие мер по предотвращению накопления непомерной задолженности и по урегулированию таких ситуаций также является центральным элементом Монтеррейского консенсуса. В сегодняшнем глобализирующемся мире непомерное долговое бремя развивающихся стран является одной из серьезных причин для беспокойства в глобальной экономике и на финансовых рынках в целом. Кроме того, это бремя задолженности серьезно ограничивает способность указанных стран выделять достаточные ресурсы на цели реализации их гражданами своих прав человека.

В случае дефолта по государственному долгу издержки экономического кризиса и мер по выходу из сложившейся ситуации с точки зрения прав человека будут огромными.

42. Такие принципы в области прав человека, как неделимость, недискриминация, равенство, участие и подотчетность, могут служить основой для повышения согласованности проводимой политики и расширения международной поддержки развивающихся стран, имеющих крупную внешнюю задолженность. В контексте задолженности подход к международному сотрудничеству с точки зрения прав человека побуждает все страны и учреждения способствовать созданию благоприятных международных условий, в частности через обеспечение транспарентности и демократизацию процесса принятия решения в тех органах и учреждениях, которые занимаются вопросами торговли, финансирования, валютно-денежной политики, интеллектуальной собственности и помощи в целях развития, а также через обеспечение более широкого международного сотрудничества в оказании помощи в области финансирования и инвестиций.

43. Как и в области развития основную ответственность за реализацию гражданами своих прав человека несут государства. Создание благоприятных внутренних условий через проведение соответствующей экономической политики и разумное регулирование размера внешней задолженности является составной частью обязанностей государства. Это требует не только расширения возможностей государственных должностных лиц и институтов в области регулирования размера задолженности, но и более широкого понимания и осознания ими взаимосвязи между общим бюджетом, расходами, связанными с реализацией прав человека, включая сокращение масштабов нищеты и социальные расходы, и необходимыми платежами для обслуживания внешней задолженности. Чтобы меры по облегчению бремени задолженности способствовали более широкой реализации прав человека в стране, необходимо, но недостаточно лишь проводить продуманную экономическую политику и обеспечивать эффективность управления. Прежде чем правительство примет решение о новых крупных заимствованиях, необходимо обеспечить большую транспарентность и открытый диалог между правительственными учреждениями, законодательной властью и общественностью. Все последствия кредитов, таких, как кредиты на крупные инфраструктурные проекты, должны изучаться и обсуждаться в рамках открытого политического диалога. Для этого необходимо обеспечить большую транспарентность и своевременное раскрытие информации правительством.

44. Гораздо больше внимания следует уделять необходимости создания в развивающихся странах возможностей для проведения своей собственной оценки, регулирования размера внешнего финансирования и принятия решений в консультации с общественностью по наиболее приемлемым мерам в их национальном контексте. Хотя в последние годы международные финансовые учреждения выступали за ведущую роль самих стран в осуществлении программ на основе подхода, предусматривающего составление ДССН, оценка и анализ приемлемости уровня задолженности по-прежнему осуществляются сотрудниками Банка и Фонда. При принятии решения о заимствовании настоятельно необходимо обеспечить, чтобы национальные учреждения по вопросам регулирования размера задолженности и группы гражданского общества обладали большими возможностями в плане проведения независимого анализа для обеспечения подлинно ведущей роли страны в этих вопросах. В частности, незави-

симым организациям в области прав человека и омбудсменам могут и должны быть предоставлены права и возможности изучать последствия бремени внешней задолженности для прав человека и отслеживать ситуацию, с тем чтобы обеспечить позитивную отдачу от мер по облегчению бремени задолженности для реализации прав человека. Поскольку составление ДССН является одним из ключевых условий осуществления текущих программ Банка и Фонда, одним из необходимых шагов в указанном направлении является включение в ДССН вопроса о правах человека.

45. Кредиторы должны проявлять «должную осмотрительность» в предоставлении кредитов развивающимся странам. Следует отдавать себе отчет в том, что в принятии решения о внешнем финансировании участвуют не только заемщики, но и кредиторы. Поэтому кредиторы также должны нести ответственность за эти решения. При принятии таких решений кредиторы должны проявлять «должную осмотрительность», с тем чтобы не допустить накопления непомерной задолженности. С учетом той важной роли, которую играет частный сектор, в том числе индивидуальные инвесторы, необходимо обеспечить большую транспарентность и открытые контакты между правительствами и кредиторами для обеспечения уверенности инвесторов и недопущения панической продажи государственных облигаций развивающихся стран.

46. Для обеспечения контроля за ростом задолженности развивающихся стран и последствиями этого с точки зрения развития и прав человека помимо Парижского клуба потребуются другие более официально оформленные международные механизмы. Предназначение таких механизмов будет заключаться в сборе и распространении в реальном масштабе времени информации о задолженности развивающихся стран среди кредиторов всех типов, а также среди заемщиков и в обеспечении форума для диалога по вопросам политики и урегулирования кризисов. Хотя разработка общих руководящих принципов, аналогичных тем, которые предлагается разработать независимому эксперту, может оказаться полезной, они, скорее всего, будут носить добровольный характер и не могут использоваться вместо более официального механизма обеспечения приемлемого уровня задолженности развивающихся стран в долгосрочной перспективе.

47. В идущем международном обсуждении вопроса об облегчении бремени задолженности, в том числе предложения Группы 8, центральную роль играют кредиторы, и в нем не затрагиваются некоторые вопросы, представляющие значительный интерес для стран-должников, такие, как вопрос о незаконных долгах. При рассмотрении вопроса об облегчении бремени задолженности следует руководствоваться не только тем, какая помощь необходима той или иной стране или какую помощь может оказать международное сообщество, но и тем, как возникла эта задолженность. Многие НПО призывают создать справедливый и транспарентный арбитражный механизм (СТАМ) для рассмотрения вопроса о незаконных или одиозных долгах, которые накопили развивающиеся страны в результате безответственного кредитования и заимствования. Такой механизм предусматривает создание нейтрального органа, который будет принимать решения и будет независим от обоих вовлеченных сторон и открыт для всех заинтересованных субъектов. Предложения организаций гражданского общества СТАМ содержат критерии и подходы, основывающиеся на правах человека, включая беспристрастность процесса и оценки, приоритетность прав человека по сравнению с погашением задолженности через гарантию защиты

базовых минимальных стандартов для граждан, участие всех заинтересованных субъектов в указанных процедурах и обеспечение контроля и ответственности сторон за выполнение решений СТАМ.

48. И наконец, официальные кредиторы и доноры должны подтвердить свое обязательство выделить дополнительные ресурсы и предоставлять больше помощи в виде субсидий, а не новых кредитов. Многие страны с низким уровнем доходов пытаются удержать свою внешнюю задолженность на приемлемом уровне и в то же время реализовать цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия. Становится все более очевидным, что для реализации этих целей потребуются значительно увеличить приток ресурсов в развивающиеся страны; согласно одному консервативному расчету для достижения этих целей потребуются 100 млрд. долл. США в год. Хотя на Международной конференции по финансированию развития были взяты обязательства выделять примерно 16 млрд. долл. США в виде дополнительной помощи к 2006 году, это по-прежнему далеко от цели ее удвоения²². Эти ресурсы должны быть предоставлены на соответствующих условиях, с тем чтобы не поставить под угрозу цель сохранения на приемлемом уровне задолженности многих стран с низким уровнем доходов, в частности БСКЗ. В принципе это будет означать, в частности, что больше помощи должно предоставляться в виде субсидий, что как получатели, так и доноры должны прилагать больше усилий для повышения эффективности этой помощи и что система льготного кредитования должна быть упорядочена, с тем чтобы обеспечить приемлемый уровень задолженности на долгосрочную перспективу.

V. Выводы и рекомендации

49. С учетом вышеизложенного независимый эксперт предлагает рассмотреть Генеральной Ассамблеи следующие выводы и рекомендации:

а) независимый эксперт приветствует коммюнике Группы 8 о списании задолженности ряда БСКЗ. Хотя на момент написания указанного доклада Всемирный банк и МВФ еще не пришли к окончательному выводу в отношении того, как это обязательство Группы 8 может быть реализовано в среднесрочной перспективе, уже очевидно, что для успеха этой инициативы решающее значение имеет обеспечение финансирования донорами мер по облегчению бремени задолженности в полном объеме. Кроме того, следует рассмотреть вопрос об увеличении числа стран, имеющих право на эту помощь, а также числа учреждений-кредиторов;

б) странам-донорам, опираясь на международную поддержку, необходимо расширять свои возможности в плане проведения своих собственных оценок регулирования внешнего финансирования и принятия решений в консультации с общественностью таким образом, чтобы это наиболее полно отвечало их национальным условиям. Внутри страны должны быть созданы открытые, многосторонние и транспарентные механизмы оценки потребностей и последствий новых заимствований в контексте национальных приоритетов. Правительственные должностные лица и государственные учреждения должны отдавать себе полный отчет в своих обязанностях в области соблюдения прав человека, в том числе обеспечивать включение вопроса о правах человека в ДССМ. Независимым организа-

циям в области прав человека и омбудсменам могут быть предоставлены права и возможности изучать последствия бремени внешней задолженности для прав человека и отслеживать эти последствия, с тем чтобы обеспечить позитивную отдачу от мер по облегчению бремени задолженности для реализации прав человека;

с) урегулирование кризиса задолженности развивающихся стран должно рассматриваться в качестве общей ответственности стран и учреждений, являющихся должниками и кредиторами. Международное сообщество должно отдавать себе отчет в необходимости более широкого взгляда на проблему приемлемости уровня задолженности, выходящего за рамки чисто макроэкономического подхода и учитывающего финансовые потребности развивающихся стран в связи с реализацией целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и прав человека;

d) международное сообщество должно обеспечить выделение дополнительных ресурсов и обратить вспять отток ресурсов из развивающихся стран, в частности через проведение соответствующих реформ и создание более справедливой системы международной торговли. Это потребует значительного увеличения дополнительной официальной помощи в целях развития, увеличения помощи в виде субсидий и открытия рынков развитых стран для экспорта из развивающихся стран. Должны быть предприняты дополнительные усилия по повышению эффективности помощи через обеспечение ведущей роли самих стран, использование подходов, основанных на правах человека, и ориентацию на интересы людей, а также через налаживание партнерства, основанного на взаимных обязательствах;

e) должен быть создан более официально оформленный и комплексный механизм, который занимался бы исключительно вопросами непомерного долгового бремени стран с низким уровнем доходов, в том числе через дальнейшую реформу Парижского клуба. Следует серьезно рассмотреть предложения о создании справедливых и транспарентных арбитражных механизмов для рассмотрения вопроса о задолженности развивающихся стран, в частности незаконных и одиозных долгов.

Примечания

¹ United Nations Millennium Project, *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, 2005, pp. 14 and 35.

² World Bank, *2005 World Development Indicators*, table 4.16.

³ См. доклад Генерального секретаря по вопросу о международной финансовой системе и развитии (A/60/163), раздел I.

⁴ См. Организация Объединенных Наций, «Обзор мирового экономического и социального положения», 2005 год, глава V.

⁵ Более подробный обзор негативных последствий политики и программ структурной перестройки см. предыдущий доклад независимого эксперта Фанту Черу о последствиях политики структурной перестройки для полного осуществления прав человека (E/CN.4/1999/50).

- ⁶ Письмо членов конгресса министру финансов Соединенных Штатов Полу О'Нейлу о вмешательстве МВФ/Всемирного банка в мозамбикскую отрасль по производству орехов кешью, 26 апреля 2001 года. С письмом можно ознакомиться в по адресу на сайте http://www.cepr.net/pressreleases/cashew_letter.htm.
- ⁷ "Brazil: Growth with Debt, 1974-80", based on the Country Studies Series by the Federal Research Division of the United States Library of Congress (<http://www.country-data.com/cgi-bin/query/r-1735.html>).
- ⁸ International Monetary Fund and International Development Association, "Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative — Status of implementation", 20 August 2004, p. 12.
- ⁹ См. <http://www.clubdeparis.org>.
- ¹⁰ Paris Club, "Evian Approach" (<http://www.clubdeparis.org/en/presentation/presentation.php?BATCH=B06WP14>).
- ¹¹ IMF, "Proposals for a Sovereign Debt Restructuring Mechanism (SDRM): A Factsheet", January 2003 (<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sdrm.htm>).
- ¹² С Гленигским коммюнике можно ознакомиться по адресу: http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/PostG8_Gleneagles_Communique_0.pdf.
- ¹³ "G8 Finance Ministers' Conclusions on Development", London, 10–11 June 2005 (http://www.hm-reasury.gov.uk/otherhmtsites/g7/news/conclusions_on_development_110605.cfm).
- ¹⁴ Более подробную критическую информацию и комментарии в отношении предложения Группы 8 в его нынешнем виде см. , например в European Network on Debt and Development (EURODAD) NGO Briefing, "Devilish Details: Implications of the G7 Debt Deal", 14 June 2005 (http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/Overview_G7_debt_deal.pdf).
- ¹⁵ С дополнительной информацией по МФФ можно ознакомиться по адресу http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/international_issues/int_gnd_intfinance.cfm.
- ¹⁶ Andrew Rogerson, "The International Financing Facilities: Issues and Options", Overseas Development Institute, *Opinions*, No. 15, April 2004 (http://www.odi.org.uk/publications/opinions/15_the_IFF_April04.html).
- ¹⁷ Bernhard G. Gunter, "Achieving long-term debt sustainability in all Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)", discussion paper prepared for the Intergovernmental Group of 24 (G-24) XVI Technical Group Meeting (Port of Spain, 13–14 February 2003), available at www.g24.org/guntetgm.pdf.
- ¹⁸ Barry Herman, "Dealing Deftly with Sovereign Debt Difficulties", Initiative for Policy Dialogue Working Paper Series, 30 August 2004, p. 15 (unpublished).
- ¹⁹ Сообщалось, что такое соотношение чистой дисконтированной стоимости долга и доходов было установлено под давлением Франции на уровне, достаточно низком, чтобы в список БСКЗ можно было включить Кот-д'Ивуар. См. Gunter, *op. cit.*, footnote 19.
- ²⁰ Debt Relief Enhancement Act of 2002, introduced both in the House of Representatives and the Senate of the United States Congress (H.R.4524 and S. 2210, respectively). Elements of the proposal were later integrated into section 1625 (Modification of the Enhanced HIPC Initiative) of Title V (International Financial Institutions) of H.R.1298 (United States Leadership Against HIV/AIDS, Tuberculosis, and Malaria Act of 2003) and was signed into law by the President of the United States in 2003. Quoted in Herman, *op. cit.*, pp. 20-21.

²¹ См. общие замечания в № 3 (1990 год), пункт 14, и № 2 (1990 год).

²² United Nations Development Programme, *Human Development Report* 2003, p. 11.
