

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
27 March 2014
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Двадцать пятая сессия

Пункт 3 повестки дня

**Содействие обеспечению и защите
всех прав человека, гражданских,
политических, социальных
и культурных прав, включая
право на развитие**

**Доклад Чефаса Лумины, независимого эксперта
по вопросу о последствиях внешней задолженности
и других соответствующих международных
финансовых обязательств государств для полного
осуществления прав человека, в частности
экономических, социальных и культурных прав¹**

Резюме

В настоящем докладе, представленном в соответствии с резолюцией 16/14 Совета по правам человека, независимый эксперт по вопросу о последствиях внешней задолженности и других соответствующих международных финансовых обязательств государств для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, излагает некоторые соображения по поводу своей работы в период 2008–2014 годов. Настоящий доклад построен следующим образом. В разделе II кратко излагаются основные мероприятия, проведенные независимым экспертом во время выполнения своего мандата. В разделе III освещаются проблемы, возникающие при рассмотрении Советом суверенной задолженности в качестве одного из вопросов прав человека. В разделе IV приводится краткое описание ограничений, с которыми сталкиваются специальные процедуры при выполнении своих мандатов, включая нехватку ресурсов. В разделе V содержится вывод.

¹ Представляется с задержкой.



Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–2	3
II. Деятельность по осуществлению мандата	3–5	3
III. Внешняя задолженность как вопрос прав человека	6–14	4
IV. Поддержка и ресурсы	15–17	8
V. Вывод	18	9

I. Введение

1. Мандат 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, был учрежден в соответствии с резолюцией 7/4 Совета по правам человека от 27 марта 2008 года. В своей резолюции 16/14 Совет постановил продлить мандат независимого эксперта на еще один трехлетний период. Настоящий доклад представляется во исполнение этой резолюции. Это последний тематический доклад, представляемый Совету, поэтому независимый эксперт кратко излагает некоторые соображения по поводу своей работы в период 2008–2014 годов.

2. Независимый эксперт выражает признательность за возможность сотрудничать с государствами-членами в вопросах осуществления прав человека для всех – одной из ключевых целей Организации Объединенных Наций. Он пользуется этой возможностью, чтобы поблагодарить Совет по правам человека за его поддержку с момента его назначения. Вместе с тем он выражает сожаление в связи с отсутствием поддержки мандата со стороны некоторых членов Совета, прежде всего Европейского союза и Соединенных Штатов Америки. Он надеется, что эти государства-члены пересмотрят свою позицию и начнут в полной мере содействовать выполнению мандата в соответствии со своими обязательствами по резолюции 60/251 Генеральной Ассамблеи.

II. Деятельность по осуществлению мандата

3. При подготовке своего первого доклада Генеральной Ассамблее (A/63/289, пункт 27) независимый эксперт, руководствуясь положениями резолюции 7/4 Совета по правам человека, активно взаимодействовал со всеми заинтересованными сторонами – правительствами, международными организациями и гражданским обществом. Он провел консультации со многими заинтересованными сторонами по целому ряду вопросов, касающихся его мандата, главным образом в процессе разработки руководящих принципов в отношении внешней задолженности и прав человека, которые были одобрены Советом в июне 2012 года. Он также принимал участие в семинарах и совещаниях, проводимых организациями гражданского общества и национальными правозащитными институтами, а также сотрудничал с другими специальными процедурами в вопросах разработки стандартов в области прав человека. Он пользуется этой возможностью, чтобы поблагодарить различные организации за их неизменную поддержку мандата. Все организации перечислить невозможно, но он хотел бы выразить особую благодарность, в частности Азиатско-тихоокеанскому форуму по проблемам женщин, права и развития; Центру проблемных исследований; Центру "Европа – третий мир" (ЦЕТМ); Комитету по списанию долгов странам "третьего мира" (КСДТМ); организациям "Jubilee Debt Campaign UK", "Jubilee Australia", "Jubilee USA", "Jubilee South"; Европейской сети по проблемам задолженности и развития (Евродад); Африканскому форуму и сети по проблемам задолженности и развития (АФРОДАД); Латиноамериканской сети по проблемам задолженности и развития (ЛАТИНДАД); Норвежской коалиции за списание задолженности (Slett U-Landsgjelda (SLUG)); Международной сети по вопросам экономических, социальных и культурных прав (МСЭСК-Net); Немецкому институту по правам человека; и Европейской группе национальных правозащитных институтов.

4. С момента своего назначения в 2008 году независимый эксперт провел несколько исследований и представил свои выводы и рекомендации Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее по следующим вопросам: негативные последствия нерепатриации средств незаконного происхождения в страны происхождения для осуществления прав человека (A/HRC/22/42 и A/HRC/25/52); глобальное партнерство в целях развития – уроки для рамочной программы развития на период после 2015 года (A/68/542); последствия инициатив по облегчению бремени задолженности для осуществления прав человека (A/HRC/23/37); последствия суверенной задолженности и соответствующей политики экономических реформ, в частности мер жесткой экономии, для осуществления прав человека женщин (A/67/304); агентства экспортного кредитования и права человека (A/66/271); необходимость согласованности политики в области международной торговли, финансов и прав человека (A/65/260 и Согг.1); влиянии судебных исков хищнических фондов на облегчение бремени задолженности и на права человека (A/HRC/14/21); и общая ответственность кредиторов и должников за "незаконную задолженность" (A/64/289).

5. Независимый эксперт также посетил с официальными визитами следующие страны: Норвегию и Эквадор (A/HRC/14/21/Add.1), Австралию и Соломоновы Острова (A/HRC/17/37/Add.1), Демократическую Республику Конго (A/HRC/20/23/Add.2), Вьетнам (A/HRC/20/23/Add.1), Латвию (A/HRC/23/37/Add.1), Грецию (A/HRC/25/50/Add.1), Японию (A/HRC/25/50/Add.2) и Аргентину (A/HRC/25/50/Add.3). Он выражает этим государствам признательность за их приглашения и сотрудничество и он надеется, что они будут и далее оказывать поддержку мандату в целях осуществления рекомендаций, содержащихся в докладах соответствующих миссий. Независимый эксперт также хотел бы поблагодарить правительство Египта за его недавнее приглашение мандатария посетить страну.

III. Внешняя задолженность как вопрос прав человека

6. Вопрос о внешней задолженности и ее последствия для осуществления прав человека, особенно экономических, социальных и культурных прав, стоял в повестке дня Совета по правам человека и его предшественника, Комиссии по правам человека, в течение многих лет. Однако, разногласия в отношении того, следует ли рассматривать внешнюю задолженность в качестве вопроса прав человека, свели на нет усилия Совета (и усилия Комиссии)². Признавая возмож-

² См., например, резолюцию 2004/18 Комиссии по правам человека от 16 апреля 2004 года, принятую 29 голосами (Аргентина, Бутан, Бразилии, Буркина-Фасо, Китай, Куба, Доминиканская Республика, Египет, Эритрея, Эфиопия, Габон, Гватемала, Гондурас, Индия, Индонезии, Мавритания, Непал, Нигерия, Пакистан, Филиппины, Республика Конго, Сьерра-Леоне, Южная Африка, Шри-Ланка, Судан, Свазиленд, Того, Уганда и Зимбабве), против 14 (Австралия, Австрия, Хорватия, Франция, Германия, Венгрия, Ирландия, Италия, Япония, Нидерланды, Республика Корея, Швеция, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Соединенные Штаты Америки) при 10 воздержавшихся (Армения, Бахрейн, Чили, Коста-Рика, Мексика, Парагвай, Перу, Катар, Саудовская Аравия и Украина); решение 12/119 Совета по правам человека от 12 октября 2009 года, принятое 31 голосом (Ангола, Аргентина, Бахрейн, Бангладеш, Боливия (Многонациональное Государство), Бразилии, Буркина-Фасо, Камерун, Чили, Китай, Куба, Джибути, Египет, Габон, Гана, Индия, Индонезия, Иордания, Кыргызстан, Мадагаскар, Маврикий, Никарагуа, Нигерия, Пакистан, Филиппины, Катар, Российская Федерация, Саудовская Аравия, Сенегал, Южная Африка и Уругвай), против 13 голосов (Бельгия, Босния и

ные отрицательные последствия чрезмерного долгового бремени для развития, развитые страны, тем не менее, продолжают утверждать, что Совет не является "подходящим" органом для решения проблемы задолженности и что существуют "другие международные форумы, которые могут намного эффективнее решать вопросы внешней задолженности и списания долгов"³.

7. Аргументы стран, оспаривающих компетенцию Совета по правам человека рассматривать суверенную задолженность как вопрос прав человека, несостоятельны по целому ряду причин. Во-первых, они отражают неправильное понимание международных стандартов в области прав человека, которые предусматривают комплексный подход к вопросам поощрения и защиты прав человека, сочетающий в себе профилактические и активные компоненты. Так, в пункте 13 Венской декларации и Программы действий государствам предлагается "устранить все нарушения прав человека и вызывающие их причины, а также устранить препятствия на пути осуществления этих прав". Согласно выводам некоторых исследований и заключительным замечаниям различных договорных органов, чрезмерное бремя внешней задолженности препятствует осуществлению прав человека, особенно экономических, социальных и культурных прав.

8. Во-вторых, эти аргументы не соответствуют духу и смыслу резолюции 60/251 Генеральной Ассамблеи, учреждающей Совет по правам человека, и обязательствам, которые принимают на себя государства, претендующие на членство в Совете. В резолюции 60/251 Ассамблея отметила "важность обеспечения универсальности, объективности и неизбирательности при рассмотрении вопросов, связанных с правами человека, и необходимость ликвидации двойных стандартов и политизации" и постановил, что в своей работе Совет должен "руководствоваться принципами универсальности, беспристрастности, объективности и неизбирательности, конструктивного международного диалога и сотрудничества в целях содействия поощрению и защите всех прав человека – гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие". Следует также отметить, что члены Совета должны "в полной мере сотрудничать с Советом".

9. В-третьих, как отмечается в докладе независимого эксперта, анализирующего последствия международных инициатив по облегчению бремени задолженности для осуществления прав человека (A/HRC/23/37), "стандарты, отличные от стандартов в области прав человека"⁴, и "другие международные форумы, которые могут намного эффективнее решать вопросы внешней задолженности и списания долгов" (предположительно, международные финансовые

Герцеговина, Франция, Венгрия, Италия, Япония, Нидерланды, Республика Корея, Словакия, Словения, Украина, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты Америки) при 2 воздержавшихся (Мексика и Норвегия).

³ "Внешняя задолженность как проблема прав человека", выступление делегации Соединенных Штатов Америки по мотивам голосования, мандат 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, Совет прав человека, шестнадцатая сессия, 23 марта 2011 года, Женева. С выступлением можно ознакомиться по адресу www.geneva.usmission.gov/2011/03/23/eov-foreign-debt/. См. также краткие отчеты Совета по правам человека (21 марта 2013 года).

⁴ Там же.

учреждения и Парижский клуб⁵), пока так и не смогли обеспечить достижение справедливого и прочного решения проблемы суверенного долга. Поскольку эти учреждения являются кредиторами, было бы нереалистично ожидать, что они будут заниматься поиском урегулирования кризиса задолженности, предусматривающего в первую очередь обеспечение социальной и экономической справедливости, а не погашение долга⁶. Стоит также отметить, что эти учреждения не имеют ни мандата в области прав человека, ни опыта, чтобы должным образом учитывать вопросы прав человека в своей политике и программах. Кроме того, "стандарты, отличные от стандартов в области прав человека", не предлагают никаких средств защиты государствам, которые сталкиваются с трудностями в деле погашения задолженности, в отличие от физических и юридических лиц в аналогичных ситуациях, подпадающих под действие норм национального законодательства о несостоятельности⁷. Они также не признают и не устраняют несправедливых или одиозных обстоятельств, в которых образовалась часть суверенного долга.

10. В-четвертых, различные договорные органы Организации Объединенных Наций по правам человека признали негативные последствия значительного бремени задолженности и соответствующих программ экономических реформ для осуществления прав человека, особенно экономических, социальных и культурных прав⁸. Они также подчеркнули актуальность обязательств госу-

⁵ Парижский клуб является неофициальной группой стран-кредиторов, который служит площадкой для переговоров на предмет пересмотра условий официальных государственных долговых обязательств (т.е. обязательств, которые были выпущены, застрахованы или гарантированы правительствами-кредиторами) перед его членами. Его постоянными членами являются Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Ирландия, Италия, Япония, Нидерланды, Норвегия, Россия, Испания, Швеция, Швейцария, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Соединенные Штаты Америки. Другим кредиторам разрешается участвовать в переговорах на специальной основе. См. <http://www.clubdeparis.org/en>.

⁶ Так, было заявлено, что Всемирный банк и Международный валютный фонд "помогли создать ту самую ситуацию задолженности, ответственность за урегулирование которой они сами и несут". (Luke Fletcher and Adele Webb, *Alternatives to Debtors Prison: Developing a Framework for International Insolvency*, Policy Paper by Jubilee Australia (October 2011), p. 19, available from www.acfid.asn.au/resources-publications/publications/acfid-research-in-development-series).

⁷ See, for example, K. Raffer, "Internationalizing US municipal insolvency: a fair, equitable, and efficient way to overcome a debt overhang", *Chicago Journal of International Law*, vol. 6, No. 1 (2005), pp. 361–379.

⁸ См. следующие заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам: E/C.12/1/Add.106 (Замбия); E/C.12/1/Add.78 (Бенин); E/C.12/Add.71 (Алжир); E/C.12/1/Add.66 (Непал); E/C.12/1/Add.63 (Сирийская Арабская Республика); E/C.12/1/Add.62 (Сенегал); E/C.12/1/Add.60 (Боливия, Многонациональное Государство); E/C.12/1/Add.57 (Гондурас); E/C.12/1/Add.55 (Марокко); E/C.12/1/Add.49 (Кыргызстан); и E/C.12/1/Add.48 (Судан); Комитет по правам ребенка: CRC/C/15/Add.218 (Мадагаскар); CRC/C/15/Add.204 (Эритрея); CRC/C/Add.207 (Шри-Ланка); CRC/C/15/Add.197 (Республика Корея); CRC/C/15/Add.193 (Буркина-Фасо); CRC/C/15/Add.190 (Судан); CRC/C/15/Add.186 (Нидерланды/Нидерландские Антильские острова); CRC/C/15/Add.179 (Нигер); CRC/C/15/Add.174 (Малави); CRC/C/15/Add.172 (Мозамбик); CRC/C/15/Add.160 (Кения); CRC/C/15/Add.152 (Турция); CRC/C/15/Add.138 (Центральноафриканская Республика); CRC/C/15/Add.130 (Суринам); CRC/C/Add.124 (Грузия); и CRC/C/15/Add.115 (Индия); Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят седьмая сессия, Дополнение № 38* (Тринидад и Тобаго); там же, *пятьдесят шестая сессия*,

дарств в области прав человека в контексте своих договоренностей, касающихся внешней задолженности⁹, и призвали страны-кредиторы сделать все возможное для обеспечения того, чтобы политика и решения международных финансовых учреждений, членами которых они являются, соответствовали международным обязательствам государств в области прав человека, в частности закрепленным в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах¹⁰. Как представляется, эти наблюдения не ставятся под сомнение ни одним из государств, выступающих против рассмотрения Советом по правам человека этого вопроса.

11. В-пятых, декларации, резолюции и решения крупных конференций и органов Организации Объединенных Наций также подтверждают наличие взаимосвязи между вопросами суверенной задолженности, прав человека и развития. В частности, можно отметить Рио-де-Жанейрскую декларацию по окружающей среде и развитию, в которой признается важность сокращения объема внешней задолженности, особенно когда эта проблема усугубляется чистой передачей ресурсов в интересах развитых стран¹¹; Венскую декларацию и Программу действий, в которых международному сообществу предлагается сделать все, чтобы помочь облегчить бремя внешней задолженности развивающихся стран, дополнив тем самым усилия правительств этих стран, направленные на обеспечение полной реализации экономических, социальных и культурных прав их народов¹²; и Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций,

Дополнение № 38 (A/56/38), часть первая, пункт 227 (Ямайка) и часть вторая, пункты 161 (Гайана) и 227 (Нидерланды); там же, пятьдесят пятая сессия, Дополнение № 38 (A/55/38), пункт 44 (Камерун). См. также Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят седьмая сессия, Дополнение № 38 (A/57/38), пункт 149.

⁹ См., например, E/C.12/1/Add.71, пункт 43 (Алжир); E/C.12/1/Add.44, пункт 28 (Египет); E/C.12/1/Add.55, пункт 38 (Марокко); и E/C.12/1/Add.57, пункт 10 (Гондурас).

¹⁰ См., например, E/C.12/1/Add.68 (Германия). См. также E/C.12/1/Add.54, пункт 31 (Бельгия); E/C.12/1/Add.43, пункт 20 (Италия); E/C.12/1/Add.70, пункт 24 (Швеция); E/C.12/1/Add.72, пункт 32 (Франция); E/C.12/1/Add.77, пункт 37 (Ирландия); и E/C.12/1/Add.79, пункт 26 (Соединенное Королевство). Примечательно также, что Маастрихтские принципы, касающиеся нарушений экономических, социальных и культурных прав, признают нарушением прав человека в виде бездействия "непринятие государством во внимание своих международно-правовых обязательств в области экономических, социальных и культурных прав при заключении двусторонних или многосторонних соглашений с другими государствами, международными организациями или многонациональными корпорациями" (пункт 15 j)). Маастрихтские принципы, касающиеся нарушений экономических, социальных и культурных прав, предусматривают, что "обязанности государств защищать экономические, социальные и культурные права также распространяются на их участие в международных организациях, где они действуют коллективно" (пункт 19).

¹¹ См. доклад Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию (A/CONF.216/16), 20–22 июня 2012 года, Рио-де-Жанейро, Бразилия, пункт 19.

¹² В пункте 13 Венской декларации отмечается, что "необходимо, чтобы государства и международные организации в сотрудничестве с неправительственными организациями создали благоприятные условия на национальном, региональном и международном уровнях в целях обеспечения полного и эффективного осуществления прав человека. Государствам следует искоренить все нарушения прав человека и вызывающие их причины, а также устранить препятствия на пути осуществления этих прав".

которые выразили решимость государств-членов "комплексно и эффективно решать проблемы задолженности развивающихся стран со средним и низким уровнем дохода, путем различных национальных и международных мер, призванных вывести их задолженность на приемлемый уровень в долгосрочной перспективе"¹³.

12. И наконец, стоит напомнить слова независимого эксперта по вопросу о последствиях политики структурной перестройки, сказанные им более десяти лет назад, о том, что ни один институт не обладает монополией на создание справедливого и устойчивого мирового порядка.

13. Взаимосвязь между суверенной задолженностью и правами человека очевидна: чрезмерное бремя задолженности не позволяет государствам в максимальной степени использовать ресурсы, имеющиеся в их распоряжении, на цели осуществления прав человека, особенно экономических, социальных и культурных прав, а также создавать и развивать институты, которые бы поощряли и защищали гражданские и политические права.

14. Независимый эксперт призывает все государства-члены оказывать поддержку деятельности по осуществлению мандата, с тем чтобы эффективно содействовать поиску прочного и справедливого решения проблемы задолженности, от которой десятилетиями страдают развивающиеся страны и которая сегодня затрагивает также и развитые страны. Это отвечало бы обязательствам, закрепленным в резолюции 60/251 Генеральной Ассамблеи.

IV. Поддержка и ресурсы

15. Недостаток финансовой и кадровой поддержки остается одной из ключевых проблем для всех специальных процедур Совета по правам человека, но это особенно актуально для тех мандатов, которые не получают каких-либо внебюджетных ресурсов, включая мандат настоящего независимого эксперта. Кроме того, проведенное в последние несколько лет сокращение финансирования в Организации Объединенных Наций имело серьезные последствия для эффективного и действенного осуществления мандатов специальных процедур и способности Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) активизировать свою поддержку специальных процедур. В то же время Совет учредил ряд новых мандатов для решения острых проблем в области прав человека, вызывающих озабоченность международного сообщества, но без соответствующего увеличения объема ресур-

¹³ Резолюция 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 года, пункт 16. См. также Программу дальнейшего осуществления Повестки дня на XXI век, принятую Генеральной Ассамблеей на ее девятнадцатой специальной сессии, 23–28 июня 1997 года (резолюция S/19-2, приложение, пункты 20 и 82); Копенгагенскую декларацию о социальном развитии, принятую на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития, Копенгаген, 6–12 марта 1995 года (обязательства 1 к) и 7 с)); Венскую декларацию и Программу действий, принятые Всемирной конференцией по правам человека, 25 июня 1993 года, Вена, пункт 12; Пекинскую декларацию и Платформу действий, принятые на четвертой Всемирной конференции по положению женщин, 4–15 сентября 1995 года, Пекин, пункт 13; Декларацию тысячелетия Организации Объединенных Наций, принятую Генеральной Ассамблеей в резолюции 55/2, пункты 15 и 28; Доклад Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, Йоханнесбург, Южная Африка, 26 августа – 4 сентября 2002 года (A/CONF.199/20 и Corr.1, пункт 89).

сов. В результате рабочая нагрузка мандатариев стала больше, чем предусматривалось при назначении.

16. Ситуация, когда специальным процедурам предлагается выполнять задачи, не входящие в круг их обычных профессиональных обязанностей, при поддержке лишь одного, зачастую перегруженного работой сотрудника УВКПЧ, не является нормальной и не содействует эффективному функционированию специальных процедур.

17. Независимый эксперт выражает УВКПЧ признательность за профессиональную поддержку в ходе выполнения им своего мандата, несмотря на трудности, включая нехватку ресурсов и персонала, с которыми Управление сталкивалось и продолжает сталкиваться сегодня. Вместе с тем он считает, что уровень административной поддержки, предоставляемой УВКПЧ, можно было бы улучшить за счет повышения степени прозрачности в контексте соответствующей политики. Так, часто возникают вопросы, касающиеся толкования положений в отношении материальных прав, которые должны помогать мандатариям эффективно выполнять свои мандаты. Речь идет о поездках и возмещении расходов. В других вопросах каких-либо правил в письменной форме не существует, и такая ситуация может привести и приводила к непоследовательному применению инструкций.

V. Вывод

18. Проблема суверенной задолженности и ее негативное воздействие на способность правительств как развивающихся, так и развитых стран, обеспечивать выполнение своих обязательств в области прав человека, особенно тех, которые касаются экономических, социальных и культурных прав, сохраняет свою актуальность, а то и требует безотлагательного решения. В силу этого независимый эксперт настоятельно призывает Совет по правам человека продолжать заниматься этим вопросом. Однако для того, чтобы усилия Совета в этой связи увенчались успехом государства-члены в своих действиях должны исходить из принципов, изложенных в резолюции 60/251 Генеральной Ассамблеи, и прежде всего, учитывать "важность обеспечения универсальности, объективности и неизбирательности при рассмотрении вопросов, связанных с правами человека, и необходимость ликвидации двойных стандартов и политизации" и должным образом подходить к рассмотрению этого важного вопроса.