

**Совет по правам человека**

Двадцать восьмая сессия

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека:
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие****Доклад независимого эксперта по вопросу
о последствиях внешней задолженности и других
соответствующих международных финансовых
обязательств государств для полного осуществления
всех прав человека, в частности экономических,
социальных и культурных прав, Хуана Пабло
Боославски****Доклад о финансовом пособничестве: кредитование
государств, совершающих грубые нарушения прав человека***Резюме*

Настоящий доклад, представленный в соответствии с резолюцией 25/16 Совета по правам человека, посвящен проблеме кредитования государств, виновных в грубых нарушениях прав человека. Опираясь на теорию рационального выбора, предпосылками для которого служат мотивы авторитарных правительств, а также частных и официальных кредиторов, доклад призван помочь лучше понять, в каких случаях финансовая помощь может способствовать совершению или поддерживать совершение массовых грубых нарушений прав человека. В этом докладе 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, анализирует имеющиеся эмпирические данные, которые характеризуют связь между суверенным финансированием, уважением прав человека и позициями правительств, совер-

GE.14-24852 (R) 290115 300115



* 1 4 2 4 8 5 2 *

Просьба отправить на вторичную переработку



шающих грубые нарушения прав человека. Независимый эксперт представляет в нем ряд промежуточных выводов и предлагает заинтересованным сторонам обсудить их. Правовые и политические последствия финансового пособничества будут рассматриваться в одном из последующих исследований.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–7	4
II. Почему на финансовое пособничество нельзя закрывать глаза и что делает Организация Объединенных Наций в этой области?	8–18	6
III. Как дополнительное финансирование помогает в большинстве случаев укреплять позиции авторитарных режимов	19–35	10
IV. Способствует ли финансирование укреплению режимов, виновных в грубых нарушениях прав человека?	36–51	16
V. Последующие шаги	52–57	21

I. Введение

1. В своем докладе Генеральной Ассамблее (A/69/273) 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, назвал вопрос кредитования государств, виновных в грубых нарушениях прав человека, одним из шести тематических приоритетов. Мандатарии неоднократно указывали на то, что, осуществляя кредитование, в частности в контексте сотрудничества в интересах развития и страхования экспортных кредитов, международные финансовые учреждения, частные субъекты и государства должны уважать международные правозащитные стандарты (см. A/66/271 и A/68/542), призывая гарантировать уважение прав человека в процессе проектного финансирования, и поощрять такой подход к сотрудничеству в интересах развития, в основе которого лежало бы уважение этих прав (см. A/HRC/25/50/Add.2 и A/HRC/17/37/Add.1). Главная цель мандата заключалась в том, чтобы проанализировать влияние иностранного долга, мер по облегчению долгового бремени, политики структурной перестройки и мер жесткой экономии, принятых в условиях долгового кризиса на права человека (см. A/HRC/23/37 и Add.1, A/HRC/25/50/Add.1 и Add.3 и A/HRC/20/23/Add.1 и Add.2).

2. Прежние мандатарии, однако, детально не прорабатывали вопрос о том, как государства, международные финансовые учреждения и частные финансовые структуры должны поступать в тех случаях, когда речь идет об оказании финансовой поддержки правительствам или государственным институтам, подозреваемым в грубых нарушениях прав человека. Если государства или другие субъекты оказывают финансовую помощь в подобном контексте, как они могут удостовериться в том, что эта помощь не способствует совершению новых грубых нарушений прав человека? Поскольку Совет по правам человека конкретно просил независимого эксперта рассмотреть влияние иностранных долговых и иных аналогичных финансовых обязательств на осуществление "всех прав человека", совершенно необходимо восполнить данный пробел, если учесть, что за отдельными исключениями (например, см. E/CN.4/Sub.2/412, vol. I–IV и Согг. 1)¹ тема финансового пособничества систематически не изучалась назначенными Организацией Объединенных Наций независимыми экспертами.

3. Хотя в настоящем докладе акцент сделан на авторитарные режимы, виновные в совершении грубых нарушений прав человека, по мнению независимого эксперта, эта тема связана с вопросами защиты экономических, социальных и культурных прав. Прекращение финансовой поддержки государств может отрицательно сказаться на возможностях населения пользоваться экономическими, социальными и культурными правами, и эта проблема получила призна-

¹ См. также доклад Специального докладчика Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, *Помощь, оказываемая расистским режимам в южной части Африки: влияние на осуществление прав человека* (публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.79.XIV.3). С 1981 по 1992 год Специальный докладчик продолжал регулярно представлять доклады Комиссии по правам человека и Генеральной Ассамблее под названием "Неблагоприятные последствия политической, военной, экономической и других форм помощи, оказываемой расистскому и колониальному режиму Южной Африки, для соблюдения прав человека", анализируя в этих докладах тему кредитования государствами и коммерческими банками режима апартеида в Южной Африке.

ние, например, в контексте вводимых Советом безопасности всеобъемлющих экономических санкций. Кроме того, авторитарные режимы нередко совершают грубые нарушения прав человека для подавления общественных протестов, ущемляя основные социальные, экономические и культурные права. Первыми жертвами часто становятся правозащитники, занимающиеся социальными правами, представители профсоюзов и активисты, отстаивающие права на землю.

4. Причинно-следственная связь между суверенным финансированием и грубыми нарушениями прав человека не всегда легка для понимания. В то же время существует рациональное объяснение тому, почему нарушения прав человека должностными лицами авторитарных режимов могут быть связаны с той внешней финансовой помощью, которую получают эти режимы.

5. С учетом обезличенности денег, сложности административной и экономической структур и динамики развития авторитарных режимов правильные правовые и политические концепции являются ключом к более глубокому пониманию связей между финансированием и грубыми нарушениями прав человека. Цель настоящего доклада заключается в том, чтобы помочь лучше понять эти связи и создать основу для будущего доклада, который будет посвящен некоторым правовым аспектам предупреждения финансового пособничества и возложения на кредиторов ответственности за содействие усилению преступных режимов.

6. Независимый эксперт использует определение пособничества, данное Международной комиссией юристов: "создание условий" для нарушений прав человека, "содействие" таким нарушениям или их "усугублению" посредством финансирования². Рассматривая концепцию пособничества в ее привязке к финансовой сфере, независимый эксперт предлагает целостный макроподход к анализу ее различных связей с суверенным финансированием. В настоящем докладе под суверенным финансированием понимаются любые финансовые займы или помощь государствам, в том числе финансирование, предоставляемое частными, двусторонними или многосторонними кредиторами на коммерческих основаниях, на цели развития или на льготных условиях.

7. Для целей настоящего доклада под "грубыми нарушениями прав человека" независимый эксперт понимает серьезные и систематические нарушения международно признанных прав человека, которые могут квалифицироваться как международные преступления в соответствии с Римским статутом Международного уголовного суда, или другие систематические, массовые и серьезные нарушения международно признанных прав на физическую неприкосновенность, такие как пытки, насильственные исчезновения, внесудебные, произвольные казни или казни без надлежащего судебного разбирательства, а также произвольные задержания³.

² См. International Commission of Jurists, *Corporate Complicity and Legal Accountability* (Geneva, International Commission of Jurists, 2008), vol. 1.

³ Это определение раскрывает смысл грубых нарушений прав человека исключительно для целей настоящего доклада, с тем чтобы подчеркнуть, что независимый эксперт имеет в виду многочисленные и широкомасштабные нарушения таких прав. Его не следует понимать как попытку сформулировать официальное определение термина для Организации Объединенных Наций или свести сферу применения термина лишь к гражданским правам на неприкосновенность.

II. Почему на финансовое пособничество нельзя закрывать глаза и что делает Организация Объединенных Наций в этой области?

8. Политические институты оказывают влияние на суверенные заимствования. При этом практика кредитования государств формирует политические институты получателей, в том числе те, которые являются орудием преступлений. Вот почему в разрезе прав человека важно определиться, должны ли получать финансовую помощь государства, допускающие грубые нарушения прав человека, и если да, то при каких условиях.

9. В те годы, когда Организация Объединенных Наций только создавалась, тема финансового пособничества вставала в ходе 12 судебных процессов, которые Соединенные Штаты Америки проводили в Нюрнберге над военными преступниками после второй мировой войны. Устанавливая ответственность ряда немецких промышленников, жертвовавших средства организации СС, в совершении преступлений, Нюрнбергский военный трибунал постановил, что "имеющиеся доказательства четко свидетельствуют о том, что каждый из них выписывал на имя руководителя СС Гимлера чек без указания суммы. Содержание этой преступной организации требовало денег, и у Трибунала нет никаких сомнений в том, что часть получаемых таким образом средств шла именно на эти цели. Вопрос о том, направлялись ли эти средства на выплату заработной платы или на смертоносный газ, не имеет особого значения"⁴. Для установления уголовной ответственности двух обвиняемых, Флика и Штайнбринка, суд счел достаточным то, что они регулярно предоставляли значительные средства государственной организации, виновной в массовом истреблении евреев, жестокостях и убийствах в концентрационных лагерях и других преступлениях, предусмотренных международным правом. Хотя нюрнбергские процессы не проходили под эгидой Организации Объединенных Наций, а рассматривавшиеся в Нюрнберге преступления против человечности носили беспрецедентный характер, этот вывод суда, признавшего, что в соответствии с международным уголовным правом физические лица могут быть привлечены к ответственности за финансирование государственной организации, виновной в массовом истреблении людей, военных преступлениях и других грубых нарушениях прав человека, стал поистине эпохальным событием.

10. В Организации Объединенных Наций вопрос о том, должны ли государства, международные финансовые учреждения или частные финансовые субъекты воздерживаться от кредитования государств, причастных к грубым нарушениям прав человека, рассматривался главным образом в контексте санкций. Несколько раз Генеральная Ассамблея призывала ввести, а Совет Безопасности вводил экономические санкции или запреты на кредитование, с тем чтобы прекратить или свести к минимуму грубые нарушения прав человека. В 1960-х годах Генеральная Ассамблея призвала Всемирный банк и другие международные учреждения воздерживаться от кредитования Южной Африки и Португалии по причине неудовлетворительного положения с правами человека в этих странах. Несмотря на безрезультатность этого призыва в первое время, после 1966 года Всемирный банк перестал выдавать новые займы режиму апартеида⁵; в то же

⁴ *United States v. Flick*, Trials of War Criminals before the Nuremberg Military Tribunals under Control Council Law No. 10, vol. VI (Washington, D.C., United States Government Printing Office, 1952).

⁵ См. Samuel A. Bleicher, "UN v. IBRD: a dilemma of functionalism" *International Organization*, vol. 4, No. 1 (winter 1970) and E/CN.4/Sub.2/1987/8/Rev.1, para. 54.

время Международный валютный фонд (МВФ) продолжал кредитовать Южную Африку до 1983 года. Заботой о правах человека объяснялось принятие Советом Безопасности резолюции 253 (1968), вводящей первый всеобъемлющий режим санкций Организации Объединенных Наций против власти белого меньшинства в Южной Родезии и предусматривающей в том числе запрет на предоставление преступному режиму как инвестиционных, так и иных финансовых или экономических ресурсов.

11. В 1977 году Специальным докладчиком Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств был назначен Антонио Кассезе, которому было конкретно поручено оценить связь между финансовой помощью, которая в то время оказывалась военному режиму Пиночета, и нарушениями прав человека чилийского населения. В своем докладе он изучил политические, институциональные, экономические, бюджетные, фискальные и финансовые условия в Чили и проанализировал, в какой мере оказываемая в этом контексте финансовая помощь помогает режиму в совершении преступлений. Ряд стран приняли решение прекратить кредитование режима Пиночета по причине неудовлетворительной ситуации с правами человека в стране (см. E/CN.4/Sub.2/412, vol. I–IV).

12. Плюсы и минусы расширения пакета экономических санкций против режима апартеида в Южной Африке горячо обсуждались на протяжении более двух десятилетий. Хотя обязательные санкции, введенные против режима на основании резолюций 181 (1963) и 418 (1977) Совета Безопасности, ограничивались эмбарго на поставки вооружений и запретом сотрудничества в военной и ядерной сферах, Генеральная Ассамблея неоднократно и настойчиво призывала Совет Безопасности рассмотреть возможность введения обязательных всеобъемлющих санкций против расистского режима в Южной Африке, осуждала транснациональные корпорации и финансовые учреждения, продолжавшие сотрудничать с Южной Африкой, и неоднократно призывала МВФ "прекратить предоставление кредитов и другой помощи расистскому режиму Южной Африки"⁶. В 1987 году в своей резолюции 42/23В Генеральная Ассамблея настоятельно призвала все государства побудить транснациональные корпорации, банки и финансовые учреждения полностью прекратить свою деятельность в Южной Африке и не допускать, чтобы они вкладывали средства в эту страну, предоставляли займы и кредиты Южной Африке, а также привлекать их к ответственности за любые нарушения этих требований⁷.

13. После окончания холодной войны Совет Безопасности вводил всеобъемлющие санкции, в том числе финансовые, против Ирака (1990–2003 годы), Ливии, бывшей Югославии (во время ее распада в 1991–1996 годах) и Гаити (1993–1994 годы)⁸. В случае Югославии Совет Безопасности в своей резолюции 757 (1992) постановил, что ни одно государство не должно предоставлять никаких средств властям, а также коммерческим, промышленным или коммунальным предприятиям Союзной Республики Югославия и не позволять предоставлять такие средства ни одному лицу, находящемуся не его территории (за исключением средств, предоставляемых исключительно для оплаты меди-

⁶ Например, см. резолюции 40/64А и 41/35В Генеральной Ассамблеи.

⁷ Ранее Генеральная Ассамблея обращалась ко всем государствам с просьбой в ожидании решения Совета Безопасности принять законодательные и/или иные меры для запрета финансовых займов и инвестиций, а также для вывода всех инвестиций из Южной Африки. См., например, резолюцию 40/64.

⁸ См. резолюции 661 (1990), 748 (1992), 757 (1992), 820 (1993) и 841 (1993) Совета Безопасности.

каментов, гуманитарных грузов и продовольственных товаров). Основанием для введения санкций послужили нарушения соглашений о прекращении огня, насильственные выдворения и попытки изменить этнический состав населения Боснии и Герцеговины и Хорватии.

14. Введенные против Ирака и Гаити санкции вызвали к жизни серьезные опасения относительно их негативного влияния на возможности реализации экономических, социальных и культурных прав затронутым ими населением⁹, что заставило Комитет по экономическим, социальным и культурным правам принять свое замечание общего порядка № 8 (1997) о связи между экономическими санкциями и уважением экономических, социальных и культурных прав.

15. Для того чтобы избежать такого негативного влияния на возможности пользования правами человека, санкции Совета Безопасности стали более адресными, принимая форму эмбарго на поставку вооружений, запрета на передвижение, финансовых санкций и всеобъемлющего замораживания активов конкретных физических и юридических лиц. Большая часть действующих сегодня санкционных режимов Организации Объединенных Наций была введена отчасти в связи с нарушениями международно признанных прав человека или норм гуманитарного права или отдельными конкретными нарушениями, такими как вербовка детей-солдат, совершение изнасилований или массового насилия, целенаправленное нападение на гражданских лиц или другие схожие преступления¹⁰. Санкции вводились против отдельных лиц, ответственных за принятие решений, против негосударственных субъектов, например против повстанческих и террористических групп, а также против представителей частного сектора. По состоянию на ноябрь 2013 года Совет Безопасности принял решения в отношении замораживания активов 575 физических и 414 юридических лиц¹¹. Хотя адресные санкции и позволяют избежать ряда негативных последствий, которые оказывают на ситуацию с правами человека всеобъемлющие экономические или финансовые санкции, в связи с ними также возникает ряд озабоченностей, связанных с соблюдением надлежащей правовой процедуры и непреднамеренным отрицательным влиянием на экономические, социальные и культурные права, например в результате блокирования законной гуманитарной деятельности или перевода средств семьям за рубеж (например, см. A/HRC/16/50, пункты 1–27, A/65/258 и A/HRC/6/17 пункты 42–50).

16. В случае терроризма средства, полученные подозреваемой террористической группой, могли и не быть использованы для совершения конкретного террористического акта¹². Однако это не означает, что они не пошли на поддержку

⁹ Например, см. Center for Economic and Social Rights, "UN-sanctioned suffering: a human rights assessment of United Nations Sanctions on Iraq" (New York, May 1996), на сайте <http://cesr.org/downloads/Unsanctioned%20Suffering%201996.pdf>; George A. Lopez and David Cortright, "Economic sanctions and human rights: part of the problem or part of the solution?" *International Journal of Human Rights*, vol. 1, No. 2 (1997); E. Gibbons and R. Garfield, "The impact of economic sanctions on health and human rights in Haiti, 1991 to 1994", *American Journal of Public Health*, vol. 89, No. 10 (October 1999); и E/CN.4/Sub.2/2000/33.

¹⁰ Например, см. Резолюции Совета Безопасности 1533 (2004), 1572 (2004), 1591 (2005), 1970 (2011) и 2127 (2013).

¹¹ Security Council special research report, "UN sanctions", 25 November 2013, available from www.securitycouncilreport.org.

¹² См. *Holder v. Humanitarian Law Project*, US, 130 S.Ct. 2705 (S.C., 2010); *Boim v. Holy Land Foundation for Relief and Development*, 549 F.3d 685 (7th Cir. 2008); *Almog et al. v. Arab Bank plc*, 471 F.Supp.2d 257 (E.D.N.Y. 2007); *Weiss et al. v. National Westminster Bank plc*, 453 F.Supp.2d 609 (E.D.N.Y. 2006); *In re Terrorist Attacks on September 11*,

террористической группы и ее террористической деятельности. Эта аргументация применима и в том случае, когда речь идет о финансировании государств, совершающих грубые нарушения прав человека, хотя в данном случае ситуация выглядит не столь однозначно.

17. При анализе практики финансирования государств необходимо проводить различие между случаями, когда получаемые ими средства идут непосредственно на совершение грубых нарушений прав человека и когда они используются для поддержания функциональности и устойчивости режима, нарушающего права человека, причем во втором случае важно и то, в какой степени предоставляемые таким режимам средства могут способствовать реализации прав человека, в том числе социальных и экономических прав¹³. Иногда получаемые средства способствуют совершению грубых нарушений прав человека напрямую, например, когда они направляются на оснащение разведывательных, полицейских или иных спецслужб инструментами или орудиями усмирения. В то же время во многих случаях финансовая поддержка оказывает косвенное воздействие, укрепляя нарушающий права человека режим, например, позволяя ему заниматься патернализмом. Необходимо лучше понять, когда, при каких условиях и как официальное и частное кредитование может способствовать грубым нарушениям прав человека, с тем чтобы на национальном и международном уровнях разрабатывать и осуществлять законодательные и политические меры, сводящие к минимуму вероятность того, что финансовая поддержка позволит правительствам или негосударственным субъектам совершать подобные нарушения.

18. Опираясь на теорию рационального выбора, предпосылками для которого служат мотивы авторитарных правительств, а также частных и официальных кредиторов, независимый эксперт представляет настоящий доклад, с тем чтобы помочь лучше понять, в каких случаях финансовая помощь может способствовать совершению или поддерживать совершение массовых грубых нарушений прав человека. Как говорится ниже, стремясь сохранить власть, авторитарные режимы делают рациональный политический выбор, используя имеющиеся средства для укрепления лояльности или подавления оппозиции. Кредиторы также делают рациональный выбор, принимая решения о предоставлении кредитов, исходя в первую очередь из вероятности их возврата. В дополнение к качественному анализу независимый эксперт рассмотрит имеющиеся эмпирические данные, характеризующие связь между суверенным финансированием, уважением прав человека и позициями антидемократических правительств, совершающих грубые нарушения прав человека. Наконец, независимый эксперт представит некоторые промежуточные выводы и предложит заинтересованным сторонам их обсудить. Правовые и политические последствия финансового пособничества будут рассматриваться в одном из последующих исследований.

2001, 349 F.Supp.2d 765 (S.D.N.Y. 2005); *Linde v. Arab Bank plc*, 384 F.Supp.2d 571 (E.D.N.Y. 2005).

¹³ Эти мысли развивались независимым экспертом в труде “Tracking down the missing financial link in transitional justice”, *International Human Rights Law Review*, vol. 1, No. 1 (2012).

III. Как дополнительное финансирование помогает в большинстве случаев укреплять позиции авторитарных режимов

19. Авторитарные режимы, совершающие грубые нарушения прав человека, являются политически уязвимыми из-за проблем легитимизации. Такие режимы стремятся сохранить власть путем предоставления привилегий части населения – элитам, военным или службам безопасности, – предлагая им экономические блага и/или политические льготы в обмен на поддержку. Для того чтобы сохранить власть, режим должен решать экономические проблемы таким образом, чтобы заручиться хотя бы минимальной политической поддержкой, или создавать условия для эффективной работы бюрократической и репрессивной машины, контролирующей общество или умиряющей население. Между лояльностью и репрессиями возможны не только тесная взаимная связь, но и компромисс, зависящий от выбранных стратегических целей¹⁴. Обе тактики предполагают наличие у правительств достаточных экономических ресурсов. Национальная экономика, а точнее государственный бюджет, должны обеспечивать эффективное функционирование системы, позволяющей покупать лояльность или осуществлять репрессии.

20. Лояльность можно купить в обмен на (адресные) экономические блага, которые могут предоставляться в форме передачи ресурсов, субсидирования, тарифной защиты и регулирования, гарантирующих прибыль, занятость и потребление. При этом нельзя не учитывать и государственное финансирование и расходы на репрессивный аппарат: о репрессивном потенциале и политике режима в определенной степени можно судить по бюджетным ассигнованиям и бюрократическому аппарату. Лояльность военных, полиции или секретных служб, способных контролировать или подвергать репрессиям противников режима, имеет жизненно важное значение для авторитарных режимов, которые правят главным образом при помощи насилия. Соответственно, глобальные данные подтверждают, что авторитарные режимы нередко идут по пути увеличения военных расходов, щедро вознаграждая служащих военизированной полиции и чиновников, держащих в руках инструменты насилия и принуждения¹⁵. Действительно, было установлено, что военные расходы, идущие на укрепление репрессивного аппарата стабильности режима¹⁶, играют не последнюю роль в формировании внешнего долга страны¹⁷.

¹⁴ См. Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (New York, Cambridge University Press, 2005); Bruce Bueno de Mesquita and others, *The Logic of Political Survival* (Massachusetts Institute of Technology Press, 2003); Ronald Wintrobe, *The Political Economy of Dictatorship* (Cambridge University Press, 1998).

¹⁵ См. Justin Conrad, “Narrow interests and military resource allocation in autocratic regimes”, *Journal of Peace Research*, vol. 50, No. 6 (November 2013). Анализ военных расходов Латиноамериканских диктаторских режимов см. Thomas Scheetz, “The evolution of public sector expenditures: changing political priorities in Argentina, Chile, Paraguay and Peru”, *Journal of Peace Research*, vol. 29, No. 2 (May 1992).

¹⁶ См. Michael Albertus and Victor Menaldo, “Coercive capacity and the prospects for democratization”, *Comparative Politics*, vol. 44, No. 2 (January 2012).

¹⁷ Помимо прочего см. Robert E. Looney, “The influence of arms imports on Third World debt”, *Journal of Developing Areas*, vol. 3, No. 2 (January 1989); John Dunne, Samuel Perlo-Freeman and Aylin Soydan, “Military expenditure and debt in small industrialised economies: a panel analysis”, *Defence and Peace Economics*, vol. 15, No. 2 (2004); Russell Smyth and Paresh Kumar Narayan, “A panel data analysis of the military expenditure-

21. Часто правительства могут существовать благодаря налогам, доходам от инвестиций, торговли товарами и другим внутренним источникам поступлений, которые позволяют им покупать лояльность тех, без кого они не могут обойтись, и финансировать репрессивные органы. В то же время решающее значение нередко имеет суверенное финансирование, помогая сохранить авторитарный режим и пережить периоды смуты или экономического спада. Если исходить из более долгосрочной перспективы, можно утверждать, что внешние субъекты, которые финансово способствуют нормальному функционированию нарушающего права человека режима, вносят вклад в его укрепление. Суверенное финансирование может помочь режиму в главном – в сохранении власти либо посредством покупки и сохранения лояльности тех, без кого ему не обойтись, либо в использовании репрессивного аппарата для сведения к минимуму и маргинализации протестных настроений. Во многих странах, где господствуют авторитарные режимы, большинство жителей отстранены от принятия решений или живут в условиях зависимости, не имея возможности улучшить свое положение или повлиять на то, как ими управляют, из-за опасений, что, выражая недовольство, они могут подвергнуться дискриминации, пыткам или даже физическому устранению. Ограничения свободы ассоциации и собраний не позволяют недовольным объединиться и потребовать перемен. Суверенное финансирование может увековечить такое положение.

22. В силу своей обезличенности средства, получаемые в виде кредитов или грантов совершающим грубые нарушения прав человека режимом, могут быть направлены на благие цели. Однако в силу ряда причин такая экономическая поддержка может не отвечать долговременным интересам населения.

23. Во-первых, даже если доказано, что эти займы были направлены на благие цели, их получение может привести к высвобождению других средств, которые могут быть использованы в менее благородных целях. Если заемные средства направляются на строительство дорог, домов и другой общественной инфраструктуры, то не вызывает сомнений, что внешние займы не пошли на финансирование репрессий. Однако такие проекты могут быть важны для снижения градуса недовольства или покупки лояльности. Даже выделение средств непосредственно на социальные программы или проекты, призванные способствовать реализации экономических, социальных или культурных прав, может снизить остроту общественных протестов и противодействия и тем самым продлить жизнь режиму. Более того, государственные доходы, которые в противном случае были бы направлены на социальное или экономическое развитие, могут пойти на укрепление отношений патернализма и системы национальной безопасности.

24. Средства, поступающие из-за рубежа, могут временно дать режимам большую фискальную свободу, что позволит им полагаться в первую очередь не на репрессии, а на покупку лояльности. Действительно, когда правительства учитывают предпочтения внешних групп, которые преследуют не благотворительные цели, а свои финансовые и бюджетные интересы, они, как правило, пытаются заручиться некоторой социальной и политической поддержкой, решая при этом свои главные задачи, которые в случае авторитарных режимов

external debt nexus: evidence from six Middle Eastern Countries”, *Journal of Peace Research*, vol. 46, No. 2 (March 2009).

могут заключаться в сохранении власти и реализации своих политических и экономических планов¹⁸.

25. Во-вторых, хотя под влиянием дополнительных расходов население страны может пережить кратковременное повышение своего благосостояния, это никоим образом не ведет к созданию тех условий, которые обычно благоприятствуют реализации прав человека. Не способствуя осуществлению гуманитарных, социальных и экономических прав на практике, многосторонние займы могут преследовать пропагандистские цели, позволяя режиму внешне выглядеть более привлекательным по сравнению с тем, что он представляет собой на самом деле. Покорность населения можно ошибочно принять за согласие с режимом или за его поддержку, путая законопослушание с требованием момента. В своем докладе 1977 года Специальный докладчик Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств обратил внимание на подобное отношение общества к режиму Пиночета. Авторитарным режимам иногда удается противостоять международному давлению со стороны других стран или Организации Объединенных Наций, требующих от этих режимов улучшить ситуацию с правами человека, поскольку многосторонние банки не только предоставляют репрессивным правительствам прямую финансовую помощь, но и облегчают им доступ к более крупным объемам частного капитала.

26. Наконец, доходы имеющих доступ к иностранному капиталу правительств, как правило, гораздо меньше зависят от налогов, взимаемых с собственных граждан¹⁹. Это никоим образом не стимулирует политическую элиту к тому, чтобы дать гражданам право на демократическое представительство или на реальное участие в политической жизни в обмен на соблюдение ими своих экономических обязанностей налогоплательщиков. Такая ситуация позволяет режиму вознаграждать экономическую элиту и другие интересующие его группы, не прибегая к политическим компромиссам, контролю голосов избирателей или демократической процедуре принятия решений относительно использования средств. Отмечалось, что "как известно, в развивающихся странах база налогообложения обычно является узкой, а возможности государства собирать налоги – ограниченными. Это заставляет правительства использовать все свои возможности и привлекать международные займы в качестве источника средств, необходимых для финансирования внутренних расходов"²⁰. Однако государственные расходы авторитарных режимов преследуют четкие и конкретные политические цели, заключающиеся в том числе в вознаграждении "своих" за лояльность, самообогащения и финансировании репрессивной машины²¹.

27. Рост и уменьшение внешнего финансирования могут влиять на ситуацию с правами человека по-разному. Безусловно, в некоторых случаях иностранные (в том числе финансовые) инвестиции могут реально благоприятствовать реализации социальных и экономических прав, стимулируя благотворный спира-

¹⁸ См. Sabine Michalowski and Juan Pablo Bohoslavsky, "Ius cogens, transitional justice and other trends of the debate on odious debts: a response to the World Bank discussion paper on odious debts", *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 48, No. 1 (2010).

¹⁹ По вопросу нефтяных доходов см. On oil revenues, see Kevin Morrison, "Oil, nontax revenue, and the redistributive foundations of regime stability", *International Organization*, vol. 63, No. 1 (January 2009). See also Michael L. Ross, "Does taxation lead to representation?" *British Journal of Political Science*, vol. 34, No. 2 (April 2004).

²⁰ Irfan Nooruddin, "The political economy of national debt burdens, 1970-2000", *International Interactions*, vol. 34, No. 2 (June 2008).

²¹ William Easterly, "How did heavily indebted poor countries become heavily indebted? Reviewing two decades of debt relief", *World Development*, vol. 30, No. 10 (2002).

леобразный процесс роста и демократизации и обеспечивая уважение гражданских и политических прав. Однако дополнительное финансирование может иметь и противоположный эффект. Дискуссии по поводу эффективности международных санкций отражают существующую неуверенность в том, ведет ли сокращение кредитования или экономической помощи к достижению желаемых политических результатов, в том числе к более эффективному соблюдению прав человека²². Можно назвать ряд примеров, когда ограничивающие иностранные инвестиции санкции способствовали ослаблению репрессий, однако иногда санкции подталкивают режимы к усилению репрессий. Нижеследующая таблица дает общее представление о том, как займы, предоставляемые авторитарным режимам, должны влиять на ситуацию с правами человека. Однако нередко такое влияние не является однозначным.

Связь между финансированием и ситуацией с правами человека, возможные сценарии

	<i>Больше нарушений прав человека</i>	<i>Меньше нарушений прав человека</i>
Больше средств	Укрепляет режим, высвобождая средства на преступные цели	Раскручивает маховик роста и демократизации или непосредственно улучшает положение населения
Меньше средств	Провоцирует нестабильность, а впоследствии и усиление репрессий	Ослабляет режим, открывая путь к демократическим преобразованиям

28. Сокращение кредитования может дестабилизировать авторитарные режимы, однако вопрос о том, приведет ли это к усилению репрессий, является более сложным. Возможны два варианта: когда режим сталкивается с финансовыми трудностями и сокращает выделение ресурсов на нужды населения, может возникнуть недовольство, на которое режим в краткосрочном плане ответит усилением репрессий. Социальная и экономическая нестабильность может привести к обострению ситуации, радикализации оппозиционных групп и даже к дезертирству сотрудников сил безопасности. Возможен и альтернативный сценарий: финансовые трудности могут стать причиной ослабления репрессий, ограничивая возможности государства содержать свою репрессивную машину, подрывая устойчивость режима в среднесрочной и долгосрочной перспективе и в конечном счете укорачивая его политическую жизнь. Таким образом, отказ от кредитования режима может стать причиной как отрицательных, так и положительных последствий в зависимости от того, цепочка каких связанных между собой причинно-следственными связями событий последует. Для режима выбор между покупкой лояльности и репрессиями сопряжен с компромиссом, и он не всегда может найти устойчивый баланс между этими двумя вариантами.

29. Следует отметить, что грубые нарушения прав человека все чаще совершаются в "несостоявшихся" государствах или в странах со слабой структурой власти. Прекращение кредитования слабых или демонстрирующих признаки

²² See Joy Gordon, "Smart sanctions revisited", *Ethics & International Affairs*, vol. 25, No. 3 (Fall 2011); David Lektzian and Mark Souva, "An institutional theory of sanctions onset and success", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, No. 6 (December 2007); William H. Kaempfer, Anton D. Lowenberg and William Mertens, "International economic sanctions against a dictator", *Economics and Politics*, vol. 16, No. 1 (March 2004); and Dursun Peksen, "Better or worse? The effect of economic sanctions on human rights", *Journal of Peace Research*, vol. 46, No. 1 (January 2009).

"несостоятельности" государств может причинить еще больше вреда, поскольку в этих условиях утрата рычагов управления и неэффективность исполнения государством своих правоохранительных функций создает благодатную почву для нарушений прав человека как частными лицами, так и вышедшими из-под контроля представителями государства²³. Ослабление государства и его правоохранительных органов иногда может повышать вероятность грубых нарушений прав человека вследствие дальнейшего сокращения потенциала государства. В то же время предоставление средств слабому или "несостоявшемуся" государству или его правоохранительным органам само по себе вряд ли будет способствовать построению государственных институтов на принципах законности и уважения прав человека. Гораздо вероятнее, что ресурсы будут направлены на укрепление репрессивной государственной машины, игнорирующей права человека, или на поддержание системы патерналистских отношений.

30. Поскольку каждая ситуация имеет свою специфику, кредиторы должны проводить их тщательную экспертизу, с тем чтобы понимать возможные последствия своих действий. Анализируя риски, они должны оценивать не только вероятность обслуживания займов в будущем, но и то, как они отразятся на населении и их возможностях пользоваться своими правами человека. Речь идет не только о том, может ли предоставление займов привести к укреплению авторитарного режима, но и о том, являются ли справедливыми те долговые обязательства, которые лягут на плечи будущих поколений страны. Для того чтобы принимать всесторонне взвешенные кредитные решения, государства, международное сообщество, многосторонние финансовые учреждения и частные кредиторы должны понимать, как финансируется режим, в какой степени он зависит от внешнего финансирования, какие государственные или иные структуры несут главную ответственность за грубые нарушения прав человека, каковы намерения режима и существует ли вероятность того, что он встанет на путь демократии. При наличии веских оснований полагать, что финансовая помощь будет способствовать укреплению режима, совершающего грубые нарушения прав человека, кредиторам следует воздерживаться от выделения средств на его поддержку. Ограничение кредитования в этих условиях при прочих равных должно привести к снижению масштабов нарушений прав человека в этой стране.

31. Специальный докладчик Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств разъяснил эту позицию в своем докладе о финансовой поддержке режима Пиночета: в зависимости от обстоятельств финансовая помощь может оказывать как позитивное, так и негативное влияние на ситуацию с правами человека в той или иной стране. По сравнению с общецелевыми займами вероятность негативного эффекта от займов, предоставляемых конкретно для строительства жилья для беднейших слоев населения и для облегчения выпавших на их долю тягот, является менее высокой.

32. В определенной степени государства уже стали более чутко реагировать на такие правозащитные аргументы. Результаты проведенного недавно исследования, посвященного анализу того, как государства реагировали на нарушение права человека на физическую неприкосновенность в развивающихся странах при осуществлении двусторонних программ содействия развитию в период 1981–2004 годов, свидетельствуют о том, что государства-доноры, как правило, сокращали поддержку инфраструктурных проектов, государственного бюджета

²³ Эмпирические данные, подтверждающие эту тенденцию, см., например, в исследовании Neil A. Englehart, "State capacity, State failure, and human rights", *Journal of Peace Research*, vol. 46, No. 2 (March 2009).

и программ в тех странах, где отмечался рост масштабов физического насилия. В то же время они обычно продолжали финансировать социальные проекты, в том числе в сфере здравоохранения, образования и водоснабжения, а также усилия по поощрению прав человека и демократизации²⁴. Как бы то ни было, на двухсторонние программы финансирования развития приходится лишь незначительная часть всей финансовой помощи или объемов кредитования, и независимо от эксперта ничего не известно об аналогичных исследованиях, в которых анализировались бы программы кредитования, предлагаемого государствами или частными кредиторами не на льготных условиях.

33. Кредиторам следует анализировать как прошлый опыт кредитования, так и последние события, с тем чтобы они могли осознать меняющиеся тенденции. В ходе углубленного экспертного анализа должны учитываться, по крайней мере, следующая информация и факторы: размер, вид, цель и сроки предоставления предлагаемого займа; сведения об исполнении обязательств по ранее предоставленным займам; рост общей суммы долга и устойчивость государственных финансов перед лицом необходимости обслуживания новых долговых обязательств; формы и характер грубых нарушений прав человека и потенциальные изменения в ситуации с правами человека в соответствующей стране; информация, поступающая от гражданского общества; характер авторитарного режима; и действия международных организаций и правительств других стран. Таким образом, к углубленному экспертному анализу влияния уже выданных и новых займов на ситуацию с правами человека следует относиться как к непрерывному процессу.

34. К моменту принятия решений о кредитовании должны быть завершены микро- и макроанализ ситуации в государстве-заемщике и даны ответы на следующие вопросы:

а) Пойдут ли или могут ли полученные средства быть легко перенаправлены на финансирование нарушений прав человека (например, на финансирование эскадронов смерти, лагерей смерти, вооружений или иных инструментов подавления протестов или контроля населения)?

б) Помогут ли предоставленные правительству финансовые ресурсы укрепить политический режим и продлить его жизнь?

в) Поможет ли заем маргинальным слоям населения fuller пользоваться своими экономическими и социальными правами или же он будет с большей степенью вероятности направлен на укрепление патерналистских отношений, а средства, израсходованные в социальном секторе, позволят государству высвободить деньги на репрессии, а не на улучшение общей ситуации с правами человека?

35. Прежде чем предоставлять займы, лидеры должны задать себе эти вопросы. Отказ от проведения углубленной экспертизы грозит не только серьезными репутационными издержками. Поскольку правовые стандарты и обычаи в сфере как бизнеса, так и прав человека претерпевают изменения, нельзя исключать того, что подобные кредитные решения начнут пересматриваться в судебном порядке, даже несмотря на то, что этот может произойти спустя немало лет²⁵.

²⁴ Richard A. Nielsen, "Rewarding human rights? Selective aid sanctions against repressive States", *International Studies Quarterly*, vol. 57, No. 4 (December 2013).

²⁵ Недавно в Аргентине были возбуждены гражданские дела об ответственности за финансирование преступных режимов, в которых жертвы предъявили обвинения банкам, финансировавшим военную хунту в период с 1976 по 1983 год. Речь,

IV. Способствует ли финансирование укреплению режимов, виновных в грубых нарушениях прав человека?

36. Как отмечалось в предыдущем разделе, в теории чистое кредитование может оказывать сильнейшее воздействие на режимы, совершающие грубые нарушения прав человека. Займы могут влиять на структуру и стабильность режимов, а также на выбор путей сохранения ими власти и господства элит. Однако встает вопрос, в какой мере теоретическое объяснение преступного поведения режима с точки зрения теории рационального выбора подтверждается реальной жизнью?

37. Следует отметить, что уже был проведен ряд исследований, в которых анализировалось, оказывают ли влияние на ситуацию с уважением права человека на физическую неприкосновенность кредиты международных финансовых учреждений или предлагаемые ими программы структурной перестройки. По результатам этих исследований был сделан вывод о том, что программы структурной перестройки Всемирного банка и МВФ ведут к общему ухудшению положения с соблюдением правительствами прав человека, в том числе права на физическую неприкосновенность²⁶. Хотя некоторые аналитики и указывали на то, что кредитование Всемирным банком и МВФ способствует улучшению положения с правами человека, по их сведениям, право на физическую неприкосновенность уважается лучше тогда, когда платежи по кредитам превышают новые кредиты. Вывод из этого заключается в том, что не болезненные выплаты служат толчком к совершению правонарушений, а кризис в стране, который ведет к усилению репрессий²⁷.

38. Другие исследования, авторы которых анализировали влияние помощи в целях развития или условий ее предоставления на масштабы нарушений прав человека, дали неоднозначные результаты²⁸. В то время как одни аналитики обнаружили, что помощь Европейского союза в целях развития оказывает в целом позитивное влияние на ситуацию с рядом прав человека, таких как право на свободу передвижения, право на вероисповедание и некоторые права трудящихся, другие пришли к выводу, что зарубежная помощь Соединенных Штатов, не-

в частности, идет о следующих делах: *Ibañez Manuel Leandro y otros casos/Diligencia Preliminar*, Juzgado Nacional de 1° Instancia en lo Civil 34, Buenos Aires, No. 95.019/2009; and *Garramone, Andrés c. Citibank NA y otros*, 2010, Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 8, Buenos Aires, N° 47736/10. См. также Juan Pablo Bohoslavsky and Veerle Opgenhaffen, "The past and present of corporate complicity: financing the Argentinian dictatorship", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 23, No. 1 (October 2010).

²⁶ Например, см. M. Rodwan Abouharb and David L. Cingranelli, "The human rights effects of World Bank structural adjustment, 1981–2000," *International Studies Quarterly*, vol. 50, No. 2 (June 2006) and by the same authors, "IMF programs and human rights, 1981–2003", *Review of International Organizations*, vol. 4, No. 1 (March 2009).

²⁷ Silja Eriksen and Indra de Soysa "A fate worse than debt? International financial institutions and human rights, 1981–2003", *Journal of Peace Research*, vol. 46, No. 4 (July 2009).

²⁸ Мысли по поводу связи между иностранной помощью и политической либерализацией в принимающих странах, а также обсуждение этой темы см. Abel Escribà Folch and Joseph Wright "Foreign Pressure and the Politics of Autocratic Survival", ch. 4 (Oxford University Press, издание ожидается).

смотря на присущие ей правозащитные требования, сопровождается ростом масштабов нарушений права на физическую неприкосновенность²⁹.

39. Изучалось и влияние экономических санкций на различные авторитарные режимы и ситуацию с правами человека в этих странах. Был сделан вывод о том, что вероятность репрессий зависит от вида авторитарной системы³⁰. При этом влияние чистого кредитования на ситуацию с правами человека в рамках этих исследований не изучалось. В этой связи независимому эксперту неизвестно ни одно эмпирическое исследование, в котором рассматривалась бы связь между внешним долгом и сохранением режима в системном виде. Данная тема требует анализа, поскольку вопрос, который встает в этой связи, имеет очевидное политическое и правовое значение.

40. В нижеследующих пунктах независимый эксперт рассмотрит некоторые предварительные доказательства существования связи между зарубежным финансированием и возможным переходом авторитарного режима к демократической форме правления³¹. По его мнению, при демократическом устройстве вероятность совершения грубых нарушений прав человека невысока. В идеале для того чтобы определить существование прямой зависимости между кредитованием и грубыми нарушениями прав человека, необходимо собрать и достоверные данные о таких нарушениях, однако здесь приходится столкнуться с рядом проблем методологического характера. Например, невозможно найти данные за длительный период и по достаточно большому числу стран, которые позволяли бы оценить степень причастности стран к грубым нарушениям прав человека. Несмотря на существование нескольких источников данных, характеризующих масштабы нарушений права на физическую неприкосновенность в отдельных странах, сбор таких данных, как правило, осуществляется без систематического учета информации, сообщаемой правозащитными механизмами Организации Объединенных Наций. По этой причине независимый эксперт воздерживался от их использования в настоящем докладе.

41. Как бы то ни было, отождествление демократической формы правления с низкой вероятностью грубых нарушений прав человека может быть оправданным. Результаты эмпирических исследований, проведенных на основе данных из разных источников, свидетельствуют о существовании тесной и последовательной связи между демократической формой государственного устройства и

²⁹ Например, см. Allison Sovey Carnegie, Peter M. Aronow, and Nikolay Marinov, "The effects of aid on rights and governance. Evidence from a natural experiment", unpublished working paper, 6 August 2012, на сайте http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2124994. См. также Hyun Ju Lee, "The impact of U.S. foreign aid on human rights conditions in post-Cold War era", Iowa State University graduate theses and dissertations, на сайте <http://lib.dr.iastate.edu/etd/12068>.

³⁰ Например, см. Abel Escribà-Folch, "Authoritarian responses to foreign pressure, spending, repression, and sanctions", *Comparative Political Studies*, vol. 45, No. 6 (June 2012) и Christian Davenport "State repression and the tyrannical peace", *Journal of Peace Research*, vol. 44, No. 4 (July 2007). Утверждается, что в условиях однопартийной системы, особенно когда в ней представлено большое число людей и организаций, репрессии менее вероятны, чем при других разновидностях авторитарного режима, таких как диктатура или военный режим.

³¹ В основу настоящего раздела легли результаты исследовательской работы, проделанной независимым экспертом совместно с Абелем Эскриба-Фольхом. См. Juan Pablo Bohoslavsky and Abel Escribà-Folch, "Rational choice and financial complicity with human rights abuses: policy and legal implications" in *Making Sovereign Financing and Human Rights Work*, Juan Pablo Bohoslavsky and Jernej Letnar Cernic, eds. (Oxford, Hart Publishing, 2014).

уважением прав человека, в том числе права на физическую неприкосновенность³². Иными словами, в странах, имеющих основные признаки демократического устройства, массовые и систематические грубые нарушения прав человека встречаются довольно редко. На тесную связь между уважением прав человека и демократической формой правления указывают не только убедительные результаты эмпирических исследований, но и резолюции Генеральной Ассамблеи (55/96), Комиссии по правам человека (2000/47 и 2002/46) и Совета по правам человека (19/36).

42. При этом следует оговориться, что авторитарные и недемократические режимы нельзя считать синонимом систематических и грубых нарушений прав человека. В то же время достоверные эмпирические данные подтверждают, что авторитарные режимы совершают такие нарушения чаще. Верно и обратное – грубые нарушения прав человека могут иметь место и в демократическом государстве. Результаты эмпирических исследований позволяют утверждать лишь то, что демократические режимы и их представители гораздо менее склонны к совершению грубых нарушений прав человека, в частности в отношении тех, кто проживает на их территории.

43. Следует признать, что различия между демократическим и авторитарным режимом не всегда очевидны. Демократическое управление может быть выстроено по-разному, и многообразие демократических систем является отражением богатства социальных и культурных традиций планеты. По признанию Генеральной Ассамблеи, хотя у всех демократий есть общие черты, единой универсальной модели демократии не существует (см. резолюцию 55/96).

44. Одна из этих общих черт описывается в пункте 3 статьи 21 Всеобщей декларации прав человека, в которой говорится, что "Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования". Схожие положения содержатся и в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах. Проводя различия между авторитарной и демократической формами правления, независимый эксперт опирался в своем исследовании на эти правозащитные нормы, а также базовые принципы современного государствоведения, подчеркивающие значение регулярных, свободных и конкурентных выборов как одной из главных отличительных особенностей демократического государства³³.

³² Например, см. Christian Davenport, "The promise of democratic pacification: an empirical assessment", *International Studies Quarterly*, vol. 48, No. 3 (September 2004); Christian Davenport and David A. Armstrong, "Democracy and the violation of human rights: a statistical analysis from 1976 to 1996", *American Journal of Political Science*, vol. 48, No. 3 (July 2004); Steven C. Poe, and C. Neal Tate, "Repression of human rights to personal integrity in the 1980s: a global analysis", *American Political Science Review*, vol. 88, No. 4 (December 1994); и Steven C. Poe, C. Neal Tate and Linda Camp Keith "Repression of the human right to personal integrity revisited: a global cross-national study covering the years 1976–1993", *International Studies Quarterly*, vol. 43, No. 2 (June 1999).

³³ Что касается приводимых ниже данных, независимый эксперт опирался на классификацию, предложенную Барбарой Геддес, Джозефом Райтом и Эрикой Франц (Barbara Geddes, Joseph Wright and Erica Frantz) в труде "Autocratic breakdown and regimes transitions: a new data set", *Perspectives on Politics*, vol. 12, No. 2 (June 2014).

45. Независимый эксперт хотел бы также признать, что выделение средств может оказывать влияние на практику грубых нарушений прав человека лишь спустя некоторое время. Как отмечалось в предыдущем разделе, режим может направлять средства либо на покупку лояльности, либо на укрепление репрессивной машины. Это может продлить жизнь режима, непосредственно не отражаясь на ситуации с правами человека, т.е. на масштабах грубых нарушений этих прав. В то же время, пока авторитарный режим остается у власти, сохраняется угроза того, что он встанет на путь систематических репрессий.

46. Предварительные эмпирические данные свидетельствуют о том, что зарубежные финансовые источники могут оказывать сильное влияние на продолжительность нахождения авторитарных режимов у власти³⁴. Опираясь на данные за период с 1970 по 2006 год, авторы соответствующего исследования анализируют, влияет ли чистый приток государственных и гарантированных государством займов на вероятность демократизации авторитарного режима в том же году³⁵. Их анализ основан на данных, описывающих 158 эпизодов авторитарного правления в 91 стране.

47. Результаты исследования свидетельствуют о том, что в течение 36-летнего периода внешняя задолженность сказывалась на вероятности перехода режима на демократические рельсы негативным образом³⁶. Несмотря на потребность в дополнительных исследованиях и необходимость относиться к предварительным результатам с осторожностью, на традиционном уровне доверия эти результаты являются статистически значимыми. Они указывают на то, что иностранные займы способствуют упрочению авторитарных режимов. Хотя общая вероятность перехода к демократии (в течение года) для выборки составляет 2,2%, с переходом от минимального к максимальному размеру долга вероятность демократизации снижается примерно на 1,65% (до 0,3–0,4%)³⁷. Если взять, к примеру, десятилетний период, то влияние, очевидно, будет еще более ощутимым. Данные позволяют спрогнозировать, что из всех авторитарных режимов, которые не пользуются государственными или частными займами, 22% пойдут по пути демократизации. Что же касается режимов, являющихся бенефициарами регулярного чистого государственного и частного финансирования, то среди них на рельсы демократизации встанут лишь 3,35%. Дополнительные статистические тесты указывают на то, что иностранные займы играют особую роль в периоды экономических спадов, когда доходы государств сильно сокращаются.

48. Если в модели "выживаемости" режимов, о которой подробно говорилось выше, провести различие между внешним долгом, приходящимся на чистое кредитование из официальных источников (государственные и гарантированные государством займы) и по линии частных кредиторов, то можно просле-

³⁴ См. Bohoslavsky and Escribà-Folch, "Rational choice and financial complicity with human rights abuses: policy and legal implications" in *Making Sovereign Financing and Human Rights Work*.

³⁵ В неизменных долларах США (2000 год) в расчете на душу населения. Рассчитано на основе данных World Bank *World Development Indicators*.

³⁶ Для оценки этих вероятностей использовались постоянные средние значения других переменных.

³⁷ Практически не влияет на результаты и учет торговли (импорт плюс экспорт как процент от ВВП).

дить, какое влияние на вероятность демократизации оказывают долговые обязательства перед официальными и частными кредиторами³⁸.

49. Результаты говорят о том, что, хотя сохранению у власти авторитарным режимам помогают средства из обоих источников, частные кредиты в большей степени способствуют стабилизации таких режимов, чем кредитование по официальной линии, и поэтому они, по всей видимости, оказывают на ситуацию с правами человека более сильное негативное влияние³⁹. Без проведения дополнительных исследований трудно ответить на вопрос о том, используются ли предоставляемые авторитарным режимам средства для покупки лояльности в рамках системы патернализма (что удлиняет жизнь режимов) или для укрепления их репрессивной машины.

50. Разное влияние официального и частного кредитования отчасти можно объяснить тем, что официальные кредиторы, в частности двухсторонние, могут подвергаться определенному (хотя зачастую довольно ограниченному) политическому контролю. Поскольку государственное устройство большинства стран, представляющих собой крупнейших в мире двухсторонних кредиторов, так или иначе является демократическим, их избирателям и гражданскому обществу может не понравиться, что правительство использует деньги акционеров для поддержки государств, нарушающих основные права человека. Аналогично этому, хотя международные финансовые учреждения часто критикуют за отсутствие прозрачности и демократических механизмов контроля, они, тем не менее, восприимчивы к мнению общественности, транснациональных групп, гражданского общества и государств-членов⁴⁰.

51. Напротив, хотя гражданское общество все пристальнее следит за деятельностью корпораций, контроль избирателей за работой частных кредиторов на международных финансовых рынках ослабевает, а правительства до сих пор устанавливают правовые запреты на финансирование частными кредиторами иностранных государств или государственных учреждений с плохой правозащитной репутацией лишь в самых крайних случаях⁴¹. Для того чтобы стимулировать кредитование, чувствительное к положению с правами человека, одних лишь рыночных инструментов недостаточно. Рынок интересуется главным образом то, находится ли долговая ситуация под контролем и какова вероятность погашения задолженности, а не демократический характер режима или его предрасположенность к нарушению прав человека. Рынок не ставит преград для кредитования диктаторов. Напротив, после того как авторитарный режим получил заем, рынок создает стимулы для продолжения его кредитования, с тем

³⁸ См. Bohoslavsky and Escribà-Folch "Rational choice and financial complicity with human rights abuses: policy and legal implications" in *Making Sovereign Financing and Human Rights Work*.

³⁹ Там же.

⁴⁰ В своем труде "The costs of shame: international organizations and foreign aid in the punishing of human rights violators, *Journal of Peace Research*, vol. 46, No. 1 (January 2009) Джеймс Лебович и Эрик Войтен (James H. Lebovic and Erik Voeten) делают вывод о том, что правозащитная критика Комиссии Организации Объединенных Наций по правам человека в большей степени влияет на многосторонние обязательства в области сотрудничества в целях развития, чем на двухсторонние обязательства.

⁴¹ Информацию о том, как латиноамериканские диктаторские режимы получали займы у частных кредиторов, см. Robert Bejesky and Juan Pablo Bohoslavsky, "Contemporary lessons from Carter's incorporation of human rights into the financing of Southern Cone dictatorships" in *Making Sovereign Financing and Human Rights Work*.

чтобы обеспечить стабильность режима и возврат вложенных в него средств. Таким образом, логика рынка превращается в самовнушение.

V. Последующие шаги

52. Кредитование режимов, совершающих грубые нарушения прав человека, может способствовать укреплению их позиций, увековечивать практику неуважения прав человека и повышать вероятность их грубого нарушения. Этот вывод касается как официальной, так и частной финансовой помощи правительствам. В то же время частное кредитование чревато большим ущербом, поскольку по сравнению с межгосударственным кредитованием и кредитованием международными финансовыми учреждениями оно в меньшей степени контролируется обществом.

53. Результаты представленного выше статистического анализа, в основе которого лежит описание 158 эпизодов авторитарного правления в 91 стране, свидетельствуют о том, что чистый приток средств может продлевать жизнь авторитарного режима и тем самым повышать вероятность грубых нарушений прав человека. В то же время ситуацию в каждой стране следует рассматривать отдельно. Предложенную независимым экспертом модель рационального выбора, позволяющую установить вероятные причинно-следственные связи, а также количественные данные следует проверять, сопоставляя с результатами эмпирических исследований, демонстрирующих причинную зависимость между получаемой финансовой помощью и грубыми нарушениями прав человека авторитарными режимами.

54. В предыдущих разделах утверждалось, что в том случае если решения о кредитовании не будут анализироваться на предмет их влияния на ситуацию с правами человека, приниматься адресно и увязываться с договорными требованиями, то такое финансирование может оказывать постоянную поддержку авторитарным режимам, позволяя им укреплять свою власть, увековечивая политическое бесправие граждан и неуважение прав человека, а также снижая необходимость в политических уступках. В то же время иногда лучше не предоставлять займы ни на каких условиях, поскольку приток финансирования может спровоцировать ухудшение ситуации с правами человека либо в краткосрочной, либо в более отдаленной перспективе.

55. Государства, совершающие грубые нарушения прав человека, не только пытаются и убивают людей, но и навязывают им такую экономическую модель, которая ущемляет их основные социальные, экономические и культурные права. Как отметил в 1979 году в одном из своих докладов Антонио Кассесе, взаимосвязанный характер нарушений самых разных прав нередко является частью стратегии выживания режима⁴². Несоблюдение режимом прав человека, например права на свободу ассоциации или на создание профсоюза, равно как и слабость социальных стандартов, норм безопасности и медико-санитарных требований могут отвечать интересам зарубежных инвесторов. Когда иностранцы принимают решения, руководствуясь критерием прибыли, а прибыли выше там, где права человека ущемляются, экономическая помощь может способствовать увековечива-

⁴² Antonio Cassese, "Foreign economic assistance and respect for civil and political rights: Chile – a case study", *Texas International Law Journal*, vol. 14, No. 2 (1979).

нию нарушений прав человека, а эти нарушения, в свою очередь, могут создавать благоприятные условия для привлечения и получения дополнительной экономической помощи или инвестиций. Более того, частью наследия авторитарного режима, вставшего на путь демократизации, может стать сохранение такой практики, которая пагубно сказывается на развитии, а экономические структуры, созданные в условиях авторитаризма, могут влиять на перспективы укрепления демократии⁴³.

56. В настоящем докладе не рассматривались правовые аспекты финансового пособничества ни в разрезе права прав человека, ни под углом зрения международного или национального права. Цель доклада – стимулировать дискуссию и узнать мнение заинтересованных сторон, с тем чтобы оценить актуальность выстроенной модели и достоверность полученных данных, содействовать дальнейшему сбору данных и определить пути совершенствования методов измерения и теоретической аргументации. Независимый эксперт в будущем намерен представить еще один доклад, посвященный правовым аспектам финансового пособничества и принципиальным рекомендациям государствам и частным финансовым кругам в этой связи. Независимый эксперт надеется, что в своем будущем докладе он сможет предложить результаты усовершенствованного анализа, позволяющего подтвердить прямую статистическую зависимость между чистым кредитованием и грубыми нарушениями прав человека, хотя для этого потребуется решить ряд методологических проблем.

57. Цель независимого эксперта заключается в повышении политической и институциональной заинтересованности в разработке адекватных рекомендаций и принципиальных подходов, которые помогли бы государствам, многосторонним учреждениям и частным субъектам принимать более качественные и взвешенные решения по вопросу о том, следует ли им кредитовать правительства, подозреваемые в грубых нарушениях прав человека. На тот случай, если решение о предоставлении кредитов государствам или государственным учреждениям с сомнительной правозащитной репутацией все же принято, в рекомендациях должны содержаться указания, как свести к минимуму вероятность того, что полученные кредиты спровоцируют грубые нарушения прав человека или международные преступления. В своем будущем докладе независимый эксперт планирует также обсудить, потребуется ли в этой связи разработка дополнительных правовых стандартов. Речь идет о том, чтобы уточнить, в какой степени кредиторы могут привлекаться к ответственности за финансовое посредничество и на какие средства правовой защиты могут рассчитывать жертвы.

⁴³ См. Tony Addison, "The political economy of the transition from authoritarianism", in *Transitional Justice and Development: Making Connections*, Pablo de Greiff and Roger Duthie, eds. (New York, Social Science Research Council, 2009); and, generally, *Justice and Economic Violence in Transition*, Dustin Sharp, ed. (New York, Springer Publications, 2014).