



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
4 August 2021
Russian
Original: English

Семьдесят шестая сессия

Пункт 75 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 настоящим препроводить Генеральной Ассамблее 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, Юэфень Ли, в соответствии с резолюциями [34/3](#) и [46/8](#) Совета по правам человека.

* [A/76/150](#).



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, Юэфень Ли

Реформа архитектуры внешней задолженности и права человека

Резюме

В настоящем докладе Независимый эксперт рассматривает вопросы реформирования архитектуры внешней задолженности и прав человека, анализируя слабые стороны и недостатки прошлых и недавно предлагавшихся реформ, а также пытаясь их оценить. Для того чтобы справиться с разворачивающимся долговым кризисом, при проведении любых реформ во избежание порочного круга необходимо уделять первостепенное внимание социальной справедливости, равноправию и правам человека и решать структурные проблемы. При проведении такой реформы Независимый эксперт ставит двоякую цель: во-первых, архитектура задолженности должна быть в состоянии эффективно и своевременно реагировать на кризисы задолженности; и, во-вторых, что особенно важно, она должна служить предотвращению будущих кризисов. Обеспечение прав человека должно быть главной движущей силой такой реформы. Независимый эксперт предлагает выводы и рекомендации государствам и международному сообществу.

Содержание

I.	Введение	4
II.	Воздействие пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19) на обслуживание задолженности и социально-экономические условия	5
III.	Реформирование архитектуры внешней задолженности пока не началось	10
A.	Вопросы прав человека	10
B.	Архитектура внешней задолженности до пандемии COVID-19	12
C.	Громкие заявления, но слабые реформы	15
IV.	Реформа остро необходима для предотвращения долговых кризисов	17
A.	Центральное место прав человека в реформировании архитектуры задолженности	17
B.	Предусмотренная законом защита от судебных разбирательств	19
C.	Обеспечение надлежащего доступа к безусловной, не создающей задолженности ликвидности во времена кризиса	20
D.	Специальные права заимствования и новые механизмы распределения ресурсов	20
E.	Реформирование кредитных рейтинговых агентств	22
F.	Реформирование оценки приемлемости уровня задолженности	22
G.	Повышение прозрачности	22
V.	Реформа необходима для устранения кризисов задолженности	23
VI.	Выводы и рекомендации	26

I. Введение

1. Пандемия коронавирусного заболевания (COVID-19) стала катализатором одного из крупнейших глобальных кризисов в современной истории, в результате которого страны одновременно оказались в рецессии, инфраструктура систем здравоохранения, и без того ослабленная жесткими мерами экономии последнего десятилетия, была перегружена, а социально-экономическое неравенство в самих странах и между ними еще больше усугубилось. Вызванные пандемией глобальные экономические и финансовые потрясения имели тяжелые последствия для защиты и обеспечения прав человека. Спад в экономике и последовавшее сокращение доходов сопровождалось беспрецедентным ростом задолженности и дефицита, что привлекло внимание к долговым кризисам развивающихся стран. Государства обладают очень неравными возможностями в области реагирования, в результате чего возникают самые разнообразные негативные последствия для социально-экономического развития и полного осуществления всех прав человека. Это вызывает особую тревогу в странах с низким уровнем дохода, малых островных развивающихся странах и странах со средним уровнем дохода, не получившим первоначального облегчения бремени обслуживания задолженности. Пандемия вскрыла жесткую дилемму: выбор между обслуживанием кредиторов или защитой прав человека, в частности прав на жизнь, здоровье, питание, образование и социальное страхование.

2. К сожалению, в ходе борьбы с пандемией вскрылись недостатки в архитектуре внешней задолженности, продемонстрировавшие опасность системы, зависящей от кредиторов, особенно во времена кризиса, когда государства не могут выделить требуемые ресурсы для борьбы сразу с несколькими кризисами, не имеют равного доступа или равные условия доступа к необходимым финансам и вынуждены перераспределять средства и сокращать необходимые социально-экономические расходы, чтобы расплатиться с кредиторами. Меры, принятые для оказания помощи, позволили лишь временно облегчить бремя обслуживания задолженности для небольшого числа государств, тогда как международное сообщество остается в нерешительности в вопросах решения структурных проблем в странах со средним уровнем дохода, в которых проживает свыше 73 процентов населения мира или, по оценкам, 5,7 млрд человек¹.

3. Снижение возможности маневра бюджетными средствами, резкое падение валового внутреннего продукта (ВВП), рост расходов и нехватка безусловной ликвидности толкают страны на путь увеличения задолженности, чреватый большими последствиями для реализации прав человека жителей этих стран и права этих стран на развитие. Ситуация значительно усугубляется постоянными сбоями международной финансовой системы, не способной эффективно предотвращать кризисы задолженности или должным образом с ними бороться и их устранять с учетом обязательств в области прав человека. Существующая практика по разрешению кризисов задолженности носит фрагментарный, нескоординированный и несправедливый характер, причем помощь оказывается в слишком малом объеме и слишком поздно, в результате чего страны не могут всесторонне решить проблемы задолженности и увязают в процессе, который определяется прежде всего потребностями кредиторов. Это приводит к непомерным социальным издержкам для населения стран-должников.

¹ Отдел народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам, "World Population Prospects 2019", материал доступен по ссылке: <https://population.un.org/wpp/>.

4. В своей резолюции 46/8 Совет по правам человека признал, что глобальная финансовая архитектура, включая кредитные рейтинговые агентства, нуждаются в реформировании, и подчеркнул, что сейчас, как никогда ранее, требуется более эффективная международная финансовая архитектура для реагирования на социально-экономические последствия пандемии COVID-19. Он также признал, что развивающимся странам требуется массивная кредитно-финансовая поддержка для преодоления пандемии и ее последствий для экономики и всех прав человека и что облегчение бремени задолженности может играть ключевую роль в высвобождении ресурсов на цели устойчивого роста и развития, включая сокращение масштабов нищеты и достижение целей, поставленных в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

5. Совет также призвал в надлежащих случаях энергично и оперативно осуществлять меры по облегчению долгового бремени, обеспечивая при этом, чтобы они не подменяли собой альтернативные источники финансирования и сопровождались увеличением объема официальной помощи в целях развития (ОПР). Кроме того, в своей резолюции 46/11 Совет поручил Независимому эксперту провести исследование, направленное на пресечение незаконной передачи средств и смягчение ее негативных последствий для осуществления прав человека.

6. В настоящем докладе Независимый эксперт рассматривает вопросы реформирования архитектуры внешней задолженности и прав человека и пытается дать оценку прошлым и недавно предлагавшимся реформам. В архитектуре внешней задолженности необходимо уделять первостепенное внимание социальной справедливости, равноправию и правам человека и при проведении любых реформ решать структурные проблемы во избежание порочного круга долговых циклов. Она предлагает выводы и рекомендации государствам и международному сообществу.

7. Для подготовки настоящего доклада Независимый эксперт получила содержательные отклики на ее просьбу о предоставлении материалов, обращенную к государствам и гражданскому обществу, а также учреждениям системы Организации Объединенных Наций, международным учреждениям, экономическим комиссиям и ученым². Она также организовала 26 мая 2021 года консультации в режиме онлайн с организациями гражданского общества и учеными, представляющими различные регионы и дисциплины. Независимый эксперт признательна за внесенный ценный вклад, обсуждения и мнения, использованные в настоящем докладе.

II. Воздействие пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19) на обслуживание задолженности и социально-экономические условия

8. Спустя более года с начала пандемии COVID-19, существовавшая ранее уязвимая долговая ситуация резко ухудшилась. Уровень глобальной задолженности как доли ВВП возрос в 2020 году на 13 процентных пунктов и достиг 97,3 процента³. В период с 2010 по 2020 год государственный долг

² См. www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/InternationalDebtArchitecture.aspx.

³ International Monetary Fund (IMF), Fiscal Monitor 2021, Chap. 1 (Washington, D. C., April 2021).

развивающихся стран увеличился со среднего уровня в размере 40,2 процента до 62,3 процента ВВП, причем более одной трети прироста пришлось на 2020 год⁴. В 2020 году государственный долг вырос в 108 из 116 развивающихся стран, причем наибольшее увеличение пришлось на те страны, где уровень задолженности до пандемии был наиболее высоким. Руководители призвали принимать меры, чтобы сделать «все возможное» для борьбы с COVID-19, но международная финансовая система не сработала: несмотря на публичные призывы Всемирного банка и Международного валютного фонда (МВФ) выделять средства, их собственные обязательства по предоставлению средств оказались ниже, чем обещания и потребности⁵. В итоге страны с высоким уровнем задолженности, испытывающие кредитно-финансовые трудности, были вынуждены брать кредиты для финансирования неотложных потребностей и предотвращения экономического коллапса. Пять стран объявили дефолт, а число случаев снижения рейтинга суверенной задолженности в 2020 году увеличилось в три раза⁶.

9. Все больше стран с низким уровнем дохода охвачены долговым кризисом или подвержены высокому риску возникновения кризиса задолженности⁷. Страны со средним уровнем дохода относятся к числу наиболее сильно пострадавших от пандемии. В исследовании Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН)⁸ приводится цифра общего объема платежей по обслуживанию задолженности, находящихся под угрозой, за период с 2021 по 2025 год в отношении долгосрочного государственного и гарантированного государством долга в странах с низким средним уровнем дохода (49 процентов) и высоким средним уровнем дохода (45 процентов). В нем также указано, что значительная доля задолженности стран с высоким средним уровнем дохода имеет рейтинг «в состоянии дефолта или близки к дефолту». Ряд малых островных развивающихся государств подвержены более высокому риску возникновения долгового кризиса ввиду того, что приблизительно одна четверть доходов от экспорта направляется на обслуживание внешнего государственного долга (см. A/74/943). В ряде стран Африки к югу от Сахары — в том числе Гане, Кении, Нигерии и Замбии — на обслуживание задолженности уходит свыше 20 процентов от налоговых поступлений в условиях роста социальной напряженности, вызванной нищетой и неравенством⁹. Так, в Замбии до пандемии уже существовал высокий уровень внешней задолженности в сочетании с резким падением цен на сырье и доходов государства. По оценкам, в Замбии около 1,2 млн человек живут в крайней нищете ввиду сокращения занятости и уменьшения источников средств к существованию из-за пандемии, а также из-за отсутствия доступа к безопасной питьевой воде, санитарно-техническим средствам и медицинскому обслуживанию. Тем не менее в бюджете правительства на 2021 год на

⁴ Eurodad, “A debt pandemic: Dynamics and implications of the debt crisis of 2020” (March 2021). URL: www.eurodad.org/2020_debt_crisis.

⁵ T. Stubbs et al, “Whatever it takes? The global financial safety net, Covid-19, and developing countries”, in *World Development*, Vol. 137, September 2021.

⁶ См. www.fitchratings.com/research/sovereigns/2020-transition-default-study-shows-spike-in-sovereign-downgrades-27-05-2021.

⁷ По состоянию на апрель 2021 года 7 стран были охвачены долговым кризисом и 29 стран были подвержены высокому риску возникновения долгового кризиса. См. www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAList.pdf.

⁸ Lars Jensen, “Sovereign Debt Vulnerabilities in Developing Economies” (United Nations Development Programme, New York, 2021). URL: undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/54241%20-%20UNDP%20WP%20Debt%20Vulnerability-web.pdf.

⁹ IMF, Fiscal Monitor, p. 8.

социальные сектора выделено 25,4 процента средств, тогда как на обслуживание задолженности уходит 39 процентов.

10. Страны с более низким уровнем дохода систематически сталкиваются с более высокой стоимостью заимствования несмотря на беспрецедентно низкие процентные ставки. Они также не имеют равноправного доступа к резервным валютам и международным рынкам капитала, что лишает их возможности получения доступа к ликвидности в краткосрочном плане. Доходность государственных облигаций с длительным сроком погашения в Соединенных Штатах Америки, достигшая самого высокого уровня в феврале 2021 года, скажется на стоимости заимствования и отсрочек по кредиту для развивающихся стран. Как указывала Независимый эксперт в своем предыдущем докладе (A/75/164), существующее неравенство между странами усугубляется.

11. Несмотря на глобальный характер пандемии, принимаемые меры сильно разнятся. Имевшие соответствующие возможности правительства быстро приняли меры для предотвращения социально-экономических последствий, осуществляя обширные программы оказания прямой и косвенной помощи сотрудникам и малым и средним предприятиям; в итоге общая сумма бюджетной поддержки, оказанной всеми странами в связи с пандемией, составила 16 трлн долл. США по состоянию до середины марта 2021 года¹⁰. По большей части эти средства выделялись в странах с высоким или высоким средним уровнем дохода. В среднем, развитые страны выделили около 24 процентов ВВП на бюджетную поддержку экономики, в то время как страны с низким уровнем дохода выделили менее 2 процентов от их значительно более низкого ВВП¹¹. Так, в Латинской Америке и Карибском бассейне меры, направленные на стимулирование роста за счет бюджетных средств, в среднем достигали 4,6 процента ВВП¹². Однако не все страны были в состоянии расходовать средства — 23 из них в ходе пандемии расходы пришлось сократить¹³. Хотя некоторые страны с высоким уровнем дохода проводили второй раунд бюджетного стимулирования и глобальная экономика получила поддержку благодаря программе стимулирования в Соединенных Штатах Америки на сумму в 1,9 трлн долл. США в 2021 году, мировая экономика, по оценкам, отстает от прогнозов, делавшихся до пандемии, более чем на 10 трлн долл. США¹⁴. Хотя меры бюджетного стимулирования смягчили экономический спад¹⁵, последствия для всего мира являются разрушительными и распределены неравномерно. В период с 18 марта по 31 декабря 2020 года состояние миллиардеров возросло на 3,9 трлн долл. США¹⁶, тогда как в апреле

¹⁰ Ibid, p. 1.

¹¹ См. <https://blogs.imf.org/2021/02/24/the-great-divergence-a-fork-in-the-road-for-the-global-economy/>.

¹² Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2021: Fiscal policy challenges for transformative recovery post-COVID-19* (Santiago, 2021). URL: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46809/1/S2100169_en.pdf.

¹³ Isabel Ortiz and Matthew Cummins, “Global austerity alert: Looming budget cuts in 2021-25 and alternative pathways” (April 2021). URL: <https://policydialogue.org/files/publications/papers/Global-Austerity-Alert-Ortiz-Cummins-2021-final.pdf>.

¹⁴ См. <https://unctad.org/news/global-economy-gets-covid-19-shot-us-stimulus-pre-existing-conditions-worsen>.

¹⁵ IMF, *Fiscal Monitor* 2021, p. 10.

¹⁶ Oxfam, *Inequality Virus*, (Oxford, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 2021). Согласно этому докладу, их общее состояние в настоящее время достигает 11,95 трлн долл. США, что эквивалентно сумме, которую правительства Группы двадцати потратили на борьбу с пандемией.

2021 года Всемирная продовольственная программа предупреждала, что свыше 31 млн человек в Западной и Центральной Африке может угрожать голод вследствие сочетания высоких цен на продовольствие и последствий пандемии. В мае 2021 года Индекс продовольственных цен Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций вызвал обеспокоенность ввиду роста глобальных цен на продовольствие, когда он вырос на 39,7 процента по сравнению с маем 2020 года и достиг наивысшего уровня с сентября 2011 года.

12. Обслуживание задолженности вынуждает сокращать социальные расходы. До пандемии одна из восьми стран тратила больше на долг, чем на образование, здравоохранение и социальную защиту, вместе взятые. Некоторые из самых бедных стран мира, такие как Чад, Гамбия, Гаити и Южный Судан, имеют самые высокие уровни обслуживания задолженности и тратят многократно больше на обслуживание долга, чем на важнейшие социальные нужды¹⁷. По мере роста трудностей с обслуживанием задолженности ресурсы во все большей мере будут отвлекаться на сдерживание и предотвращение долгового кризиса, вместо того чтобы их направлять на обеспечение неотложных потребностей бедных и уязвимых слоев населения.

13. Негативные последствия пандемии вызывают тревогу, внезапно сводят на нет десятилетия усилий в области сокращения масштабов нищеты, и в итоге в мире растет число людей, не имеющих доступа к социальной защите¹⁸. По данным Международной организации труда (МОТ), потери рабочего времени в 2020 году были приблизительно в четыре раза больше, чем во время глобального финансового кризиса в 2009 году¹⁹. По сравнению с 2019 годом, МОТ в настоящее время относит к категории крайне или относительно бедных, то есть живущих вместе с семьями менее чем на 3,20 долл. США в день по паритету покупательной способности, на 108 млн работников больше²⁰. Резко выросли безработица и бездеятельность трудоспособного населения, в результате чего потери трудового дохода (до получения пособий) составили 3,7 трлн долл. США²¹. Страны Латинской Америки и Карибского бассейна сильно пострадали от пандемии, которая усугубила проблемы этого региона в области структурного развития в плане неравенства, ограниченных возможностей маневра бюджетными средствами, низкой производительности труда, неформальной экономики и фрагментации систем социальной защиты и здравоохранения²². Для малых островных развивающихся государств характерна более высокая внешняя

¹⁷ United Nations Children's Fund (UNICEF), "Covid19 and the Looming Debt Crisis" (Florence, Italy, April 2021). URL: www.unicef-irc.org/publications/pdf/Social-spending-series_COVID-19-and-the-looming-debt-crisis.pdf.

¹⁸ По данным Международной организации труда (МОТ), половина населения мира не имеет доступа к системам социальной защиты, а еще 23 процента имеют лишь недостаточный доступ к таким системам. См. МОТ, *Доклад о социальной защите в мире 2017–19* (Женева, 2017 год). См. A/HRC/47/36 в отношении текущего положения с правом на социальную защиту в течение жизни человека и призыва к созданию глобального фонда социальной защиты.

¹⁹ ILO, *World employment and social outlook: Trends 2021* (Geneva, 2021). URL: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_795453.pdf.

²⁰ См. <https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-looking-back-2020-and-outlook-2021>; and Ortiz and Cummins, "Global austerity alert".

²¹ International Labour Organization, "ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work" (Seventh Edition) (Geneva, 2021). URL: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf.

²² ECLAC, *Fiscal Panorama*.

задолженность, чем для развивающихся стран в среднем, что приводит одновременно к повышенным показателям обслуживания задолженности. Они также подвержены внешним потрясениям, таким как ураганы и последствия изменения климата, которые могут резко сократить или полностью ликвидировать годовой ВВП. Учитывая то, что в связи с изменением климата на первое место выходит вопрос экологической задолженности, остро необходимо обеспечить финансирование мер по борьбе с изменением климата и учитывать его последствия для возможности маневра бюджетными средствами и приемлемости уровня задолженности.

14. Пока вирус циркулирует, на восстановление глобальной экономики будет требоваться больше времени. Пандемия COVID-19 продолжает причинять колоссальный ущерб: по состоянию на июль 2021 года зарегистрировано почти 200 млн подтвержденных случаев и 4,22 млн умерших²³. Тревожное глобальное увеличение этих цифр весной 2021 года – вызванное новыми, более заразными вариантами, изменением мер защиты населения и усталостью от режима изоляции – сочетается с неравенством стран в отношении вакцин. Во всем мире введено более 4,21 млрд доз вакцин, и 14,8 процента населения мира полностью вакцинировано. Однако в странах с низким уровнем дохода по меньшей мере одну дозу получили лишь 1,1 процента населения, в то время как свыше 82 процентов примененных доз введено в странах с высоким или высоким средним уровнем дохода²⁴. Большинство стран с низким уровнем дохода обладают ограниченными ресурсами и в том, что касается финансирования доступа к вакцинам, полагаются на внешние гранты и многосторонние программы, такие как Механизм по обеспечению глобального доступа к вакцинам против COVID-19 (COVAX). Как отмечает Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, такая ситуация не только представляет собой дискриминацию в плане права на доступ к вакцинации на глобальном уровне, но и подрывает прогресс в области достижения Целей в области устойчивого развития, в особенности Целей 3, 10 и 17 (E/C.12/2021/1, п. 1). В порядке иллюстрации, такие страны как Тунис, являющийся страной с низким средним уровнем дохода, в своих просьбах о предоставлении дополнительного финансирования четко указывают, что бремя задолженности превысит 100 процентов ВВП, если включить в него правительственные гарантии и долги государственных предприятий. Это потенциально влияет на расходы правительства и бюджетные процессы, в том числе на способность надлежащим образом финансировать важнейшие расходы, связанные с COVID-19, включая приобретение вакцин и необходимые механизмы их распределения²⁵.

15. В самом центре внимания оказался выбор между обслуживанием долга и спасением жизней. Как заметил руководитель организации «Спаси детей» Кевин Уоткинс: «Когда требования кредиторов угрожают правам детей, выбор может быть только один, а именно выбор в пользу защиты прав детей»²⁶. Страны в неравной степени способны финансировать необходимое восстановление, не смотря на то что способность защитить права человека неразрывно связана со способностью расходовать необходимые ресурсы. Рост бремени задолженности и все чаще возникающие трудности в выплате долга окажут негативное влияние

²³ См. <https://covid19.who.int>.

²⁴ См. <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>.

²⁵ См. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/754341617069835875/pdf/Tunisia-COVID-19-Response-Project-Additional-Financing.pdf>.

²⁶ См. <https://live.worldbank.org/defusing-debt-creating-solutions>.

на способность государств обеспечивать экономические, социальные и культурные права их населения. Как отметил Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, государства-участники обязаны направлять максимальный объем имеющихся у них ресурсов на полное осуществление всех экономических, социальных и культурных прав, включая право на здоровье. Поскольку эта пандемия и принятые для борьбы с ней меры оказали непропорционально негативное воздействие на наиболее маргинализированные группы, государства должны приложить все усилия для мобилизации необходимых ресурсов в целях борьбы с COVID-19 на наиболее справедливой основе, с тем чтобы избежать дополнительного экономического бремени для этих маргинализированных групп. Приоритетное внимание при выделении ресурсов необходимо уделять особым потребностям этих групп (E/C.12/2020/1, п. 14).

III. Реформирование архитектуры внешней задолженности пока не началось

A. Вопросы прав человека

16. В результате отсутствия в настоящее время равноправного и эффективного механизма урегулирования долговых кризисов, которое специалисты, занимающиеся суверенной задолженностью, зачастую называют «несуществующей системой», возникли ситуации, существенно подрывавшие способность государств обеспечивать и защищать права человека и приведшие к необходимости принятия необоснованных регрессивных мер, сказавшихся на экономических, социальных и культурных правах в целом ряде развивающихся стран.

17. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам неоднократно подчеркивал обязательство, закрепленное в статье 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, в отношении принятия в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление всех признаваемых в Пакте прав. При этом Комитет: а) подчеркнул центральную роль, которую должно играть международное сотрудничество и содействие, включая официальную помощь в целях развития; и б) предупреждал государства-заемщики о необоснованных регрессивных мерах в области экономических, социальных и культурных прав, которые были бы равнозначны нарушению Пакта.

18. В частности, государству-заемщику следует обеспечить, чтобы такие условия не снижали без разумных оснований его способности уважать, защищать и осуществлять права, закрепленные в Пакте. Как заявил Комитет, если принятие регрессивных мер неизбежно, такие меры должны быть необходимыми и соразмерными в том смысле, что проведение любой другой политики или бездействие будет наносить больший ущерб экономическим, социальным и культурным правам. Они должны оставаться в силе лишь в той мере, в какой они необходимы; они не должны приводить к дискриминации; они должны смягчать неравенство, которое может усиливаться в периоды кризиса, и обеспечивать, чтобы права находящихся в неблагоприятном положении и маргинализированных лиц и групп не затрагивались в непропорционально большой степени; они не должны затрагивать минимальное ключевое содержание прав, защищаемых Пактом (E/C.12/2016/1, п. 4).

19. Другие наблюдательные механизмы договорных органов также дают авторитетное толкование этих обязательств, разъясняя важнейшую связь между использованием имеющихся ресурсов в целях осуществления прав человека и макроэкономической и бюджетно-финансовой политикой, в том числе в отношении управления задолженностью. В своем замечании общего порядка № 19 (2016) о государственных бюджетных ассигнованиях Комитет по правам ребенка признал, что устойчивое управление задолженностью со стороны государств, будь то кредиторов или дебиторов, может способствовать мобилизации ресурсов в интересах прав ребенка. Устойчивое управление задолженностью предполагает наличие прозрачного законодательства, политики и систем с определенными функциями и обязанностями в областях заимствования и кредитования, а также регулирования и контроля задолженности. Комитет также признает, что неприемлемо высокий уровень долгосрочной задолженности может ограничивать возможности государства по мобилизации ресурсов для осуществления прав ребенка и приводить к таким ставкам налогов и платы за пользование, которые негативно воздействуют на детей. Поэтому оценки воздействия на права ребенка следует проводить также в связи с долговыми соглашениями ([CRC/C/GC/19](#), п. 78).

20. В последние годы Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в рамках своих наблюдательных функций подчеркивал эти принципы применительно к отдельным государствам. Так, в 2019 году он рекомендовал Эквадору пересмотреть уже принятые и намечаемые экономические меры, в том числе конкретно призвал его не допускать, чтобы расходы на образование и здравоохранение были ниже уровня, достигнутого в 2018 году ([E/C.12/ECU/CO/4](#), п. 6 b)). В 2018 году Комитет, несмотря на то что ему было известно, что Аргентина находится в состоянии финансового кризиса, выразил обеспокоенность в связи с низким уровнем фактической защиты прав вследствие инфляции и мер жесткой экономии. Комитет также выразил обеспокоенность тем, что в рамках соглашения с Международным валютным фондом правительство планирует добиться нулевого дефицита к 2019 году, что приведет к дополнительному сокращению социальных расходов ([E/C.12/ARG/CO/4](#), п. 5), и призвал государство-участника сохранить в бюджете статьи расходов, связанные с социальными инвестициями на нужды находящихся в наиболее неблагоприятном положении групп населения и способствовать устойчивому и эффективному претворению в жизнь государственной политики, с тем чтобы обеспечить соблюдение их экономических, социальных и культурных прав. В 2015 году, обращаясь к Судану, Комитет рекомендовал государству-участнику принять меры к тому, чтобы его обязательства согласно Пакту должным образом принимались во внимание в ходе переговоров с такими международными финансовыми учреждениями, как Международный валютный фонд ([E/C.12/SDN/CO/2](#), п. 18).

21. Аналогичным образом, Комитет по правам ребенка в своих замечаниях по периодическим докладам Мозамбика ([CRC/C/MOZ/CO/3-4](#), п. 10 c)) и Анголы ([CRC/C/AGO/CO/5-7](#), п. 9 g)) в отношении выделения ресурсов на обеспечение прав ребенка призвал правительства этих стран проводить оценку воздействия, оказываемого любыми мерами жесткой экономии, в тех областях, которые прямо или косвенно связаны с правами детей. Комитет напомнил им о необходимости выделять в соответствии со статьей 4 Конвенции достаточные бюджетные средства на реализацию прав детей и, в частности, увеличить объем бюджетных ассигнований на здравоохранение, образование и социальный сектор. Исходя из этих международных стандартов и норм, страновая группа Организации

Объединенных Наций в Ливане также представила в МВФ документ с изложением позиции, в котором она указала ряд неотложных и среднесрочных реформ политики в различных областях, в том числе в области прав человека и государственного управления²⁷.

22. В основе Руководящих принципов в отношении внешней задолженности и прав человека, представленных в 2011 году бывшим Независимым экспертом (см. [A/HRC/20/23](#)) и утвержденных Советом по правам человека в его резолюции 20/10, лежат положения, вытекающие из различных международных документов по вопросам прав человека. Они призваны установить для государств и всех соответствующих сторон, будь то государственных или частных, национальных или международных, связь между внешней задолженностью и правами человека. В них подтверждается верховенство прав человека над обслуживанием долга и приводится детальное описание основных принципов в области прав человека в свете их применения к заимствующим и кредитующим государствам и международным учреждениям. Не менее важны для предотвращения и урегулирования долговых кризисов и Руководящие принципы относительно оценок воздействия экономических реформ на права человека, применимые к государствам, международным финансовым учреждениям и кредиторам, которые были разработаны бывшим Независимым экспертом в 2019 году (см. [A/HRC/37/54](#) и [A/HRC/40/57](#)).

В. Архитектура внешней задолженности до пандемии COVID-19

23. Существующие в настоящее время процессы по предотвращению и урегулированию долговых кризисов складывались как неоднородный набор норм, заинтересованных сторон и процедур методом проб и ошибок на протяжении десятилетий кризисов, исходя из потребностей кредиторов и учреждений, в которых доминировали кредиторы, таких как Парижский клуб промышленно развитых стран-кредиторов, бреттон-вудские учреждения, Группа семи и Группа двадцати. В период с 1950 по 2010 годы было свыше 600 случаев, когда потребовалась реструктуризация суверенного долга²⁸, причем во многих из них должникам не удалось восстановить приемлемый уровень задолженности с какой-либо степенью уверенности. Напротив, начиная с 1970 года более чем в половине всех случаев реструктуризации с участием частных кредиторов в пределах пяти лет пришлось проводить еще одну реструктуризацию, что свидетельствует о том, что размеры помощи были просто недостаточными, чтобы обеспечить результаты хотя бы в среднесрочном плане²⁹.

24. Существующая архитектура задолженности создает долгосрочную неопределенность относительно бюджетных ресурсов вследствие задержек в реструктуризации, которые резко подрывают способность государств использовать ресурсы на цели прав человека. Нынешняя несуществующая система стимулирует задержки, создает ложные стимулы для правового арбитража, ведет к дисбалансу между кредиторами и превращает отказ от участия в реструктуризации в прибыльную альтернативу. Для существующей архитектуры задолженности характерен рост подаваемых кредиторами судебных исков, как с точки зрения

²⁷ См. <https://lebanon.un.org/sites/default/files/2021-02/UNCT%20Leb%20PositionPaper%20toIMF.pdf>.

²⁸ U. Das et al., "Sovereign Debt Restructurings 1950–2010", IMF Working Paper (2012). URL: www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Sovereign-Debt-Restructurings-1950-2010-Literature-Survey-Data-and-Stylized-Facts-26190.

²⁹ См. https://unctad.org/system/files/non-official-document/2019_panel4_guzman.pdf.

частоты их подачи, так и в плане взыскиваемых в судебном порядке сумм, главным образом со стороны фондов, которые занимаются спекуляциями в отношении находящихся в долговом кризисе стран, покупая с большим дисконтом долги и затем подавая иски к должникам с требованием возврата полной суммы³⁰. К 2010 году реструктуризация долга сопровождалась судебными разбирательствами более чем в 50 процентах случаев³¹, а заоблачная прибыль составляла от 300 до 2 000 процентов³².

25. Инициатива в отношении долга бедных стран с высоким уровнем задолженности и Инициатива по облегчению бремени задолженности на многосторонней основе были сильно запоздавшей реакцией на необходимость принятия мер в отношении длительного время игнорировавшейся проблемы двусторонней официальной и многосторонней задолженности стран с низким уровнем дохода. Благодаря им была создана сопровождавшаяся многочисленными условиями система облегчения бремени задолженности, основанная на ошибочном мнении о том, что эти системы и их усовершенствование в 1999 году будут достаточными для того, чтобы принести долгосрочные положительные плоды. Тем не менее, 24 бедным странам с крупной задолженностью пришлось иметь дело с 46 кредиторами, обратившимися в суд с исками на общую сумму порядка 13-15 процентов ВВП. Существующая система привела к тому, что некоторым из самых бедных стран, например Сьерра-Леоне и Уганде, пришлось выплачивать по искам до 35 процентов на обслуживание задолженности в один год³³. Спустя годы после проводившейся по указанию МВФ и Всемирного банка налогово-бюджетной консолидации, страны, воспользовавшиеся этими Инициативами, повторно оказались в новых долговых ловушках.

26. После роста нестабильности в странах со средним уровнем дохода, кризиса в Юго-Восточной Азии и дефолтов в Аргентине и Российской Федерации МВФ в начале 2000-х годов предложил механизм реструктуризации суверенного долга, с тем чтобы учесть трудности в выплате задолженности³⁴. Эта возможность создания единого механизма была блокирована несколькими странами, и с тех пор реформирование архитектуры внешней задолженности происходит за счет внесения постепенных договорных изменений в договоры о размещении облигаций, включения и совершенствования оговорок о коллективных действиях и модернизации формулировки оговорки о пропорциональном распределении, с тем чтобы побудить не готовых к сотрудничеству миноритарных кредиторов воздержаться от судебных исков. Меры эти позитивны, но их недостаточно.

27. Основную критику в существующей архитектуре задолженности вызывает центральная роль МВФ, организации, которая оказывает огромное влияние на свободу маневра стран в выборе политики, устанавливая макропоказатели для налогово-бюджетного баланса в отношении постоянно растущего числа

³⁰ См. <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=13675>, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=22090> и <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=17632>. См. также A/HRC/41/51.

³¹ Julian Schumacher, et al. *Sovereign Defaults in the Courts* (CESifo Working Papers, 2018). URL: www.cesifo.org/en/publikationen/2018/working-paper/sovereign-defaults-court.

³² См. https://unctad.org/system/files/non-official-document/gds_sd_2015-04-28-30_Zivkovic_en.pdf.

³³ См. <https://archives-financialservices.house.gov/hearing110/htcaliari110807.pdf>.

³⁴ Anne O. Kruegar, *A New Approach To Sovereign Debt Restructuring* (International Monetary Fund, Washington, D. C., 2002), p. 4. URL: www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/sdrm/eng/sdrm.pdf.

вопросов, которые включают приватизацию государственных активов, либерализацию торговли и рынков товаров, а также целый ряд рыночных реформ, ограничивающих способность государств эффективно выполнять их обязательства в области прав человека. Эти предъявляемые условия не всегда согласовываются с государствами, не говоря уже об их населении, и предыдущий Независимый эксперт подчеркивал ответственность международных финансовых учреждений за соучастие в совершении нарушений прав человека в контексте проведения регрессивных экономических реформ (см. A/74/178). Непропорциональные полномочия являются следствием структуры управления МВФ, в которой голоса групп стран, в которые входит лишь одна страна, значительно перевешивают голоса групп стран, в которые входит большое количество стран, что подрывает доверие к МВФ и легитимность выполнения им функций управляющего кризисными ситуациями. Как указывает Международная конфедерация профсоюзов, это свидетельство проблем в структуре управления МВФ, в которой развитые в экономическом отношении страны, меньше всего нуждающиеся в помощи МВФ, обладают наибольшим числом голосов и даже могут блокировать основные решения. В соответствии с нынешней системой квот МВФ большинство голосов по всем основным решениям сосредоточено в руках нескольких экономически развитых стран. Структура управления МВФ нуждается в реформировании, с тем чтобы она справедливо представляла всех его членов³⁵. Общий пересмотр квот идет с задержками и не отражает должным образом меняющуюся динамику мировой экономики.

28. Предотвращение и урегулирование долговых кризисов еще больше осложняется в связи с изменениями в контингенте кредиторов. Общая либерализация финансовых рынков начиная с 1980-х годов и быстрое распространение и рост мощи частного финансирования привели к резкому увеличению размеров и сложности потоков в развивающиеся страны. Вопреки мнению о том, что должники сталкиваются с ростом стоимости заемных средств и трудностями в области финансирования вследствие неспособности управлять средствами либо коррупции или расточительного управления государственными финансами, развивающиеся страны часто сталкиваются с трудностями в области финансирования из-за системных проблем архитектуры внешней задолженности и причин структурного характера. При заимствовании на рынках частного капитала страны больше подвержены воздействию цикла глобальной ликвидности, который определяется главным образом экономически развитыми странами и в целом представляет собой результат того, каким образом развитые страны борются с глобальным финансовым кризисом, что создает последствия для всего остального мира. Изменения денежно-кредитной политики в Соединенных Штатах или Европе приведут к ужесточению условий предоставления глобальной ликвидности с сопутствующим повышением стоимости заимствования, и в итоге страны столкнутся с нехваткой капитала, необходимого им для финансирования социальных расходов³⁶.

³⁵ International Trade Union Confederation, "Reforming the IMF for a resilient recovery" (Brussels, 2021).

³⁶ Overseas Development Institute, "Private lending and debt risks of low-income developing countries" (London, 2020). URL: https://cdn.odi.org/media/documents/200615_private_lending_debt_risks.pdf.

С. Громкие заявления, но слабые реформы

29. Как представляется, пандемия наконец вызвала к жизни импульс в пользу нахождения долгосрочных решений долгового кризиса и реформирования архитектуры внешней задолженности. В марте 2020 года руководство охватило страх перед волной дефолтов и системным долговым кризисом, учитывая проблемы, нараставшие в предыдущие годы. Это дало некоторый толчок обсуждениям в отношении реформ и ряду предложений о том, какие изменения можно было бы произвести. Спустя более чем год этот страх в основном рассеялся, уступив место самоуспокоенности в связи с тем, что наихудший сценарий был предотвращен. Вместо этого предпочтения сместились в направлении затрагивания лишь краев проблемы и проведения необходимых, но недостаточных реформ, сосредоточенных на внесении изменений в договоры и обеспечении доступа к ликвидности посредством обусловленных займов и специальных прав заимствования. Тем самым, как представляется, главная цель МВФ состоит не в проведении реформы архитектуры задолженности, а в оказании поддержки международному сообществу в его совместных усилиях, направленных на то, чтобы избежать более глубокой реструктуризации задолженности, когда в этом возникнет необходимость³⁷.

30. Принимая во внимание нынешние отрицательные последствия, МВФ нарастил свои механизмы кредитования, чтобы повысить скорость, с которой страны могли бы получать доступ к поддержке ликвидности в чрезвычайных обстоятельствах. Он предоставил минимальные суммы безвозмездного финансирования для покрытия обслуживания задолженности перед МВФ через Трастовый фонд для ограничения и преодоления последствий катастроф. В апреле 2020 года Группа двадцати приступила к реализации Инициативы по приостановлению выплат в счет обслуживания долга, которая недавно была продлена до декабря 2021 года. В основу отбора положены критерии дохода, и в итоге к участию в Инициативе допущены лишь 73 страны при условии финансирования со стороны МВФ или направлении просьбы о финансировании. Приостановленные платежи в счет обслуживания долга должны быть произведены в течение трех лет после одногодичного льготного периода и могут осуществляться посредством реструктуризации или рефинансирования на условиях нейтральности чистой приведенной стоимости. Данная схема не предполагает оказания помощи и не сопряжена с какими-либо убытками для кредиторов. В своих материалах, представленных в рамках подготовки настоящего доклада, Мальдивские Острова отмечают, что принцип нейтральности чистой приведенной стоимости является одним из главных недостатков указанной Инициативы³⁸.

31. В ноябре 2020 года Группа двадцати и Парижский клуб, понимая, что Инициативы по приостановлению выплат в счет обслуживания долга будут недостаточно, одобрили создание общей рамочной системы подхода к задолженности сверх действия этой Инициативы. Хотя эту меру приветствовали в качестве прорыва, на самом деле она представляет собой лишь расширение Инициативы в соответствии с методикой Парижского клуба, распространяется только на те страны, которые соответствуют критериям для участия в ней, и обусловлена смирительной рубашкой программы МВФ. Предполагается, что общая рамочная система будет способствовать решению проблем как с ликвидностью, так и с приемлемостью уровня задолженности благодаря тому, что она охватывает

³⁷ См. www.imf.org/en/About/FAQ/sovereign-debt.

³⁸ См. www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/InternationalDebtArchitecture.aspx.

официальных кредиторов Парижского клуба и кредиторов, не входящих в Парижский клуб, предполагает использование индивидуального подхода и возлагает на должника бремя обеспечения сопоставимого режима со стороны других кредиторов, включая частных кредиторов, и не предусматривает немедленных щедрых списаний долга для стран с низким уровнем дохода³⁹.

32. Как было критически отмечено Антигуа и Барбуда, являющейся Председателем Альянса малых островных государств, более половины малых островных государств в мире даже не соответствуют критериям для получения такого облегчения бремени задолженности в силу того, что эти критерии являются устаревшими и нелогичными⁴⁰; тем самым игнорируются потребности бедного населения, проживающего в странах со средним и высоким уровнем дохода и уязвимость малых островных государств. По состоянию на сегодняшний день лишь три страны обратились за помощью к Общей рамочной системе: Чад, Эфиопия и Замбия.

33. В глобальном плане, принимаемые меры направлены прежде всего на предоставление ликвидности, главным образом посредством выдачи кредитов МВФ по нелюбимым процентным ставкам. Предложение о новом выделении специальных прав заимствования на сумму 650 млрд долл. США было поддержано основными государствами — членами МВФ, Группой двадцати и Группой семи и 2 августа было одобрено Советом управляющих МВФ. Это будет крупнейший новый выпуск специальных прав заимствования со времени их создания в 1969 году. Этот новый выпуск действительно является механизмом, не создающим задолженность, для предоставления странам дополнительных финансовых ресурсов, но по сравнению с фактическими потребностями его далеко не достаточно. По оценкам МВФ, странам с низким уровнем дохода необходимо около 200 млрд долл. США для оказания помощи и восстановления до 2025 года и еще 250 млрд долл. США для возобновления поступательного развития⁴¹. Поскольку все это будет пропорционально квотам МВФ для каждой страны, те, кто больше всего нуждается в специальных правах заимствования, получают меньше всех, а тем, кому они не нужны, достанется больше всего. Квоты стран Группы семи, вместе взятых, составляют до 43 процентов МВФ, что эквивалентно 283 млрд долл. США из нового выпуска, тогда как страны с низким уровнем дохода получают доступ лишь к 3,2 процента.

34. Давление в пользу реформирования архитектуры внешней задолженности растет. В марте 2021 года Генеральный секретарь, премьер-министр Канады и премьер-министр Ямайки созвали виртуальное совещание глав государств и правительств для обсуждения архитектуры внешней задолженности и вопросов ликвидности в рамках Инициативы по финансированию развития в эпоху COVID-19 и в последующий период. В контексте этой Инициативы сложилось «меню вариантов политики», включающее предложение об учреждении независимого органа по суверенной задолженности, с тем чтобы в конечном итоге

³⁹ См. www.imf.org/en/About/FAQ/sovereign-debt#g20q1; and statement by the Group of 20 on 13 November 2020, URL: www.mof.go.jp/english/policy/international_policy/convention/g20/g20_201113_1.pdf.

⁴⁰ См. www.aosis.org/release/small-island-states-call-for-a-systemic-debt-shake-up-at-imf-and-world-bank-meetings.

⁴¹ См. IMF, “Macroeconomic developments and prospects in low-income countries” (Washington, D. C.). URL: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2021/03/30/Macroeconomic-Developments-and-Prospect-In-Low-Income-Countries-2021-50312>.

выработать план многостороннего механизма по вопросам суверенной задолженности⁴². Группа по устойчивому развитию опубликовала концептуальную записку, в которой она подчеркивает необходимость принятия неотложных мер по реформированию архитектуры внешней задолженности и приветствует усилия по совершенствованию существующей архитектуры посредством разработки договорных положений, специальных законодательных мер, направленных против деятельности «фондов-хищников», и ситуационно зависимых долговых инструментов, признавая важность ответственности не только должников, но и кредиторов⁴³. С наиболее сильным призывом к проведению реформ выступил премьер-министр Ямайки, призвавший распространить Инициативу по приостановлению выплат в счет обслуживания долга на страны со средним уровнем дохода, подключить частных кредиторов и кредитные рейтинговые агентства к обсуждению вопросов урегулирования долгового кризиса и необходимости создания механизма по урегулированию проблем суверенного долга, а также представления кредиторам и должникам платформы для коллективной выработки соглашений о реструктуризации на основе заранее согласованных процедур⁴⁴.

IV. Реформа остро необходима для предотвращения долговых кризисов

35. Как признает Генеральный секретарь, нынешняя архитектура задолженности оказалась неэффективной как в предотвращении неоднократных эпизодов накопления неприемлемого уровня долга, так и в реструктуризации задолженности, когда в этом возникала необходимость, действенным, справедливым и прочным образом. Для нее свойственны многочисленные недостатки в прозрачности и отсутствие ясности в отношении ролей и функций. Что еще важнее, отсутствуют процессы, которые создавали бы стимулы к тому, чтобы все кредиторы и должники действовали в духе сотрудничества в соответствии с единым набором принципов и стандартов⁴⁵. Предлагаемые в настоящее время реформы архитектуры внешней задолженности по своему масштабу и охвату недостаточны, для того чтобы решить все известные проблемы. Для получения долгосрочных результатов, которые не просто повторяют циклы кризисов и неудачные попытки реструктуризации, необходима новая архитектура задолженности, преследующая двоякую цель: предотвращать будущие кризисы; и урегулировать нынешние долговые кризисы в соответствии со стандартами и нормами в области прав человека. В настоящем разделе Независимый эксперт рассматривает некоторые аспекты этих целей, которые следует принимать во внимание.

A. Центральное место прав человека в реформировании архитектуры задолженности

36. Для соблюдения, защиты и реализации прав человека требуются финансовые ресурсы. Государствам необходима свобода бюджетного маневра и возможность макроэкономического планирования, чтобы гарантировать права человека

⁴² URL: www.un.org/sites/un2.un.org/files/financing_for_development_covid19_part_ii_hosg.pdf.

⁴³ См. "Liquidity and debt solutions to invest in the SDGs", URL: <https://unsdg.un.org/resources/liquidity-and-debt-solutions-invest-sdgs-time-act-now>.

⁴⁴ См. www.un.org/en/coronavirus/meeting-of-finance-ministers, заявление министра финансов Ямайки.

⁴⁵ См. "Liquidity and debt solutions to invest in the SDGs".

и выполнять свои обязательства в рамках многочисленных международных документов в области прав человека. Следовательно, реформа архитектуры внешней задолженности будет эффективной, справедливой, устойчивой и последовательной только в том случае, если она с самого начала будет включать в качестве своей основной цели благополучие и достоинство населения, в особенности лиц, подвергающихся дискриминации или живущих в нищете и забвении.

37. Предыдущие мандатарии разработали руководящие принципы, разъясняющие верховенство международных стандартов и обязательств в области прав человека над обслуживанием долга, которые закладывают основу для понимания того, почему суверенный долг является вопросом прав человека, и подчеркивают важность проведения оценок последствий с точки зрения прав человека в контексте программ экономических реформ. Государства могут и должны принимать меры для учета этих принципов при принятии решений как национальными, так и международными органами — это важный шаг для любой системной реформы архитектуры задолженности. Руководящие принципы, поощряющие более справедливый и учитывающий интересы должника подход, включают, среди прочего, следующие: Базовые принципы в отношении процессов реструктуризации суверенного долга; Принципы поощрения ответственной практики суверенного кредитования и заимствования; руководящие принципы по внешней задолженности и правам человека; и руководящие принципы оценки воздействия экономических реформ на права человека. Кроме того, организации и сети гражданского общества также разработали такие принципы, как хартия заимствования Африканского форума и сети по задолженности и развитию (АФРОДАД)⁴⁶, хартия ответственного финансирования Европейской сети по проблемам задолженности и развития (Евродад)⁴⁷, принципы гражданского общества по урегулированию суверенного долга⁴⁸ и, в последнее время, Принципы в области прав человека и бюджетно-налоговой политики⁴⁹.

38. Базовые принципы в отношении процессов реструктуризации суверенного долга по сегодняшний день представляют собой наиболее последовательный и наиболее представительный нормативный рамочный документ, способный поставить права человека в центр архитектуры внешней задолженности. Они включают принципы суверенитета, добросовестности обеих сторон, прозрачности, беспристрастности, равноправного отношения, суверенного иммунитета, легитимности, приемлемости уровня задолженности и реструктуризации по решению большинства. Осуществление этих Принципов позволило бы предотвратить и устранить многие недостатки существующей архитектуры задолженности. Предыдущие попытки усовершенствования архитектуры внешней задолженности не набрали большинства голосов из-за стран-кредиторов и подверглись бойкоту с их стороны⁵⁰. Государства, возможно, пожелают принять меры

⁴⁶ URL: <https://afrodad.org/index.php/en/initiatives/65-african-borrowing-charter>.

⁴⁷ URL: <https://slettgjelda.no/assets/docs/Eurodad-Responsible-Finance-Charter-2011.pdf>.

⁴⁸ URL: <https://www.eurodad.org/debtworkout>.

⁴⁹ URL: https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principles_for_Human_Rights_in_Fiscal_Policy-ENG-VF-1.pdf.

⁵⁰ Генеральная Ассамблея 9 сентября 2014 года приняла резолюцию 68/304 голосованием, заносимым в отчет о заседании, 124 голосами против 11 при 41 воздержавшемся. Десятого сентября 2015 года она приняла резолюцию 69/319 голосованием, заносимым в отчет о заседании, 136 голосами против 6 (Германия, Израиль, Канада, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты и Япония) при 41 воздержавшемся.

для включения этих Принципов в национальное законодательство, как это сделали Аргентина⁵¹ и Многонациональное Государство Боливия⁵².

39. Поощрение ответственной практики кредитования и заимствования означает необходимость указывать, каким образом кредиторы и заемщики могут свести к минимуму катастрофические последствия долговых кризисов для жизни людей и наличия у них средств к существованию. Это подразумевает, например, недопущение злонамеренного поведения или нежелания сотрудничать и, напротив, стремление содействовать в процессе кредитования и заимствования росту и развитию с учетом требований в области прав человека. В 2009 году в Принципах поощрения ответственной практики суверенного кредитования и заимствования была предложена рамочная нормативная система, призванная содействовать систематизации наилучших видов практики. Эти Принципы вошли в ряд резолюций Генеральной Ассамблеи, а также в Аддис-Абебскую программу действий⁵³. Кредиторы обязаны не подрывать приемлемость уровня задолженности заемщиков. Обязанности кредиторов включают признание того, что цель суверенного заимствования состоит в защите общественных интересов и, следовательно, такому заимствованию не следует чинить препятствий, как предупреждал Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (см. E/C.12/2016/1). В то же время заемщики обязаны обеспечивать прозрачность в отношении финансовых рисков, связанных с предлагаемыми финансовыми продуктами; кредиторы обязаны собственными силами убедиться в наличии разрешения, с тем чтобы не допускать возникновения неправомερных или нелегитимных долгов. В контексте реструктуризации задолженности в Принципах поощрения ответственной практики суверенного кредитования и заимствования указано, что кредиторы должны вести переговоры добросовестно и стремиться быстро разрешать проблемы, понимая, что попытки затягивания и подрыва процесса реструктуризации равнозначны злонамеренному поведению.

В. Предусмотренная законом защита от судебных разбирательств

40. В существующей архитектуре задолженности существует много лазеек, позволяющих фондам-хищникам извлекать прибыль и саботировать инициативы по реструктуризации и облегчению бремени задолженности, что приводит к серьезным финансовым и социальным издержкам для должников. Законодательные положения могут помочь в предотвращении и урегулировании долговых кризисов, следуя примеру предлагавшихся в прошлом специальных мер, в том числе следующих: законодательства о борьбе с деятельностью фондов-хищников, принятого в 2015 году в Бельгии⁵⁴; Закона об облегчении бремени задолженности 2010 года в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии⁵⁵, который устанавливает верхний предел того, что коммерческие кредиторы могут получить от бедных стран с высоким уровнем задолженности; Механизма облегчения бремени задолженности Всемирного банка, призванного создать стимулы для привлечения к участию большего числа кредиторов, что

⁵¹ См. www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27207-254761.

⁵² См. <https://eju.tv/2015/12/diputados-bolivia-aprueban-ley-adopitar-principios-la-onu-reestructuracion-deuda-soberana/>.

⁵³ См. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2051AAAA_Outcome.pdf, п. 97.

⁵⁴ *Loi relative à la lutte contre les activités des fonds vaueteurs* of 12 July 2015. URL: https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=15-09-11&numac=2015003318.

⁵⁵ URL: <https://bills.parliament.uk/bills/570>.

позволяет сократить объем задолженности, которая может стать объектом судебных тяжб, и предоставить странам ресурсы для проведения обратного выкупа задолженности с дисконтом; и обязательств членов Парижского клуба не продавать требования кредиторам, не собирающимся участвовать в реструктуризации. Со времени начала пандемии не принималось решительных мер для предотвращения судебных разбирательств, хотя они были остро необходимы, если вспомнить, что раунд судебных разбирательств в отношении бедных стран с высоким уровнем задолженности продолжался десять лет, и еще шесть лет потребовалось странам, чтобы оправиться после этого.

С. Обеспечение надлежащего доступа к безусловной, не создающей задолженности ликвидности во времена кризиса

41. Наблюдается острая нехватка доступа стран, переживающих кризис, к безусловной, не создающей задолженности ликвидности. В будущем предстоят меры исключительно жесткой экономии: в 2021 году сокращение государственных расходов в рамках мер жесткой экономии ожидается в 154 странах и вплоть до 159 стран в 2022 году, причем этот тренд сохраняется до 2025 года. Согласно прогнозам, меры жесткой экономии повлияют на жизнь 5,6 млрд человек к 2021 году или примерно 75 процентов мирового населения, а в 2022 году эти показатели возрастут до 6,6 млрд человек или 85 процентов всего населения⁵⁶. Для того чтобы справиться с кризисами, странам необходим устойчивый положительный чистый объем трансфертных платежей. Как это было доказано в некоторых странах с высоким уровнем дохода, достаточный запас ликвидности позволяет предотвратить катастрофу. Это не должно быть привилегией лишь для избранных, напротив, государствам, относящимся к различным группам категорий дохода, необходимо защищать и осуществлять права человека путем использования максимального объема имеющихся у них ресурсов.

Д. Специальные права заимствования и новые механизмы распределения ресурсов

42. Несмотря на сложные правила МВФ, регулирующие использование специальных прав заимствования, новое распределение создает возможность сформулировать реалистичный механизм, позволяющий перераспределять предоставленные специальные права заимствования среди стран, наиболее остро нуждающихся в безусловной ликвидности. В коммюнике, принятом по итогам своего второго совещания в апреле 2021 года, министры финансов и управляющие центральными банками Группы двадцати призвали МВФ представить предложения по повышению прозрачности и подотчетности в использовании специальных прав заимствования при сохранении при этом их свойства резервного актива. Параллельно с этим они просили МВФ изучить варианты, которые позволили бы его членам направлять специальные права заимствования на добровольной основе в пользу уязвимых стран, не создавая задержки в процессе нового распределения⁵⁷. Трастовый фонд МВФ на цели сокращения бедности и содействия экономическому росту мог бы стать тем механизмом, который позволил бы размещать предоставленные специальные права заимствования так же, как он

⁵⁶ Ortiz and Cummins, "Global austerity alert".

⁵⁷ См. <http://www.g20.utoronto.ca/2021/Communique-Second-G20-Finance-Ministers-and-Central-Bank-Governors-Meeting-7-April-2021.pdf>.

использовал их ранее⁵⁸, однако это создает другие проблемы ввиду высокой степени обусловленности ссуд, предоставляемых из трастовых фондов.

43. Существующие правила не обязывают МВФ быть единственным учреждением, которое отвечает за перераспределение предоставленных специальных прав заимствования. Согласно Статьям соглашения МВФ, официальные финансовые организации, в том числе межправительственные денежно-кредитные учреждения и региональные банки развития, могут также держать и использовать специальные права заимствования⁵⁹. Таким образом, МВФ является надлежащим учреждением для перераспределения специальных прав заимствования, но не единственным, которое может это делать, и другие финансовые учреждения могут привнести в этот процесс дополнительное разнообразие и оживленность. Помимо этого, предоставление МВФ возможности монополизировать предоставление ликвидности многосторонними учреждениями является, возможно, не столь хорошей идеей, учитывая противоречия в связи с выдвигаемыми МВФ условиями, его идеологическую предвзятость и тот факт, что его контролируют развитые страны. Существуют предложения относительно создания специальных механизмов для производства вакцин⁶⁰ или для борьбы с изменением климата⁶¹ либо предложение Экономической комиссии для Африки относительно частичного финансирования механизма обеспечения ликвидности и устойчивости за счет специальных прав заимствования⁶².

44. Учитывая то, насколько трудно странам со средним уровнем дохода получить доступ к льготному кредитованию, любые механизмы перераспределения специальных прав заимствования должны обеспечивать то, что страны со средним уровнем дохода смогут ими воспользоваться. Такие механизмы должны будут также обеспечивать прозрачность в распределении предоставленных специальных прав заимствования, и правительства должны нести ответственность за их эффективное использование на благо населения в деле борьбы с пандемией и содействия более справедливому и успешному восстановлению после нее. Поэтому перенаправление и использование специальных прав заимствования не должно являться предметом навязывания условий или создавать издержки для стран-бенефициаров, а должно быть доступно для всех уязвимых стран независимо от их принадлежности к страновым группам и в случае предоставления развитыми странами не должно регистрироваться в качестве ОПР.

⁵⁸ David Andrews, "Can special drawing rights be recycled to where they are needed at no budgetary cost?" (Center for Global Development, 21 April 2021). URL: www.cgdev.org/publication/can-special-drawing-rights-be-recycled-where-they-are-needed-no-budgetary-cost.

⁵⁹ См. www.imf.org/en/About/FAQ/special-drawing-right#Q6.%20Can%20existing%20SDRs%20be%20%E2%80%98recycled%E2%80%99%20or%20channeled%20toward%20other%20purposes?.

⁶⁰ Mark Plant, "Making the IMR's special drawing rights work for COVID-19 economic relief" (Center for Global Development, 6 May 2020). URL: www.cgdev.org/publication/making-imfs-special-drawing-rights-work-covid-19-economic-relief.

⁶¹ Nancy Birdsall and Benjamin Leo, "Find me the money: financing climate and other global public goods" (Center for Global Development, 6 April 2011). URL: <https://www.cgdev.org/publication/find-me-money-financing-climate-and-other-global-public-goods-working-paper-248>.

⁶² См. www.uneca.org/stories/eca-launches-lsf%C3%A0-vehicle-for-debt-management-and-fiscal-sustainability.

Е. Реформирование кредитных рейтинговых агентств

45. Как указывала Независимый эксперт в своем тематическом докладе Совету по правам человека (см. [A/HRC/46/29](#)), кредитные рейтинговые агентства оказывают огромное влияние на ожидания рынков и решения государственных и частных инвесторов о выдаче кредитов. Однако прошлые финансовые и долговые кризисы обнажили присущие этим агентствам структурные проблемы и продемонстрировали, что они не способны выполнять возложенные на них функции. Несмотря на большое число предложений относительно реформ, никакого прогресса достигнуто не было. Эксперт утверждала, что реформу более нельзя откладывать, в частности для того, чтобы предотвратить негативные последствия для прав человека.

Ф. Реформирование оценки приемлемости уровня задолженности

46. Согласно существующей в настоящее время практике, приемлемость уровня задолженности рассматривается в рамках узкого экономического подхода, основанного на способности отдельной страны выплатить свой долг, не прибегая к чрезвычайному финансированию или существенным корректировкам политики, исходя из первичного сальдо бюджета. Оценка приемлемости уровня задолженности, проводящаяся многосторонними кредиторами — МВФ и Всемирным банком — позволяет применять категорию «устойчивый» неподобающим образом, в тех ситуациях, когда обслуживание долга может лишать государство ресурсов, необходимых для обеспечения прав человека. Уровень задолженности страны не должен считаться устойчивым в ситуациях нарушения прав человека и хронического недостатка финансирования основных видов базовых услуг из-за того, что ресурсы уходят к кредиторам, в результате чего уязвимые группы населения лишаются доступа к воде, санитарно-техническим средствам, школам, больницам или жилью и исчезает возможность достижения целей в области развития. Несмотря на постепенный пересмотр проводимого Всемирным банком и МВФ анализа приемлемости уровня задолженности, эти модели оценки не подходят для данных целей: они своекорыстны и указывают на наличие коллизии интересов, поскольку те, кто рассчитывает пакет финансирования и необходимое снижение бремени задолженности, сами являются крупными кредиторами⁶³. Вместо этого при оценке приемлемости уровня задолженности следует исходить из реалистичных перспектив выплаты задолженности и обеспечения развития путем учета экономических, социальных и экологических аспектов, а также долгосрочных расходов на развитие в интересах решения задач, связанных с Целями в области устойчивого развития. Оценка приемлемости уровня задолженности должна быть независимой.

Г. Повышение прозрачности

47. Повышение прозрачности исключительно важно для распутывания и решения проблем в области задолженности, например путем реструктуризации имеющих обеспечение облигаций, придерживаясь сопоставимого подхода к согласным и несогласным кредиторам, внося ясность в иски между

⁶³ См. [A/HRC/20/23](#), пункт 65; и С. Laskaridis, “When push came to shove: COVID-19 and debt crises in low-income countries”, in *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 42, p. 200 (April 2021), URL: www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02255189.2021.1894102.

государственными предприятиями и законодательство о банкротстве, классифицируя долги или разъясняя нюансы, когда существует неясность в отношении периметра подлежащих включению долгов. Трудности в получении доступа к открытой информации о договорах о государственных займах, использование услуг узкого круга немногочисленных многонациональных фирм по гарантированию размещения ценных бумаг⁶⁴ и непрозрачность в отношении обеспечения, предложенного в рамках инфраструктурных инвестиций, – все это на практике ограничивает возможности отслеживания вопросов, актуальных для широкой общественности, и требует повышения прозрачности и подотчетности. Во избежание коллизии интересов в процессе реструктуризации задолженности необходимо раскрытие информации о наличии в портфеле свопов кредитного дефолта и о том, кто их держит. Прозрачность необходима для того, чтобы охватить процессами не только основных кредиторов и юридические фирмы, и аудит задолженности может способствовать тому, чтобы общественность стран-должников получила возможность привлечь внимание к политике в области задолженности, которую проводят национальные и международные органы.

48. Как указано в принципе VII Принципов учета прав человека в налогово-бюджетной политике, налогово-бюджетная политика должна быть прозрачной, коллективной и подотчетной. Люди имеют право знать налогово-бюджетную информацию. Организации гражданского общества отмечают, что в целях сохранения суверенности решений в области экономической политики соглашения с МВФ должны подлежать рассмотрению в парламенте или применению мер конституционного характера, имеющихся в соответствующей стране. Это гарантирует свободу маневра в управлении государственным долгом таким образом, чтобы не создавать препятствий на пути улучшения условий, обеспечивающих осуществление прав человека. Государства должны обеспечить открытость процессов принятия решений и соглашений в отношении задолженности для широких обсуждений информированной общественности, в том числе с участием групп населения, исторически не допускавшихся к политическому участию в процессах принятия решений в отношении задолженности и вопросов налогово-бюджетного характера⁶⁵.

V. Реформа необходима для устранения кризисов задолженности

49. Когда возникают кризисы, должны присутствовать три элемента. Во-первых, должен быть введен всесторонний долговой мораторий, которых должен сохраняться на протяжении всего срока кризиса. Во-вторых, страны, сильно пострадавшие и сталкивающиеся с проблемами в обслуживании долга, должны иметь доступ к большим объемам безусловной ликвидности. В-третьих, это должно привести к существенному и содержательному сокращению бремени задолженности и реструктуризации долга. Сокращение бремени задолженности и реструктуризация долга, ввиду огромного соблазна «проехать за счет других», должны носить всесторонний характер и распространяться на задолженность перед многосторонними и частными кредиторами. Одних стимулов для обеспечения эффективной и справедливой реструктуризации недостаточно, необходимы дополнительные штрафные санкции. Объем сокращения бремени задолженности следует рассчитывать исходя из оценки величины свободы маневра в

⁶⁴ См. www.eurodad.org/sovereign_bonds_covid19.

⁶⁵ Principles on fiscal policy for human rights, May 21, page 23.

налогово-бюджетной области в контексте Целей в области устойчивого развития и с учетом обязательства по использованию максимального объема средств для защиты и поощрения прав человека. Большое значение имеют следующие элементы:

а) **демократический процесс.** Это основополагающее требование для эффективной реформы архитектуры внешней задолженности. Предлагается множество альтернативных подходов, но ввиду неоднократных отказов принять участие в открытом и представительном процессе демократического характера, все стратегии предполагают использование форумов, работающих под руководством кредиторов, которые по своей структуре не способны учитывать потребности населения стран-должников. Архитектура внешней задолженности должна предусматривать участие развивающихся стран в совместной разработке справедливых и равноправных решений. Как сказал Президент Аргентины, не может быть глобального восстановления, если какие-то страны исключены из принимаемых решений⁶⁶. Неспособность кредиторов отдавать себе отчет в своих собственных действиях означает, что структура управления архитектурой внешней задолженности не позволяет услышать голос стран-должников и учесть их интересы. Парижский клуб представляет собой неформальную и добровольную организацию для кредиторов. В основе функционирования МВФ лежит неравноправная и устаревшая система квот, давно требующая преобразования и приведшая к возникновению структуры управления, которая уже давно создает проблемы с точки зрения ее легитимности как управляющего кризисными ситуациями. Кроме того, МВФ является сторонником выдвижения условий, которые лишают страны свободы маневра в налогово-бюджетной сфере в целях принятия мер в отношении не имеющей достаточных ресурсов социальной инфраструктуры и инфраструктуры в области здравоохранения, в результате чего многие страны мира оказались не готовыми к борьбе с пандемией;

б) **отказ от мер жесткой экономии.** Поскольку в основе любого соглашения о реструктуризации лежат программы выполнения условий, это требует осуществления программ мер жесткой экономии, предусматривающих сокращение государственных расходов, повышение налогов и приватизацию основных государственных активов, в целях урегулирования кризиса суверенного долга. Они отрицательно сказываются на росте, задолженности и равноправии и обычно оказывают негативное воздействие на права человека (см. [A/HRC/40/57](#)). Проциклическая политика в борьбе с долговым кризисом является регрессивной; с кризисами не следует бороться путем ужесточения налогово-бюджетных мер. Предыдущий Независимый эксперт указывал, что в соответствии со стандартами международного права международные финансовые учреждения могут быть привлечены к ответственности за соучастие в навязывании экономических реформ, нарушающих права человека (см. [A/74/178](#));

с) **беспристрастность.** Для обеспечения самой широкой возможной поддержки долговые кризисы должны быть предметом рассмотрения на беспристрастных форумах, где оценка необходимых мер по сокращению бремени задолженности проводится сторонами, не имеющими коллизии интересов и способными обеспечить беспристрастность и применять объективные критерии;

д) **многосторонняя рамочная система реструктуризации долга.** Реформа архитектуры внешней задолженности должна быть основана на стандартах и принципах в области прав человека, позволяющих создать прозрачную,

⁶⁶ См. www.eurodad.org/un_hle_debt_architecture_response.

последовательную и общепризнанную рамочную систему, которая может лечь в основу разработки и применения механизма реструктуризации задолженности, обеспечивающего нахождение справедливого, равноправного и прочного решения долговых кризисов⁶⁷. Организация Объединенных Наций должна играть ведущую роль в проведении и осуществлении реформы для нахождения равноправного, прочного и общеприемлемого решения в отношении кризисов суверенного долга. Многосторонняя рамочная система снизила бы риск злоупотреблений в процессе урегулирования кризиса. Вопреки утверждению о том, что процедура банкротства для суверенов стимулировала бы должников к дефолту, многосторонняя рамочная система помогла бы нейтрализовать неравный баланс сил и предвзятость в архитектуре внешней задолженности;

е) **списание долга.** Для стран, переживающих глубокий долговой кризис и спад в экономике, было бы невозможно выбраться из долговой ловушки за счет естественного роста ВВП, в особенности в той ситуации, когда никто не знает, когда мировая экономика может быть восстановлена до того уровня, на котором она находилась до пандемии. Поэтому для таких стран, независимо от того, к какой группе стран они относятся, необходимо списание долга, с тем чтобы они могли должным образом восстановить свою способность обеспечивать потребности своего населения и процветающее развитие в будущем. Величина сокращения бремени задолженности должна определяться их способностью надлежащим образом выполнять обязательства в области прав человека и финансировать достижение Целей в области устойчивого развития, а не предвзятым и неэффективным анализом приемлемости уровня задолженности. Списание долга должно распространяться на всех кредиторов, включая частных и многосторонних, и не сопровождаться условиями проведения длительных программ регрессивных экономических реформ. Списание должно быть достаточно масштабным, чтобы избежать повторения реструктуризации и чтобы страны могли высвободить достаточное количество ресурсов. Имеются успешные прецеденты, такие как Лондонское соглашение 1953 года, в рамках которого профицит экспорта был увязан с выплатой задолженности, с тем чтобы обслуживание задолженности не лишало экономику дефицитных ресурсов. Однако списание долга без изменения базовой системы лишь приведет к тому, что проблемы будут накапливаться вновь. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам указывал, что международные меры по борьбе с долговым кризисом должны приниматься с полным учетом необходимости защиты экономических, социальных и культурных прав, что может свидетельствовать о необходимости крупных инициатив по сокращению бремени задолженности (см. E/1990/23);

ф) **право на реструктуризацию.** Улучшения возможны даже без законодательного подхода к урегулированию долгового кризиса. Пока не создан механизм урегулирования, страны имеют право реструктурировать долги и использовать все имеющиеся ресурсы, особенно во время кризиса; при этом они могут опираться на международное право, ссылаясь, например, на состояние необходимости, коренное изменение обстоятельств или обстоятельства непреодолимой силы. Если консенсус в отношении урегулирования долгового кризиса будет оставаться в тупике, высказывалось желание прибегнуть к положениям главы VII Устава Организации Объединенных Наций для предоставления временной защиты активам, принадлежащим суверенам, как это было в Ираке в 2003 году,

⁶⁷ Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, *Realizing the Right to Development* (New York and Geneva, 2013). URL: https://ohchr.org/Documents/Publications/RightDevelopmentInteractive_EN.pdf.

когда Совет Безопасности принял по этому вопросу резолюцию 1483 (2003). Режим мягкого права мог бы строиться на принципах Организации Объединенных Наций и дополнять существующие договорные реформы. Кодификация этих принципов в практических целях могла бы способствовать их использованию в национальном законодательстве. В процессе реструктуризации задолженности важно различать добросовестных и злонамеренных кредиторов, и в этой связи можно было бы составить реестр фондов-хищников, который можно было бы использовать для проверки соблюдения добросовестности⁶⁸;

g) **противодействие незаконным финансовым потокам.** В своем докладе от февраля 2021 года⁶⁹ Группа высокого уровня по обеспечению финансовой подотчетности, прозрачности и добросовестности на международном уровне в интересах осуществления Повестки дня на период до 2030 года приводит важную оценку большого объема ресурсов, которые теряются в развитых и развивающихся странах в результате выставления фальшивых счетов в торговле, коррупции, оптимизации налогов и уклонения от уплаты налогов, а также выведения прибыли из-под налогообложения транснациональными компаниями. Если сравнить это с базовыми товарами и услугами, которые могли бы быть предоставлены для общественного потребления, если бы эти средства имелись в распоряжении, то ощущается огромная потребность в системном решении, таком как глобальный пакт по обеспечению финансовой добросовестности в целях устойчивого развития, призванного обеспечить благополучие людей и планеты в развивающихся и развитых странах. Группа заявляет, что без принятия новаторских мер с целью преобразования международной финансовой архитектуры недостатки в финансировании в целях развития ликвидировать невозможно.

VI. Выводы и рекомендации

50. Хотя пандемия COVID-19 наконец привлекла внимание к обеспокоенности в отношении опасности долгового кризиса и неотложной потребности в реформировании архитектуры задолженности и заставила о ней говорить, на самом деле достигнуто пока немного. Меры по объявлению долгового моратория, предоставлению ликвидности и сокращению бремени задолженности пока что принимались чересчур ограниченно, слишком поздно и не смогли обеспечить свободу маневра в налогово-бюджетной области и способность государств выполнять свои обязательства в области прав человека. Напротив, обслуживание задолженности продолжает сокращать имеющиеся в наличии ресурсы и способность государств к планированию, с тем чтобы быстро и эффективно реагировать на неотложные потребности, вызванные пандемией, нанеся удар по здоровью, жизни и источникам средств к существованию миллионов людей и продолжающей бушевать. Пандемия COVID-19 жестоко продемонстрировала уязвимость бедных групп населения перед экономическими потрясениями, неадекватностью систем здравоохранения, отсутствием продовольственной безопасности, нехваткой продуктов питания и отсутствием сети социальной защиты.

51. В отсутствие комплексного подхода к решению проблемы задолженности на основе международного права в области прав человека и таких

⁶⁸ M. Guzman and J. Stiglitz, *A Soft Law Mechanism for Sovereign Debt Restructuring* (Initiative for Policy Dialogue, October 2016). URL: <https://library.fes.de/pdf-files/iez/12873.pdf>.

⁶⁹ URL: www.un.org/pga/75/wp-content/uploads/sites/100/2021/02/FACTI_Panel_Report-compressed.pdf.

глобальных целей, как Парижское соглашение об изменении климата и Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, под угрозой окажутся все задачи в области развития. Во времена накладывающихся друг на друга кризисов, включая задолженность, климат и социально-экономическое неравенство, когда многие страны по-прежнему с трудом пытаются справиться с пандемией, государства и другие соответствующие стороны должны в неотложном порядке заняться проведением амбициозных и последовательных реформ.

52. Общая цель реформы архитектуры внешней задолженности должна быть двоякой: во-первых, максимально прогрессивным образом использовать имеющиеся инструменты, чтобы принять меры в отношении нынешнего кризиса; и, во-вторых, заложить основу для системы, рассчитанной на среднесрочный и долгосрочный периоды, которая позволит предотвращать будущие кризисы или находить своевременные и эффективные меры реагирования. В центре этих реформ должны находиться благополучие и достоинство людей.

53. В этом контексте Независимый эксперт повторяет рекомендации, содержащиеся в ее докладах семьдесят пятой сессии Генеральной Ассамблеи и сорок шестой сессии Совета по правам человека. Кроме того, она выносит следующие рекомендации, адресованные государствам как индивидуально, так и в их качестве государств — членов Организации Объединенных Наций, а также международным финансовым учреждениям:

a) уделять приоритетное внимание обязательствам в области прав человека. Страны, имеющие задолженность, должны уделять приоритетное внимание выполнению своих обязательств в области прав человека и гарантировать своему населению благополучие и достоинство независимо от условий, устанавливаемых кредиторами. Анализ воздействия на права человека должен позволить определить, какие долги могут быть выплачены, насколько сильным должно быть сокращение бремени обслуживания задолженности и то, какие ресурсы необходимы для обеспечения выполнения обязательства по использованию максимального объема имеющихся у них ресурсов для защиты и реализации прав человека. Руководящие принципы в отношении внешней задолженности и прав человека и Руководящие принципы относительно оценок воздействия экономических реформ на права человека могут применяться более систематическим образом;

b) ввести распространяющийся на всех кредиторов немедленный мораторий на погашение задолженности в отношении тех стран, которые тяжело пострадали от пандемии и испытывают серьезные проблемы с задолженностью, чтобы предотвратить отвлечение необходимых средств на обслуживание долга. Долговой мораторий должен распространяться на все страны, которые пострадали больше всего и сталкиваются с риском долгового кризиса или находятся в долговом кризисе. Цель состоит в том, чтобы не допустить того, чтобы обслуживание долга отвлекло ограниченные финансовые ресурсы пострадавших от кризиса стран, создавая для них тяжелое бремя и не оставляя им финансовых средств для борьбы с кризисом. Для обеспечения эффективности такого подхода потребуются немедленно принять национальные законодательные меры, чтобы не допускать возбуждения судебных разбирательств в отношении стран;

с) обеспечить предоставление ликвидности в крупном объеме в целях обеспечения не создающего задолженности и не сопровождаемого условиями финансирования. Перераспределение специальных прав заимствования не должно считаться ОПР. Необходимы также надлежащее увеличение финансирования льготных механизмов, повышение ОПР и устойчивый положительный чистый объем трансфертных платежей. Необходим постоянный механизм перераспределения неиспользованных специальных прав заимствования; оно должно основываться не на ВВП на душу населения, а на остроте потребности стран в ликвидности. Кроме того, такой механизм не должен полностью находиться в ведении МВФ;

d) создать многосторонний механизм по урегулированию проблемы задолженности. Остро необходим легитимный, независимый и справедливый механизм, который будет меньше всего стоить странам-должникам. Такой механизм должен быть согласован, разработан и создан при ведущей роли Организации Объединенных Наций, и в нем должны иметь возможность участвовать все государства-члены. Он должен работать на основе четкого набора принципов и норм, включая подход, основанный на правах человека, и быть построен с учетом существующих руководящих принципов. Нынешние механизмы урегулирования проблемы задолженности не являются совместно согласованными или легитимными, поскольку они не отражают позицию должников. Реструктуризация долга является сложным, длительным и дорогостоящим процессом, и во время кризиса отсутствие доступного механизма часто приводит к поиску решения в панике. Пандемия со всей настоятельностью показала, что мы не должны ждать следующего кризиса, для того чтобы возобновить усилия по созданию такого многостороннего механизма;

e) использовать и применять существующие общие принципы. В сфере суверенного кредитования и заимствования и при устранении трудностей в выплате долга следует придерживаться совместно согласованных принципов. Базовые принципы в отношении процессов реструктуризации суверенного долга и Принципы поощрения ответственной практики суверенного кредитования и заимствования содержат достаточно широко принятый набор руководящих принципов. Как указано в Базовых принципах, страны имеют право на реструктуризацию задолженности. Имеются правовые основания, такие как ссылка на состояние необходимости, коренное изменение обстоятельств и обстоятельства непреодолимой силы. Могут продолжаться и дальнейшие усовершенствования договорного характера, такие как использование ситуационно зависимых инструментов и выплата долга в увязке с уровнем восстановления страны;

f) обеспечить списание долга. Для облегчения бремени обслуживания задолженности требуется списание долга на основе оценок приемлемости уровня задолженности, учитывающих соображения, связанные с правами человека и Целями в области устойчивого развития. Оценки приемлемости уровня задолженности, которые проводят Всемирный банк и МВФ, необходимо реформировать далее, с тем чтобы в них учитывались перспективы возврата долга с учетом прав человека и достижения целей развития более долгосрочного характера. Как это уже испытали на себе бедные страны с высоким уровнем задолженности, одного списания недостаточно — необходимы структурные изменения для устранения

укоренившихся проявлений глобального неравенства между странами и предотвращения накопления долгов;

g) реформировать кредитные рейтинговые агентства. Государства должны в меньшей степени механистически полагаться на оценки кредитных рейтинговых агентств. Кредитным рейтинговым агентствам следует повысить качество рейтингов и подотчетность. Следует принять меры и правила для недопущения коллизии интересов при выставлении кредитных рейтингов. Отсутствие конкуренции закрепляет противоправное поведение и устраняет стимулы к повышению качества кредитных рейтингов. Олигополию «большой тройки» кредитных рейтинговых агентств можно было бы ликвидировать, дав возможность выйти на рынок новым игрокам, в том числе принадлежащим государству кредитным рейтинговым агентствам;

h) продолжать реформирование системы квот МВФ и не допускать попятного движения в области прав человека. Реформирование квот в МВФ должно продолжаться. Неоправданные регрессивные меры, сказывающиеся на правах человека, не должны входить в число выставляемых МВФ условий. Международные финансовые учреждения обязаны соблюдать обязательства в области прав человека, и, будучи крупными кредиторами, МВФ и Всемирный банк не являются независимыми сторонами.
