



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
4 August 2015
Russian
Original: English

Семидесятая сессия

Пункт 73(b) предварительной повестки дня**

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

Крайняя нищета и права человека

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Филипа Олстона, Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека, представленный в соответствии с резолюцией 26/3 Совета по правам человека.

* Переиздано по техническим причинам 15 сентября 2015 года.

** A/70/150.



Доклад Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека

Резюме

Настоящий доклад начинается с анализа противоречивых подходов к вопросу о правах человека, которых придерживается Всемирный банк в своей политике в правовой области, связях с общественностью, анализе политики, операциях, а также в работе по обеспечению гарантий. Затем Специальный докладчик делает попытку объяснить, почему Банк исторически не склонен признавать и учитывать права человека, а также утверждается, что Банк нуждается в новом подходе, и рассматривается вопрос о том, что может быть изменено.

В конце Специальный докладчик делает вывод, что существующий подход, которого придерживается в настоящее время Банк, является непоследовательным, контрпродуктивным и несостоятельным. В большинстве аспектов Всемирный банк занимает позицию, не учитывающую права человека. В частности, в своей оперативной деятельности он рассматривает права человека скорее как заразную болезнь, чем как универсальные ценности и обязательства. Самое большое и отдельное препятствие для использования надлежащего подхода состоит в анахроничном и непоследовательном толковании "политического запрета", который предусмотрен в его Статьях соглашения. В результате Банк оказывается не в состоянии содержательно работать с международными механизмами по правам человека или помогать своим странам-членам в соблюдении ими своих собственных обязательств в области прав человека. Это блокирует способность Банка надлежащим образом учитывать социальные и политико-экономические аспекты своей работы в странах, а также противоречит последовательному признанию международным сообществом неразрывной связи между правами человека и развитием и подрывает такое признание. Это также мешает Банку реализовать на практике его собственные исследования и анализ в области политики, которые указывают на необходимость учета правозащитных аспектов при решении многих ключевых проблем развития.

Специальный докладчик утверждает, что требуется прозрачный диалог, направленный на выработку осознанной и детальной политики, которая поможет избежать несомненных рисков, позволяя при этом Банку и его членам конструктивно и продуктивно использовать общепризнанные нормы в области прав человека. Независимо от того, сохранит ли Банк в конечном счете свое отношение к этому вопросу или скорректирует либо изменит его, крайне важно, чтобы его политика была принципиальной, убедительной и прозрачной. В предложенных рекомендациях содержатся некоторые указания относительно того, как могла бы выглядеть политика Всемирного банка в области прав человека на практике.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Политика Всемирного банка в области прав человека	4
III. Объяснение нежелания со стороны Всемирного банка принимать во внимание права человека.....	12
IV. Время для перемен: почему Всемирный банк нуждается в новом подходе к правам человека.....	18
V. Что может изменить политика в области прав человека?	21
VI. Выводы и рекомендации	23

I. Введение¹

1. Настоящий доклад, посвященный политике Всемирного банка в области прав человека², представляется в соответствии с резолюцией 26/3 Совета по правам человека.

2. В контексте мандата, касающегося крайней нищеты и прав человека, Всемирный банк, возможно, является отдельным и самым важным международным учреждением. Некоторые могут усомниться в этой характеристике на основании того, что 40 млрд. долл. или более, которые предоставил Банк странам-заемщикам в 2014 году, отражают только часть от общей суммы потоков частного капитала в развивающиеся страны, которые поступают от всех многосторонних и национальных банков развития, двусторонних доноров и частных инвесторов. Однако дело не только в том, что одной из двух главных целей Банка является искоренение крайней нищеты; его исследования являются более объемными и авторитетными по сравнению с другими банками развития. Он остается главным создателем стандартов во многих областях, его знания и опыт часто имеют решающее значение, а его знак одобрения часто стимулирует участие других доноров или инвесторов.

3. Специальный докладчик начинает свой доклад с обзора того, какого подхода к правам человека придерживается Банк в следующих направлениях своей работы: политика в правовой области, связи с общественностью, анализ политики, оперативная деятельность, а также обеспечение гарантий. Затем он пытается объяснить причины, в силу которых Банк исторически не склонен учитывать права человека, а также утверждает, что он нуждается в новом подходе, и рассматривает вопрос о том, что может в результате измениться. Наконец, Специальный докладчик рассуждает о том, как могла бы выглядеть политика Всемирного банка в области прав человека.

4. Основная идея настоящего доклада состоит в том, что существующий подход, которого придерживается Банк, является непоследовательным, контрпродуктивным и несостоятельным. Он основан на устаревшем правовом анализе и сформировался в результате глубоко ошибочного представления о том, чего именно требует политика в области прав человека. Необходим прозрачный диалог, направленный на выработку осознанной и детальной политики, которая позволит избежать несомненных рисков, позволяя при этом Банку и его членам конструктивно и продуктивно использовать общепринятые нормы в области прав человека.

II. Политика Всемирного банка в области прав человека

5. Всемирный банк не имеет единой всесторонней политики в области прав человека. Скорее, он придерживается многочисленных различных и противоречащих друг другу подходов к этой проблеме. В аналитических целях можно сказать, что Банк осуществляет разную политику в области прав человека в

¹ Специальный докладчик выражает благодарность Кристиану ван Веену за его бесценный вклад в подготовку настоящего доклада.

² Настоящий доклад посвящен только политике Международного банка реконструкции и развития и Международной ассоциации развития, далее совместно именуемых «Всемирный банк» или «Банк».

каждом из следующих контекстов: политика в правовой области, связи с общественностью, анализ политики, оперативная деятельность, а также обеспечение гарантий.

А. Политика в правовой области

6. Статьи соглашения Международного банка реконструкции и развития (МБРР) содержат несколько положений, которые обычно называют "политическим запретом". Самым важным из них является раздел 10 статьи IV, который предусматривает: "Банк и его должностные лица не вмешиваются в политические дела любого члена... К их решениям имеют отношение только соображения экономического порядка..." Сменявшие друг друга Генеральные юрисконсульты Банка давали юридическое толкование этого положения, стремясь провести разграничение между "соображениями экономического порядка" и неуместными "политическими" факторами.

7. В середине 1960-х годов Генеральная Ассамблея квалифицировала политику апартеида на юге Африки и колониальную политику Португалии как нарушения Устава Организации Объединенных Наций и преступления против человечности. Она обратилась с просьбой к специализированным учреждениям Организации Объединенных Наций, включая МБРР и Международный валютный фонд, не оказывать помощь этим правительствам. В 1967 году Банк отказался выполнять соответствующие резолюции, ссылаясь на юридическое заключение, согласно которому такие меры носят не экономический, а политический характер.

8. С конца 1980-х годов Генеральный юрисконсульт Банка Ибрагим Шихата вернулся к вопросу о правах человека. В заключении, вынесенном в 1990 году, он рассмотрел вопрос, касающийся государственного управления³, а в 1995 году – политического запрета⁴. Хотя в последнем заключении признается неделимость прав человека, в нем проводится четкое разграничение между двумя наборами прав. Генеральный юрисконсульт утверждал, что, хотя операции Банка уже способствовали укреплению самого широкого круга экономических, социальных и культурных прав, в Статьях соглашения Банка, как правило, запрещается участие Банка в поощрении политических прав. Он оставил открытой возможность исключения из последнего запрета, когда "систематические нарушения политических прав, которые принимают широкомасштабный характер", имеют "значительные экономические последствия"⁴.

9. В январе 2006 года, в последний день своего пребывания в должности, тогдашний Генеральный юрисконсульт Роберто Даньино выпустил юридическое заключение по вопросу о Банке и правах человека. Несмотря на то что в этом заключении отсутствовало прямое утверждение о наличии у Банка обязательств в области прав человека, в нем предусматривался новый подход. Во-первых, Банк может принимать во внимание любые виды прав человека, если имеются экономические последствия или связь с экономикой. Во-вторых, если

³ Ibrahim Shihata, "Issues of "governance" в Borrowing members - the extent of their relevance under the Bank's Articles of Agreement", legal memorandum of the General Counsel of the World Bank Group, 21 December 1990.

⁴ Legal opinion of the General Counsel of the World Bank Group, 11 July 1995, в Ibrahim Shihata, *The World Bank Legal Papers* (The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2000).

нарушение или невыполнение обязательств в отношении прав человека имеет экономические последствия, Банк должен принимать их во внимание. В-третьих, Банк может оказывать помощь странам-членам в соблюдении ими своих правовых обязательств в области прав человека и должен всячески содействовать выполнению таких обязательств, если они имели экономические последствия или связь с экономикой⁵.

10. В октябре 2006 года следующий Генеральный юрисконсульт, Ана Паласио, охарактеризовала толкование, данное ее предшественником, как "допускающее, но не требующее действий со стороны Банка в связи с правами человека". Это заключение является более ограничительным по сравнению с фактическим выводом г-на Даньино, согласно которому бывают случаи, когда Банк должен принимать во внимание права человека. Г-жа Паласио признала, что Банк играет определенную роль в поддержке своих членов в связи с выполнением ими своих обязательств в области прав человека. Ее анализ начинается с одобрительного упоминания подхода Шихаты, и она добавляет, что "права человека не являются основанием для увеличения условий, выдвигаемых Банком, и их не следует рассматривать как перечень проблем, которые могут стать препятствием для выделения средств или увеличить стоимость деловых операций"⁶.

11. В письме в ответ на выдвинутое двумя мандатариями специальных процедур в 2012 году предложение, согласно которому предоставляемое Банком финансирование должно способствовать соблюдению государствами их обязательств в области прав человека, действующий Генеральный юрисконсульт Ан-Мари Леруа и вице-президент Всемирного банка по Африканскому региону Махтар Диоп заявили, что "только соображения экономического порядка, означающие, что они имеют прямые и очевидные экономические последствия, относящиеся к работе Банка, могут приниматься во внимание при принятии решений Банком и его должностными лицами. Поэтому, по нашему мнению, вышеуказанное предложение выходит за рамки уставного мандата Банка"⁷. В последующем письме г-жа Леруа пыталась дистанцировать Банк от заключения г-на Даньино, отметив, что оно "не было представлено Совету директоров-исполнителей или одобрено им и поэтому на данной стадии его не следует представлять как политику Банка"⁸.

12. В связи с нынешним правовым подходом Всемирного банка к правам человека самая большая проблема заключается в том, что этот подход основан на двойных стандартах. С одной стороны, Генеральные юрисконсульты находили

⁵ См. Roberto Dañino, "The legal aspects of the World Bank's work on human rights: some preliminary thoughts", в *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement*, Philip Alston and Mary Robinson, eds. (Oxford University Press, 2005).

⁶ Ana Palacio, "The way forward: human rights and the World Bank", *Development Outreach*, vol. 8, No. 2 (October 2006).

⁷ Letter from Anne-Marie Leroy and Makhtar Diop to the Special Rapporteur on the right to food and the Independent Expert on the effects of foreign debt and other international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, 9 October 2012. . См. по адресу: [http://spdb.ohchr.org/hrdb/22nd/OTH_09.10.12_\(7.2012\).pdf](http://spdb.ohchr.org/hrdb/22nd/OTH_09.10.12_(7.2012).pdf).

⁸ Letter from Anne-Marie Leroy to the Special Rapporteur on the right to food and the Independent Expert on the effects of foreign debt and other international financial obligations of States, 16 January 2013. См. по адресу: [spdb.ohchr.org/hrdb/22nd/World_Bank_16.01.13_\(7.2012\).pdf](http://spdb.ohchr.org/hrdb/22nd/World_Bank_16.01.13_(7.2012).pdf).

убедительные основания для укрепления желания руководства работать над такими разнообразными вопросами, как коррупция, отмывание денег, финансирование терроризма, государственное управление и верховенство права, но, с другой стороны, права человека остаются в очень коротком черном списке – наряду с оказанием помощи военным и разведывательным службам – в качестве вопросов, которые в настоящее время классифицируются как в основном политические и потому подлежащие запрету.

13. Самым ярким примером таких двойных стандартов является вынесенное в 2012 году юридическое заключение Генерального юрисконсульта, в котором оправдывается участие Банка в поддержке сектора уголовного правосудия⁹. Это заключение представляет собой тщательно аргументированный анализ, в котором приводятся многочисленные выдержки из заключений г-на Шихаты в обоснование вывода о том, что мандат Банка позволяет ему работать в этой сфере, "при условии что предлагаемые меры участия основаны на надлежащих и объективных причинах и структурированы таким образом, чтобы избежать вмешательства в политические дела страны-члена". Поскольку поднятые проблемы и многие из рассматриваемых вопросов имеют столь много общего с правами человека, полезно изучить используемую методологию и приводимые доводы, а также вопрос о том, насколько они могут быть в равной степени применены к правам человека.

14. Заключение 2012 года основано на широком круге источников. В нем приводятся многочисленные выдержки из предыдущих юридических заключений, но выборочно. Упоминается и практика других многосторонних банков развития и многосторонних и двусторонних агентств по развитию. Наконец, в подтверждение приводимых правовых доводов цитируются труды независимых экспертов и исследования Банка.

15. Заключение начинается с определений. Во-первых, в нем дается широкое определение сектора уголовного правосудия, что потенциально позволяет Банку осуществлять самую разнообразную деятельность в рамках этой темы. Определение включает "права человека и канцелярии омбудсменов", но на практике они, вероятно, подпадут под "политический запрет".

16. Далее следует определение термина "развитие". В отличие от понятия, которое применялось более 70 лет назад, когда были приняты Статьи соглашения, в настоящее время развитие, как утверждается, охватывает "широкие области развития человеческого потенциала, социального развития, образования, защиты глобальных общественных благ, государственного управления и институтов, а также такие вопросы, как всеобщее вовлечение и согласие, участие, подотчетность и равноправие". Но, как следует из этого, отнюдь не права человека, которые остаются каким-то образом обособленными.

17. Затем автор заключения делает попытку показать, что "соображения экономического порядка" требуют уделить внимание уголовному правосудию. Преступность и насилие, как утверждается, препятствуют экономическому развитию, сокращают объем инвестиций и замедляют рост занятости, а также делают страны менее конкурентоспособными. Они подрывают направленные на повышение уровней социального и человеческого капитала стратегии, кото-

⁹ Anne-Marie Leroy, "Legal note on Bank involvement in the criminal justice sector", 9 February 2012.

рые имеют ключевое значение для экономического роста, отвлекают средства от развития и другой продуктивной деятельности, ослабляют экономику неустойчивых государств и могут усугубить конфликты. Они также непропорционально влияют на положение бедных, подрывая занятость, снижая мобильность и препятствуя доступу к основным услугам.

18. Следующий шаг состоит в том, чтобы показать, что меры по поддержке системы уголовного правосудия не нарушат политический запрет. Признавая, что "большинство усилий, направленных на развитие", имеют "политический аспект", автор заключения прибегает к узкому толкованию, в соответствии с которым Банк не может допустить своего вовлечения в узкопартийную политику или идеологические споры, касающиеся его стран-членов". Утверждается, что неприемлемое вмешательство включает "проявление поддержки политических фракций, партий или кандидатов в ходе выборов" или "одобрение или предписание определенной формы государственного управления, политического блока или политической идеологии".

19. Наконец, автор заключения признает, что всегда будет существовать риск того, что меры по поддержке системы уголовного правосудия могут перейти определенную грань и стать, по сути, вмешательством в политику. Так, в заключении приводится ряд способов, с помощью которых можно избежать этого риска, например стимулирование "ответственности самой страны" за соответствующие меры, включая консультации с негосударственными заинтересованными сторонами, уклонение от участия в правоприменении по отдельным делам, проведение тщательного анализа риска и создание специального механизма обзора, если возникают конкретные проблемы.

20. В самом деле, хотя можно ожидать, что это предложение станет предметом острых дискуссий среди юристов Банка, только что описанная схема могла бы аналогичным образом применяться в обоснование политики в области прав человека. Предыдущие юридические заключения оставляют возможность для разработки такой политики; другие многосторонние банки развития и большинство многосторонних и двусторонних агентств развития, имеют политику в области прав человека, и этим вопросам посвящены многочисленные научные исследования. Определение термина "развитие", данное Генеральным юрисконсультантом в целях толкования этого мандата, очевидно применимо в отношении прав человека. Существуют бесчисленные варианты того, как нарушения прав человека вызывают значительные экономические последствия, от которых непропорционально страдают бедные. Аналогично случаю с сектором уголовного правосудия, некоторые аспекты определенных прав человека входят в противоречие с политическим запретом, что требует выработки ряда стратегий управления рисками во избежание появления таких проблем.

21. Принятие масштабной политики в отношении уголовного правосудия при отказе участвовать в решении проблем в области прав человека приводит к весьма искусственному разделению этих двух вопросов. В качестве примера можно привести данное в заключении объяснение деятельности, которая является неприемлемой, путем ссылки на "международные нормы в отношении надлежащей правовой процедуры", а это понятие имеет мало смысла, если не толковать его как включающее нормы в области прав человека.

В. Политика в области связей с общественностью

22. С начала 1990-х годов Банк выступал с многочисленными заявлениями о связях с общественностью, которые подтверждают важность прав человека. При этом часто отмечалось, что права человека и развитие взаимосвязаны, Банк настаивал на том, что его проекты способствуют обеспечению экономических, социальных и культурных прав, утверждал, что его работа в области государственного управления помогает создать институциональную среду, в которой могут процветать права человека, и заявлял, что в своей деятельности он последовательно применяет "правозащитные принципы", такие как участие. Однако эти заявления обычно носят абстрактный характер и не подкрепляются подробным анализом или подтверждающими доказательствами¹⁰. Хотя Целевой фонд стран Северной Европы, учрежденный в рамках Банка, успешно организует более глубокое обсуждение, его результаты еще не нашли отражения в изменении реальной практики Банка.

С. Анализ политики

23. Тем не менее имеются некоторые исследования Банка, в которых подробно анализируются проблемы прав человека. Например, в главном ежегодном издании Банка "Доклад о мировом развитии" (*World Development Report*) рассматриваются такие вопросы, как социальная справедливость, гендерное равенство, урегулирование споров, ВИЧ/СПИД и инвалидность. В "Докладе о мировом развитии" за 2006 год содержится призыв сделать социальную справедливость одной из главных тем при разработке и осуществлении политики в области развития. В нем отмечалось, что "международные нормы по правам человека свидетельствуют об общей убежденности в том, что все должны иметь равные права и быть избавлены от крайней нужды", а также признавались различные другие связи между правами человека и социальной справедливостью¹¹. В 2011 году "Доклад о мировом развитии" был посвящен теме "Конфликты, безопасность и развитие". Главная идея доклада состояла в том, что укрепление законных институтов и государственного управления в целях обеспечения гражданам безопасности, правосудия и рабочих мест является важнейшим условием для прерывания циклов насилия в неустойчивых государствах. Укрепление доверия – главная задача, решение которой требует защиты прав человека. В докладе подробно излагаются способы достижения этой цели¹².

24. Главная мысль "Доклада о мировом развитии" в 2012 году, посвященного теме "Гендерное равенство и развитие", состоит в том, что гендерное равенство – это и одна из главных целей развития, и "умный подход к экономике". Гендерное равенство важно само по себе, поскольку "возможность жить той жизнью, которую человек сам себе выбирает, и недопущение крайних лишений являются основополагающим правом человека". Развитие определяется как

¹⁰ См., например, Anupama Dokeniya "Rights and development", 16 мая 2012 года. См. по адресу: <http://blogs.worldbank.org/publicsphere/node/5989>.

¹¹ World Bank, *World Development Report 2006: Equity and Development* (Washington, D.C., 2005).

¹² World Bank, *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development* (Washington, D.C., 2011).

"процесс расширения свобод в равной для каждого степени", и международные и региональные документы по правам человека играют ключевую роль в обеспечении гендерного равенства. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин характеризуется в докладе как "главный международный механизм контроля за соблюдением и обеспечением гендерного равенства"¹³.

25. С 2011 года Банк опубликовал три важных исследования о группах риска в плане заражения ВИЧ/СПИД. Все три исследования исходят из того, что оказание помощи этим уязвимым группам является необходимостью в аспекте защиты прав человека. В них также содержатся прямые ссылки на соответствующие нормы в области прав человека¹⁴.

26. В публикации "Всемирный доклад об инвалидности", которая была совместно издана Банком и Всемирной организацией здравоохранения, руководители этих двух организаций заявили, что цель доклада состоит в том, чтобы осветить "опыт осуществления новаторских политических мер и программ, которые могут улучшить жизнь инвалидов и содействовать осуществлению Конвенции ООН о правах инвалидов... Это эпохальное международное соглашение упрочило наше понимание инвалидности как приоритетной проблемы в области развития и прав человека"¹⁵. В самом докладе содержатся многочисленные свидетельства того, насколько международное право в области прав человека является актуальным в плане развития для решения проблем инвалидности.

27. Ярким примером публикации, касающейся прав человека, является доклад, опубликованный совместно Банком и Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 2013 году и озаглавленный "Включение прав человека в повестку дня в области развития: подходы, опыт и проблемы доноров". В нем приводятся убедительные доводы в подтверждение взаимосвязи между правами человека и развитием, хотя, как и в большинстве других подобных публикаций, на обложке имеется оговорка, что "мнения, толкования и выводы, содержащиеся в настоящем издании, не обязательно отражают мнения Всемирного банка, его Совета директоров-исполнителей или представляемых ими правительств"¹⁶.

28. На средства, специально выделенные для этого из Целевого фонда стран Северной Европы, под эгидой Всемирного банка были также опубликованы и другие содержательные исследования по проблемам прав человека¹⁷. Однако

¹³ World Bank, *World Development Report 2012: Gender Equality and Development* (Washington, D.C., 2011).

¹⁴ World Bank, *The Global HIV Epidemics among Sex Workers* (2013); *The Global HIV Epidemics among Men Who Have Sex with Men* (2011); и *The Global HIV Epidemics among People Who Inject Drugs* (2013).

¹⁵ Всемирная организация здравоохранения и Всемирный банк, "Всемирный доклад об инвалидности" (Женева, Всемирная организация здравоохранения, 2011 год).

¹⁶ World Bank and OECD, *Integrating Human Rights into Development: Donor Approaches, Experiences, and Challenges* (Washington, D.C., 2013).

¹⁷ См., например, Varun Gauri and Siri Gloppen, "Human rights-based approaches to development: concepts, evidence, and policy", *Polity*, vol. 44, No. 4 (October 2012); Daniel Brinks and Varun Gauri, "The law's majestic equality? The distributive impact of litigating social and economic rights", Policy research working paper No. 5999 (World Bank, 2012); и Salman M.A. Salman and Siobhán McNerney-Lankford, "The human right to water: legal and policy dimensions" (World Bank, 2004).

Специальному докладчику не известны случаи существенного влияния этих публикаций на внутреннюю политику Банка.

D. Оперативная деятельность Банка

29. Несмотря на убедительные доводы, которые приводятся в публикациях Банка в пользу признания взаимосвязей между правами человека и различными целями в области развития, в финансируемых Банком проектах и программах делается все возможное, чтобы избежать какого-либо упоминания о правах человека в связи с деятельностью в рамках этих проектов и программ. В качестве подтверждения достаточно привести один из множества примеров. Он относится к насилию на гендерной почве, то есть явлению, которое, по общему признанию, представляет собой нарушение прав человека.

30. Специальный докладчик проанализировал 13 проектов в области насилия на гендерной почве, которые являются частью крупной инициативы Банка по этой проблеме и которые были утверждены в период с января 2012 по июнь 2015 года. Ни в одном из соответствующих проектных документов не рассматривается по существу правозащитный аспект насилия на гендерной почве. В них содержится беглое упоминание Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин или Всеобщей декларации прав человека, но отсутствует какой-либо анализ соответствующих прав и обязательств, а положения этих документов не увязываются с конкретным проектом¹⁸. В самом деле, даже общие термины "права человека" и "права" употребляются редко, а там, где они приводятся, их смысл не уточняется. Предполагаемые бенефициары проекта представлены не как носители прав, а как клиенты или получатели услуг. Государство-заемщик несет контрактные обязательства перед Банком, но не упоминаются его международные или внутренние обязательства в области прав человека. Не упоминается также и ответственность за насилие на гендерной почве со стороны представителей государства, таких как сотрудники полиции или системы здравоохранения, несмотря на то что эти проблемы часто возникают, и нигде в этих документах не приводятся ссылки на подробные правозащитные механизмы решения проблемы насилия на гендерной почве, которые разработаны Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин и различными другими международными органами по контролю за соблюдением прав человека, несмотря на почти всеобщую ратификацию Конвенции.

31. Систематическое избегание упоминания прав человека и связанных с ними механизмов и институтов в контексте проектов Банка в области насилия на гендерной почве характерно для большинства других направлений его деятельности¹⁹, хотя в последние десятилетия появились некоторые исключения в

¹⁸ См., например, проекты P130819 (HN safer municipalities), Гондурас, утвержденный 13 декабря 2012 года; P132768 (Pernambuco equity and inclusive growth development policy loan), Бразилия, утвержденный 25 июня 2013 года; и P145605 (enhancing fiscal capacity to promote shared prosperity development policy loan), Колумбия, утвержденный 6 сентября 2013 года.

¹⁹ Kirk Herbertson, Kim Thompson and Robert Goodland, *A Roadmap for Integrating Human Rights into the World Bank Group* (Washington, DC., World Resources Institute, 2010) and Galit A. Sarfaty, *Values in Translation: Human Rights and the Culture of the World Bank* (Stanford, California, Stanford University Press, 2012).

проектах, касающихся таких областей, как ВИЧ/СПИД, и в некоторых проектах по гендерной проблематике.

Е. Политика в области обеспечения гарантий

32. Одним из направлений, в котором можно было бы ожидать признания значимости прав человека, является политика Банка в области охраны окружающей среды и социальных гарантий. Однако действующие гарантии не предусматривают прямо выраженной политики в области прав человека, и единственное упоминание о правах человека содержится в документе "Операционная политика 4.10 в отношении коренных народов"²⁰. Иногда права человека косвенно влияют на толкование политики в области гарантий, которое дает Инспекционная группа Всемирного банка, но в этом вопросе отсутствует последовательная и единая практика²¹.

33. Ожидается, что к концу 2015 года будут приняты гарантии для финансирования инвестиционных проектов в рамках новых экологических и социальных стандартов. В конце 2014 года 28 мандатариев специальных процедур направили Всемирному банку письмо с объемным и детальным анализом проекта, представленного в июле 2014 года²². Специальный докладчик отмечает, что его собственная позиция адекватно отражена в этом письме, в котором авторы утверждают, что, "как представляется, в документе всячески избегаются какие-либо содержательные ссылки на права человека и международное право в области прав человека, за исключением беглого упоминания в Программном заявлении и экологическом и социальном стандарте (ЭСС) 7". К сожалению, второй вариант проекта, который скоро должен быть выпущен, ничем не лучше в этом вопросе, несмотря на многочисленные замечания большого числа заинтересованных сторон, призывающих Банк принимать во внимание права человека²³.

III. Объяснение нежелания со стороны Всемирного банка принимать во внимание права человека

34. Прежде чем перейти к вопросу о том, почему Банк должен изменить свой подход, важно попытаться понять причины нежелания руководства Банка в настоящее время принимать во внимание права человека. Особенно важными представляются шесть факторов.

²⁰ Операционная политика 4.10 в отношении коренных народов начинается с заявления о том, что эта политика "способствует выполнению задачи Банка по снижению уровня бедности и достижению устойчивого развития посредством обеспечения в процессе развития полного уважения достоинства, прав человека, экономического уклада и культуры коренных народов".

²¹ Adam McBeth, *International Economic Actors and Human Rights* (Abingdon, United Kingdom, Routledge, 2010).

²² Письмо от 28 мандатариев специальных процедур на имя Президента Всемирного банка, 12 декабря 2014 года. См. по адресу: www.ohchr.org/Documents/Issues/EPoverty/WorldBank.pdf.

²³ Все официальные документы по консультациям относительно проекта см. по адресу: <http://consultations.worldbank.org/consultation/review-and-update-world-bank-safeguard-policies>.

Институциональная культура

35. Со времени создания Банка в 1944 году он стремился позиционировать себя как функциональное, техническое учреждение и, следовательно, стоящее над политическими распрями. После Второй мировой войны и в дальнейшем в условиях противостояния во время холодной войны это считалось важным во избежание представления, будто Банк поддерживает ту или иную сторону. Такой технократический имидж отражен во внутренней культуре Банка, где преобладают экономисты. Это, в свою очередь, влияет на формирование институциональных целей и построение обоснований. Для того чтобы стать актуальными, факторы, связанные с правами человека, должны быть представлены в аспекте экономической значимости, а не как вопросы ценностей, права или достоинства²⁴. Аналогично тому, как правозащитники неохотно воспринимают принцип результативности экономики, экономисты часто рассматривают права человека как нечто застывшее, антирыночное и в целом государственноцентристское. Существует опасение, что вовлеченность Банка в решение проблем прав человека приведет к радикальной смене парадигмы с непредсказуемыми последствиями²⁵.

36. Еще один институциональный элемент – это давление, оказываемое с целью утверждения займов, или, как образно говорится в известном докладе Банка, "выталкивание денег за дверь"²⁶. Несмотря на официальные опровержения, это давление сохраняется. В такой обстановке неудивительно, что некоторые рассматривают социальные гарантии и тем более права человека как факторы, которые могут увеличить расходы и отсрочить предоставление займов. В одном из внутренних докладов Банка отмечается, что руководство часто не заинтересовано в работе по обеспечению гарантий или уклоняется от нее и выполняет ее "для галочки"²⁷. Однако сведение к минимуму гарантий повышает вероятность того, что проект будет составлен с дефектами и не будет предусматривать элементы, важные для успешной реализации, не будет учитывать вероятные возражения и сопротивление, вызовет недоброжелательное отношение и нанесет ущерб репутации Банка. Это также предполагает, в отличие от выводов доклада Независимой группы по оценке, что расходы, связанные с гарантиями, перевешивают их преимущества²⁸.

Неуместная приверженность букве закона

37. С 1944 года радикально изменились цели и политика Банка. В Статьях соглашения не упоминается ни одна из его нынешних заявленных "двойных целей" – ликвидация крайней нищеты и обеспечение общего процветания. Гене-

²⁴ См., например, Sarfaty, *Values in Translation: Human Rights and the Culture of the World Bank and Nordic Trust Fund and World Bank*, "Human rights and economics: tensions and positive relationships" (2012).

²⁵ Mac Darrow, "The Millennium Development Goals: milestones or millstones? Human rights priorities for the post-2015 development agenda", *Yale Human Rights and Development Law Journal*, vol. 15 No. 1 (2012).

²⁶ W. Wapenhans, "Effective implementation: key to development impact", report of the Portfolio Management Task Force (Washington, DC., World Bank, 1992).

²⁷ World Bank Internal Audit Department, "Advisory review of the Bank's safeguard risk management" (16 June 2014).

²⁸ Independent Evaluation Group, World Bank, *Safeguards and Sustainability Policies in a Changing World: an Independent Evaluation of World Bank Group Experience* (Washington, D.C., World Bank, 2010).

ральные юрисконсульты играют ключевую роль в неизбежно меняющемся толковании Статей, которое необходимо для отражения и обоснования этой эволюции.

38. Толкование Статей определяется по решению директоров-исполнителей, принятому простым большинством голосов, с возможностью обращения с возражениями в Совет управляющих²⁹. На практике основу для большей части таких толкований составляют юридические заключения Генерального юрисконсульта. Кроме того, генеральные юрисконсульты регулярно консультируют директоров-исполнителей, Президента и старшее руководство по текущим вопросам, в том числе в отношении толкования мандата³⁰. Самые влиятельные генеральные юрисконсульты признали необходимость в принятии целенаправленного, или телеологического, подхода³¹.

39. Главным исключением из этого общего правила является вопрос прав человека. По мере того как менялись теории развития и Банк сталкивался с новыми задачами, генеральные юрисконсульты с легкостью обосновывали вовлечение Банка в решение таких проблем, как коррупция, верховенство права, ухудшение состояния окружающей среды, и других новых проблем. Оставаясь обособленными от этих проблем, права человека расцениваются как политическая, а не экономическая проблема, несмотря на мнение бывшего Генерального юрисконсульта, согласно которому "обеспечение прав человека является неотъемлемой частью задач Банка"³². И все-таки в настоящее время именно Юридический департамент играет главную роль в том, чтобы внутри Банка соблюдалось табу на права человека³². Как говорят, это проявляется даже во время обсуждений в Правлении Банка.

40. Особенно поражает то, что один из самых сложных и вызывающих споры вопросов, с которыми столкнулся Банк в XXI веке, а именно политика в области прав человека, решается не на основе какого-либо правового или эмпирического анализа либо открытых дискуссий внутри Банка, а на основе юридического заключения, уходящего корнями в политические события прошлого века и базирующегося на модели правового анализа, которая давно уже считается необоснованной и несостоятельной применительно почти ко всем другим вопросам.

Культурный релятивизм

41. Как это ни парадоксально, в качестве реакции на широко распространенное представление, будто Банком движут интересы и ценности Запада, можно часто услышать довод, согласно которому Банку необходимо избегать обсуждения проблем прав человека, поскольку это может быть расценено как навязывание западных ценностей незападным странам. Так, авторы доклада о гендерном и правозащитном подходах к развитию сочли необходимым уделить внимание этим проблемам в отдельном приложении³³. Хотя дискуссия по пово-

²⁹ Статьи соглашения МБПР, статья IX. См. также Aron Broches, *Selected Essays: World Bank, ICSID, and Other Subjects of Public and Private International Law* (Dordrecht, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1995).

³⁰ Shihata, *The World Bank Legal Papers*.

³¹ См., например, Shihata, *The World Bank Legal Papers* and Broches *Selected Essays*.

³² См. Sarfaty, *Values in Translation*.

³³ World Bank and Nordic Trust Fund, "Report of gender and human rights-based approaches in development" (2013).

ду культурного релятивизма принимает весьма острый характер среди как политиков, так и ученых, реальная проблема связана не с универсальным характером этих норм, который уже давно признан, а со степенью их культурной совместимости при их применении³⁴. Ссылки Банка на релятивизм в оправдание отказа от всякой работы с универсальными нормами противоречат международному праву. Особое толкование прав человека будет всегда оспариваться, как, впрочем, и определения бедности, верховенства права, коррупции и множества других понятий, которые лежат в основе его деятельности. Уклонение не может заменить сложную и тщательную работу.

Тень санкций

42. У Банка давно сложилась в целом неудачная практика, в соответствии с которой проблемы прав человека увязываются с требованиями введения санкций в отношении государств-клиентов. Такие требования поступают из многих источников, включая Генеральную Ассамблею, правительства Соединенных Штатов Америки и других стран, а также широкий круг неправительственных организаций (НПО). В принципе Банк отклоняет все эти требования на основании того, что они связаны с политикой, а не с экономикой. Однако на практике он иногда поддается политическому давлению и отсрочивает предоставление средств или отказывается их предоставить, хотя и настаивает при этом, что его действия не означают применения санкций³⁵.

43. Особенно проблематичным, если исходить из лучших побуждений, случаем является принятое в феврале 2014 года решение отсрочить предоставление Уганде 90 млн. долл. в качестве займа под проект в области здравоохранения, после того как страна приняла драконовский закон, направленный против гомосексуализма. Банк утверждал, что он действовал только в целях обеспечения того, чтобы этот закон не отразился негативно на реализации проекта в области здравоохранения. Однако Президент Банка пояснил, что он действовал так, "потому что не был убежден, что этот заем не приведет к дискриминации или даже к угрозам в отношении сообщества лесбиянок, геев, бисексуалов и трансгендеров".

44. Президент пытался обосновать свою позицию тем, что серьезная узаконенная дискриминация имеет экономические последствия, которые Банк с полным основанием мог принять во внимание, но такой же аргумент в равной мере применим и в случаях проблематичных форм дискриминации в отношении различных групп в большом числе стран, где Банк продолжает работать, но не принимает никаких мер в ответ на такую дискриминацию. Банк не представил каких-либо убедительных доводов, которые объяснили бы, почему только Уганда была выделена из разных стран, которые законодательно ввели уголовную ответственность за гомосексуализм. Не было также представлено объяснений, почему причиной для таких мер стала дискриминация в отноше-

³⁴ В самой строгой форме сторонники культурного релятивизма заявляют, "что никакие трансцендентные или транскультуральные понятия права невозможно ни установить, ни согласовать, и поэтому ни одна культура и ни одно государство... не вправе пытаться навязать другим культурам или государствам представление о том, что именно следует понимать под конкретно связанными с ним понятиями". Philip Alston and Ryan Goodman, *International Human Rights* (Oxford University Press, 2012).

³⁵ Самые известные случаи связаны с Чили в 1972 году, Кенией в 1991 году, а затем и в 2006 году, Индонезией в 1999 году и Российской Федерацией в 2000 году.

нии сообщества лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов, а не часто глубоко укоренившаяся официальная дискриминация в отношении многих других групп. Меры Банка не были обоснованы каким-либо ранее принятым директивным документом. Наконец, если Банк сам вмешался в эту проблему, неотложные меры по ее решению были бы гораздо более оправданы, но не тут-то было.

45. Самое существенное последствие указанного решения, хотя как таковое оно явно не было предусмотрено, состояло, скорее всего, в том, что еще большее число стран убедились, что Банку действительно не следует вмешиваться в проблемы прав человека из опасений, что он начнет применять санкции в более широком масштабе и точно таким же непредсказуемым образом и от случая к случаю.

46. В настоящее время стоит задача обеспечить, чтобы этот инцидент стал началом позитивных изменений. Банку необходимо выработать детальную политику, которая позволит: избегать таких инцидентов в будущем; воздерживаться от подобных санкций, кроме как в самых крайних и заранее определенных ситуациях; и предусмотреть ряд конструктивных мер, которые могут способствовать соблюдению прав человека в соответствии с задачами общей политики и мандатом Банка.

Превращение Всемирного банка в полицейского, охраняющего права человека

47. По различным поводам старшие должностные лица Банка предупреждали о тяжелых последствиях, которые могут наступить, если Банк станет своеобразным глобальным полицейским, отвечающим за соблюдение прав человека правительствами, являющимися его клиентами. В силу санкционного менталитета, о котором говорилось выше, эти опасения не являются абсолютно необоснованными.

48. Однако существует большая разница между осуществлением тщательно проработанной политики в области прав человека и функцией по обеспечению прав. Многие другие международные организации приняли такую политику; ни одна из них не стала "полицейским". Для того чтобы заниматься государствами, обвиняемыми в нарушениях, и находить способы стимулирования, содействия и поощрения в отношении соблюдения международных норм, установлен международный режим обеспечения прав человека. Отсутствуют какие-либо причины для возложения на Банк или передачи ему этой задачи. Существует множество способов, с помощью которых Банк мог бы стимулировать государства и даже помогать им в разработке политики и проектов, согласующихся с обязательствами, которые эти государства добровольно приняли на себя посредством ратификации имеющих обязательную силу международных договоров. В связи с этим следует особо отметить, что гарантии Банка уже требуют, чтобы при проведении экологической оценки он учитывал международные обязательства страны по договорам об охране окружающей среды, и ему удается делать это, не давая повода для необоснованных возражений³⁶.

³⁶ См., например, Операционная политика 4.01 и Операционная политика 4.36.

Конкуренция с другими кредиторами

49. Часто утверждается, что возложение на Банк обязанности принимать во внимание права человека поставило бы Банк в невыгодное положение по сравнению с другими кредиторами, которые, возможно, не делают этого. В 2006 году тогдашний Президент Банка Пол Вулфовиц критиковал правительство и банки Китая за то, что они не обусловливают свои займы, предоставляемые африканским странам, выполнением норм в отношении прав человека и охраны окружающей среды. В 2011 году Китай обошел Банк по объему кредитования в целях развития. Создание новых многосторонних инвестиционных банков и рост национальных банков развития в таких странах, как Бразилия и Индия, обостряют конкуренцию на рынке кредитования. Хотя Всемирный банк всегда опровергал такие утверждения, большинство специалистов считают, что эти события ставят Банк в условия конкурентного давления.

50. В самом деле, если новые крупные банки не имеют надлежащей политики в области социальной защиты, тогда есть веские основания считать, что Всемирный банк будет менее конкурентоспособным в плане времени, затрачиваемого на планирование проектов, условий, предлагаемых заемщикам, и оперативности выделения средств. В 2015 году были учреждены Новый банк развития, провозгласивший себя "альтернативой существующим Всемирному банку и Международному валютному фонду, которые находятся под влиянием США"³⁷, и Азиатский банк инфраструктурных инвестиций. Статьи соглашения обоих этих банков содержат такое же положение о политическом запрете, которое предусмотрено в Статьях соглашения Всемирного банка³⁸. Азиатский банк инфраструктурных инвестиций обязуется учитывать экологические и социальные последствия, но еще не известно, какого рода стандарты и гарантии будут приняты и как будут приниматься в расчет права человека, если вообще они будут учитываться. Эти вопросы требуют проведения в дальнейшем самого тщательного анализа.

51. Насущный вопрос для Всемирного банка состоит в том, что является лучшей стратегией – конкуренция с новыми кредиторами в гонке уступок или занятие принципиальной позиции. Несмотря на очевидные соблазны, существуют веские аргументы в пользу последнего варианта. Жесткие гарантии, как отмечалось выше, обеспечивают разумное планирование, уменьшают число последующих проблем, помогают заручиться общественной поддержкой, сводят к минимуму репутационные издержки для кредитора и в целом способствуют достижению лучших результатов. Займы, предоставляемые тайно и без таких мер предосторожности, чреваты в конечном счете неприятностями как для заемщика, так и для кредитора. Реальное сравнительное преимущество Всемирного банка состоит в гарантировании высококачественных проектов и сохранении своей инновационной роли, а не в участии в гонке за большие объемы кредитования любой ценой. Разумеется, все это не означает, что Банк не должен анализировать выигрыш в эффективности, который может быть получен другими способами, но не снижением уровня стандартов и игнорированием соображений защиты прав человека.

³⁷ См. <http://ndbbrics.org/>.

³⁸ См. пункт (е) статьи 13, Статьи соглашения Нового банка развития, по адресу: <http://ndbbrics.org/agreement.html>; и пункт 2 статьи 31, Статьи соглашения Азиатского банка инфраструктурных инвестиций, по адресу: www.aiibank.org/uploadfile/2015/0629/20150629094900288.pdf.

IV. Время для перемен: почему Всемирный банк нуждается в новом подходе к правам человека

52. На основе предыдущего обзора можно обобщить действующую практику Всемирного банка следующим образом: а) уделение внимания правам человека только на словах во время официальных заседаний, но без практических последствий; б) признание теоретического значения прав человека в исследованиях и аналитических работах, посвященных вопросам, к которым права человека бесспорно имеют отношение; в) обеспечение того, чтобы Банк, как правило, не занимался какими-либо аспектами прав человека в своей оперативной деятельности и при предоставлении займов; и г) готовность сделать исключение, когда того требует политическая необходимость, даже если это представляется в высшей степени непоследовательным.

53. Имеется много причин, обуславливающих необходимость нового подхода. Особенно вескими представляются следующие шесть.

54. Первое: непоследовательная, ситуативная и непрозрачная политика, которая осуществляется сегодня, никому не выгодна. С 1980-х годов мир коренным образом изменился и права человека стали неотъемлемой частью национальной и международной политики и дискуссий. Полагать, что Банк может быть в полной мере эффективным без значимого участия в этой сфере деятельности, является иллюзией. Относясь к проблемам прав человека как к табу, Банк добился того, что целый ряд проблем, которые, по общему признанию, являются важнейшими для решения задач развития и искоренения бедности, не могут открыто рассматриваться или учитываться в его работе³⁹. Как отмечается ниже, упорное стремление использовать суррогатную терминологию никогда не может стать адекватной заменой работы с правозащитными механизмами и нормами. В итоге персонал и руководство довольно плохо понимают сложность международно-правового режима в области прав человека, что, в свою очередь, приводит к необоснованным страхам, уклонению от дискуссии, которая в ином случае должна быть в порядке вещей, слабому представлению о том, как следует поступать, когда проблемы прав человека требуют немедленного решения, и к отсутствию авторитетного мнения Банка, когда эти проблемы обсуждаются на других форумах.

55 Второе: политика Банка должна отражать текущее состояние международного права в области прав человека, а не ситуацию 1960-х или 1980-х годов, когда утвердилась его нынешняя политика. Даже в конце 1980-х годов международное право в области прав человека находилось на этапе становления и оставалось довольно неустойчивым. Договоров о правах человека было сравнительно мало, и многие государства не ратифицировали ни один из этих договоров. Холодная война доминировала и влияла на дискуссии. Сегодня, напротив, каждая страна в мире является участником многочисленных международных договоров о правах человека, и все добровольно участвуют в международных форумах, на которых они объясняют и обосновывают свою политику и практику в области прав человека. Итак, возможно, в конце 1980-х годов было бы оправданным считать, что значительная часть режима в области прав человека имела политический характер. Сегодня ситуация

³⁹ См. Independent Evaluation Group, World Bank, *Results and Performance of the World Bank Group 2014* (Washington, D.C., World Bank, 2015).

иная и право в области прав человека является неотъемлемой частью международной системы.

56. Третье: вместо того чтобы занимать обособленную позицию, Банку необходимо привести свой подход в соответствие с подходом, которого придерживаются почти все другие крупные международные организации. В середине 1980-х годов Банк был одной из многих международных организаций, которые неохотно обращались к нормам о правах человека. Самым простым примером является Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), который в течение 1980-х годов стал постепенно отходить от политики игнорирования проблем прав человека и превратился в учреждение, занимающееся поощрением соблюдения положений Конвенции о правах ребенка. Такая же трансформация произошла и со многими другими международными организациями, в результате чего в 2013 году Генеральный секретарь смог выступить с инициативой "Права человека прежде всего", в которой содержится призыв к Организации Объединенных Наций, ее учреждениям, фондам и программам рассматривать обеспечение прав человека как общесистемную главную обязанность.

57. С января 2015 года Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) официально признала "центральную роль прав человека в достижении [ее целей]... и [выразила] приверженность поддержке «всеобщего уважения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех»". Она "обязалась... воздерживаться от оказания поддержки деятельности, которая может способствовать нарушениям государством обязательств по правам человека и главных международных договоров по правам человека...". Однако политика ПРООН содержит положения, которые направлены на ограничение ее обязательств в области прав человека. В этой политике предусмотрено, что ПРООН будет поддерживать усилия по соблюдению обязательств в области прав человека в государстве "по просьбе", отмечается, что ПРООН не выполняет "роль контроля" за соблюдением прав человека, а также что она будет контролировать собственное соблюдение своей политики в порядке "должной осмотрительности"⁴⁰. Эта формулировка была тщательно продумана, с тем чтобы признать центральное значение прав человека и в то же время успокоить правительства и должностных лиц в отношении того, что эта организация занимается обеспечением соблюдения прав человека.

58. Даже в сравнении с другими многосторонними банками развития Всемирный банк все еще занимает обособленную позицию. В недавно проведенном Банком исследовании делается вывод, что "большинство других МБР упоминают "права человека", выражая их поддержку и стремление отстаивать их, признавая при этом ответственность клиентов за соблюдение прав человека". Всемирный банк, отмечается в данном исследовании, делает это только в отношении коренных народов⁴¹. Таким образом, если в 1980-х годах Всемирный банк был далеко не единственным, кто настороженно относился к включению норм по правам человека в свою работу, то теперь он остался почти в одиночестве наряду с Международным валютным фондом, настаивая на том, что права человека относятся к вопросам политики, от которых он обязан с правовой

⁴⁰ UNDP, "Social and environmental standards" (New York, 2014).

⁴¹ World Bank, "Comparative review of multilateral development bank safeguard systems" (May 2015).

точки зрения дистанцироваться, а не становиться неотъемлемой частью международного правопорядка.

59. Четвертое: Банку необходимо привести свою операционную политику в соответствие с господствующей теорией развития, особенно со своей собственной. В 1999 году Амартия Сен опубликовал эпохальное исследование под названием "Развитие как свобода" (*Development as Freedom*) (основанное на лекциях, прочитанных им в Банке). Сен привел убедительные аргументы в подтверждение того, что свобода и осуществление ряда прав являются неотъемлемой частью обеспечения эффективного развития. Позднее Уильям Истерли заявил, что "причиной нищеты является отсутствие политических и экономических прав, отсутствие свободной политической и экономической системы, которая позволила бы найти технические решения проблем бедных". Он отвергает политику, которая направлена на искусственное отделение прав человека от развития, считая ее технократической иллюзией⁴². Сам Банк часто на словах приветствовал консенсус, сложившийся после окончания холодной войны и признающий, что "демократия, развитие и уважение к правам человека и основным свободам являются взаимозависимыми и взаимоукрепляющими", как провозглашается в Венской декларации и Программе действий, принятой консенсусом 171 государством в 1993 году. Упорно сохраняя эту технократическую иллюзию не в своей концептуальной работе, а в своей оперативной деятельности там, где это действительно имеет значение, Банк не только поставил себя явно за рамки господствующих представлений о развитии и политики в этой области, которая официально одобрена всеми государствами, но, что, вероятно, еще более проблематично, дал понять, что права и развитие могут и, в его случае, должны рассматриваться отдельно. Последствия этого негативного примера нельзя недооценивать.

60. Пятое: Банку необходимо иметь по крайней мере убедительную политику в отношении "должной осмотрительности", с тем чтобы он мог корректировать или отклонять проекты, которые в ином случае привели бы к нарушениям прав человека или поддерживали бы их. Его политику в области гарантий давно называют политикой "не навреди", но ее весьма ограниченный охват в аспекте полного диапазона обязательств государств в области прав человека означал, что в контексте финансируемых Банком проектов совершались, как утверждается, серьезные нарушения⁴³. Специальный докладчик не может оценить достоверность какого-либо конкретного обвинения в нарушениях прав человека, и в настоящем докладе это было бы излишним. Достаточно отметить, что во внутренних докладах самого Банка ясно говорится, что существующие договоренности в отношении гарантий часто оказываются неадекватными. В докладах Инспекционной группы освещаются существенные проблемы в конкретных проектах, а доклад Департамента внутренних ревизий, посвящен-

⁴² William Easterly, *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators, and the Forgotten Rights of the Poor* (New York, Basic Books, 2013).

⁴³ См. International Consortium of Investigative Journalists project, "Evicted and abandoned: the World Bank's broken promise to the poor", см. по адресу: www.icij.org/project/world-bank, и Human Rights Watch, "At your own risk: reprisals against critics of World Bank Group projects" (June 2015) и *Waiting Here for Death: Displacement and 'Villagization' in Ethiopia's Gambella Region* (2012).

ный программам переселения, вскрыл серьезные системные недостатки⁴⁴. К чести Банка, в ответ на это письмо он объявил о проведении масштабных реформ⁴⁵. Тем не менее эти оценочные доклады убедительно свидетельствуют о том, что необходимо придерживаться более последовательного и целостного подхода, отражающего весь набор международных норм в области прав человека, а не статичного перечня конкретных проблем, которые в настоящее время отбираются для мониторинга. Учет прав человека в операционной политике необходим для выполнения задачи Банка, которая формулируется как "не навреди".

61. Шестое: отказываясь принимать во внимание любую информацию, которая поступает от правозащитников, Банк ставит себя в искусственное положение, в котором исключается информация, способная значительно углубить понимание ситуаций и контекстов, в которых он работает. Это особенно относится к материалам, представляемым договорными органами по контролю за соблюдением прав человека и мандатариями специальных процедур, а также в ходе процесса универсального периодического обзора, проводимого Советом по правам человека, и анализа, который составляют НПО. Поражает то, что Банк регулярно проводит консультации с религиозными лидерами, такие как, например, "круглый стол" с лидерами конфессий и религий, который состоялся в 2015 году, но не организует аналогичных совещаний с экспертами по правам человека.

V. Что может изменить политика в области прав человека?

62. Два самых распространенных варианта заявлений, которые были услышаны от должностных лиц Банка в ответ на предложения Банка принять политику в области права человека, прямо противоречат друг другу. Первый вариант ответа принимает различные формы и сводится к тому, что такая реформа изменит характер роли Банка, откроет "ящик Пандоры", создаст политический хаос или в целом станет неуправляемой. Второй вариант ответа заключается в том, что Банк уже делает так много для содействия осуществлению прав человека, что принятие новой политики мало что изменит и поэтому является излишним. В подтверждение приводится, как правило, следующий аргумент: "расширяя доступ к товарам и услугам, таким как здравоохранение, образование и водоснабжение, и вытаскивая людей из нищеты, Банк способствует осуществлению прав человека во многих странах. Он уделяет основное внимание государственному управлению, что укрепляет соблюдение прав человека; он подчеркивает важность участия, что помогает людям осуществить свое право на участие; и в его публикациях часто признается важность прав человека. В конце концов, Банк может использовать формулировки, отличные от тех, что употребляются в нормах о правах человека, но его цели такие же".

63. Последнее утверждение нашло отражение в следующем заявлении: "В самом деле, учитывать права человека (используя принципы, вытекающие из

⁴⁴ См., например, Inspection Panel, World Bank, report and recommendation, "Republic of Uzbekistan: second rural enterprise support project (P109126) and Additional financing for second rural enterprise support project (P126962)" (9 December 2013).

⁴⁵ World Bank, "Action plan: improving the management of safeguards and resettlement practices and outcomes" (4 March 2015), см. по адресу: <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/3/71481425483119932/action-plan-safeguards-resettlement.pdf>.

документов по правам человека) можно и без прямо заявленного подхода, о чем свидетельствует работа некоторых международных финансовых учреждений". Но уже в следующем предложении того же доклада содержится очевидное опровержение этого утверждения: "Потенциальный недостаток такого подхода заключается в опасности «риторической упаковки», которая сводится к поверхностному употреблению правозащитной терминологии в вопросах, касающихся развития, без полного учета обязательств и принципов в области прав человека"⁴⁶.

64. В таком случае ключевой вопрос состоит в том, имеет ли на самом деле значение использование Банком правозащитных формулировок или он предпочитает вместо этого суррогаты, которые воспринимаются как менее политизированные или менее спорные. В конце концов, если Банк выступает за гендерное равенство, имеют ли на самом деле значение употребление им правозащитных формулировок и ссылки на нормы Организации Объединенных Наций или работу таких органов, как Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин? Или, если Банк занимается расширением доступа к водоснабжению и канализации, какая разница, упоминает ли он при этом права человека? Или, если Банк говорит о проблемах, касающихся социальной интеграции, участия, государственного управления или верховенства права, так ли важно, что эти проблемы выражаются в терминах Банка, а не в аспекте обязательств государства в области прав человека? Или, если уделяется приоритетное внимание людям, живущим в крайней нищете, стоит ли беспокоиться, что Банк старательно воздерживается от обсуждения права на социальную защиту? Разумеется, главное – это результаты, а не галочки за правильное употребление формулировок.

65. Однако применение норм по правам человека и учет обсуждения проблем в этой области имеют большое значение, и, конечно же, именно поэтому Банк так избегает их использования и настолько увлечен бесконечными поисками суррогатных формулировок, которые позволяют ему подойти к тем же проблемам. Вопрос о правах человека предполагает определенный контекст и подробную и сбалансированную правовую базу; он подразумевает конкретные правовые обязательства, которые оговорили государства в различных международных договорах о правах человека; он показывает, что определенные ценности не подлежат обсуждению; он имеет определенную степень нормативной определенности; и он привносит в обсуждения тщательно согласованные определения значения конкретных прав, которые появились в результате десятилетий размышлений, дискуссий и выработки решений. Что еще важнее, в формулировках прав признаются достоинство и субъектность всех людей (независимо от расы, пола, социального положения, возраста, инвалидности или любой другой особенности), и они специально составлены таким образом, чтобы указывать на предоставление возможностей. Где бы то ни было – дома, в деревне, в школе, на рабочем месте или на политическом рынке идей – существует разница между ситуациями, когда настаивают на реализации установленных прав человека на равенство или водоснабжение либо когда просто выдвигается общая просьба или требование, а права человека неотделимы от понятия ответственности. Если права не соблюдаются или нарушаются, должна наступить ответственность.

⁴⁶ World Bank and OECD, *Integrating Human Rights into Development*.

66. Это можно отнести и к участи тех, кто живет в крайней нищете и во многих странах по-прежнему находится в маргинальном положении, подвергается стигматизации и является объектом снисходительного отношения или благотворительности. Признание прав этих людей не гарантирует им питания, образования или медицинского обслуживания, но оно подтверждает их достоинство и субъектность, наделяет возможностями их самих и тех, кто отстаивает их права, а также является исходным положением для содержательного обсуждения вопроса о распределении общественных ресурсов в условиях, когда интересы этих людей постоянно игнорируются. Предполагать, что эти аспекты можно игнорировать, поскольку персонал Банка разрабатывает хорошо продуманные бюрократические проекты и политику, и это действительно технократическая иллюзия. Аналогичным образом, очень важно, чтобы реформы в сфере образования исходили из права на образование тех, кто его получает, а не из добрых намерений или щедрости Всемирного банка.

67. Наконец, в настоящем докладе излишне повторять веские этические, юридические и инструменталистские доводы, которые приводятся в многочисленных работах в отношении учета прав человека в политике и программах в области развития. Как ни парадоксально, нигде эти доводы не рассматриваются более систематично, чем в издании самого Банка, посвященном включению прав человека в повестку дня в области развития, которое было выпущено в сотрудничестве с ОЭСР.

VI. Выводы и рекомендации

A. Выводы

68. В большинстве аспектов Всемирный банк занимает позицию, не учитывающую права человека. В частности, в своей оперативной деятельности он рассматривает права человека скорее как заразную болезнь, чем как универсальные ценности и обязательства. Самое большое и отдельное препятствие для использования надлежащего подхода состоит в анахроничном и непоследовательном толковании "политического запрета", который предусмотрен в его Статьях соглашения. В результате Банк оказывается не в состоянии содержательно работать с международными структурами в области прав человека или помогать своим странам-членам в соблюдении их собственных обязательств, касающихся прав человека. Это блокирует способность Банка надлежащим образом учитывать социальные и политико-экономические аспекты своей работы со странами и противоречит устойчивому признанию международным сообществом неразрывной связи между правами человека и развитием и подрывает такое признание. Это также мешает Банку реализовать на практике его собственные исследования и анализ в области политики, которые свидетельствуют о необходимости учета правозащитных аспектов при решении многих ключевых проблем развития.

69. Один из самых поразительных аспектов отношения Всемирного банка к правам человека заключается в том, как мало Банк задумывается о практических способах реализации политики в области прав человека. В результате перспектива принятия такой политики стала пугалом и

должностные лица Банка постоянно твердят, что принятие такой политики приведет к поистине бедственным последствиям. Возможно, такие опасения являются следствием либо нагнетания страха, либо недопонимания, либо и того и другого, однако реальная проблема состоит в отсутствии каких-либо признаков, хотя бы приблизительно указывающих на обсуждение планов разработать такую политику. Независимо от того, сохранит ли Банк в конечном счете свое отношение к этому вопросу либо скорректирует или изменит его, крайне важно, чтобы его политика была принципиальной, убедительной и прозрачной. В предложенных ниже рекомендациях содержатся некоторые указания относительно того, как могла бы выглядеть для Банка политика Банка в области прав человека на практике.

В. Рекомендации

70. Никто со стороны не может дать Банку идеальный рецепт, которому он должен следовать при принятии политики в области прав человека. Существует множество вариантов и способов для разумного выбора. Банк является весьма специфической организацией, и ему нужна специально приспособленная политика, которая должным образом учитывала бы многие опасения, которые, без сомнения, будут выражены. Прежде всего необходимо провести открытое обсуждение, основанное на тщательно продуманных предложениях.

71. Инициатива должна исходить от Президента и персонала, как это делается в случае практически каждой крупной программной инициативы подобного рода. Нельзя рассчитывать на то, что Правление проведет предметное обсуждение абстрактного предложения без детального исследования.

72. В то же время странам-членам и особенно членам Правления следует приступить к серьезному рассмотрению вопроса о том, какой должна быть политика, а не просто заявлять, поддерживают они любую такую политику или выступают против нее.

73. Правительствам особенно необходимо озаботиться тем, чтобы между позицией, занимаемой ими на форумах по правам человека, и позицией, которой они придерживаются в контексте деятельности Банка, была принципиальная согласованность.

74. Обоснованные опасения правительств, сотрудников Банка и других заинтересованных сторон должны быть открыто выражены и рассмотрены в полной мере. Разумеется, существуют трудные вопросы, которые необходимо обсудить. Опыт многих других международных организаций, имеющих политику в области прав человека, который был накоплен за последнее десятилетие или более длительный период, должен во многом помочь снять опасения, выраженные должностными лицами Банка.

75. Разнообразные субъекты гражданского общества также должны более системно и тщательно продумать, что именно они хотели бы увидеть в инициативе, связанной с правами человека. По мнению Специального докладчика, заслуживает обсуждения вопрос о том, являются ли уместными некоторые из функций, которые Банк был призван выполнять в прошлом.

Нельзя рассчитывать на то, что Банк будет соответствовать ожиданиям, связанным с каждым требованием в области прав человека, которое может возникнуть в той или иной ситуации. Существуют пределы того, чего можно ожидать от Банка, и имеются правомерные вопросы в отношении его мандата и соответствующих функций, которые должны выполнять различные субъекты. Предъявление к Банку необоснованных требований лишь усилит опасения тех, кто в настоящее время противится изменениям в этой области.

76. Банку необходимо устранить барьер, возникший в результате устаревшего, искусственного и необоснованного толкования "политического запрета", предусмотренного в его Статьях соглашения. Следует признать, что, вероятно, Банк испытывал соблазн решать некоторые вопросы, используя запрещенные политические подходы, и ему необходимо будет их избегать. Однако позитивные меры, рассчитанные на поощрение соблюдения обязательств, основанных на договорах о правах человека, которыми связаны государства-заемщики, как правило, не переходят эту грань. Разумеется, многое будет зависеть от того, как подходить к этой проблеме, но общий запрет на любые такие меры как на политические абсолютно необоснован. Точно так же, как выражение "соображения экономического порядка" толкуется таким образом, чтобы меры Банка охватывали борьбу с коррупцией и способствовали верховенству права и реформированию системы уголовного правосудия, то же самое выражение может распространяться на политику, которая учитывает экономические последствия несоблюдения или нарушения прав человека в том или ином проекте.

77. Исходным положением для любой политики является признание того, что права человека имеют отношение к двоякой цели Банка. Разумеется, вопрос о том, как должна проявляться эта связь в различных ситуациях и направлениях политики, должен стать предметом изучения и последующей разработки. В таких контекстах имеет смысл двигаться обоснованно умеренными темпами. В долгосрочном плане потребуется изменить культуру внутри Банка, что часто отмечали внутренние механизмы оценки в связи с гарантиями и другими проблемами. Когда ЮНИСЕФ принял политику, основанную на правах ребенка, ему потребовалось немало времени на изменение внутренней культуры, как и в случае других учреждений. В этом отношении очень важным элементом является профессиональная подготовка, но если и существует организация, способная освоить какое-либо новое направление политики, так это Банк.

78. Привлечение экспертов и механизмов в области прав человека должно стать обычной практикой. Хорошо было бы начать с приглашения Советом по правам человека Президента Банка для рассмотрения этого вопроса и проведения диалога с его членами. Банку следует также создать форум, на который он будет регулярно приглашать ведущих правозащитников, так же как он это делает в отношении религиозных и конфессиональных лидеров.

79. Главный принцип политики, который уже действует в связи с гарантиями, состоит в том, что Банк своим вмешательством не должен навредить. Остается открытым вопрос о том, как далеко может или должен зайти Банк, пытаясь добиться от правительства мер, которые не имеют прямого отношения к поддерживаемому Банком проекту. Следует напомнить, что некоторые предъявляемые Банку требования в этой области неисполнимы и контрпродуктивны.

80. Банк должен иметь политику должной осмотрительности, предусматривающую некоторые обстоятельства, при которых он не сможет продолжать оказание поддержки тому или иному проекту. Политика должной осмотрительности Организации Объединенных Наций в вопросах поддержания мира имеет прямое отношение к данной проблеме. Имеются основания считать, что во многих случаях, которые впоследствии стали предметом споров, Банк мог бы настоять на довольно незначительных изменениях и сделать некоторые проекты менее уязвимыми для критики по соображениям соблюдения прав человека. Как гласит старый афоризм, один стежок, сделанный вовремя, стоит девяти.

81. Все заинтересованные стороны должны переосмыслить подход к "санкциям", вводимым в отношении государств-заемщиков в ответ на нарушения прав человека. В прошлом такая политика слишком часто была произвольной, непоследовательной и даже контрпродуктивной. Если Банк будет наказывать каждое государство-член, которое обвиняется в серьезных нарушениях прав человека, то у него останется очень мало заемщиков и столь же мало кредиторов. Поскольку санкции рассматриваются как главный элемент в политике в области прав человека, многие правительства будут продолжать сопротивляться прогрессу в этой области. Учитывая опыт, накопленный к настоящему времени, их позицию трудно понять. Обсуждение должно выйти за рамки санкционных подходов и принять более позитивный и конкретный характер.

82. Следует исходить из того, что меры по обеспечению соблюдения прав человека являются прерогативой Совета по правам человека и других соответствующих политических органов Организации Объединенных Наций, а не Всемирного банка.

83. Еще одним важным принципом в любой политике Банка должно быть стимулирование правительств к соблюдению их действующих международно-правовых обязательств по правам человека и оказание им помощи в этом отношении. Другие международные организации прямо стремятся к этому, а Банк давно уже поступает так в отношении обязательств по международным договорам об охране окружающей среды.

84. В целом политика Банка должна акцентировать внимание на способах оказания позитивной поддержки, предоставления консультаций и оказания содействия государствам в области прав человека. Можно начать с разработки программы оказания помощи правительствам, которые хотят создать внутренние институциональные механизмы, с тем чтобы способствовать включению проблем прав человека в программы развития.

85. Банк должен принять политику в отношении экономических, социальных и культурных прав как прав человека. Его частые утверждения о

том, что он уже почти автоматически придерживается такой политики, не представляются убедительными. Но он еще многое может сделать для осуществления базовой программы в данной области, и это значительно приумножит ценность того, чего удалось добиться международному сообществу к настоящему времени.

86. Наконец, те, кто призывает Всемирный банк принять политику в области прав человека, должны уделить столь же пристальное внимание политике, осуществляемой другими многосторонними кредиторами. Это особенно относится к недавно учрежденному Новому банку развития и Азиатскому банку инфраструктурных инвестиций.
