

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General  
12 January 2016  
Russian  
Original: English

**Совет по правам человека****Тридцать первая 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  
прав человека, в частности экономических,  
социальных и культурных прав**

**Записка Секретариата**

Секретариат имеет честь препроводить Совету по правам человека тематический 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, подготовленный во исполнение резолюции 25/16 Совета.

В этом докладе Независимый эксперт исследует взаимосвязь между неравенством в доходах и благосостоянии, с одной стороны, и финансовыми кризисами – с другой, а также их последствия для осуществления прав человека. Он показывает, как рост уровней такого неравенства может способствовать увеличению суверенной задолженности, которое впоследствии может перерасти в финансовый кризис. Наряду с этим он рассматривает и обратное взаимодействие, оценивая распределительные последствия финансовых кризисов и аспектов для осуществления прав человека. В заключение он излагает ряд стратегических рекомендаций по ликвидации экономического неравенства как одной из насущных целей в области прав человека и как фактора, способствующего возникновению финансовых кризисов.



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

## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение. ....	3
II. Почему проблему неравенства нужно рассматривать с точки зрения прав человека? ....	4
III. Рассмотрение главных вопросов: как взаимодействуют неравенство и долговой кризис ....	8
А. Неравенство как источник роста и кризиса суверенной задолженности ....	8
В. Воздействие финансового кризиса и кризиса суверенной задолженности на проявления неравенства. ....	14
IV. Выводы и рекомендации ....	19
А. Выводы. ....	19
В. Рекомендации ....	21

## I. Введение

1. Острое экономическое неравенство часто воздействует на осуществление отдельных гражданских, политических или социальных, экономических и культурных прав, а также принципа недискриминации, закрепленного во всех международных договорах по правам человека. Положения международного права в области прав человека налагают на государства определенные юридические обязательства по ликвидации проявлений экономического неравенства, затрудняющих пользование правами человека, и содержат практические рекомендации по сокращению масштабов неравенства, включая уделение приоритетного внимания принятию стратегических мер в этой области. Поэтому правозащитные механизмы в последнее время обращали повышенное внимание на проблемы, связанные с экономическим неравенством и правами человека<sup>1</sup>.

2. Кроме того, с недавних пор негативное воздействие обострения экономического неравенства на общественное развитие стало осознаваться все глубже. Например, государства закрепили сокращение неравенства внутри стран и между странами в качестве Цели 10 целей в области устойчивого развития, которая включает не только поощрение социальной, экономической и политической активности всех лиц, независимо от возраста, пола, инвалидности, расы, этнической принадлежности, происхождения, религии, экономического или иного статуса, но и проведение политики в сферах налогообложения, заработной платы и социальных отношений для постепенного повышения равенства и совершенствования регулирования мировых финансовых рынков и институтов.

3. При этом существует один особый аспект неравенства, который зачастую обходится вниманием – взаимосвязь между экономическим неравенством, финансовыми кризисами и правами человека. Общеизвестно, что финансовые кризисы и программы внесения коррективов, принятые для противодействия этим кризисам, не только подрывают общую эффективность экономики той или иной страны, но и нередко усугубляют неравенство и негативно сказываются на социально-экономических показателях и особенно на положении уязвимых групп населения. Однако понимание того, что неравенство может являться еще и важным фактором содействия возникновению финансовых кризисов, стало активно распространяться лишь недавно. В настоящем 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, рассмотрит оба эти направления в поисках ответов на следующие вопросы: приводит ли неравенство к повышению финансовой нестабильности? Приводит ли финансовая нестабильность к повышению уровней неравенства? Как рост неравенства воздействует на права человека? И, наконец, какие рекомендации по борьбе с неравенством даны в положениях права прав человека?

4. При этом доклад будет полностью посвящен анализу взаимосвязи между правами человека и экономическим неравенством, особенно неравенству доходов и благосостояния. Поэтому, если не указано иного, употребляемый в докладе термин «неравенство» следует понимать как обозначающий все виды неравенства<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См., например, доклад Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека (A/HRC/29/31).

<sup>2</sup> С другой стороны, хотя как неравенство в доходах, так и неравенство в благосостоянии относятся к сфере экономических диспропорций, между этими двумя аспектами имеются существенные различия. Неравенство в благосостоянии во многих странах и в мире в целом, по-видимому, проявляется более наглядно. Стратегические мероприятия, направленные

## II. Почему проблему неравенства нужно рассматривать с точки зрения прав человека?

5. В течение ряда лет проблеме постоянного углубления неравенства в доходах и благосостоянии уделяется повышенное внимание. На этом фоне с 1980-х годов наблюдался резкий рост доходов верхнего сегмента, главным образом в развитых странах, а также в странах с формирующейся рыночной экономикой, таких, как Индия и Китай<sup>3</sup>. Наряду с наследованием имущества наблюдался активный рост максимальных размеров заработной платы, что привело к образованию многократного разрыва со средним уровнем оплаты труда и к беспрецедентному сосредоточению богатства в руках немногочисленной, но могущественной элиты<sup>4</sup>.

6. В настоящее время неравенство в мировом масштабе достигло небывалых уровней и при этом продолжает расти. По данным Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) 8% самых богатых жителей мира получают половину общемирового дохода, а вторая половина достается остальным 92% населения<sup>5</sup>. За последние два десятилетия неравенство в доходах выросло на 9% в развитых странах и на 11% – в развивающихся странах<sup>6</sup>. В 2015 году 1% богатейших людей мира принадлежало более половины мировых богатств (в 2010 году – 44%)<sup>7</sup>. Кроме того, в настоящее время 80 самых богатых людей владеют таким же объемом богатств, что и 50% наименее обеспеченных жителей планеты<sup>8</sup>.

7. Международное право прав человека направлено на борьбу с неравенством по целому ряду направлений. Во-первых, существуют экономические и социальные права, в которых четко признаются обязанности государств по ликвидации и/или предупреждению неравенства как угрозы осуществлению прав человека. К ним относятся основные права работника – в частности, право создавать профсоюзы и вступать в них и право на справедливое вознаграждение, и социальные права – в частности, право на образование, право на здоровье и право на социальное обеспечение<sup>9</sup>.

8. С другой стороны, принципы недискриминации и равенства применяются в условиях социально-экономических ограничений. Во всех международных и региональных договорах по правам человека предусмотрен широко сформулированный принцип свободы от дискриминации<sup>10</sup>, которая включает в себя формальную дискриминацию по мотивам, запрещенным законами или официальными политическими документами, а также существенную дискриминацию, означающую дискриминацию на практике и по результатам. Например, государства

---

на борьбу с неравенством в благосостоянии, с одной стороны, и с неравенством в доходах – с другой, могут отличаться друг от друга. Поэтому в докладе при необходимости проводится отчетливое различие между этими двумя формами неравенства. Если же такое различие четко не проведено, термин «неравенство» охватывает обе формы экономического неравенства.

<sup>3</sup> См. A.B. Atkinson, T. Piketty and E. Saez, «Top income in the long run history», *Journal of Economic Literature*, vol. 49, No. 1, pp. 3–71.

<sup>4</sup> См. T. Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*, (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2014).

<sup>5</sup> См. UNDP, *Humanity Divided: Confronting Inequality in Developing Countries* (New York, 2013).

<sup>6</sup> Ibid., p. 7, с применением коэффициента Джини.

<sup>7</sup> См. «Global wealth report», Credit Suisse Research Institute, pp. 19 and 21 (2015).

<sup>8</sup> См. «Wealth: having it all and wanting more», Oxfam issue briefing, pp. 2 and 3 (2015).

<sup>9</sup> См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 13, пункт 6 b) iii); № 14, пункт 19; и № 19, пункты 16 и 25.

<sup>10</sup> См., например, статью 2 (1) Международного пакта о гражданских и политических правах или статью 2 (2) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах; статью 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод; и статью 1 (1) Американской конвенции о правах человека.

несут определенные обязательства по обеспечению равного доступа к медицинскому обслуживанию, достаточному жилищу, водоснабжению и санитарным услугам<sup>11</sup>. Запрещение дискриминации распространяется не только на признаки, которые непосредственно перечислены в статье 2 (2) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах – такие как раса, цвет кожи, пол или религия – но и на признаки, вытекающие исключительно из экономического и социального статуса<sup>12</sup>.

9. Хотя право прав человека не предполагает непременно полностью равного распределения доходов и благосостояния, оно требует создания условий, в которых возможно всестороннее осуществление прав человека. Поэтому ожидается, что при определенном уровне распределения ресурсов лицам будут гарантированы равные возможности для пользования своими основными правами без каких-либо дискриминационных проявлений<sup>13</sup>. Когда неравенство в доходах приводит к проявлениям дискриминации, оно превращается в правозащитную проблему. Государства могут внести важный вклад в преодоление дискриминации путем обеспечения равных возможностей для всех членов общества. Однако во многих странах и ситуациях понятие равных возможностей походит на миф, и у многих людей в мире нет каких-либо разумных средств для преодоления социально-экономических препятствий<sup>14</sup>.

10. Неравенство предполагает нарушение прав, закрепленных в Пакте, если многочисленные индивиды в каком-либо обществе не могут на минимальном основном уровне пользоваться перечисленными в Пакте правами, а другие члены того же общества обладают более чем достаточными ресурсами для гарантирования им базового осуществления этих прав. В таких случаях нарушение носит двойственный характер: государства могут не выполнить свои минимальные основные обязательства и не привлечь максимальные имеющиеся ресурсы для постепенного осуществления прав, как показано ниже.

11. Согласно мнению Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, если в государстве-участнике какая-либо значительная группа лиц лишена основных продуктов питания, элементарной первичной медицинской помощи, элементарного крова и жилья или самых элементарных форм образования, оно не выполняет *prima facie* своих обязательств в соответствии с Пактом<sup>15</sup>. Следует отметить, что размеры минимального дохода, необходимого для осуществления экономических, социальных и культурных прав на таких жизненно важных уровнях, могут различаться в зависимости от лица – пожилому или больному может в принципе потребоваться больше ресурсов для пользования эффективным доступом к надлежащему медицинскому обслуживанию и лечению, чем молодому и здоровому, - а также в зависимости от страны. По сути, нормы международного права прав человека требуют от государства принять меры к тому, чтобы все люди, находящиеся на его территории, жили в достойных условиях.

12. Кроме того, государства обязаны использовать максимальный объем имеющихся ресурсов для постепенного осуществления экономических, социальных и культурных прав. Постепенное осуществление предполагает, что государства

<sup>11</sup> См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 20 (2009) о недискриминации в области экономических, социальных и культурных прав, а также другие замечания общего порядка.

<sup>12</sup> Там же, пункт 35.

<sup>13</sup> См. R. Balakrishnan, J. Heintz and D. Elson, «What does inequality have to do with human rights?», Political Economy Research Institute, Working Paper Series No. 392 (2015), p. 16.

<sup>14</sup> J.E. Stiglitz, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future* (New York, W.W. Norton and Company, 2012), p. 18.

<sup>15</sup> См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 3 о природе обязательств государств-членов, пункт 10.

должны обеспечить пользование правами на минимальных основных уровнях, прежде всего на недискриминационной основе и без регрессивных изменений. Независимый эксперт полагает, что государства также могут не справиться с привлечением максимального объема имеющихся ресурсов, если они не будут прилагать разумных усилий по обеспечению внутренних механизмов генерирования и перераспределения доходов для борьбы с неравенством дохода, которое приводит к нарушению прав человека, например, если государство не занимается решением проблемы неравенства путем проведения надлежащей налоговой и социальной политики<sup>16</sup>.

13. Ограничение понятия «максимальные пределы имеющихся ресурсов» только теми ресурсами, которые включены в балансовую ведомость казначейства, противоречило бы цели Пакта и Всеобщей декларации прав человека, гарантирующей каждому индивиду жизнь в условиях достоинства и свободы от страха и нужды. Максимальные пределы имеющихся ресурсов включают еще и те ресурсы, которые государство может в разумной степени генерировать благодаря применению адекватного, рационального и справедливого налогообложения частных лиц и корпораций или посредством взимания тарифов.

14. При этом следует отметить, что в статье 2 (1) Пакта непосредственно упоминаются ресурсы, которые могут предоставляться в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях. Положения этой статьи также включают обязательство по созданию благоприятной международной среды, способствующей осуществлению прав человека. Эта международная сфера охватывает двустороннюю и многостороннюю торговлю, инвестиции, налогообложение, финансы, охрану окружающей среды и сотрудничество в целях развития. Иными словами, право прав человека требует определенного перераспределения ресурсов и поддержки исходя из возможностей, имеющихся внутри стран и между ними. Оно включает такую организацию местной и глобальной экономики, которая способствует предупреждению и искоренению крайней нищеты<sup>17</sup>. Нарушения этого принципа носят повсеместный характер: поскольку в мире насчитывается 795 млн. недоедающих, как минимум каждый девятый житель Земли сейчас лишен возможности пользоваться правом на питание на жизненно важном минимальном уровне<sup>18</sup>. Согласно оценкам Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, в настоящее время около одного миллиарда людей не имеют достаточного жилища и зачастую проживают на территориях неформальных поселений в развивающихся странах<sup>19</sup>. Проявления неравенства внутри стран и между ними являются значимым фактором, подпитывающим столь чудовищную реальность. Неравенство — это и причина, и симптом массовых нарушений экономических, социальных и культурных прав.

15. Кроме того, экономическое неравенство приобретает актуальность с правозащитной точки зрения в случаях, когда оно преобразуется в другие проявления

<sup>16</sup> См. «Política fiscal y derechos humanos en las Américas: movilizar los recursos para garantizar los derechos», thematic report submitted by civil society organizations to the Inter-American Commission on Human Rights, October 2015. Текст на испанском языке размещен по адресу [www.cesr.org/downloads/cidh\\_fiscalidad\\_ddhh\\_oct2015.pdf](http://www.cesr.org/downloads/cidh_fiscalidad_ddhh_oct2015.pdf).

<sup>17</sup> См. принцип 29 Маастрихтских принципов в отношении экстерриториальных обязательств государств в области экономических, социальных и культурных прав.

<sup>18</sup> См. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), *The State of Food Insecurity in the World, Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress* (Rome, 2015), p. 8. FAO использует узкое определение недоедания, которое вызвало острую критику из-за принижения масштабов проблемы голода, см. F.M. Lappé et al., «How we count hunger matters», *Ethics and International Affairs*, vol. 27 No. 3 (2013), pp. 251–259.

<sup>19</sup> См. <http://mirror.unhabitat.org/content.asp?cid=11848&catid=746&typeid=24&subMenuId=0>.

неравенства. Осуществление прав человека зависит не только от доступа к товарам и услугам, которые необходимы для обеспечения прожиточного минимума; важнейшее значение имеет доступ отдельного лица к ресурсам в сопоставлении с другими лицами. Имеющиеся данные показывают, что высокие уровни относительного неравенства способны оказывать существенное негативное влияние на пользование правами человека. Отмечалось, что домохозяйства с низким доходом в обществе, отличающемся весьма высоким уровнем неравенства, могут жить хуже домохозяйств с аналогичным доходом в более равном обществе<sup>20</sup>. Такая система прослеживается в целом ряде областей, включая юридическое представительство, образование, политическое влияние, здравоохранение, жилище и социальную дискриминацию, которая может перерасти в конфликт.

16. В качестве примера можно отметить, что малоимущий домашний работник не может подать на своего работодателя в суд, чтобы оспорить несправедливое одностороннее сокращение оплаты труда, поскольку трудовые права в соответствующем государстве могут быть официально не закреплены и поскольку услуги адвоката для него недоступны. Единственно возможные решения могут состоять в том, чтобы продолжать трудиться в несправедливых условиях или оставить работу, хотя подобный выбор может привести к угнетению, особенно когда на рынке наблюдается высокий уровень безработицы, при котором замена работников практически не вызывает затруднений.

17. Аналогичным образом, малоимущие лица могут оказаться не в состоянии позволить себе высшее образование из-за непомерно высокой платы за обучение, необходимости работать для немедленного получения дохода и неспособности покинуть неквалифицированные рабочие места, что также может стать «замкнутым кругом» для нескольких поколений<sup>21</sup>.

18. С другой стороны, для менее обеспеченных слоев населения весьма характерно состояние социальной отчужденности и даже полной отстраненности от политической жизни. Как отметил Специальный докладчик по вопросу о крайней нищете и правах человека Филип Олстон, экономическое неравенство и социальное неравенство нередко усиливают друг друга, «когда индивиды с более высокими доходами или члены их семей обладают большей политической властью или имеют доступ к лучшему образованию, чем индивиды с более низким доходами»<sup>22</sup>. Непризнание взаимосвязи между проявлениями социального и экономического неравенства чревато опасностью захвата политической власти экономической элитой, что приведет к реальному подрыву права на участие в выборах и принципа демократии.

19. Не менее важным является и то обстоятельство, что лица с высоким доходом и уровнем благосостояния становятся менее зависимы от общественных товаров и услуг, поскольку имеют средства для приобретения частных альтернативных товаров и услуг. В то же время зависимость бедных групп населения от общественных услуг повышается, поскольку частные альтернативы становятся для них все менее доступными. А если более зажиточные и влиятельные слои перестают зависеть от общественных товаров и услуг, государство сокращает

<sup>20</sup> См. R. Balakrishnan, J. Heintz and D. Elson, «What does inequality have to do with human rights?», Political Economy Research Institute, Working Paper Series No. 392 (2015). См. также R. Wilkinson and K. Pickett, *The Spirit Level: Why More Equality Societies Almost Always Do Better* (New York, Bloomsbury Press, 2009).

<sup>21</sup> Более подробную информацию о негативном влиянии неравенства доходов на право на образование см. в докладе Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека (A/HRC/29/31, пункт 30).

<sup>22</sup> Там же, пункт 6.

инвестиции в секторы общественных, коллективных товаров, что образует порочный круг, ведущий к их упадку.

20. С другой стороны, страны с высокими уровнями неравенства имеют худшие показатели здравоохранения в сравнении с другими странами, сопоставимыми по размеру валового внутреннего продукта (ВВП)<sup>23</sup>. Например, среди стран с аналогичными уровнями развития наблюдается прочная позитивная корреляция между показателями детской смертности и неравенством. Кроме того, неравенство способно подрывать доступность адекватного жилья для домохозяйств с низким доходом<sup>24</sup>.

21. Неравенство зачастую способствует социальному отчуждению и маргинализации некоторых групп и отдельных лиц. Кроме того, если неравенство приводит к социальному расслоению по региональному, религиозному, расовому или этническому признакам, проявления социальной нестабильности и жестокие внутренние конфликты становятся более частыми<sup>25</sup>. Недавно было отмечено, что в случаях, «когда бедные относятся к одной расе, этнической группе, религии или региону, а богатые – к другому, это нередко приводит к фатальным, дестабилизирующим процессам»<sup>26</sup>. Неравенство не только усугубляет риск нарушения экономических и социальных прав, но и повышает вероятность грубых нарушений гражданских и политических прав<sup>27</sup>.

### III. Рассмотрение главных вопросов: как взаимодействуют неравенство и долговой кризис<sup>28</sup>?

#### A. Неравенство как источник роста и кризиса суверенной задолженности

22. Неравенство может оказывать на суверенную задолженность как прямое, так и косвенное влияние. Если говорить кратко, то источником прямого воздействия является «разрушительное» влияние неравенства на основы налоговой системы, а также его стимулирующее влияние на потребность в перераспределении через дефолт по задолженности. Что касается косвенного воздействия, то основным звеном взаимосвязи между неравенством и суверенной задолженностью является задолженность частного сектора. Рост неравенства может повлечь за собой чрезмерное заимствование средств частным сектором и чрезмерное частное кредитование. В результате такая гиперактивность частного сектора, нарастаю-

<sup>23</sup> См. R. Wilkinson and K. Pickett, *The Spirit Level: Why More Equality Societies Almost Always Do Better* (New York, Bloomsbury Press, 2009).

<sup>24</sup> См. J. Matlack and J. Vigor, «Do rising tides lift all prices? Income inequality and housing affordability», *Journal of Housing Economics*, vol. 17, No. 3 (2008), pp. 212–224.

<sup>25</sup> См. L.E. Cederman, N.B. Weidmann and K. Skrede Gleditsch, «Horizontal inequalities and ethnonationalist civil war: a global comparison», *American Political Science Review*, vol. 105, No. 3 (2011), pp. 487–89.

<sup>26</sup> См. M.W. Doyle and J.E. Stiglitz, «Eliminating extreme inequality: a sustainable development goal, 2015–2030», *Ethics and International Affairs*, vol. 28, No. 1 (2014).

<sup>27</sup> См. T. Landman and M. Larizza, «Inequality and human rights: who controls what, when, and how», *International Studies Quarterly*, vol. 53, No. 3 (2009), pp. 715–736.

<sup>28</sup> Для подробного анализа взаимосвязи между неравенством и финансовыми кризисами см. R. Bazillier and J. Hericourt in «The circular relationship between inequality, leverage and financial crisis», *Laboratoire d'Économie d'Orléans*, (University of Orleans, 2015). Независимый эксперт хотел бы поблагодарить авторов этой статьи за подготовку справочного аналитического документа для настоящего доклада.



щая в течение многих лет, способна дестабилизировать финансовую систему<sup>29</sup> и даже стать столь волатильной для экономики, что накопившая задолженность может спровоцировать банковский кризис и повлечь за собой как снижение объема производства, так и большие объемы бюджетных расходов на принятие спасательных мер. Кроме того, применительно к внешней задолженности эти прямые и косвенные факторы воздействия в совокупности могут вызвать валютно-финансовый кризис.

# **1. Неравенство как прямая причина роста суверенной задолженности и финансового кризиса**

23. Неравенство может оказывать существенное прямое влияние на структуру и уровень государственных доходов и расходов. Кроме того, рост показателей неравенства означает, что база подоходного налога в соответствующем государстве довольно мала, по меньшей мере при отсутствии прогрессивной шкалы для взимания налога с прибыли. Это ограничивает поступления в госбюджет и, следовательно, повышает зависимость государства от заимствований. Таким образом, неравенство во многих случаях способствует росту суверенной задолженности, что в конечном счете может привести к суверенному дефолту и финансовым кризисам; доказательств, подтверждающих действие описанного механизма, становится все больше.

24. Эмпирические исследования указывают на наличие четкой взаимосвязи между неравенством, базой подоходного налога и суверенной задолженностью. В результате одного исследования, проведенного на основе данных по 50 странам в 2007, 2009 и 2011 годах, была установлена негативная взаимосвязь между неравенством доходов и базой налогообложения, а также пассивная взаимосвязь с суверенной задолженностью<sup>30</sup>. Анализ группы из 17 стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) за период 1974–2005 годов выявил позитивную корреляцию между долей подоходного налога, которую уплачивает 1% наиболее обеспеченных лиц – широко применяемым индикатором неравенства доходов, – и дефицитом бюджета<sup>31</sup>. Кроме того, на структуру налоговых поступлений влияет и размывание базы подоходного налогообложения вследствие роста неравенства. Альтернативой бюджетному дефициту могло бы стать повышение других видов налогов, таких, как пошлины на импорт или экспорт, косвенные или корпоративные налоги, но это приведет к росту волатильности поступлений и, следовательно, к увеличению риска кризиса суверенной задолженности.

25. Было также установлено, что рост неравенства способствует перерастанию суверенной задолженности в кризисное состояние. Ряд исследований показывает, что высокий уровень неравенства существенно повышает вероятность дефолта<sup>32</sup>. В одной исследовательской работе подчеркивалось, что внезапный быстрый рост неравенства, в частности, способен значительно повысить опасность наступления суверенного дефолта. Авторы отмечают, что подобные «вспышки неравенства» повышают вероятность дефолта намного больше, чем спады внутреннего

<sup>29</sup> См. M. Kumhof, R. Rancière and P. Winant, «Inequality, leverage and crises», *American Economic Review*, vol. 105, No. 3 (2015), pp. 1217–1245.

<sup>30</sup> См. J. Aizenman and Y. Jinjark, «Income Inequality, Tax Base and Sovereign Spreads», *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, vol. 68, No. 4 (2012), pp. 431–444.

<sup>31</sup> См. S. Milasi, «Top income shares and budget deficits», Centre for Economic and International Studies, Research Paper Series, vol. 10, issue 11, No. 249 (August 2013).

<sup>32</sup> См. A. Berg and J. Sachs, «The debt crisis structural explanations of country performance», *Journal of Development Economics*, vol. 29, No. 3 (1988), pp. 271–306; J. Sachs, «The debt overhang of developing countries», *Debt, Stabilization and Development: Essays in Memory of Carlos Diaz Alejandro* (Oxford, 1989) and the papers referred to in footnotes 33–37.

производства аналогичного масштаба<sup>33</sup>. Некоторые авторы также установили, что прогрессивные ставки подоходного налога, снижающие уровень неравенства в доходах, способны вызвать смягчение риска дефолта<sup>34</sup>.

26. Одно пояснение относительно этих связей сосредоточено на стимулах, подталкивающих правительство к тому, чтобы воспользоваться краткосрочными выгодами от дефолта. Просрочив задолженность, правительство может получить новую — хотя, возможно, и кратковременную — фискальную свободу, позволяющую снизить налоги и увеличить расходы в интересах менее обеспеченных слоев населения. Считается, что эти выгоды значительнее в странах с более высоким уровнем неравенства и более крупным числом домохозяйств, имеющих низкий доход<sup>35</sup>. В то же время, если весьма вероятно, что правительство того или иного государства с высоким уровнем неравенства может принять решение о признании своей неплатежеспособности, кредиторы могут соглашаться лишь на менее значительные объемы совокупного долга, а затем — резко поднять процентные ставки или даже отказаться от дальнейшего кредитования<sup>36</sup>. Некоторые авторы считают, что уровни задолженности, которые кредиторы признают допустимыми, различны для внутреннего и внешнего долга, причем уровень последнего значительно ниже<sup>37</sup>. Это значит, что внешний долг сам по себе является важным фактором, способным стать причиной суверенного дефолта.

27. Однако в долгосрочной перспективе состояние дефолта обычно предполагает дальнейшие издержки в связи с (временным) уходом с финансовых рынков. Поскольку правительство больше не может заимствовать средства по низким ставкам, оно вынуждено корректировать свои налоговые поступления сообразно любым краткосрочным колебаниям. Вводимый в соответствии с этой логикой режим волатильного налогообложения особенно не выгоден менее обеспеченным домохозяйствам, и чем больше их число, тем выше будут последующие издержки в связи с дефолтом. С другой стороны, стимулы к объявлению дефолта имеют тенденцию к доминированию в обществах с очень высокими уровнями неравенства; поэтому страны с более прогрессивной шкалой налогообложения в меньшей степени заинтересованы признавать свою неплатежеспособность.

## 2. Неравенство как косвенная причина роста суверенной задолженности и финансовых кризисов

28. Неравенство также может косвенно способствовать росту суверенного долга и, следовательно, приводить к кризисам суверенной задолженности. Такой исход событий возможен, как минимум, в двух ситуациях: а) когда высокие уровни неравенства активно стимулируют осуществление и рост заимствований в частном секторе при наличии прочной взаимосвязи между чрезмерным частным долгом, суверенным долгом и финансовыми кризисами; и б) когда неравенство пагубно

<sup>33</sup> См. K. Jeon and Z. Kabukcuoglu, «Income inequality and sovereign default», working paper (University of Pittsburgh, 2015).

<sup>34</sup> Ibid.; см. также A. Ferriere, «Sovereign default, inequality and progressive taxation», job market paper (New York University, 2014).

<sup>35</sup> См. A. Ferriere, *ibid.*; and Y.K. Kim, «Inequality and sovereign default under democracy», *European Journal of Economic and Political Studies*, vol. 6, No. 1 (2013), pp. 5–40. Важно отметить, что дефолт сам по себе не предполагает негативных последствий для населения. Отрицательное воздействие на права человека для населения связано прежде всего с режимом бюджетной экономии, вводимым после дефолта, поскольку правительство утрачивает возможность дальнейших заимствований на финансовых рынках.

<sup>36</sup> См. A. DAVIS, M. Golosov and A. Shourideh, «Political economy of sovereign debt: cycles of debt crisis and inequality overhang», mimeo (2015).

<sup>37</sup> См. C.M. Reinhart, K.S. Rogoff and M.A. Savastano, «Debt intolerance», *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 34, No. 1 (Brookings Institution, 2003), pp. 1–74.

влияет на социально-политическую стабильность, тем самым препятствуя росту и в конечном счете воздействуя на бюджетные поступления и расходы.

*Взаимосвязь между частным долгом, суверенным долгом и финансовыми кризисами*

29. Как правило, активный рост частных долгов считается более точным показателем финансовой нестабильности, чем уровень или динамика внешней задолженности<sup>38</sup>. Тем не менее, суверенный долг в зависимости от обстоятельств может являться важнейшим фактором, провоцирующим финансовый кризис или усугубляющим его. Например, в ряде стран чрезмерный объем суверенной задолженности в значительной степени способствовал наступлению недавнего мирового финансового кризиса. Государственный и частный долги связаны между собой по целому ряду аспектов, усиливая негативное воздействие друг друга таким образом, что между ними образуется некий «порочный круг»<sup>39</sup>. Даже когда государственный долг не является неременной причиной финансового кризиса, он оказывает влияние на послекризисную ситуацию и приводит к продолжительным периодам экономического спада<sup>40</sup>.

30. Финансовый кризис оказывает огромное влияние на государственные финансы. Национализация частных долгов наряду с расходами на санацию и рекапитализацию банковской системы приводили к резкому росту суверенной задолженности. Еще более значимыми факторами, влияющими на агрегирование суверенного долга, обычно являются спад производства, последующее сокращение налоговой базы и контрциклическая политика борьбы с экономическим спадом, приводящая к росту государственных расходов. Если же страна вместо этого проводит политику консолидации для снижения своей задолженности, то, как недавно признал Международный валютный фонд (МВФ), это зачастую оказывается контрпродуктивным из-за негативного воздействия снижения бюджетных расходов на состояние экономического роста и занятости<sup>41</sup>.

31. Существует целый ряд направлений, по которым неравенство оказывает влияние на частные долги и финансовые кризисы. Для начала следует отметить, что задолженность домохозяйств и долей доходов «верхушки» — один из стандартных показателей неравенства — являются тесно взаимосвязанными: во многих странах долги домохозяйств и доходы наиболее обеспеченной части населения в течение многих лет росли одновременно и аналогичными темпами<sup>42</sup>. Для разъяснения взаимосвязи между задолженностью частного сектора и неравенством одно из недавних исследований было посвящено спросу на кредиты и их предложению.

32. Если рассматривать ситуацию с точки зрения спроса на кредиты, то происходит увеличение частной задолженности, поскольку домохозяйства пытаются поддерживать определенный абсолютный или относительный уровень потребления

<sup>38</sup> См. M. Schularik and A.M. Taylor, «Credit booms gone bust: monetary policy, leverage cycles and financial crises, 1870–2008», *American Economic Review*, vol. 102, No. 2 (2012), pp. 1029–1061.

<sup>39</sup> См. M. Brunnermeier et al, «European Safe Bonds» (Euro-nomics group, 2011).

<sup>40</sup> См. O. Jordà, M. Schularick and A.M. Taylor, «Sovereigns versus banks: credit, crises and consequences», working paper No. 19506 (National Bureau of Economic Research, 2013).

<sup>41</sup> См. IMF, *World Economic Outlook 2012: Coping with High Debt and Sluggish Growth*, World Economic and Financial Surveys (Washington, D.C., 2012); and N. Batini, L. Eyraud, L. Forni and A. Weber, «Fiscal multipliers: size, determinants and use in macroeconomic projections», IMF technical notes and manuals No. 14 (Washington, D.C., 2014).

<sup>42</sup> См. Bazillier and Hericourt, «The circular relationship between inequality, leverage and financial crisis» (footnote 28).

ния, в то же время сталкиваясь с ростом неравенства<sup>43</sup>. Иными словами, люди активнее заимствуют средства для поддержания своего абсолютного или относительного уровня жизни. Результаты сбора данных по Соединенным Штатам Америки подтверждают этот вывод: исследование, проведенное в 2006 году, показало, что в течение предыдущих 25 лет в этой стране наблюдался рост уровня неравенства в доходах, не сопровождавшийся ростом неравенства в потреблении<sup>44</sup>. Некоторые считают это следствием повышенной дисперсии нерегулярных доходов, однако вполне вероятно, что более значительную роль в этом случае играют массовые перераспределения постоянного дохода<sup>45</sup>. Этот последний вывод подтверждается, тем фактом, что за период 1983–2007 годов в соотношении «задолженность/доход» для 5% наиболее обеспеченных и 95% наименее обеспеченных домохозяйств наблюдалась резкая обратная динамика<sup>29</sup>. Кроме того, при анализе выборки из 16 стран была обнаружена негативная связь между неравенством в доходах и социальной мобильностью<sup>46</sup>. В отношении многих развивающихся и развитых стран было также установлено, что основной причиной усугубления неравенства является рост уровня неравенства между социальными группами, отражающий резкие изменения доходов<sup>47</sup>. Тенденцию к постоянному заимствованию средств домохозяйствами с низким и средним доходом, наблюдаемую несмотря на рост неравенства в доходах, можно объяснить с помощью различных гипотез относительного дохода, согласно которым потребление домохозяйства представляет собой функцию, отражающую положение этого домохозяйства в системе распределения дохода и его прошлые уровни потребления<sup>48</sup>.

33. Другая теория увязывает между собой неравенство, спрос на кредиты и валютно-финансовую политику. Согласно этой теории, при высоком уровне неравенства в распределении доходов наблюдается чрезмерная зависимость от инвестиций и потребление предметов роскоши. Этого может оказаться недостаточно для обеспечения устойчивого уровня экономического производства путем стимулирования снижения процентных ставок, что само по себе уже приводит к росту частной задолженности выше устойчивых уровней<sup>49</sup>.

34. В свою очередь, рост доходов богатейшей части населения также вызовет наращивание их сбережений и приведет к аккумуляции больших объемов частных богатств. Подобный рост предложения капитала требует более широких возможностей для инвестирования и, следовательно, повышает уровень предло-

<sup>43</sup> См. J. K. Galbraith, *Inequality and Instability, A Study of the World Economy Just Before the Great Crisis* (Oxford, 2012).

<sup>44</sup> См. D. Krueger and F. Peri, «Does income inequality lead to consumption inequality? Evidence and theory», *Review of Economic Studies*, vol. 73, No. 1 (2006), pp. 163–193.

<sup>45</sup> См. R. A. Moffitt and P. Gottschalk, «Trends in the transitory variance of male earnings in the United States, 1970–2004», working paper No. 16833 (National Bureau of Economic Research, 2011); and M. Iacoviello, «Household debt and income inequality, 1963–2003», *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 40, No. 5 (2008), pp. 929–65.

<sup>46</sup> См. D. Andrews and A. Leigh, «More inequality, less social mobility», *Applied Economics Letters*, vol. 16, No. 15 (2009), pp. 1489–1492.

<sup>47</sup> Ibid; см. также R. Kanbur, C. Rhee and J. Zhuang, «Rising inequality in Asia and policy implications», macroeconomics working paper No. 23973 (East Asian Bureau of Economic Research, 2014).

<sup>48</sup> См. T. van Treeck, «Did inequality cause the United States financial crisis?», *Journal of Economic Survey*, vol. 28 No. 3 (2014), pp. 421–448; and R. H. Frank, A. S. Levine and O. Dijk, «Expenditure cascades», *Review of Behavioral Economics*, vol. 1, Nos. 1 and 2 (2014), pp. 55–73.

<sup>49</sup> См. J.-P. Fitouso and F. Saraceno, «How deep is a crisis? Policy responses and structural factors behind diverging performances», working document No. 2009-31 (Observatoire français des conjonctures économiques, 2009); и A. B. Atkinson and S. Morelli, «Economic crises and inequality», Human Development Research Paper No. 2011/06, (United Nations Development Programme, 2011).

жения кредитов, даже для более рискованных заемщиков<sup>50</sup>. Кроме того, вероятным последствием такого аккумуляции частных денежных средств является лоббирование кредиторами политики, при которой банки могут пойти на выделение рискованных кредитов, а затем — и на массовое предоставление субстандартных кредитов лицам с низким уровнем дохода. Как утверждалось, «рост неравенства доходов в Соединенных Штатах... привел к политическому давлению в поддержку более активной выдачи ипотечных кредитов», что в конечном счете «деформировало систему кредитования в финансовом секторе»<sup>51</sup>.

35. Представляется очевидным, что каналы спроса на кредиты и их предложения активируются одновременно; важную роль при этом играют и другие факторы<sup>52</sup>. Так, общая тенденция к смещению в сторону радикальной свободы рынка<sup>53</sup>, преобладающая модель экономического роста, движимого финансированием, и сопутствующее дерегулирование финансового сектора представляются основными факторами, объясняющими наступление мировых финансового и экономического кризисов, разразившихся в 2007 году, которые нередко называют Великой рецессией<sup>54</sup>. Вероятно, ухудшение переговорных позиций работников под воздействием гибкости рынка труда и сдерживания роста заработной платы отразилось на состоянии спроса, описанном выше. Помимо увеличения благосостояния наиболее обеспеченных слоев общества, рост предложения кредитных ресурсов объясняется еще и либерализацией и дерегулированием финансов<sup>55</sup>.

36. Если исходить из вышеизложенных теоретических соображений, то неудивительно, что в результате анализа 18 стран-членов ОЭСР за период 1970–2007 годов была выявлена позитивная связь между неравенством в доходах и ростом кредитования<sup>56</sup>. Кроме того, в течение периода 1980–2010 годов подавляющему большинству банковских кризисов предшествовало постоянное повышение уровней неравенства в доходах<sup>57</sup>. Что касается непосредственно Соединенных Штатов, то одно исследование периода 1980–2003 годов показало наличие «устойчивого позитивного воздействия неравенства в доходах на отношение задолженности домохозяйств к их располагаемому доходу, а также на компоненты задолженности домохозяйств (ипотечный долг, возобновляемый кредит,

<sup>50</sup> См. P. Lysandrou, «Global inequality, wealth concentration and the subprime crisis: a Marxian commodity theory analysis», *Development and Change*, vol. 42, No. 1 (2011), pp. 183–208.

См. также M. Kumhof et al, «Inequality, leverage and crises» (footnote 29).

<sup>51</sup> См. R.G. Rajan, *Fault Lines: How hidden fractures still threaten the world economy*, (Princeton, 2010); см. также Galbraith, *Inequality and Instability* (footnote 43).

<sup>52</sup> См. Bazillier and Hericourt, «The circular relationship between inequality, leverage and financial crisis» (footnote 28).

<sup>53</sup> См. P. Krugman, «Inequality and Crises», New York Times blog «The Conscience of a liberal», (June 2010), <http://krugman.blogs.nytimes.com/2010/06/28/inequality-and-crises>.

<sup>54</sup> См. Galbraith, *Inequality and Instability* (footnote 43). Он также указывает, что основным источником роста неравенства являются финансовые силы.

<sup>55</sup> См. P. Tridico, «Financial crisis and global imbalances: its labor market origins and the aftermath», *Cambridge Journal of Economics*, vol. 36, No. 1 (2012), pp. 17–42.

<sup>56</sup> См. C. Perugini, J. Hölscher and S. Collie, «Inequality, credit and financial crises», *Cambridge Journal of Economics* (2015), available from <http://cje.oxfordjournals.org/content/early/2015/01/05/cje.beu075.full>.

<sup>57</sup> См. G. Bellettini and F. Delbono, «Persistence of high income inequality and banking crises: 1980–2010», working paper No. 885 (University of Bologna, Department of Economics, 2013). В свою очередь, в работах A.B. Atkinson and S. Morelli приводятся неубедительные результаты, касающиеся как роста неравенства, так и его уровней; см. «Income inequality and banking crisis: a first look», report prepared for the Global Labor Forum 2011 (International Labour Organization (ILO), Turin, 2010) и «Inequality and crises revisited», working paper No. 387 (Centre for Studies in Economics and Finance, University of Naples, 2015). Они также дают возможные пояснения полученным результатам, в частности выбору мер противодействия неравенству и распространению проблем среди национальных экономик вследствие процесса глобализации.

например по кредитным картам, и невозобновляемый кредит, например кредит на приобретение автомобиля)»<sup>58</sup>. Хотя эти результаты, как представляется, подтверждают вышеизложенные теоретические выводы, нужно отметить целесообразность проведения более эмпирического исследования.

#### *Воздействие неравенства на социально-политическую стабильность и рост*

37. Неравенство также способно подрывать социально-политическую стабильность; это чревато антистимулированием для инвестиций, ослаблением деловой активности, разногласиями<sup>59</sup>, угрозами для собственности и неопределенностью в политической сфере и даже повышает вероятность переворотов и массового насилия. В результате показатели роста падают, что приводит к повышению уровня задолженности. Наличие взаимосвязи между неравенством, политической нестабильностью и инвестициями была подтверждена результатами эмпирического исследования, проведенного по 70 странам за период 1960–1985 годов<sup>60</sup>.

38. Недавние фактические данные по отдельным странам поддерживают вывод о том, что неравенство снижает экономический рост. Исследование МВФ, проведенное в 2014 году на основе обширных данных как по странам ОЭСР, так и по странам с формирующейся рыночной экономикой, содержит убедительные доказательства того, что снижение уровня неравенства тесно связано с ускорением роста и повышением его стабильности<sup>61</sup>. Более позднее исследование МВФ подтверждает эти выводы на основе выборки из 159 развитых, формирующихся и развивающихся экономик. Авторы приходят к выводу о том, что на рост влияет само распределение дохода: так, если доля доходов 20% наиболее зажиточных групп возрастает, среднесрочный рост ВВП замедляется, свидетельствуя о том, что соответствующие выгоды «не просачиваются вниз». И напротив, рост доли доходов 20% наименее обеспеченных лиц связан с увеличением показателей роста ВВП<sup>62</sup>.

## **В. Воздействие финансового кризиса и кризиса суверенной задолженности на проявления неравенства**

39. Как правило, финансовые кризисы влекут за собой масштабные последствия с точки зрения распределения, и причиной тому служат несколько факторов.

### **1. Снижение экономических показателей**

40. Прежде всего, финансовые кризисы могут существенно затруднять экономический рост, прежде всего из-за сокращения объема инвестиций в производство вследствие снижения возможностей для кредитования. Банковские кризисы обычно влекут за собой значительный спад производства. Реальный объем ВВП на душу населения в среднем снижается более чем на 9%, причем на восстано-

<sup>58</sup> См. M. Christen and R. Morgan, «Keeping up with the Joneses: analyzing the effect of income inequality on consumer borrowing», *Quantitative Marketing and Economics*, vol. 3, No. 2 (2005), pp. 145–173, at 148.

<sup>59</sup> См. K.H. Park, «Income inequality and economic progress: an empirical test of the institutional approach», *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 55 No. 1 (1996), pp. 87–97.

<sup>60</sup> См. A. Alesina and R. Perotti, «Income distribution, political instability, and investment», *European Economic Review*, vol. 40 No. 6 (1996), pp. 1203–1228.

<sup>61</sup> См. J. Ostry, J. Berg and C.G. Tsangarides, «Redistribution, inequality and growth», IMF staff discussion note No. 14/02 (2014).

<sup>62</sup> См. E. Dabla-Norris et al, «Causes and consequences of income inequality: a global perspective», IMF staff discussion note No. 15/13 (2015).

ление этого показателя необходимо два года<sup>63</sup>. Анализ финансовых кризисов, в том числе банковских и валютных кризисов, показал, что реальное снижение экономических показателей составляет в среднем 20% ВВП с периодом восстановления от трех до четырех лет<sup>64</sup>. При этом изолированные валютные кризисы как таковые могут приводить к смешанным последствиям: при их наступлении обычно наблюдается рост цен на импортные товары и, возможно, сокращаются возможности для кредитования, что значительно затрудняет экономический рост. Наряду с этим валютные кризисы могут также обеспечить выгоды для экспортного сектора той или иной страны.

41. Воздействие кризиса суверенной задолженности на экономический рост трудно изолировать, поскольку он обычно предваряется банковским кризисом или совпадает с ним. При этом наблюдается явная негативная корреляция между крайними уровнями суверенного долга или суверенным дефолтом, с одной стороны, и экономическим ростом – с другой. Например, в одном исследовании было установлено, что кризисы задолженности влекут за собой существенное и длительное падение производства, в результате которого объем производства за восемь лет снижается почти на 10%<sup>65</sup>.

## 2. Инфляция, безработица и доля труда

42. Помимо снижения экономической активности имеется ряд других направлений, по которым финансовые кризисы воздействуют на распределение доходов и богатства. Валютные кризисы оказывают свое влияние, провоцируя изменение цен, меры бюджетной экономии и изменения в активах<sup>66</sup>. Девальвация приводит к вышеупомянутому падению доходов лиц, которые заняты в секторе по производству неэкспортных товаров, но при этом повышает спрос на экспорт и, следовательно, может оказать благотворное влияние на занятость и доходы в этом секторе. Малоимущие группы также могут оказаться затронуты ростом цен на импортные товары, особенно цен на продукты питания. Меры по обеспечению бюджетной экономии и сокращению государственных расходов могут затронуть механизмы оказания социальной помощи, тем самым усугубляя последствия кризиса для бедных слоев населения. Наконец, изменение стоимости активов оказывает влияние на распределение дохода, поскольку изменчивость в процентных ставках, активах и ценах на недвижимость скорее воздействует на благосостояние более зажиточных групп.

<sup>63</sup> См. C.M. Reinhart and K.S. Rogoff, «The aftermath of financial crises», *American Economic Review*, vol. 99 No. 2 (2009), pp. 466–72.

<sup>64</sup> См. M.D. Bordo et al, «Is the crisis problem growing more severe?», *Economic Policy* Vvl. 16 No. 32 (2001), pp. 51–82. Авторы также показывают, что за последнюю четверть двадцатого столетия банковские и валютные кризисы стали более частыми.

<sup>65</sup> См. D. Furceri and A. Zdzienicka, «How costly are debt crises?», *Journal of International Money and Finance*, vol. 31, No. 4 (2012), pp. 726–742; см. также F. Sturzenegger, «Toolkit for the analysis of debt problems», *Journal of Restructuring Finance*, vol. 1 No. 1 (2004), pp. 201–03; и B. De Paoli and G. Hoggarth, «Costs of sovereign default», *Bank of England Quarterly Bulletin*, (Q3, 2006), где приводится вывод о наличии негативной корреляции между суверенным дефолтом и экономическим ростом. Хотя некоторые исследователи характеризуют суверенный дефолт как начало подъема экономики, например, E. Levy Yeyati and U. Panizza, «The elusive costs of sovereign defaults», *Journal of Development Economics*, vol. 94 No. 1 (2011), pp. 95–105, это не противоречит выводу о том, что высокий рост уровней суверенной задолженности может тормозить экономический рост, поскольку «в преддверии дефолта наблюдается низкий уровень роста», *ibid*.

<sup>66</sup> См. E. Baldacci, L. de Mello and G. Inchauste, «Financial crises, poverty and income distribution», IMF working paper No. 02/4 (2002).

43. После банковских кризисов связанных с ними уровень безработицы возрастает в среднем примерно на 7% в течение более четырех лет<sup>67</sup>. Валютные кризисы также оказывают влияние на трудовую составляющую дохода<sup>68</sup>. Доля труда – это один из основных индикаторов распределения доходов в какой-либо стране: она показывает, какая часть национального дохода распределяется труду, а какая – капиталу. Валютные кризисы сопровождаются резким сокращением доли труда, которая в последующие годы компенсируется лишь частично. Даже долгосрочную тенденцию к снижению трудовой части, наблюдавшуюся в последние десятилетия, можно хотя бы частично объяснить финансовыми кризисами. Это предполагает постоянный рост масштабов неравенства в доходах, поскольку сокращение доли труда означает, что все больше доходов от экономического роста уходит владельцам капитала. Такой сценарий может быть еще более актуален в развивающихся странах, где значительная доля капитала находится в собственности у иностранцев<sup>69</sup>.

### 3. Рост бедности

44. В целом валютные кризисы приводят к росту масштабов как бедности, так и неравенства. В ходе одного исследования на основе коэффициента Джини было установлено, что уровень неравенства вырос на 0,63% по сравнению с предкризисным годом. Кроме того, взаимосвязь между кризисами и распределением дохода/бедностью оказалась более явной в случаях, когда за кризисами следовало сокращение среднего дохода. На такое снижение дохода приходилось 15–30% различных показателей, отражающих уровни бедности и неравенства. Исследование также выявило более значительное снижение доли доходов в квинтилях самого низкого дохода наряду с ростом дохода в квинтильной группе с самыми высокими доходами<sup>70</sup>. В другом исследовании был сделан вывод о том, что средний уровень неравенства вырос на 16,2% в течение двух ближайших лет после валютного кризиса по сравнению с ростом на 3,2% в бескризисные годы<sup>71</sup>. Великая рецессия, наиболее удачно определенная как системный банковский кризис, за которым последовал кризис задолженности, особенно в Европейском союзе, привела к массовым скачкам уровней неравенства. Если применить соотношение 90–10 в качестве средства измерения неравенства, то в Соединенных Штатах за период 2007–2011 годов уровень неравенства в доходах вырос на 11%<sup>72</sup>.

45. В ходе оценки воздействия финансовых кризисов на неравенство нельзя забывать о двух аспектах, которые могут привести к искажению результатов. Во-первых, уровни бедности могут служить лишь ограниченным индикатором масштабов этой проблемы, поскольку число людей, которые за один и тот же период оказались в условиях бедности или вырвались из нее, может резко повышаться, усиливая глубину бедности, хотя показатель уровня бедности при этом остается стабильным. Во-вторых, лица с наиболее высоким доходом из-за кризиса могут в

<sup>67</sup> См. C.M. Reinhart and K.S. Rogoff, «The aftermath of financial crises», *American Economic Review*, vol. 99 No. 2 (2009), pp. 466–72.

<sup>68</sup> См. R. Bazillier and B. Najman, «Labour and Financial Crises: Is Labour paying the price of the crisis?», mimeo (2012).

<sup>69</sup> См. I. Diwan, «Debt as sweat: labor, financial crises, and the globalization of capital», mimeo (Washington, D.C., World Bank, 2001); and P. Maarek and E. Orgiazzi, «Currency crises and the labor share», *Economica* vol. 80, No. 319 (2013), pp. 566–588.

<sup>70</sup> См. Baldacci et al, «Financial crises, poverty and income distribution», (footnote 66).

<sup>71</sup> См. J.K. Galbraith and L. Jiaqing, «Inequality and financial crises: some early findings», working paper No. 9 (University of Texas, 1999), где используется индекс Тейла – еще один индикатор неравенства.

<sup>72</sup> См. B.D. Meyer and J.X. Sullivan, «Consumption and income inequality and the great recession», *American Economic Review*, vol. 103, No. 3 (2013), pp. 178–83.



краткосрочной перспективе столкнуться с падением уровня своих доходов ввиду их большей зависимости от доходов с капитала. Возможно, это поясняет, почему распределительное воздействие кризисов в краткосрочной перспективе не всегда становится ясным.

#### **4. Структурные факторы смягчения социальных последствий, трудовое законодательство и механизмы социальной помощи**

46. При этом существуют и другие факторы, оказывающие значительное влияние на масштабы последствий финансовых кризисов. Например, как представляется, кризисы скорее приводят к росту неравенства в условиях наибольшего дерегулирования рынков труда, а негативные последствия финансовых кризисов оказались более тяжелыми для латиноамериканских работников, чем для азиатских, и более тяжелыми для азиатских работников, чем для организованных трудящихся в экономиках стран Севера<sup>73</sup>. Этот вывод указывает на наличие важнейшей взаимосвязи между институтами рынка труда и конкретными последствиями финансовых кризисов.

47. Нужно также отметить, что воздействие кризисов на масштабы неравенства зависит от существующей в стране системы социальной защиты, а также от уровня бюджетных расходов, который в период спада играет роль автоматического стабилизатора. Опыт ОЭСР подтверждает этот вывод: за период 2007–2009 годов в странах ОЭСР сектор домохозяйств, как представляется, был в целом хорошо защищен от последствий экономического спада. Это оказалось возможным благодаря вмешательству правительств в большинстве стран через системы налогообложения и пособий<sup>74</sup>. Однако политика консолидации, проводимая после 2010 года, по-видимому, окажет более серьезное влияние на распределение доходов<sup>75</sup>.

#### **5. Последствия государственных антикризисных мер (бюджетная консолидация)**

48. В большинстве стран за финансовым кризисом последовала консолидация бюджета, которая также способна активно воздействовать на систему распределения. Ряд исследований, проведенных по странам ОЭСР и другим странам с формирующейся и развитой экономикой, показали, что бюджетная консолидация обычно сопровождается увеличением масштабов неравенства, сокращением доли труда и ростом долговременной безработицы<sup>76</sup>. В результате одного исследования был сделан вывод, что 15–20% роста неравенства после бюджетной консолидации объясняются подъемом уровня безработицы<sup>77</sup>. Еще одним существенным фактором, влияющим на рост неравенства, является урезание социальных расходов: снижение их объема на 1% приводит к росту масштабов неравенства на 0,2–0,7%<sup>78</sup>. Как правило, кризисы серьезно сказываются на сфере социальных расходов, причем сокращение объема этих расходов в кризисные периоды наиболее вероятно в странах с самыми низкими доходами<sup>79</sup>. Например, Великая рецес-

<sup>73</sup> Ibid., p. 7.

<sup>74</sup> См. S.P. Jenkins et al, *The Great Recession and the Distribution of Household Income* (Oxford, Oxford University Press, 2013).

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> См. L. Ball et al, «The distributional effects of fiscal consolidation», IMF working paper No. 13/151 (Washington, D.C., 2013); J. Woo et al, «Distributional effects of fiscal consolidation and the role of fiscal policy: what do the data say?» IMF working paper 13/195 (Washington, D.C., 2013).

<sup>77</sup> J. Woo et al, «Distributional effects of fiscal consolidation (footnote 76).

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> См. M. Lewis and M. Verhoeven, «Financial crises and social spending: the impact of the 2008–2009 crisis», Other Operational Studies No. 12965 (Washington, D.C., World Bank, 2010).

сия привела к масштабным и значительным сокращениям расходов в системе социального обеспечения<sup>80</sup>.

49. В случае кризисов задолженности сложно отделить специфические последствия дефолта от последствий стабилизационных мер, таких, которые принимаются в русле деятельности МВФ в развивающихся странах. Представляется очевидным, что программы МВФ сопровождаются ухудшением положения с распределением доходов и сокращением доходов беднейших групп населения в случаях, если перед началом соответствующей программы дефицит платежного баланса был высоким: эти программы позволяют снизить уровень неравенства лишь тогда, когда размер дефицита платежного баланса не очень высок<sup>81</sup>.

50. Динамика уровней неравенства в Латинской Америке в 1980-е годы дает наглядные примеры потенциального воздействия долговых кризисов на распределительную систему. В результате исследования этого региона, проведенного за указанное десятилетие, были получены убедительные подтверждения того, что уровень неравенства в доходах «отражает экономический цикл, повышаясь в периоды спада»<sup>82</sup>. Издержки в связи с кризисами распределялись неравномерно<sup>83</sup>, а реализация большинства корректировочных программ велась «с перебором», приводя к росту бедности и неравенства сверх того, чтобы являлось необходимым (и правомерным)<sup>84</sup>.

## 6. Социальные последствия финансовых кризисов

51. Финансовые кризисы и меры жесткой экономии, принимаемые для противодействия этим кризисам, приводят к серьезным негативным социальным последствиям, которые, в свою очередь, способствуют сохранению неравенства или усугубляют его. Организация «Каритас» пришла к выводу, что положение многих домохозяйств в Европе «остаётся серьезным, поскольку в большинстве стран-членов растут масштабы бедности и социального отчуждения, затрагивая в особенности население трудоспособного возраста и, следовательно, детей. Существенно ограничен доступ к рынку труда для молодежи: почти четверть экономически активных юношей и девушек в Европейском союзе являются безработными»<sup>85</sup>. В одном из исследований ОЭСР отмечает, что «в Греции, Ирландии и Испании удвоилось число лиц, живущих в домохозяйствах, не получающих какого-либо дохода от трудовой деятельности. Наиболее тяжелыми были последствия для групп с низким уровнем дохода, для молодежи и семей с детьми»<sup>86</sup>. В этом исследовании также отмечается негативное долговременное воздействие Великой рецессии на положение семей, фертильность и здравоохранение. Уже было констатировано снижение показателей фертильности; семьи урезают основные статьи расходов, тем самым подрывая свое нынешнее и будущее благосостояние. Кроме того, хотя оценивать общие последствия для здоровья пока слишком рано,

<sup>80</sup> См. F. Bonnet, E. Ehmke and K. Hagemeyer, «Social security in times of crisis» *International Social Security Review*, vol. 63, No. 2 (2010), pp. 47–70, at. 48.

<sup>81</sup> См. M. Pastor, «The effects of IMF programs in the third world: debate and evidence from Latin America», *World Development*, vol. 15, No. 2 (1987), pp. 249–262; и G. Garuda, «The distributional effects of IMF programs: a cross-country analysis», *World Development*, vol. 28 No.6 (2000), pp. 103–1051.

<sup>82</sup> См. G. Psacharopoulos et al., «Poverty and income inequality in Latin America during the 1980s», *Review of Income and Wealth*, vol. 41 No. 3 (1995), pp. 245–264.

<sup>83</sup> См. N. Lustig, «The 1982 debt crisis, Chiapas, NAFTA, and Mexico's poor», *Challenge*, pp. 45–50 (1995).

<sup>84</sup> См. L. Gasparini and A. L. Lustig, «The rise and fall of income inequality in Latin America», working paper of the Center for Distributive, Labor and Social Studies (2011).

<sup>85</sup> «Poverty and inequality on the rise», Caritas crisis monitoring report 2015, p. 29.

<sup>86</sup> См. OECD, *Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators* (Paris, 2014), available from [http://dx.doi.org/10.1787/soc\\_glance-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2014-en).

уже известно, что безработица и смежные экономические трудности усугубляют проблемы со здоровьем, в том числе вызывают психические заболевания. Обострению проблем со здоровьем также способствует сокращение расходов в системе социальной защиты. В качестве примера в докладе «Оксфам» сообщается, что 20% клиентов аптек в Лиссабоне приобретают лишь часть назначенных им медикаментов по причине увеличения их стоимости<sup>87</sup>. В одном из своих тематических исследований по Греции «Оксфам» указывает на активное воздействие роста бедности и неравенства на уровни преступности и самоубийств<sup>88</sup>. С другой стороны, в Испании принятие комплекса жестких мер по обеспечению экономии привело к резкому увеличению неудовлетворенных потребностей в медицинском обслуживании среди малоимущих, к нестабильности заработной платы, неравенству доходов и бедности, особенно среди детей<sup>89</sup>.

52. В этом же ключе ряд учреждений системы Организации Объединенных Наций определили социальные последствия кризисов задолженности и связанных с ними программ структурной перестройки<sup>90</sup>. Исследования Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) показали, что выполнение обязательств по обслуживанию долга приводило к оттоку наличности от программ социального обеспечения с наступлением пагубных последствий для развития людских ресурсов<sup>91</sup>. Меры жесткой экономии усугубляли негативные социальные последствия для групп, находящихся в неблагоприятном положении, таких, как женщины, дети, инвалиды, лица пожилого возраста, лица, живущие с ВИЧ/СПИДом, коренные народы, этнические меньшинства, мигранты, беженцы и безработные, как показано в докладе Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека за 2013 год<sup>92</sup>. В целом же было обнаружено, что корректировочные планы, не предусматривающие последовательного облегчения долгового бремени, оказывают – по крайней мере, в краткосрочной перспективе, – пагубное воздействие на развитие людских ресурсов и на права человека. И напротив, принятие последовательных мер по облегчению бремени задолженности дало странам-бенефициарам возможность увеличить объем расходов «на борьбу с бедностью»<sup>93</sup>.

## IV. Выводы и рекомендации

### A. Выводы

53. В настоящем докладе показано наличие множества взаимосвязей между неравенством, частной и суверенной задолженностью и наступлением финансовых кризисов. Хотя эта сфера стала предметом экономических исследований лишь недавно, и многие аспекты пока остаются нерассмотренными, на данном этапе уже можно сделать ряд важных выводов. Во-первых,

<sup>87</sup> См. T. Caverro and K. Poinasamy, «A cautionary tale: the true cost of austerity and inequality in Europe», Oxfam briefing paper (2013).

<sup>88</sup> См. G. Caverro, «The true cost of austerity and inequality in Europe – Greek case study», Oxfam case study (2013).

<sup>89</sup> См. «Visualizing rights: a snapshot of relevant statistics on Spain», Centre for Economic and Social Rights fact sheet No. 14 (2015).

<sup>90</sup> См. E/C.12/ESP/CO/5; E/C.12/GRC/CO/2; E/C.12/PRT/CO/4; A/HRC/25/Add.1; UNICEF, «Austerity measures threaten children and poor households», working paper (September 2011); UNICEF, *Children of the Recession: The impact of the economic crisis on child well-being in rich countries* (New York, 2014); и ILO, *World Social Protection Report 2014–15* (Geneva, 2014).

<sup>91</sup> См. G.A. Cordia, R. Jolly and F. Stewart, *Adjustment with a Human Face, Vol. II*, (Clarendon Press, Oxford, 1988).

<sup>92</sup> E/2013/82.

<sup>93</sup> См. A/HRC/23/37.

имеются убедительные свидетельства того, что неравенство может активно провоцировать и усугублять наступление и протекание финансовых кризисов, хотя очевидно, что и другие факторы, в частности финансовое дерегулирование, также играют ключевую роль. Неравенство подрывает налоговую систему государства, тем самым воздействуя на бюджетные поступления. Неравенство, как представляется, также стимулирует рост уровня задолженности в частном секторе, что, в свою очередь, может негативно сказаться на суверенной задолженности и стабильности финансовых рынков. Это явление объясняется прежде всего ростом спроса на кредиты и их предложения. Совокупное недостаточное потребление в сочетании с проведением валютной политики низких процентных ставок может являться фактором, способствующим росту кредитного предложения.

54. Во-вторых, согласно результатам большинства исследований, финансовые кризисы и дальнейшие стратегические меры, которые обычно принимаются для смягчения их последствий – например бюджетная экономия и политика стабилизации, – повышают уровень неравенства с разрушительными последствиями для социальной сферы. Кризис задолженности способен оказать массовое депрессивное воздействие на объем производства, что, в свою очередь, может сказаться на масштабах неравенства. Результаты большинства исследований также сходятся в том, что финансовый кризис влечет за собой рост неравенства в доходах. Бюджетная консолидация в условиях сверхнормативной суверенной задолженности также может как прямо, так и косвенно привести к серьезным последствиям для системы распределения, например, через повышение уровня безработицы и сокращение социальных расходов. Социальные последствия кризисов, особо затрагивающие самые уязвимые группы населения, зачастую носят катастрофический характер, приводя, в частности, к таким общим проблемам, как расширение масштабов бедности, возникновение трудностей в сфере здравоохранения и рост безработицы.

55. В докладе прослеживаются многочисленные социальные и правозащитные ипостаси неравенства и выделяются соответствующие обязательства государств в области прав человека. Вывод о том, что неравенство может содействовать наступлению финансовых кризисов, которые, в свою очередь, усугубляют неравенство и пагубно влияют на права человека, имеет далеко идущие политико-правовые последствия. Он подчеркивает, что права человека и социально-экономические аспекты неразделимо взаимосвязаны и что для предупреждения финансовых кризисов и борьбы с ними необходим комплексный подход. В докладе отмечается, что финансовые кризисы нельзя предотвратить без устранения соответствующих недоработок в сфере прав человека, включая те, которые касаются неравенства. Это справедливо и в отношении антикризисных мер: любое реагирование на финансовые кризисы без учета последствий для прав человека и уровня неравенства не только идет вразрез с обязанностями в области прав человека, но и рискует вновь и вновь порождать аналогичные проблемы, препятствуя построению любого экономически устойчивого будущего. Это делает еще более неотложным стремление международного сообщества к сокращению масштабов неравенства, предусмотренному в цели 10 Целей в области устойчивого развития.

## В. Рекомендации

56. Таким образом, меры по предупреждению и ликвидации финансовых кризисов и меры по борьбе с неравенством должны приниматься одновременно. Значит, директивные органы должны обеспечивать противодействие опасным дестабилизирующим процессам в финансовой сфере наряду с непосредственным ведением борьбы с неравенством.

### 1. Регулирование финансовых рынков

57. Государствам и международному сообществу следует незамедлительно провести реформы финансового рынка в целях ликвидации и предупреждения финансовой нестабильности, чрезмерной задолженности и финансовых кризисов. Нынешние prerogatives в значительной степени нерегулируемых мировых финансовых рынков приводят к нестабильности как внутри многих стран, так и на международных рынках, значительно повышая вероятность наступления финансовых кризисов. Они подрывают подотчетность и создают угрозу для демократического представительства. Директивным органам следует использовать комплекс инструментов для обеспечения надлежащего регулирования мировых и внутренних финансовых рынков в целях замедления чрезмерного роста масштабов кредитования. В этот комплекс должны входить меры пруденциального регулирования, анализ приемлемости долгового бремени и механизмы контроля капитала. Чтобы анализ приемлемости долгового бремени более эффективно выполнял свою ведущую функцию при выработке политики, он должен включать в себя неравенство как один из ключевых факторов и позволить убедиться в том, что государства-должники способны к осуществлению Целей в области устойчивого развития и своих обязательств по правам человека.

### 2. Трудовая политика

58. Институты рынка труда обеспечивают мощные инструменты для повышения уровня равенства доходов до налогообложения, которые нужно широко использовать. Государствам не следует уклоняться от введения жесткого законодательства в сфере заработной платы, включая установление или повышение минимального размера оплаты труда и введение положений об обеспечении равной оплаты труда для мужчин и женщин. Наряду с этим крайне важно сохранить за работниками достаточный переговорный потенциал. Поэтому государствам следует обеспечить налаживание прочных механизмов для ведения коллективных переговоров, которые могут использоваться без вмешательства извне. Государствам также следует включить соблюдение положений о минимальной заработной плате и условиях труда в число критериев отбора поставщиков товаров и услуг для государственных органов<sup>94</sup>. Кроме того, для ведения постоянной борьбы против углубления разрыва в уровнях благосостояния государства должны разрабатывать и укреплять положения о поощрении и поддержке мелких сбережений.

### 3. Налоговая политика

59. Масштабы неравенства можно сократить с помощью налогообложения и трансфертов, причем последние могут быть как в денежной, так и в нату-

<sup>94</sup> См. A. B. Atkinsons, *Inequality: What can be done?* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2015), pp. 147–153.

ральной форме<sup>95</sup>. В налоговой сфере есть множество путей для ведения борьбы с неравенством<sup>16</sup>. Прежде всего, крайне важно шире использовать прямые, а не косвенные налоги, ибо эти последние носят регрессивный характер или являются пропорциональными доходам<sup>96</sup>; это в особенности касается акцизных сборов и налогов<sup>97</sup>.

60. Систему взимания подоходного налога нужно привести в соответствие с рядом принципов. Прежде всего, важным фактором повышения уровня равенства является прогрессивная ставка налога, которая, следовательно, должна рассматриваться в качестве ключевого руководящего принципа подоходного налогообложения. Тенденции к снижению прогрессивной ставки, наблюдавшиеся в последние десятилетия, активно способствовали расширению разрыва в доходах и богатстве. Кроме того, при прогрессивном налоге снижается вероятность финансовых кризисов и дефолта. Таким образом, верхняя предельная ставка подоходного налога должна быть намного выше той, которая широко практикуется в настоящее время<sup>98</sup>, а размер минимального налогооблагаемого дохода всегда должен быть выше черты бедности.

61. В целом же государствам нужно следить за тем, чтобы доход от капитала не получал привилегированного обращения в сравнении с доходом от труда, как это сейчас происходит во многих государствах. Очевидно, для этого может потребоваться внесение поправок в действующее налоговое законодательство, но и изменения в других областях правовой системы государств также могут содействовать упразднению особого статуса дохода от капитала, как указано ниже.

62. Другим важным шагом на пути к повышению уровня равенства должна стать постепенная отмена некоторых налоговых вычетов, а также чрезмерных и неоправданных налоговых льгот для отдельных источников дохода и секторов экономики. Как правило, такие льготы в большей степени обеспечивают выгоду получателям высоких доходов и, следовательно, наносят ущерб прогрессивному налогообложению.

63. Еще одной мерой, которую следует рассмотреть государствам, является введение налога на богатство. На фоне роста масштабов неравенства налоги на богатство вновь привлекли к себе внимание<sup>99</sup>, и их введение может открыть дополнительный источник роста налоговых поступлений наряду с ростом равенства. Государствам также следует повторно рассмотреть другие формы налогообложения собственности, включая передачу активов. По-

<sup>95</sup> См. пункт 56 доклада Генерального секретаря о роли Организации Объединенных Наций в содействии установлению нового мирового гуманитарного порядка и оценке последствий неравенства для развития (A/67/394), где автор отмечает, что правительства, «возможно, пожелают рассмотреть вопрос об использовании комбинации прогрессивных подоходных налогов и имеющих своей целью переопределение средств трансфертов в целях сокращения масштабов неравенства и ограничения его воздействия на процессы социального развития».

<sup>96</sup> См. «Fiscal policy and income», IMF policy paper (January 2014), p. 18; C. O'Donoghue, M. Baldini, and D. Mantovani, «Modelling the redistributive impact of indirect taxes in Europe: an application of EUROMOD», Euromod working paper No. EM7/01 (Colchester, University of Essex, 2004); и S. Cnossen, *Theory and Practice of Excise Taxation: Smoking, Drinking, Gambling, Polluting, and Driving* (Oxford, Oxford University Press, 2005).

<sup>97</sup> См. IMF, «Fiscal policy and income» (footnote 96).

<sup>98</sup> В работе J. Stiglitz, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future* (New York, W.W. Norton and Company, 2012) pp. 273 ff., автор предлагает установить предельную ставку налога, намного превышающую 50% и, вероятно, даже более 70%; в работе A.B. Atkinson, «Inequality: What can be done?» (footnote 94), pp. 179 ff., выступает за предельную ставку налога на уровне 65%.

<sup>99</sup> См. Piketty, *Capital in the Twenty-First Century* (footnote 4).

добное расширение налоговой базы и ликвидация пробелов в налоговом законодательстве позволят повысить как эффективность, так и справедливость налогообложения<sup>100</sup>.

64. С другой стороны, государствам следует заострить внимание на борьбе с оптимизацией налогообложения и уклонением от уплаты налогов<sup>101</sup>. Необходимо закрыть «дыры» в налоговом законодательстве, используемые богатыми индивидами и транснациональными компаниями, а также срочно положить конец применению стратегий минимизации налогов с корпораций. Для обеспечения эффективности указанных мер и во избежание негативных результатов для государств, продвигающихся в этом направлении, деятельность как в этой области, так и в рассмотренных выше областях должна осуществляться в международном масштабе.

65. В то же время выводы доклада указывают на необходимость последовательного проведения такой политики государственных расходов, которая обеспечивает полное соблюдение обязательств государств в области прав человека. Эта политика должна прежде всего обеспечивать уважение, защиту и осуществление прав человека самых бедных и уязвимых групп населения. Она также должна предусматривать решительные меры по прекращению тенденции к росту масштабов неравенства внутри государств и между ними.

66. Государствам крайне важно вводить и постепенно повышать минимальные уровни социальной защиты в соответствии с Инициативой по обеспечению минимального уровня социальной защиты, Рекомендацией МОТ о минимальных уровнях социальной защиты 2012 года (№ 202) и целью 1.3 Целей в области устойчивого развития<sup>102</sup>. Это, как минимум, привело бы к тому, чтобы «все нуждающиеся лица имели доступ к необходимому медицинскому уходу и были обеспечены базисным доходом»<sup>103</sup>, особенно социально отчужденные группы. В то же время на государства возложено обязательство постепенно стремиться к полному осуществлению экономических, социальных и культурных прав в максимальных пределах имеющихся ресурсов. Следовательно, если ресурсы позволяют, государства должны продолжать развитие и расширение своих социальных систем. К урезанию социальных расходов и особенно пособий по безработице можно прибегать только в случаях абсолютной необходимости, после проведения тщательного анализа всех альтернатив, которые могут включать налоговые реформы<sup>104</sup>, и только если они надлежащим образом обоснованы с точки зрения всего комплекса прав, предусмотренных в Пакте, в контексте всестороннего использования максимального объема ресурсов, имеющихся у государства-участника (обязанность неотступления)<sup>104</sup>.

67. Структура государственных расходов должна прежде всего обеспечивать выгоду нуждающимся лицам и группам лиц. Несмотря на масштабные усилия многих государств и всего международного сообщества, политика перераспределения слишком часто оказывается выгодной скорее для иму-

<sup>100</sup> См. F. Cingano, «Trends in income inequality and its impact on economic growth», OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 163 (2014), para. 58.

<sup>101</sup> См. доклад Независимого эксперта (A/HRC/31/61).

<sup>102</sup> См. доклад Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека Филипа Олстона, в котором дается тщательный анализ взаимосвязей между социальной защитой и правами человека (A/69/297), и резолюцию 25/11 Совета по правам человека.

<sup>103</sup> Раздел 4 Рекомендации МОТ о минимальных уровнях социальной защиты, 2012 год (№ 202).

<sup>104</sup> См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 3, пункт 9.

щих, чем для неимущих, приводя к увеличению разрыва в доходах и богатстве и делая использование финансовых ресурсов крайне неэффективным<sup>105</sup>.

#### 4. Другие меры

68. Помимо прямолинейных мер, направленных на борьбу с неравенством, государствам следует рассмотреть меры, которые дают прочные результаты в средне- и краткосрочной перспективе. Важнейшим приоритетом должны стать инвестиции в образование и развитие профессиональных навыков, поскольку они оказывают прочное и масштабное влияние на равенство возможностей, социальную мобильность и долгосрочный рост<sup>100</sup>. Кроме того, в повестку дня следует включить обеспечение равного, открытого доступа к судам, правовой помощи и услугам адвоката, создание малозатратных механизмов по урегулированию споров, введение жесткого законодательства о финансировании политических партий и развитие плюралистической системы средств массовой информации и мощных механизмов защиты прав потребителей.

69. Наконец, государству и международному сообществу следует рассмотреть дальнейшие пути реформирования элементов своих правовых систем, которые, как представляется, способны обеспечивать необоснованные выгоды владельцам капитала и богатым слоям населения<sup>106</sup>. Корректировка существующих структур может стать эффективным способом достижения необходимых изменений, который не вызовет такого сопротивления, как, например, введение новых налогов.

#### 5. Антикризисные меры

70. Нужно постоянно обращать внимание на то, что любые меры реагирования на финансовые кризисы, в частности на кризисы суверенной задолженности, должны полностью соответствовать праву прав человека. Поскольку бывший независимый эксперт по вопросу прав человека и крайней нищете Магдалена Сепульведа Кармона в своем докладе уже представила весьма подробные рекомендации в отношении антикризисных мер, соответствующих правам человека<sup>107</sup>, в настоящем докладе отмечено лишь несколько важных секторов, имеющих отношение к проявлениям неравенства и финансовым кризисам. Бюджетно-финансовая стабильность и ВВП не должны являться единственными целями корректировочных мер и не должны отменять, приостанавливать или выхолащивать существующие обязательства и обязанности в области прав человека. Необходимо обеспечить охрану экономических, социальных и культурных прав, включая право на труд, социальное обеспечение, здоровье, жилище и образование<sup>108</sup>. В ходе осуществления антикризисных мероприятий должны в полной мере учитываться проявления социально-экономического неравенства. Хотя отдельные сокращения расходов могут оказаться временно необходимыми, соответствующие государства должны всегда соблюдать ограничения, предусмотренные согласно обязанности неотступления. Они должны быть в мак-

<sup>105</sup> См. A. Nieto Ramos, *El efecto de las pensiones sobre la desigualdad de ingresos en Colombia* (Bogotá, Universidad de los Andes, 2014). См. также «Política fiscal y derechos humanos en las Américas» (footnote 16), p. 21.

<sup>106</sup> См. S-L Hsu, «The rise and rise of the one per cent: considering legal causes of wealth inequality», *Emory Law Journal Online*, vol. 64, pp. 2043–2072 (2015).

<sup>107</sup> См. A/HRC/17/34.

<sup>108</sup> См. заключительное заявление Независимого эксперта в связи с его миссией в Грецию, 8 декабря 2015 года; можно ознакомиться по адресу [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16852&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16852&LangID=E).



симально возможной степени ориентированы на то, чтобы социальные расходы затрагивались в самую последнюю очередь и в наименьшей степени. Скорее, соответствующим государствам следует сосредоточиться на выявлении и формировании прогрессивных методов увеличения поступлений. Наиболее приоритетным направлением должна являться защита уязвимых групп, предусматривающая, например, освобождение от сокращений или даже развертывание новых программ социальной защиты. Недавний опыт Исландии убедительно показывает, что этот подход реалистичен и что его применение может быть плодотворным<sup>109</sup>.

71. Антикризисные меры, в том числе любые соглашения между государствами-кредиторами и государствами-должниками, должны соответствовать принципам транспарентности, подотчетности и участия. Меры структурной перестройки следует предварять жесткой оценкой на предмет их последствий для прав человека, проводимой как до их принятия, так и на регулярной основе после того, как они будут претворены в жизнь. Как кредиторы, так и должники в ходе принятия мер по борьбе с кризисами задолженности должны выполнять свои обязательства и обязанности в области прав человека. Сюда может входить согласование вопроса о достаточном облегчении долгового бремени в целях предупреждения нарушений прав человека и усугубления неравенства.

---

<sup>109</sup> См. доклад Независимого эксперта о его миссии в Исландию (A/HRC/28/59/Add.1).